

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE ORGANISMOS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Enfoques, reflexiones y experiencias



IGNACIO ALONSO  
DÉBORA BARRERA  
DIEGO TARABORRELLI  
(COMPILADORES)

**TESEOPRESS** 



**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DESDE ORGANISMOS DE CIENCIA  
Y TECNOLOGÍA**



# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE ORGANISMOS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Enfoques, reflexiones  
y experiencias

Ignacio Alonso  
Débora Barrera  
Diego Taraborrelli  
(compiladores)

**TESEOPRESS** 

Alonso, Ignacio Agustín

Las políticas públicas desde organismos de ciencia y tecnología: enfoques, reflexiones y experiencias / Ignacio Agustín Alonso; Diego Sebastián Taraborrelli; Débora Barrera; compilación de Ignacio Agustín Alonso; Diego Sebastián Taraborrelli; Débora Barrera. – 1a ed. – Hurlingham: Débora Emilce Barrera, 2023. 494 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-631-00-1875-1

1. Políticas Públicas. I. Taraborrelli, Diego Sebastián. II. Barrera, Debora. IV. Título.

CDD 320.6

Los capítulos aquí reunidos se escribieron durante el año 2021 y comienzos de 2022.

Este libro es de la Plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas, del Programa por Área Temática “Desarrollo Regional y Territorial”, del INTA de Argentina.

DOI: 10.55778/ts310018751

Imagen de tapa: Mikhail Nilov en Pexels

El contenido de cada capítulo es responsabilidad de sus autoras y/o autores.



EBOOK



TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseoPress 138263. Sólo para uso personal

[teseopress.com](http://teseopress.com)

# Índice

Prólogo .....	11
<i>Mario Albornoz</i>	
Agradecimientos .....	23
Introducción .....	25
<i>Ignacio Alonso, Débora Barrera y Diego Taraborrelli</i>	
<b>Primera parte. Aportes conceptuales y metodológicos para el abordaje de las políticas públicas .....</b>	<b>41</b>
Políticas públicas: una aproximación desde la Ciencia Política .....	43
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Ciencias sociales y disciplinas anticipatorias en América Latina. Desafíos, promesas y “ahora qué” de una relación compleja.....	85
<i>Andrés Kozel y Diego Taraborrelli</i>	
Del modelo lineal al diseño estratégico situacional. Herramientas conceptuales para la planificación del desarrollo inclusivo sustentable .....	99
<i>Lucas Becerra, Hernán Thomas y Paula Juarez</i>	
Contextuar y reflexionar las políticas públicas desde el INTA. Aproximaciones, aportes de la historia y los estudios sociotécnicos.....	133
<i>Silvana López</i>	
Arreglos institucionales y lógicas de cooperación burocrática en torno a los manejos de evidencia en los procesos de política pública .....	147
<i>Fernando Jaime y Penélope Vaca Ávila</i>	

Evaluación de impacto para el análisis y la gestión de política pública en un instituto de ciencia y tecnología. Enfoques y desafíos..... 175

*Pablo Andrés Curarello*

Políticas públicas, derecho a la información e interdisciplina. Hacia una democracia deliberativa ..... 211

*Javier Flax*

**Segunda parte. Casos de análisis y sistematización de experiencias ..... 245**

Breve repaso de políticas y programas alimentarios en Argentina ..... 247

*Patricia Aguirre*

La experiencia de Uruguay en el COVID-19. Conocimiento e innovación para la transformación, ¿virtuosa y pasajera o semilla con futuro? ..... 289

*Miguel Sierra Pereiro e Isabel Bortagaray*

El Grupo de Estudio y Trabajo en Políticas Agropecuarias (GETPA). Una experiencia interdisciplinaria de análisis y aportes a las políticas públicas en la Facultad de Agronomía de la UBA ..... 325

*Gimena Camarero, Julián Monkes, Joaquín Pérez Martín y Patricio Straccia*

Innovación y políticas públicas para la agricultura familiar. Desafíos para y desde el INTA..... 355

*Luis Caballero y Diego Ramilo*

La experiencia del INTA en la implementación de la Ley de Cannabis Medicinal. Radiografía de una política pública vinculada a la salud ..... 377

*Carla Arizio y Silvina Lewis*

Acciones y omisiones en políticas públicas sobre nuestro patrimonio genético.....	395
<i>María Rosa Lanari, María Beatriz Formica, Raquel Defacio, Mariana Ferreyra, Daniel O. Bedotti, Alejandro Perticari, Paula Calvo, Carlos A. Reising y Leonardo A. Gallo</i>	
Ley Ovina, continuidad de una política de crecimiento .	417
<i>Sergio Osvaldo Pena</i>	
Trabajo agrario en Argentina. Enfoques y abordajes desde el INTA (2010-2020).....	435
<i>María Noelia Salatino</i>	
Alianzas en la construcción de los territorios. La experiencia de la EEA-AMBA entre 2013 y 2018 .....	457
<i>Gustavo Tito y Diego Taraborrelli</i>	
Sobre los autores.....	475



# Prólogo

MARIO ALBORNOZ<sup>1</sup>

A instancias de Diego Taraborrelli –uno de los autores y compiladores– he leído este volumen, en primer término para cumplir con lo solicitado y luego con un interés creciente. Me parece muy valioso el hecho de que en el seno de una institución como el INTA haya surgido una reflexión teórica sobre las políticas públicas y que esto se haya plasmado en un texto cargado de reflexiones, acompañadas por el relato de varias experiencias concretas que merecen ser conocidas. El INTA tiene una misión específica como organismo de investigación y servicios tecnológicos en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Es, por lo tanto, una institución de carácter técnico ejecutora

---

<sup>1</sup> Mario Albornoz es profesor de filosofía. Es Investigador Principal jubilado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el área de políticas de ciencia y tecnología. Su experiencia profesional incluye la consultoría especializada en política y gestión de la ciencia, la tecnología y la educación superior para organismos nacionales e internacionales. Es docente de grado y posgrado en diversas universidades, en temas de ciencia, tecnología y sociedad, así como en metodologías de gestión de la actividad científica y tecnológica. Ha creado y gestionado centros de investigación, programas internacionales, revistas especializadas y unidades de transferencia de conocimientos al sector productivo. Dirigió la Maestría de Política y Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, dictada conjuntamente por la Universidad Nacional de General Sarmiento, el IDES y el Centro REDES. Coordinó el Observatorio Iberoamericano de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la OEI, desde 2008 hasta 2022. Creó y coordinó la Red Iberoamericana de Indicadores en Ciencia y Tecnología (RICYT). Creó la Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. Fue condecorado por el Gobierno de España con la Orden de Isabel La Católica, por contribuir la cooperación entre ambos países. Recibió el Premio KONEX, que se entrega a personas que se han distinguido de manera significativa durante la última década por su aporte a la ciencia y la tecnología argentinas.

de políticas públicas a cuyo diseño contribuye. Una suerte de metarreflexión sobre la naturaleza y el carácter de las políticas públicas surgida en el ejercicio de su misión es un signo de inteligencia y reflexividad digno de ser apreciado.

Considero un acierto que el lector de este volumen encuentre en el comienzo un interesante texto de Carlos Vilas cuyo argumento central es el carácter político de las políticas públicas, entendidas como ámbito y herramienta de imbricación del Estado con la sociedad. ¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas públicas?, se pregunta el autor. Son acciones de gobierno –responde– que conducen a la ejecución de poder político aplicado a áreas temáticas y situaciones específicas consideradas problemáticas. Implican el ejercicio del poder asignado a la función de gobierno por los marcos normativos y de acuerdo con el programa gubernamental de las fuerzas políticamente dominantes.

Las políticas públicas son los instrumentos mediante los cuales los gobiernos se encaminan a lograr sus objetivos a través de diversas modalidades de interacción con otros actores políticos y sociales. Por eso brindan una aproximación a la distribución del poder y a la desigual capacidad de los actores para instalar significados, ideas, creencias y valores en la sociedad y en el Estado. Como afirman Oszlak y O'Donnell en un texto ya clásico, el estudio de las políticas públicas es una promisorio manera de contribuir al conocimiento del propio Estado, ya que ellas ponen en evidencia el rostro de este y permiten comprender, además, cómo inciden mutuamente los cambios sociales y a nivel del poder político. Por tales motivos son terreno de interlocución y también de confrontación entre actores con diferentes visiones, interpretaciones e intereses referidos a lo inmediato del asunto específico que se trata o a las diferentes maneras de encararlo, pero que siempre se vinculan con el modo en que ese tema ingresa a las agendas de acción gubernamental de los protagonistas. Oszlak y O'Donnell describen tal proceso como un acorde de guitarra que, según cómo se pulsen las cuerdas (el resultado de la puja de

los actores), emitirá un sonido u otro. En el texto de Vilas se vincula el auge de las políticas públicas con el desarrollo del estado de bienestar, debido a que la expansión de las áreas de incumbencia del Estado instaló la preocupación por la eficacia de las herramientas utilizadas por los gobiernos.

Otro tema abordado en el texto se refiere a que no existe una frontera rígida entre la política y la técnica; es –sobre todo– una cuestión referida al nivel en el que se toman las decisiones pertinentes. Esto remite a un tema abordado por muchos autores, que es el límite entre la política y la gestión o –dicho de otro modo– la burocratización. Max Weber concebía a la burocracia como un tipo ideal de racionalización de la gestión. Desde su perspectiva, la burocracia es un sistema objetivo de administración y de gestión que está dotado de reglas técnicas y procedimientos formales y se orienta a la optimización de las actividades sobre la base de una división del trabajo establecida según criterios también objetivos.

Esta visión ideal de la burocracia como un instrumento al servicio de la política y dirigido a fines prácticos contrasta sin embargo con la evidencia histórica de que, frecuentemente, el medio se convierte en un fin y que los procesos de burocratización, lejos de eliminar las situaciones de ineficiencia o conflictividad, las producen y acentúan. Manuel García Pelayo, siguiendo a Weber, señalaba que la burocracia además puede ser entendida como un sistema de racionalidad aparente, pero de real arbitrariedad y disfuncionalidad, cuyo resultado es la ineficacia. Tanto la burocracia como la tecnocracia constituirían, en su opinión, subproductos de la civilización tecnológica.

Siguiendo a Vilas, las políticas públicas están dirigidas a la resolución de problemas. Sobre esto no hay controversia, pero sí la hay respecto de qué es o qué se considera un problema de política pública. Una respuesta frecuente es que “problema es lo que ingresa a la agenda de las políticas de gobierno». Pero se incurre en una suerte de afirmación redundante: la agenda se integra de problemas a encarar

y los problemas a encarar son los que integran la agenda. La pluralidad de actores se manifiesta en una pluralidad de construcciones posibles. En la vida real, las personas y las organizaciones a las que adhieren no tienen igual capacidad o poder para construir problemas de política.

En su recorrido conceptual, en otro de sus textos, el libro plantea un interesante contrapunto entre las ciencias sociales y las disciplinas anticipatorias, como una relación compleja portadora de desafíos y promesas, particularmente en el caso de América Latina. ¿Cómo es el vínculo entre las ciencias sociales y estas disciplinas que exploran el futuro? Andrés Kozel y Diego Taraborrelli proponen un itinerario en etapas, que les permite revisar los vínculos entre unas y otras. Discurren también sobre tipos de disciplinas anticipatorias, sin perder de vista el legado latinoamericano en la materia.

La prospectiva basada en escenarios, la proyección de tendencias, la anticipación, los pronósticos y la predicción son, entre otras, el conjunto de las disciplinas anticipatorias. Daniel Bell, en su ya clásico texto sobre el advenimiento de la sociedad posindustrial, prefiere usar el término “prognosis». Vale la pena tener en cuenta su advertencia en el sentido de que predecir el futuro es una cuestión engañosa, aunque solo sea por la razón lógica de que no existe “el futuro”. La palabra futuro es un término relativo. Únicamente se puede discutir sobre el futuro de algo. En el caso de Bell, se trata del futuro de las sociedades industriales avanzadas.

La prognosis –afirma aquel autor– es posible donde se dan regularidades y recurrencias de los fenómenos o donde convergen tendencias cuya dirección, si no la trayectoria exacta, se puede dibujar en series temporales estadísticas o formularse como tendencias históricas persistentes. Sin embargo, siempre se trata necesariamente de probabilidades y de un conjunto de proyecciones posibles. Pero las limitaciones de la prognosis son también evidentes. Cuanto más se avanza en el tiempo con una serie de prognosis, mayor es el margen de error, puesto que el abanico de las

proyecciones se extiende. Y, lo que es más importante, en los puntos cruciales, esas tendencias están sometidas a la elección (y de manera creciente en las sociedades modernas se producen intervenciones conscientes de quienes detentan el poder), y la decisión de acelerarlas, desviarlas o anularlas es una intervención política que puede crear un punto de inflexión en la historia de un país o de una institución. Otra advertencia de Bell es que la prognosis solo es posible cuando se puede presumir un alto grado de racionalidad por parte de los hombres que influyen en los acontecimientos.

Dadas las limitaciones mencionadas, ¿para qué sirven, entonces, los ejercicios de anticipación del futuro? Aunque no se puedan predecir los resultados, es posible especificar las restricciones o los límites dentro de los cuales se tornarían efectivas las decisiones políticas. Dados los deseos de los seres humanos de controlar su historia, la anticipación del futuro supone una conquista distintiva en la autoconciencia social.

Cabe interrogarse acerca de si las disciplinas anticipatorias o la prognosis son especialidades científicas. Más bien parecen insertarse en el terreno de lo interdisciplinario y en gran medida se apoyan en las ciencias sociales. Esto lo reconocen Kozel y Taraborrelli cuando afirman que las intersecciones y las interacciones entre unas y otras disciplinas han sido más la norma que la excepción. De un lado, el futuro suele ejercer una notable fascinación sobre los científicos sociales; del otro, los cultores de las disciplinas anticipatorias acuden con asiduidad a conceptualizaciones, técnicas y métodos empleados por las ciencias sociales. Se suele advertir –afirman– que para anticipar escenarios es preciso partir de un buen diagnóstico. Normalmente, este se nutre de aportes de las ciencias sociales: sociología, política, antropología y economía.

El futuro no existe aún y por eso es un objeto de estudio con características singulares. Radicalmente se podría afirmar que el futuro –y muy especialmente el futuro humano, que por definición es social– no se puede conocer

ni tampoco anticipar con exactitud. En esta línea es factible proseguir diciendo que, cuando se indica que se estudia el futuro, en realidad se estudian representaciones sobre el futuro (pasadas o presentes), pero en ningún caso el futuro como tal. Todavía en esta misma línea, se podría sostener –afirma el texto– que en un ejercicio de anticipación inevitablemente se plasman, más o menos sistemáticamente, más o menos persuasivamente, las representaciones que sobre el futuro detenta el grupo que lleva a cabo el ejercicio y, muy centralmente, según se viene indicando, el actor o conjunto de actores que lo ha encomendado.

Los autores proponen una salida a tal dilema, que puede ser la de postular unas disciplinas anticipatorias que asuman abierta y reflexivamente una “orientación normativa”. De hecho, no pocos estudios se han vertebrado a partir del delineamiento apriorístico del escenario deseable. No deja de ser importante que la orientación normativa pueda fundamentarse acudiendo a nuestra propia tradición latinoamericana de estudios anticipatorios. Varios de los más importantes que se llevaron a cabo en América Latina compartieron ese rasgo. El texto menciona el libro *Nosotros, mañana*, de José Luis de Imaz; los aportes de Oscar Varsovsky y los clásicos estudios dirigidos por Amílcar Herrera: *¿Catástrofe o nueva sociedad?: modelo mundial latinoamericano* y *Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina: riesgo y oportunidad*.

Sin ninguna duda, el Modelo Mundial Latinoamericano tuvo un propósito ideológico y normativo: el de discutir los supuestos del documento *The limits to growth* (*Los límites del crecimiento*), acerca de la existencia y uso de las reservas de recursos naturales y de las tendencias de la contaminación. Los autores del Modelo objetaron que el concepto de “reservas” no reflejaba la riqueza del mundo, sino solo los recursos conocidos hasta la fecha. Con respecto a la catástrofe ecológica o la escasez aguda de recursos que anticipaba el informe del Club de Roma, argumentaban que el modelo de sociedad que estaban proponiendo garantizaría que no

habría peligro de catástrofe. El Modelo se propuso mostrar la viabilidad de su propuesta a partir de los recursos naturales existentes, pero suponiendo que se produjeran los cambios sociales y políticos requeridos por la imagen de sociedad. En consecuencia, no pretendió predecir tendencias en función de la realidad actual, sino proponer una meta final, un escenario deseado o una percepción de la sociedad ideal. A partir de tal representación de sociedad, un modelo matemático de simulación demostró que los recursos no eran el problema y que, partiendo de las condiciones dadas, los diferentes países o regiones del mundo –especialmente los más pobres– podían alcanzar el objetivo fijado en un plazo razonable.

Este volumen dedicado a las políticas públicas incluye un interesante texto que da cuenta de la mirada propia del análisis sociotécnico y aborda las que denomina “racionalidades falaces”: la artefactual y la transferencista, que emergen de la estabilización del modelo lineal de innovación como marco conceptual de las políticas de ciencia, tecnología e innovación, de las instituciones que las implementan y de las prácticas cotidianas de los investigadores que pertenecen a aquellas.

La noción de “racionalidad” refiere, en este caso, a relaciones problema-solución que se estabilizan y naturalizan. A diferencia de las relaciones entre problemas y soluciones, que remiten a coordenadas espaciotemporales concretas, las racionalidades, en el sentido que el texto les asigna, son acciones de inteligibilidad ideológica del sujeto y el mundo que lo rodea, e implican formas estabilizadas de identificación de un tipo o formato de problema –por lo tanto, de sus correspondientes soluciones– que permiten homogeneizar distintas situaciones en términos de parámetros comunes que le otorgan unicidad y sentido.

La racionalidad artefactual construye problemas como los de desarrollo económico, la agenda de investigación y desarrollo (I+D) y el empoderamiento de las comunidades locales, entre otros, abordándolos como la ausencia o la

incapacidad de acceder a “cosas” o artefactos. Esta forma de construcción de problemas –afirman los autores– conlleva un tipo definido de solución: la provisión de artefactos, lo cual aislaría o invisibilizaría los procesos de los que deriva que tales artefactos funcionen o no.

La segunda racionalidad que presentan es la transferecista, la cual naturaliza como mecanismo de circulación de conocimientos y desarrollo tecnológico la producción de una interfaz entre el sector que produce el conocimiento científico y el que produce bienes. Esta racionalidad construye una división sociotécnica del trabajo que se vuelve parte constitutiva de la propia matriz de afirmaciones y sanciones, tales como el diseño de instituciones, los mecanismos de evaluación, las métricas de desempeño de programas y otros aspectos que refuerzan la racionalidad lineal.

Los procesos de cambio tecnológico que generan dinámicas de desarrollo –se argumenta– no son lineales ni responden a relaciones causales necesarias y suficientes. Por el contrario, en ellos predomina un alto grado de incertidumbre. No responden a secuencias “lógicas” entre “elementos homogéneos”. Nuevas explicaciones sobre procesos sociocognitivos que se constituyen en dinámicas de innovación y cambio tecnológico han sido propuestas; entre ellas, la noción de *tecnociencia*. El término –entendido por Bruno Latour como la fusión entre ciencia, organización e industria– es utilizado también por Javier Echeverría, quien explica que la tecnociencia surgió durante la Segunda Guerra Mundial y fue impulsada por los grandes programas de investigación financiados por el gobierno de Estados Unidos en estrecha vinculación con las empresas del sector industrial y las instituciones militares. El concepto de tecnociencia remite además a las relaciones entre las corporaciones de científicos, ingenieros y otros profesionales.

Con el mismo enfoque de los estudios sociotécnicos, el libro incluye un artículo que apunta a contextualizar y reflexionar desde el INTA sobre las políticas públicas. Este texto presenta algunos elementos que brinda la historia desde sus

diferentes ópticas, con el fin de contextualizar las políticas públicas en el ámbito institucional del INTA. La diversidad de escenarios que hay en los niveles nacional, provincial, regional y local donde se ubican las unidades del INTA – afirma el escrito– requiere de un análisis particular que permita dar cuenta de su propio tiempo y espacio.

Otro capítulo –uno de los más interesantes que integran este volumen, en mi opinión– se refiere a la utilización de la *evidencia* en los procesos de política pública. El paradigma de estas políticas asume que los sistemas de información y las bases de datos proveen insumos vitales para generar ventajas competitivas y ayudan a manejar los cada vez más complejos sistemas sociales.

Varios son los fines que persigue una aproximación basada en evidencia. En primer lugar, el logro de una mayor eficacia en las políticas, ya que un basamento científico sólido incrementa las posibilidades de resolver los problemas colectivos. Por otro lado, este enfoque también está vinculado a la eficiencia en el gasto, ya que el hecho de trabajar con recursos públicos implica que sea necesario utilizarlos de la mejor manera posible, lo que es especialmente importante en el contexto de una economía en crisis.

En cualquier caso, no es evidente lo que constituye una evidencia ni tampoco lo es de por sí aquella que surge de valores estadísticos. En este sentido, uno de los desafíos más importantes en el momento de trabajar con *big data* es la definición precisa acerca del uso que se puede dar a los datos, se advierte en el artículo. Una estructura legal sólida por detrás del manejo de información estadística es central en este proceso.

Sin embargo, la principal restricción que enfrenta este enfoque no es de carácter metodológico ni técnico, sino fundamentalmente político, y deriva de las posibilidades de construir y administrar sin interferencias los sistemas de información complejos y ligarlos con núcleos de investigación relevantes en términos de la política que se quiere diseñar e implementar.

Siguiendo la línea reflexiva de la evidencia, otro capítulo remite a la *evaluación de impacto* para el análisis y la gestión de política pública en un instituto de ciencia y tecnología. ¿Qué se entiende por “impacto”? El escrito remite a la definición adoptada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que especifica impacto como los “efectos positivos y negativos, deseados y no deseados, directos e indirectos, primarios y secundarios, que produce una intervención”.

La evaluación del impacto forma parte de la agenda de investigación aplicada sobre la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Sin embargo, atribuir causalidad es el gran desafío de este tipo de evaluación, cuyo valor es innegable para dar cuenta de las acciones destinadas a impulsar el desarrollo. En el mismo sentido, la evaluación del impacto es imprescindible con el fin de mejorar la capacidad de las instituciones de ciencia, tecnología e innovación para generar e internalizar aprendizajes sobre las políticas que ejecutan y sus estrategias de implementación en los territorios.

Extendiendo la aplicación de las metodologías de evaluación de impacto al caso del INTA, el texto destaca que la práctica habitual de captura de la información que se genera en el proceso de producción de valor público es un recurso valioso tanto para el seguimiento de la labor institucional como para la evaluación de su impacto.

En primer lugar –se señala– es necesario conocer en profundidad la intervención que se quiere evaluar, así como poder formular hipótesis de interés sobre mecanismos causales generados por la institución, que se vinculen con las variables de resultado esperadas, en proceso u observadas. En segundo término es necesario tener la capacidad de formular preguntas específicas de relevancia estratégica y anticipatoria sobre los impactos que se pretenden provocar. También se requiere la capacidad institucional de analizar los procesos de construcción de las intervenciones

y evidenciar sus efectos. Todo esto apunta a la necesidad de contar con fuentes de información adecuadas para una investigación evaluativa del impacto, como bases de datos institucionales y sistemas de relevamiento de información primaria para un análisis mixto, cualitativo y cuantitativo.

La gestión del impacto demanda –según se resalta en el escrito– construir una visión compartida de futuro que explicita las expectativas y previsiones de futuro. También, una visión estratégica del problema a abordar, las relaciones institucionales y el sistema de información sobre los resultados de impacto a comunicar.

La primera parte del volumen se completa con un interesante texto referido a la *democracia deliberativa*. Esta es el modo en que una democracia constitucional se realiza como tal, a través de procesos comunicacionales superadores de las concepciones que ven en ella una mera competencia entre élites y consideran imposible alcanzar acuerdos sobre lo que sea el interés general. En esa línea, se destaca la importancia de que se llegue a las instancias de democracia deliberativa con la mayor información posible en torno al asunto.

Frente a un problema determinado, se afirma, no se trata de mantener un enfrentamiento desde posiciones férreas e inamovibles, sino de esclarecer una cuestión que afecta o involucra de diferentes modos a la comunidad política. Es una gran advertencia en los tiempos que corren. Para lograrlo se necesitan cambios actitudinales y un aprendizaje con respecto a los modos de resolver conflictos atravesados por pasiones viscerales. No se trata meramente de imponer una mayoría, sino de lograr consensos más abarcativos sobre determinadas cuestiones. Por eso, los derechos a la libertad de expresión y a la información, que componen el derecho no explicitado a la comunicación, deberían ser ultraprottegidos por el Estado. Sin embargo, hasta ahora, muchas decisiones llegan a transformarse en normas sin haber pasado por el escrutinio público.

Para concluir esta descripción a suerte de prólogo, debo decir que este interesante volumen se completa con un conjunto de textos referidos a experiencias concretas, comenzando por un breve repaso de políticas y programas alimentarios en Argentina, así como la experiencia de Uruguay con el COVID-19. También se relata la experiencia del Grupo de Estudio y Trabajo en Políticas Agropecuarias (GETPA) como una práctica interdisciplinaria de análisis y aportes a las políticas públicas en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Con referencia directa al INTA, un texto se enfoca en la innovación y las políticas públicas para la agricultura familiar. Otro, en la experiencia del INTA en la implementación de la Ley de Cannabis Medicinal. Un tercero, sobre el trabajo agrario en Argentina, bajo la óptica de los enfoques y abordajes desde el INTA. Un par de trabajos reflexionan acerca de las acciones y omisiones en políticas públicas sobre nuestro patrimonio genético y sobre la Ley Ovina, como continuidad de una política de crecimiento. El libro se cierra con un capítulo sobre alianzas en la construcción de los territorios: la experiencia de la Estación Experimental Agropecuaria del Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA-AMBA) entre 2013 y 2018.

Finalmente, creo que si quienes organizaron este volumen se habían propuesto hacer un aporte en este campo de estudio, lo han logrado con creces. Por la temática y la calidad de los textos aquí reunidos, este libro resulta pertinente para pensar –en el caso del INTA, y de un modo más general en la relación de los organismos de ciencia y tecnología con las políticas públicas– una forma al mismo tiempo reflexiva y práctica de abordar el vínculo entre la generación de conocimientos y las políticas.

## Agradecimientos

A las 14 autoras y los 20 autores que colaboraron con esta publicación, por aceptar la invitación a reflexionar juntos y por sus generosos aportes aquí compartidos.

Al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), una institución con la capacidad de alojar las diversas trayectorias profesionales de miles de personas que trabajamos con el objetivo de un desarrollo justo para nuestro país y una vida digna para todas y todos.

A las productoras y los productores de nuestra ruralidad, sus familias, asociaciones y organizaciones. A los investigadores y técnicos de nuestros organismos de ciencia y tecnología.

Al “Programa por Área Temática Desarrollo Regional y Territorial” y a la “Plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas” del INTA. A nuestras compañeras y compañeros, entre ellos Eduardo Cittadini, María Mercedes Patrouilleau, Cecilia Aranguren, Fernanda Toso, Walter Mioni, Graciela Borrás, Diego Ramilo y Janine Schonwald, por el apoyo para esta publicación.

Ignacio Alonso, Débora Barrera y Diego Taraborrelli



# Introducción

IGNACIO ALONSO, DÉBORA BARRERA Y DIEGO TARABORRELLI

## Presentación

La vinculación de los organismos de ciencia y tecnología con el desarrollo es relevante tanto en los círculos de investigación académica como en las comunidades de práctica de política pública que se nutren de sus reflexiones. Asimismo, las problemáticas que se afrontan son un desafío que interpela a estas instituciones en su rol y posición respecto de las políticas públicas, específicamente en el modo en que se relacionan y realizan o implementan contribuciones.

Basados en la experiencia de trabajo en organismos de ciencia y tecnología –universidades e institutos nacionales de investigación agropecuaria– nos propusimos hacer un aporte en este campo de estudio y praxis. Creemos que, por la temática y la calidad de los textos aquí reunidos, este libro resulta pertinente para pensar la vinculación de estos organismos con las políticas públicas, lo que es otra forma de abordar una cuestión clásica sobre cómo es la relación entre la generación de conocimientos y las políticas. Con ese fin convocamos a 34 autoras y autores, que representan una pluralidad de voces de distintas procedencias disciplinarias, geográficas e institucionales de producción de conocimiento, a reflexionar sobre estos temas, proponer enfoques y metodologías, problematizar conceptualizaciones, sistematizar experiencias y analizar casos concretos de políticas.

Para lograr ese cometido, la atención se enfocó en las problemáticas que atraviesan los territorios, los laboratorios y las oficinas de esas instituciones. En estas páginas se brindan aportes a los procesos de innovación productiva y

social que no solo ofrecen herramientas conceptuales, sino que también exponen saberes y experiencias que coadyuvan a los ejercicios de implementación. Al mismo tiempo, esta obra abona la promoción de espacios colaborativos interinstitucionales y fortalece las capacidades para la generación de redes que articulen las actividades de los organismos públicos de ciencia y tecnología con centros académicos de excelencia. Para eso procuramos poner a disposición del público general, y de la comunidad académica en particular, elementos que interpelen posiciones y promuevan un diálogo productivo en la discusión de por qué, cómo y para qué abordar las políticas públicas en un instituto de ciencia y tecnología.

En este sentido, proponemos una conceptualización que da cuenta de una triple posición de estos organismos con relación a las políticas públicas. En primer lugar, en cuanto organismos públicos, pueden pensarse como una política promovida y sostenida por los Estados. En segundo término, el componente de extensión de algunos de estos organismos forma parte de esa estrategia y en muchas oportunidades se consume mediante la gestión y la implementación de políticas públicas, donde su presencia y capilaridad territorial resultan invaluable para hacer presente al aparato estatal. Y, tercero, el compromiso de estas instituciones con el aporte al proceso de formulación de las políticas públicas. Es decir que, desde esta triple posición, estos organismos forman parte de una política, pero en ocasiones también las implementan y frecuentemente realizan contribuciones para la formulación de mejores intervenciones estatales. En este sentido, el contenido de este libro dialoga –a través de reconocidos expertos en las temáticas y desde distintas perspectivas– con esas tres posiciones.

## El contenido

Si bien la multiplicidad de enfoques y temáticas permite abordar flexiblemente el contenido de este libro según el interés particular del lector, con base en los criterios utilizados para la compilación proponemos una lectura que recorra su integralidad. Esta obra se divide en dos secciones. En la primera, de carácter esencialmente teórico, brinda aportes conceptuales y metodológicos que contribuyen a la reflexión sobre el análisis del Estado y de las políticas públicas en los organismos de ciencia y tecnología. En la segunda, de carácter empírico, sistematiza y analiza diversas experiencias tomando casos de políticas públicas que permiten poner en valor prácticas, enfoques e intereses de organismos de ciencia y tecnología con desafíos similares.

A la primera sección del libro, “Aportes conceptuales y metodológicos para el abordaje de las políticas públicas”, que reúne contribuciones teóricas de expertos y referentes temáticos, podemos subagruparla en tres duetos y un texto que nos abre la puerta a la parte siguiente.

Los dos primeros capítulos enmarcan el sentido general del libro. Estas contribuciones problematizan –cada una a su modo y con su estilo– el carácter técnico de las políticas públicas y ponen en evidencia lo político en las políticas, al tiempo que advierten sobre los riesgos de aplicar técnicas o metodologías de análisis sin una previa reflexión crítica. De hacerlo, sostienen, se corre el riesgo de reproducir las posiciones de poder preexistentes sin aportar a un desarrollo justo y equitativo que las interpele.

El primer capítulo está escrito por el politólogo *Carlos M. Vilas (UNLa)*. Elegimos comenzar con él no solo por su reconocida trayectoria como investigador y funcionario, sino también porque su texto condensa claramente relevantes reflexiones disciplinares sobre conceptos claves para quienes deseen adentrarse en el trabajo intelectual o el ejercicio práctico con las políticas públicas. El artículo ofrece una lectura del panorama general del campo de

estudios de las políticas públicas desde la Ciencia Política, haciendo énfasis en su carácter político y problematizando su dimensión pública. Vilas logra, a través de una breve historización, inscribir la emergencia de conceptos y enfoques con relación a distintos contextos (geo)políticos, ideológicos y económico-financieros, y dar cuenta de una tendencia analítica hacia la descontextualización. En sus páginas ilustra con ejemplos concretos la pertinencia de conceptos del análisis de políticas, como descentralización, racionalidad, capacidades estatales, orientación, técnica y política, efectividad, intersectorialidad, poder infraestructural y autonomía enraizada, entre otros. Creemos que esta lectura conceptual brinda una oportunidad e invita a profundizar y a estar advertidos acerca de qué hablamos cuando hablamos, por ejemplo, de la gobernanza en los territorios, tan en boga actualmente.

A continuación, *Andrés Kozel (CONICET-UNSAM)* y *Diego Taraborrelli (UNQ)* nos proponen pensar los aportes que se pueden hacer desde las disciplinas anticipatorias a las políticas públicas, las cuales tienen la posibilidad de jugar un rol en su programación, planificación o diseño. Estos autores –mediante la figura del saber “ventrilocuizado”– ofrecen una reflexión que advierte sobre un modo de producción intelectual que reproduce acríticamente los discursos, de manera que es hablado por otros actores, y el saber experto se reduce a una “modulación mal conducida”, precisándolo a través de técnicas, metodologías o directamente vaciándolo de contenido en pos de la neutralidad valorativa. El texto nos invita a recapitar sobre los esfuerzos de las disciplinas anticipatorias o los estudios del futuro para buscar fuentes exógenas de legitimidad y los efectos sobre una práctica que suele tener una necesaria vocación utilitaria para su producción. Frente a esta actividad intelectual “domesticada”, ellos proponen algunos modos y disposiciones que permitan afrontar honestamente las tensiones y los peligros de quienes buscan aportar, desde las disciplinas anticipatorias, a las políticas públicas. Creemos que este

artículo es un gran aporte porque indaga en un modo de construir futuro que trabaja sobre sus representaciones, lo cual –como los mismos autores observan– es otra forma de hablar del deseo, en este caso de los deseos sociales y sus manifestaciones.

El segundo dueto nos ofrece herramientas conceptuales para la planificación y el trabajo con políticas públicas en un organismo de ciencia y tecnología, ambos desde el enfoque teórico del análisis sociotécnico. El capítulo escrito por *Lucas Becerra, Hernán Thomas y Paula Juárez (UNQ)* continúa poniendo el acento en la cuestión central que hemos mencionado: la relación entre conocimiento y políticas. Los autores trabajan este nexo a través de la vinculación entre la ciencia, la tecnología, la innovación y el desarrollo. Con el propósito explícito de realizarles aportes a instituciones del ámbito de la ciencia y la tecnología, consideran que la sociedad está tecnológicamente construida y que la tecnología está socialmente conformada. Desde allí, ante la pregunta sobre los modos de generar una dinámica de innovación de desarrollo inclusivo y sustentable, exponen sobre las falacias de racionalidad y sobre la relación entre problema-solución que inciden en los procesos de diseño de políticas. Basados en una lectura de Carlos Matus, ofrecen herramientas para incorporar una planificación situada, que responda a una resolución de problemas reales. Con un estilo provocador, contrastan diferencias conceptuales y convocan a la reflexión sobre la práctica de extensión y la implementación de políticas, revisando los supuestos del modelo lineal de innovación y sus racionalidades asociadas.

La colaboración de *Silvana López (INTA-EEA Bariloche)* retoma y prosigue con las preocupaciones de los autores anteriores acerca de la necesidad de un trabajo situado y de la pertinencia del enfoque sociotécnico. La autora nos ofrece una propuesta metodológica para reflexionar sobre el modo en que se articulan las políticas públicas con las instituciones de ciencia y tecnología, puntualmente en el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

(INTA). Para eso toma aportes de ese enfoque y va más allá, mediante una operación historiográfica que posibilita articular el tiempo y el espacio para contextualizar los fenómenos sociales vinculados a la ciencia, la tecnología y el desarrollo. Este énfasis en situar el trabajo con las políticas, considerando las variables que construyen su propia temporalidad y espacialidad, ofrece herramientas para inscribir las políticas públicas en procesos concretos donde adquieren un sentido que permite dimensionarlas y ponerlas en perspectiva.

El tercer dueto presenta dos textos que tienen, como preocupación principal, la institucionalización del ingreso de la evidencia en los procesos de políticas públicas. En el primero, *Fernando Jaime (UNAJ-UBA)* y *Penélope Vaca Ávila (UNAJ-UNSAM)* brindan elementos para comprender a qué se llama Políticas Basadas en Evidencia. Los autores presentan los modelos prácticos predominantes a nivel internacional y proponen un camino propio para la Argentina. La cuestión central del capítulo es comprender cómo son los arreglos institucionales para incorporar la evidencia en el proceso de toma de decisiones. Una de las grandes contribuciones de estos autores es que logran exponer una indagación con altos niveles de abstracción de un modo realista, tomando en consideración los problemas comunes de la incorporación de evidencia acerca de “lo que funciona” en políticas públicas, los principales métodos y los riesgos de utilizarlos de manera acrítica.

En el siguiente capítulo, *Pablo Andrés Curarello (INTA-EEA Catamarca)* dialoga directamente con las preocupaciones planteadas por Jaime y Vaca Ávila. En este artículo, el autor se enfoca en la evaluación de impacto y sus potencialidades en un instituto de ciencia y tecnología. Sin dejar de atender las cuestiones clásicas de la materia, como el problema de la atribución causal, propone una estrategia y metodología para realizar el pasaje a una gestión por impacto. Pensando en la aplicación de su propuesta metodológica, Curarello presenta un anexo con referencias bibliográficas

que permiten profundizar en las distintas dimensiones de la cuestión, lo que resulta un aporte significativo para quienes deseen adentrarse en la temática.

El capítulo final de esta primera sección realiza aportes sobre el modo en que se aborda la complejidad de los problemas públicos, más precisamente sobre cómo se construye conocimiento relevante respecto de sistemas complejos. Escrito por *Javier Flax (UNGS)*, el texto se propone alentar la presentación de argumentos socialmente situados –en su complejidad, pertinencia y relevancia– haciendo dialogar los saberes expertos con el derecho a la participación y a la información pública. En este sentido, el autor convoca a utilizar la interdisciplina como método principal en la construcción de la información. Así, interroga acerca de cómo se piensan los problemas públicos, cómo se construyen, con qué conocimientos y con quiénes. Manifiesta que este modo de generar información posibilita una mejor argumentación y deliberación en torno a las políticas públicas y sus controversias. Este capítulo aporta elementos para abordar la relación entre conocimiento y políticas atendiendo a los modos de construcción de la información de interés público y su utilidad en distintos contextos y niveles. No es lo mismo producir conocimiento en un laboratorio, tranquearas adentro o a nivel regional, variando a diferentes escalas espaciales. Los actores involucrados, las dimensiones y las dinámicas entrelazadas en los distintos niveles de análisis demandan considerar su complejidad para las intervenciones públicas.

En la segunda sección de la compilación, “Casos de análisis y sistematización de experiencias”, se ofrecen análisis de distintas políticas y sistematizaciones de experiencias desde ámbitos ligados a la investigación.

Algunos capítulos de este libro pueden leerse como un caso de análisis y también como un aporte conceptual o metodológico: el escrito por *Patricia Aguirre (UNLa)* probablemente es aquel donde esto se ve más claro. Dada esta particular polivalencia pedagógica, elegimos comenzar esta

sección con su artículo, lo que sirve de transición para presentar los casos empíricos. El abordaje propuesto para enfocarse en la política alimentaria argentina es erudito, fruto de su gran trayectoria en la materia, y –parafraseando a Charles Tilly– creemos que leer su texto puede ser una experiencia de aprendizaje incluso para aquellos que no poseen un interés particular en el caso de esta política. La autora es antropóloga y nos invita a recorrer la cuestión de la alimentación dando cuenta de su complejidad, para luego aproximarse a la política en cuestión. Aguirre reconstruye la problemática, analiza distintos enfoques y propone una interpretación y un horizonte de trabajo. Esto lo realiza haciendo dialogar conceptos de antropología, historia, geografía, nutrición, ecología, derecho, política y sociología, y contextualizando la cuestión a distintos niveles. El trabajo logra exponer los trazos gruesos del proceso en marcha y los problematiza, y de esta manera no solo inscribe la cuestión a nivel de subsistema de política pública, sino que haciendo dialogar distintas disciplinas también brinda herramientas para dimensionarla en sus aspectos socialmente más relevantes. Permite pensar la producción de alimentos como un evento humano, un “hecho social total”, que excede a una conceptualización en torno a la producción de *commodities* y la pone en perspectiva del derecho humano básico a la alimentación y de nuestra forma de organización como sociedad.

Continuamos esta sección con dos textos que interrogan la (des)conexión de los sistemas de investigación con los problemas sociales a través de la sistematización de dos experiencias.

En el segundo capítulo de esta sección, *Miguel Sierra Pereiro (INIA Uruguay)* e *Isabel Bortagaray (UDELAR Uruguay)* se abocan explícitamente a la relación entre la generación de conocimiento y las políticas públicas. Los autores dan cuenta de un momento histórico de articulación del sistema científico con el Poder Ejecutivo en la República Oriental de Uruguay para afrontar la crisis desatada con la

pandemia de COVID-19. El capítulo contextualiza el caso a través de distintos enfoques que logran identificar los diferentes momentos de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina en general y en Uruguay en particular. Desde allí indaga en el poder transformativo que jugó en los momentos más álgidos de la pandemia, cuando la incertidumbre regía el tratamiento del problema público. Los autores se preguntan por el rol transformador del conocimiento, para el cual la pandemia funcionó como catalizador, y dejan planteado el interrogante de si esto puede significar una nueva política de ciencia, tecnología e innovación en estrecha cercanía y coordinación con los problemas del desarrollo. El caso es sumamente ilustrativo del modo en que se articularon los actores del mundo del conocimiento con decisores políticos para responder a un desafío vital urgente. Las preguntas expuestas y la novedad de una experiencia inédita a la altura del momento histórico muestran que son posibles otras configuraciones distintas a las anquilosadas inercias institucionales.

En estrecho diálogo con las preocupaciones expuestas en la contribución de Sierra y Bortagaray, el capítulo escrito por *Gimena Camarero, Julián Monkes, Joaquín Pérez Martín y Patricio Straccia (FAUBA)* da cuenta de la creación y la trayectoria del Grupo de Estudio y Trabajo en Políticas Agropecuarias (GETPA) de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). La sistematización de esta experiencia particular desde un organismo académico ilumina algunas cuestiones importantes respecto del rol del sector científico y los procesos sociopolíticos. Por un lado, las autoras y los autores explicitan cómo puede aportar el sector científico en las distintas fases del proceso de las políticas públicas. Por otra parte, es interesante observar cómo el GETPA podría ser identificado como fruto de un momento histórico particular, un emergente tardío de la “crisis de la [resolución N.º] 125”, que amplió sus miradas y fomentó la creación de este grupo interclaustró con una perspectiva crítica y analítica sobre el modelo productivo.

En este caso, como ellos mismos exponen, las preocupaciones académicas y biográficas se vieron interpeladas por la historia del país en una crisis que conmovió el orden social habilitando nuevos (re)posicionamientos de distintos actores, entre ellos el sector científico. El texto habilita preguntas pertinentes para aquellos que producen conocimiento científico, fundamentalmente sobre la necesidad de una producción situada histórica y espacialmente. El trabajo de Camarero, Monkes, Pérez Martín y Straccia tiene la virtud de mostrar un camino posible para este desafío.

Las particularidades de los primeros tres capítulos de esta sección abren la puerta para adentrarse en el análisis de distintas políticas y sistematizaciones de experiencias desde ámbitos ligados a la investigación. A partir de aquí se presenta una serie de textos que giran explícitamente en torno al rol del INTA y su participación en la implementación de políticas públicas concretas. Tomamos este organismo como un caso que –por su inserción social, territorial y productiva, y su conjugación de actividades de extensión e investigación a lo largo y ancho de toda la Argentina– amerita una atención particular para la temática convocante.

El capítulo de *Luis Caballero (INTA-Transferencia y Extensión)* y *Diego Ramilo (INTA-CIPAF)* interpela directamente al INTA en cuanto política pública, la primera de las tres posiciones de los organismos de ciencia y tecnología que presentamos al inicio de esta introducción. Los autores ofrecen una sistematización y reflexión sobre las políticas para la agricultura familiar, campesina e indígena, y plantean los desafíos para –y desde– esta institución. El texto hace dialogar las caracterizaciones de estos actores en los distintos momentos históricos con las políticas desplegadas y sus enfoques. Esta explicitación del vínculo entre actores y políticas, que resulta pertinente para inscribirlas en procesos sociales y políticos amplios, en última instancia es lo que permite dar cuenta del carácter político de la política. Es de destacar también que la contextualización que se propone no solo es histórica; apelando al concepto de

interseccionalidad –desarrollado por el movimiento feminista– conecta políticamente los desafíos de la agricultura familiar con los de la seguridad y la soberanía alimentaria, el cambio climático, las cuestiones de género, la juventud y la economía popular, entre otros. De este modo, los autores realizan un análisis histórico de la política para este sujeto social, económico y político con relación a las políticas globales, nacionales y de la institución. Dada la persistencia de la agricultura familiar, campesina e indígena como sujeto subordinado en la política institucional, creemos que el texto interpela profundamente el rol del INTA como política para la ruralidad argentina ante el tamaño de los desafíos a los que se enfrenta el desarrollo rural.

A continuación, *Carla Arizio* y *Silvina Lewis* (INTA-IIRB) presentan un caso paradigmático del rol de la institución en el aporte a la implementación de políticas públicas: la contribución a la operativización de la Ley de Cannabis Medicinal. A través del análisis del caso, reflexionan sobre la necesidad de vincular las instituciones de ciencia y tecnología con otros actores sociales y políticos para lograr aportar al diseño de las políticas e incidir efectivamente en sus procesos. La experiencia presentada ilustra un proceso virtuoso de innovación institucional que busca estar a la altura de los desafíos que surgen de nuestra sociedad. El capítulo pone en valor la generación de conocimiento con sustento científico orientado a aportar insumos y criterios para las políticas. Del mismo modo, las autoras exhiben las dificultades encontradas y proveen elementos para contribuir al aprendizaje institucional, entre los que se destaca la necesidad de llevar adelante una acción coordinada con otros actores tanto sociales como políticos.

El capítulo siguiente fue escrito por un colectivo de integrantes de la red de recursos fitogenéticos, zoogenéticos y microbianos (INTA-REDGEN): *María Rosa Lanari* (EEA Bariloche), *María Beatriz Formica* (EEA Marcos Juárez), *Raquel Defacio* (EEA Pergamino), *Mariana Ferreyra* (EEA Salta), *Daniel Bedotti* (EEA Anguil), *Alejandro Perticari* (AER Concarán), *Paula*

*Calvo (EEA Alto Valle), Carlos Reising (EEA Bariloche) y Leonardo Gallo (EEA Bariloche).* Ofrece un análisis de la política argentina sobre el patrimonio genético del país, lo que incluye las regulaciones sobre el acceso, el uso y el monitoreo de los recursos y su conservación. Para eso ponen en perspectiva las normativas nacionales y los acuerdos internacionales suscritos por el país, y analizan el rol del sistema científico en torno a la conservación de la diversidad genética, puntualizando en los aportes del INTA. La contribución de la red visibiliza la importancia de la cuestión considerando los aportes desde el sistema científico, pone en valor el rol de los actores sociales y estatales para la temática, y también señala vacancias y propone recomendaciones de política. Un punto que las autoras y los autores destacan –y que nos gustaría subrayar– es la importancia de la conservación no solo *ex situ*, en bancos de germoplasma, sino también *in situ*, en sistemas naturales y productivos. Este enfoque obliga a articular acciones entre los actores sociales, especialmente los campesinos y los pueblos indígenas, y los marcos regulatorios. Otra vez, la explicitación del vínculo de los sujetos con las políticas pone en evidencia el carácter político de estas, al poder reconstruir conceptualmente la vinculación de las definiciones técnicas con actores concretos que ocupan una posición en el orden social.

Por su parte, el capítulo escrito por *Sergio Osvaldo Pena (INTA-EEA Chubut)* ofrece un ejemplo claro del tipo de aporte que puede hacer el INTA a la formulación e implementación de políticas públicas para un sector de importancia histórica, territorial y productiva. A través del análisis de la Ley Ovina, el autor ofrece un panorama de la inserción de la actividad en la cadena global de valor, contextualizando históricamente las regulaciones e intervenciones para la actividad ovina en Argentina. Así, analiza el proceso de la política pública recorriendo los espacios de discusión y exhibiendo el entramado político de la política donde se procesan las diferentes problemáticas que hacen al sector.

La contribución de *María Noelia Salatino (CONICET/EEA Mendoza-San Juan)* indaga en los modos en que se conceptualizó el trabajo agrario desde el INTA entre 2010 y 2020. Si decimos que una de las posiciones del organismo respecto de las políticas es implementar y contribuir a la formulación de estas, resulta pertinente dar cuenta de los modos en que esta institución problematiza la cuestión; es decir, ¿cómo se piensan el trabajo y los trabajadores agrarios desde el INTA?, ya que esto condiciona y tiene efectos en la política institucional. La autora repasa las principales transformaciones que sufrió el trabajo agrario en las últimas décadas y la diversidad de las modalidades que asumió el empleo en la ruralidad argentina, e identifica los distintos enfoques institucionales considerando cómo se conjugan los niveles que los restringen y posibilitan otros: macro (Estado nacional), meso (INTA) y micro (el trabajo concreto territorial y profesional de los agentes). La propuesta es particularmente interesante, pues pone en perspectiva al organismo con el accionar más amplio del aparato estatal y de las acciones concretas de sus agentes.

Para finalizar, el capítulo escrito por *Gustavo Tito (INTA-UNAJ)* y *Diego Taraborrelli (UNQ)* propone una sistematización de un período en la gestión de la Estación Experimental Agropecuaria Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA-AMBA). Pone en valor la innovación que significó la decisión de institucionalizar la presencia del INTA en un territorio periurbano, con sus lógicas propias y diferencias respecto de la ruralidad a la que se encuentra más habituada esa institución. Además –como venimos mencionando– hace hincapié en un aspecto fundamental de las políticas públicas: el Estado no gestiona solo o no puede hacerlo independientemente de la sociedad si quiere lograr resultados satisfactorios. Los autores destacan la necesidad del proceso de construcción de alianzas sociales y políticas dentro de los territorios para construir y concretar los objetivos propuestos. El artículo expone un ejemplo concreto de la

llamada “gobernanza”, que Vilas señaló como “el” modo de llevar a cabo las funciones del gobierno. Los autores sugieren que comprender las políticas de esta forma, insertas en un contexto de interacción entre distintos actores, permite escapar de una suerte de “positivismo normativo” donde se sostiene que las leyes necesarias para la gestión ya están dispuestas, pero que no se aplican o que simplemente no se implementan. Esto permite (re)pensar las leyes, las políticas y las instituciones, con sus reglas formales e informales, como instrumentos a ser utilizados y movilizados por actores concretos en función de sus intereses particulares.

## Reflexiones a modo de cierre

Los capítulos de este libro comulgan con la pluralidad de enfoques, disciplinas, procedencias geográficas, asuntos e instituciones. Si bien cada una de las contribuciones representa aportes valiosos *per se*, cuyos contenidos son responsabilidad de las autoras y los autores, entre ellas comparten elementos comunes de insoslayable relevancia. En primer lugar coinciden en la preocupación respecto del modo en que se relacionan la gestión del conocimiento, los actores sociales y las políticas públicas. También participan implícita y explícitamente de postulados básicos para el análisis de las políticas públicas, entre los que se destaca la idea de que los problemas públicos son constructos sociales. Esto equivale a decir que los problemas no están ahí para ser descubiertos, sino que su definición forma parte de un proceso político en el que participan distintos actores con diferentes intereses específicos.

Asimismo nos interesa específicamente destacar dos ejes que atraviesan las dos secciones del libro. Por un lado, la comprensión común de los procesos de las políticas públicas como interacciones entre actores sociales y políticos que exceden los ámbitos de generación de conocimiento. Y,

derivado de eso, la pertinencia de los abordajes interdisciplinarios para intervenir en los problemas públicos complejos. La necesidad de un abordaje que dialogue e incorpore conocimientos articulando distintos enfoques disciplinares y saberes es un desafío frecuente para el abordaje de los problemas públicos. Si bien no es algo sencillo de realizar, es un esfuerzo que deben llevar adelante aquellos interesados en comprender las dinámicas sociales, identificar y construir los problemas, e implementar las políticas públicas. En estos casos, que ponen “al Estado en acción”, se trata también de una interacción concreta con otros actores, sociales y políticos. Esto es así porque cuando hablamos de políticas hablamos de cuestiones públicas y su comprensión demanda un esfuerzo por hacer dialogar elementos de las distintas dimensiones en torno a la cuestión. El caso del INTA, para el cual tenemos varios ejemplos en esta compilación, creemos que es singular, ya que se trata de una institución que posee una posición privilegiada para asumir ese desafío. No es exclusivamente un organismo de ciencia y tecnología orientado a la generación de conocimiento y tampoco es solo una unidad ejecutora del aparato estatal. Se ubica en un lugar intermedio, participando en ambas instancias de los procesos de política pública y en su conducción –consejo directivo– involucra a actores públicos y privados. Por otra parte, cuenta con una amplia inserción territorial a través de casi 450 unidades distribuidas a lo largo y ancho del país, por lo que frecuentemente se enfrenta con los problemas del desarrollo de nuestro país, dando como resultado un elemento único del Estado argentino. No obstante, como se observa en varios de los trabajos en estas páginas y es de nuestro interés resaltar, en este caso y en general, el Estado no procede solo, sino que necesariamente interactúa con actores no estatales.

Estos textos ofrecen elementos para enriquecer las reflexiones institucionales sobre por qué y para qué analizar políticas públicas desde un organismo de ciencia y tecnología, y acerca de los modos de intervención. No buscamos

en estas páginas proveer recetas universales, válidas en todo tiempo y lugar, ni que las diferencias de enfoques, miradas o metodologías se anulen, sino que nuestro deseo es que esas contribuciones motiven reflexiones y enriquezcan los análisis y las prácticas cotidianas. Fundamentalmente, porque estas diferencias son las que permiten iluminar los puntos ciegos dentro de la multiplicidad de miradas, que siempre tienen a sus espaldas aquello que no pueden comprender. Ninguna perspectiva, incluso las que se presentan como omnicomprendivas, puede dar cuenta de la totalidad de la realidad social y de sus dinámicas a fin de derivar o decantar diseños de políticas, sino que se desarrollan en función de una preocupación y un problema particular. Por eso se propone y se invita a utilizar y cuestionar los conceptos y experiencias presentados, de manera de servirnos de ellos para comprender e intervenir mejor en la realidad en la que nos desenvolvemos y construimos cotidianamente, que es donde se plasman los arreglos sociopolíticos provisorios que saldan en la práctica estas diferencias.

Por todo lo expuesto, consideramos que este libro colectivo constituye un aporte para repensar el abordaje de las políticas públicas en los institutos de ciencia y tecnología. Está claro, en ese sentido, que estos organismos no solo deben promover la competitividad del sector productivo, sino que además tienen una demanda preexistente, que es la de fomentar la inclusión social incorporando a todos los actores de los territorios en la apropiación de las nuevas tecnologías. Es por eso que este tipo de aporte se torna fundamental para revitalizar las discusiones sobre las políticas públicas desde los territorios, las oficinas y los laboratorios. Dada la calidad de las contribuciones inéditas que presenta esta compilación, consideramos que este libro constituye una contribución relevante para el público interesado, independientemente del conocimiento previo sobre la temática.

**Primera parte.  
Aportes conceptuales  
y metodológicos  
para el abordaje  
de las políticas públicas**



# Políticas públicas: una aproximación desde la Ciencia Política

CARLOS M. VILAS

## 1. Introducción

El argumento central de este trabajo es el carácter político de las políticas públicas, sin desconocimiento de la variedad de cuestiones técnicas, administrativas, científicas y fiscales que intervienen en su elaboración e implementación.

Las políticas públicas son enfocadas como ámbito y herramienta de imbricación del Estado con la sociedad, instrumentos para el logro de los objetivos hacia los que los gobiernos se encaminan a través de diversas modalidades de interacción con otros actores políticos y sociales, incluidos los del sistema regional o global. Brindan una aproximación a la distribución del poder y a la desigual capacidad de los actores para instalar significados, ideas, creencias y valores en la sociedad y en el Estado. Por eso, el enfoque relevante –aunque no excluyente– para su estudio es el de la Ciencia Política, que tiene por objeto propio y específico la construcción, la organización y el ejercicio del poder político de acuerdo con fines considerados de beneficio general.

Este texto se organiza en dos secciones. La primera pasa revista de las principales cuestiones que abonan la actual relevancia del análisis de políticas públicas en los programas académicos de ciencias políticas y administrativas, y en el desenvolvimiento de agencias públicas, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales. Esa relevancia deriva de los cambios experimentados en la estructura política y económica mundial y en las agendas de la reflexión académica a partir del estallido del sistema de Bretton

Woods en la década de 1980. Se sostiene que ese origen incidió en el sesgo predominante de la agenda de trabajo hacia áreas determinadas del involucramiento gubernamental y en la tendencia analítica hacia la descontextualización de las políticas y su ejecución. La fuerza de su instalación alimentó la inercia de muchos círculos académicos y mantiene vigentes enfoques que han devenido anacrónicos por las transformaciones ulteriores de las circunstancias que les dieron andamio; en particular, la desatención al contexto político, ideológico y económico-financiero en el que la política y las políticas se desenvuelven.

Explicitado este modo de instalación del tema, la sección siguiente explica, desarrolla y ejemplifica qué hay de político en las políticas públicas y qué hay en ellas de público, en lo referido tanto a su propia naturaleza como resultado de una construcción y un ejercicio de poder, como a su involucramiento instrumental en el desenvolvimiento de la vida colectiva.<sup>1</sup>

## 2. Itinerario de un concepto

En su obra ya clásica, Meny y Thoenig (1989) encontraron en el desarrollo del *welfare state*<sup>2</sup> “un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas”. La expansión de las áreas de incumbencia del Estado respecto del esquema canónico del *laissez faire* (“dejar hacer”, en la traducción del francés) liberal, el ingreso del capitalismo a nuevas modalidades de desarrollo y la mayor complejidad de los mapas sociales instalaron la preocupación por la eficacia de las herramientas utilizadas por los gobiernos. La proposición expresa en términos generales una visión europeo-occidental del asunto, particularmente por su relativa desatención del contexto

---

<sup>1</sup> La base teórica de los argumentos es desarrollada en una obra anterior del autor (Vilas, 2013).

<sup>2</sup> “Estado de bienestar”.

internacional en el que las naciones de esa parte de Europa estaban inmersas tras la segunda gran guerra del siglo XX.

También en Estados Unidos, donde el desarrollo de un estado de bienestar fue más ambiguo, la consideración del tema recibió un fuerte impulso en la década de 1950, aunque por razones diferentes. Convergieron ahí dos líneas de atención, rápidamente entrelazadas por la dinámica de los acontecimientos.

Por una parte, el interés en dotar a los estudios políticos de una base positiva en las acciones de gobierno. Hito fundamental fue la publicación en 1951 del libro organizado por Daniel Lerner y Harold Lasswell *The policy sciences (Las ciencias de la política)*, que reunió un conjunto de colaboraciones con el objetivo de sentar las bases de un estudio científico que sirviera de soporte racional a la formulación de políticas en torno a problemas. A esa década pertenecen también las obras de David Easton acerca del sistema político como sistema insumo-producto (1953) y de Herbert Simon sobre la racionalidad en la toma de decisiones (1957).

Por otro lado, la presencia político-militar soviética en Alemania y Europa Central tras la derrota del régimen nazi, y la competencia entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) por la influencia sobre los países que en esos años protagonizaban el movimiento de descolonización –el Tercer Mundo– se convirtieron en los problemas centrales de la política de los gobiernos estadounidenses, tanto exterior como interna (por ejemplo, la “cacería de brujas” del senador Joseph McCarthy).

Bajo la denominación genérica de “desarrollo político” fueron impulsados programas de asistencia política y militar dirigidos a Asia, África y Oriente Medio, que incluían un amplio financiamiento a instituciones universitarias y académicas, como complemento del estímulo al desarrollo capitalista de las economías de las antiguas colonias.

El objetivo consistía en promover la transformación de los estados recientemente independizados –prácticamente tribales– en estados más o menos modernos que dieran un

uso racional a los fondos de la cooperación económica e institucional proveniente de Estados Unidos y las antiguas metrópolis, y previnieran la expansión del comunismo. Por ambas vías, los estudios de desarrollo político y las teorías de la modernización devinieron insumos importantes para la elaboración e implementación de políticas de rediseño de los estados y sus sociedades como arenas en las que se procesaba el conflicto internacional.<sup>3</sup>

En América Latina, región en la que –con excepción de Cuba y las colonias británicas– las formaciones estatales databan del siglo XIX, la preocupación por la eficacia de los gobiernos para hacerse cargo de las condiciones básicas de gobernabilidad de sus sociedades fue detonada por el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y la respuesta estadounidense con la Alianza para el Progreso (1961). Desde el Punto IV del presidente Harry Truman (1949), Estados Unidos venía desarrollando políticas de cooperación con gobiernos de la región en materia de administración financiera, sistemas estadísticos, defensa exterior y asistencia técnica, como complemento de la adscripción regional a su política exterior de confrontación con la URSS. El involucramiento en la organización y el funcionamiento de los estados y gobiernos latinoamericanos fue activado por lo que se interpretó como una intromisión soviética en una región del mundo históricamente considerada por Estados Unidos como su exclusiva zona de influencia (Holden y Zolov, 2000). Se entendía que las múltiples privaciones experimentadas por la mayoría de la población latinoamericana en beneficio de empresas estadounidenses, élites tradicionales y gobiernos leales a la Casa Blanca –pero tremendamente ineficientes– creaban condiciones para eventuales duplicaciones del proceso cubano. También, que los estados y gobiernos de la región debían ser modernizados.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, Lerner, 1958; Almond y Coleman, 1960; Almond y Verba, 1965; Apter, 1965; Pye y Verba, 1965, e Inkeles y Smith, 1974.

La especificidad del campo de estudio acarrió un cambio de denominación: las que hasta entonces eran llamadas –simplemente– políticas, referidas a determinados ámbitos de intervención gubernamental, pasaron a ser políticas “públicas”. La nueva designación implicaba un cambio en las características sustantivas del asunto: mientras las políticas casi siempre habrían tenido un sesgo autoritario “de arriba hacia abajo” (*top-down*), desde un “centro” (el Estado) hacia una “periferia” (la sociedad), y un origen político endógeno a las instancias de gobierno, las políticas públicas serían producto de una interlocución horizontal (gobernanza) entre el Estado y la sociedad, reconceptualizada entonces como “sociedad civil”, una denominación originada en la Inglaterra del siglo XVIII, utilizada en la politología y otras disciplinas en las universidades estadounidenses, pero ajena a las prácticas académicas de América Latina.

Así reformateadas, las políticas estatales, como las llaman Oszlak y O'Donnell (1976), devinieron políticas públicas. Sin necesidad de un cambio de régimen político, la nueva terminología sugería –casi por definición– un sesgo claramente democrático en las acciones de gobierno; en todo caso, una orientación no estatal y eventualmente antiestatal. En el clima político e intelectual de la época, la mutación terminológica y conceptual formó parte de la reacción ante la crisis del Estado desarrollista y la siguiente instalación del neoliberalismo como modo excluyente de organización y de gestión públicas. Lo mismo que con otros aspectos de las prácticas de importación y exportación de teorías, métodos, conceptos y terminologías, el asunto se prestó a mucho debate.<sup>4</sup>

Organismos multilaterales (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]), fundamentalmente dedicados a cuestiones

---

<sup>4</sup> Guillén Romo, 1997; Babb, 2003; Streeck, 2003; Ibarra, 2004, y Vilas, 2011, entre otros autores.

económicas) comenzaron a dirigir la vista hacia la calidad de la gestión pública en los estados receptores de créditos. El estudio de las políticas públicas cobró un nuevo auge a partir del Consenso de Washington (la convergencia de recomendaciones de política de la tríada Fondo Monetario Internacional [FMI]-Banco Mundial-Secretaría del Tesoro de Estados Unidos) y el supuesto de que “achicando” el Estado –el gasto público, la dotación de personal, el aparato administrativo– y transfiriendo recursos, funciones y decisiones públicas al mercado en una agresiva política de privatizaciones y desregulaciones se retomaría la senda de la estabilidad y el crecimiento (Williamson, 1990 y 1993). El viraje hacia el socialismo de mercado iniciado por la República Popular China a fines de la década de 1970 y la implosión de la URSS a inicios de los noventa dieron fuerza adicional a la hipótesis de ausencia de alternativas a la revolución neoliberal.

La reforma política y administrativa y el cambio de las políticas ejecutadas se ubicaron en el centro de las agendas de agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y universidades e institutos de investigación. Estrechamente asociada a un ajuste de las economías a los nuevos términos del capitalismo global, su objetivo era poner a punto la organización y el funcionamiento del Estado reorientando sus objetivos hacia las flamantes condiciones de los mercados globales.

Descartada la existencia de alternativas, la política entendida como elección entre objetivos y estrategias de la acción de gobierno cedió terreno a las políticas y a las modalidades de gestión como herramientas para asegurar un funcionamiento aceptable de lo único racionalmente posible en los nuevos escenarios regionales y mundiales. La política debía ser excluida de la formulación y ejecución de las políticas públicas; los decisores públicos deberían ser aislados de las presiones clientelares, la corrupción y los

compromisos demagógicos típicos de nuestras sociedades (Vilas, 2000).

Igual que en épocas anteriores, la profesión académica en la mayoría de nuestras universidades se adaptó a las nuevas orientaciones, sacando de sus agendas de trabajo la indagación de los objetivos de la política, los efectos que pretendía producir, los frutos que aspiraba a recoger. Habiéndose descartado la existencia de alternativas, no tenía sentido indagar respecto de otras políticas y objetivos; si lo que se hace es lo único que se puede hacer, más relevante que discutir qué cosas hacer es discutir cómo hacerlas.

La racionalidad instrumental fue instalada como un paradigma dominante en el análisis de las acciones de gobierno; la fidelidad abstracta a los esquemas canónicos de la economía neoclásica y a sus agendas de trabajo tuvo lugar a expensas de la indagación de su adecuación a los escenarios en que intentaban aplicarlos, reiterando deformaciones, vicios y frustraciones de largo arraigo. De la síntesis de Harold Lasswell de la esencia de la política (*Politics: who gets what, when, and how* o *Política: quién obtiene qué, cuándo y cómo*, de 1936), la preocupación del análisis de las políticas se centró en “cómo” ellas eran elaboradas; el “quién” se daba por supuesto: el gobierno y los aparatos estatales convenientemente reformateados; el “qué” era aquello para lo cual se afirmaba la ausencia de alternativas; el “cuándo”, lo antes posible, la terapia de shock, el ajuste drástico.

Sin desconocer lo mucho que había para mejorar en la estructura y el funcionamiento de los estados latinoamericanos, pero sin desatender la existencia de un particular contexto político regional, una variedad de estudios vinculó ese achique y redireccionamiento del desempeño estatal a la prioridad asignada en el gasto público al pago de los intereses del endeudamiento externo contraído en décadas previas; el default de la deuda pública de los estados tras el alza de las tasas de interés de la Reserva Federal de Estados

Unidos amenazaba con llevar a la quiebra a los grandes bancos que eran los principales acreedores (Roos, 2019; Streeck, 2013).

Los funcionarios del Banco Mundial, del FMI y de la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos desempeñaron con mejores modales e instrumentos diferentes el papel de las cañoneras del pasado en el cobro compulsivo de las deudas. Las condicionalidades sustituyeron a la artillería; la contracción selectiva y la reorientación de las erogaciones públicas permitieron continuar pagando los intereses del endeudamiento y rescatar a los bancos acreedores. Las reformas introducidas institucionalizaron nuevas modalidades de vinculación de las sociedades nacionales con los actores políticos y económico-financieros dominantes en los mercados globales, y crearon condiciones para una reformulación de los bloques, las alianzas y los conflictos de poder en esas sociedades.

Los resultados son conocidos: reprimarización de las economías, fuerte crecimiento de la pobreza y la desigualdad social, y fragmentación de los mercados de trabajo, principalmente. El ajuste macroeconómico fue, en este sentido, la verdadera reforma del Estado. El FMI –controlado políticamente por la Secretaría del Tesoro del gobierno de Estados Unidos y ésta, por las grandes firmas de bolsa y empresas financieras– se convirtió en árbitro de última instancia de la política de los países endeudados.<sup>5</sup>

Al borde del fin de siglo, el Banco Mundial debió admitir en su *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en cambio* (1997) que el debate no debía centrarse en

---

<sup>5</sup> Sobre la relación entre la Secretaría del Tesoro y las firmas financieras, ver Wade y Veneroso (1998). Estados Unidos cuenta con una cuota de votación en el FMI del 16,5 % del total, seguido por Japón con el 6,1 %, China con el 6 %, Alemania con el 5,3 % y el resto en orden decreciente. La modificación de esta asignación requiere una mayoría del 85 % de votos, imposible de alcanzar sin el consentimiento estadounidense. Los programas son aprobados con el 51 % de los votos, lo que obliga a los estados más necesitados y con menor asignación a emprender arduas negociaciones.

torno al tamaño del Estado, como fuera que este se midiera, sino en su efectividad para alcanzar los objetivos que –grande o pequeño– ese Estado se fijara. En la mirada del organismo, el “Estado efectivo” es el que compatibiliza los objetivos que se plantea con las acciones que diseña y ejecuta y con las herramientas disponibles, un tema que se incorporó a los debates académicos y políticos como la cuestión de las capacidades estatales, conjugando dimensiones políticas y técnicas. Las primeras, referidas a la definición de los objetivos y los recursos disponibles para alcanzarlos, algo que siempre remite a la pluralidad de ideas e intereses de diferentes fuerzas. Las segundas, con relación a los aparatos administrativos y de gestión, y los procedimientos a través de los cuales las decisiones estatales se hacen efectivas.

Esta nueva mirada reconoció la necesidad de desarrollar políticas de mayor alcance que las del Consenso de Washington, especialmente en áreas que por variadas razones no resultan atractivas para la inversión privada (por ejemplo, en materia de preservación ambiental, reducción de la pobreza, atención primaria en salud, educación elemental o desarrollo de infraestructura). La efectividad del Estado debía referirse a su real capacidad de intervención en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y social, y no solo a la calidad instrumental de sus intervenciones, en coincidencia con la reorientación política que estaba teniendo lugar en gran parte del mundo hacia un papel más activo del Estado en el tratamiento de esas cuestiones.

Esta sintética genealogía del tema ayuda a explicar el sesgo de la preocupación por ciertos campos de la práctica gubernamental (sobre todo, políticas sociales y en general políticas sectoriales) y el menor interés por otros (ausencia casi total en materia de política exterior y en política económica, política de ciencia y tecnología), y su énfasis en los requerimientos técnicos de una buena política en detrimento de la articulación de esos requerimientos a la política de gobierno a la que las políticas públicas se espera

que contribuyan. Esto último no debería ser interpretado *a contrario sensu* como una muestra de subestimación de las cuestiones técnicas siempre presentes en la elaboración de las políticas, sino como una aspiración a que ciencia, técnica y política recuperen el lugar que les corresponde en la interminable búsqueda del bienestar general.

### 3. La política en las políticas públicas

Siempre es mejor hacer bien las cosas, oportuna y prolijamente, que hacerlas desprolijamente o a destiempo. El problema radica en que no todo el mundo está de acuerdo en qué consiste “hacer bien” y hacerlo “oportunamente”; mucho menos, “qué cosas” es necesario o conveniente o simplemente posible hacer. Qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo convoca múltiples opiniones. La decisión a la que en definitiva se arriba es política, aunque se base en argumentos científicos, éticos, técnicos o de otra índole, porque implica una intervención de poder que permite resolver el conflicto y pasar a la acción. El rechazo al debate político como parte de la discusión sobre políticas públicas resultó en la aceptación de los objetivos de política económica y financiera del capitalismo neoliberal; significó el descarte de las opciones heterodoxas que varios países de Sudamérica habían comenzado a practicar tras la crisis de 1982, en los inicios de sus transiciones posdictatoriales.

No existe una frontera rígida entre la política y la técnica; es –sobre todo– una cuestión referida al nivel en el que se toman las decisiones pertinentes. Cuando varias opciones aparecen como teóricamente posibles y racionales, la decisión por una u otra no se toma en ese nivel, sino en un plano superior a todas, que es un plano político.<sup>6</sup> El ejercicio del gobierno muestra una gran cantidad de esas

---

<sup>6</sup> El tema se desarrolla en Vilas (2011: 117 y siguientes).

intervenciones en temas respecto de los que hay múltiples opiniones. Por ejemplo, la determinación de la mayoría de edad de las personas para el ejercicio de derechos cívicos o la responsabilidad penal por la comisión de actos ilícitos (a qué edad una persona debe ser considerada responsable de sus actos), la definición de la línea o el nivel de pobreza o del concepto de “necesidades básicas”, el establecimiento o la ruptura de relaciones diplomáticas o comerciales, la composición de la “canasta básica de consumo”, la construcción de cohetes espaciales, el hábito de fumar y muchos asuntos que siempre son contenciosos apelan a variados argumentos y dan lugar a disensos. Se pone fin a ellos mediante una decisión de poder que convierte a un concepto demográfico, psicosocial, técnico, económico o incluso moral en un concepto político de aceptación obligatoria, a partir del cual es posible formular y poner en práctica acciones de gobierno: “La elección entre propuestas conflictivas surge de la política. [...] La interpretación triunfante será aquella cuyos partidarios tengan el poder suficiente para dar a su opinión la fuerza de ley” (Gourevitch, 1993).

### ¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas públicas?

La política es ante todo una actividad práctica. Traduce en acciones las ideas y los conceptos abstractos (bienestar general, soberanía, justicia social, democracia, Estado de derecho u otros) que figuran en proclamas, constituciones, documentos programáticos y similares, y ordena en vista de esos fines los recursos necesarios.

Las políticas públicas son acciones de gobierno, ejecución de poder político aplicada a áreas temáticas y situaciones específicas consideradas problemáticas. Implican el ejercicio del poder asignado a la función de gobierno por los marcos normativos mencionados y de acuerdo con el programa de gobierno de las fuerzas políticamente dominantes. Su diseño y ejecución se desenvuelven como resultado

de una variedad de aspectos: sustantivos (el qué y el para qué de las políticas), modales (institucionales formales y fácticos) y operativos (movilización de recursos, activación de herramientas, escogencia de momentos y tiempos). Todo eso, enmarcado en el sistema de valores e interacciones sociales que configuran el mapa de poder que se resume en el Estado; son “el Estado en concreto” (Padioleau, 1989).

Por tales motivos son terreno de interlocución y también de confrontación entre actores con diferentes visiones, interpretaciones e intereses referidos a lo inmediato del asunto específico que se trata o a las diferentes maneras de encararlo, pero que siempre se vinculan con el modo en que ese tema ingresa a las agendas de acción gubernamental de los actores.

La relación entre política y políticas públicas no es de mera externalidad. Toda política pública requiere una política general basada en una visión estratégica de la realidad, que dota de fuerza espiritual y coherencia a la función de gobierno y brinda una perspectiva de futuro, unidas ambas por el imperativo de la acción efectiva: “Para comprender las elecciones de política hemos de comprender la política que las produce” (Gourevitch, 1993).

En cuanto construcción y ejercicio de poder, esa política es el fundamento constitutivo de las políticas públicas y no simplemente una variable de referencia de la intervención de estas en áreas específicas o frente a problemas o situaciones concretas. Esas intervenciones son expresión de una orientación estratégica que les da unidad de sentido por encima de su multiplicidad. Cuando esa política cambia, también lo hacen las políticas públicas que se articulan con ella, aunque esta transformación no sea automática o inmediata y se registren inercias y resistencias administrativas.

El estudio de las políticas públicas requiere prestar atención a su compatibilidad con la política general que las enmarca y a la que se supone articulan: la medida y el modo en que contribuyen a la producción de los resultados pretendidos por aquella. Por ejemplo, la degradación en

2018 de los ministerios de Educación y Salud al nivel de secretarías, y las consiguientes reducciones de asignaciones presupuestarias y de programas no obedecieron a políticas de educación o salud aunque impactaron en ellas, sino a una respuesta a la crisis cambiaria y financiera desatada a principios de ese año y a las condiciones impuestas por el FMI para la concesión de un crédito. Fueron acciones encuadradas en una política fiscal a la que se apeló para intentar resolver el problema, con claras repercusiones en las políticas educativas y sanitarias.<sup>7</sup>

Este caso señala que, además de la compatibilidad entre diferentes niveles estratégicos de las políticas, es necesario atender al contexto en el que la política es decidida y en el que genera efectos: la configuración estructural, política e institucional del escenario en que se elabora y ejecuta la política, el momento y las circunstancias en que esto tiene lugar, y el modo en que el Estado y las clases –y otros protagonistas sociales e institucionales– articulan con los actores del sistema global o regional de poder, los márgenes de autonomía con que cuenta quien formula la política y los condicionamientos que la acotan (Sklair, 1991).

El contexto no es solamente la base de partida o la plataforma de lanzamiento a partir de la cual la política se produce, sino también el ámbito en que esta genera efectos y en consecuencia introduce modificaciones en él. Posiblemente, el aporte más relevante del análisis de sistemas es el énfasis asignado al efecto de retroalimentación de las políticas respecto del contexto,<sup>8</sup> sin perjuicio del mecanicismo en que ha incurrido a menudo.

Una vez enunciadas, e incluso antes del comienzo de su implementación, las políticas generan efectos en el alineamiento de los actores concernidos por ella, modifican el

---

<sup>7</sup> Ballerini *et al.*, 2020; Migliavaca *et al.*, 2019, y Rodríguez, 2017. Similar degradación se efectuó en otras áreas de gobierno, como Agroindustria, Turismo, Energía y Trabajo.

<sup>8</sup> Por ejemplo, Easton (1951, 1965).

acceso a recursos materiales y simbólicos, e inducen cambios de variada intensidad en las “correlaciones de fuerza”, entre otras reacciones. Quienes ganan incrementan poder y prestigio, los cuales se debilitan en quienes pierden, mientras cambia el contexto respecto del que existía antes de la política. Pero estos efectos no ocurren automática o mecánicamente, sino que forman parte de la dinámica concreta del conflicto político.

Reconocer la inserción de una política particular en la “gran política” a menudo resulta un asunto complejo y en ocasiones se presta a excesos. La crítica a la descontextualización y la pretendida despoltización de las políticas públicas no debe llevar al extremo de diluir la especificidad de las políticas y sus objetivos y características particulares en el manto de la política estratégica. De acuerdo con la vieja alegoría del árbol y el bosque, este no existe sin los árboles que lo integran y lo diferencian de otros, y el desarrollo y las características botánicas de los árboles están condicionados por el suelo en que echan raíces y el bosque y su contexto (por ejemplo, el régimen de lluvias) del que forman parte y en el cual influyen. Del mismo modo, hay una imbricación recíproca entre políticas públicas y la política estratégica que las subsume. Las políticas particulares cobran eficacia y sentido tanto por sus propias características como por la “gran” política que las enmarca, y esta es efectiva en la medida en que las políticas particulares resulten coherentes con sus lineamientos y fines.

Tan relevantes como la consistencia “interna” de la política, la coherencia entre su formulación y su ejecución, y su eficiencia en el manejo de los recursos asignados es su adecuación a la “gran política” que les da fundamento. Normalmente, la mayoría de las personas solo percibe las acciones puntuales y las características externas de una política en lo que las afecta directamente.

Por ejemplo, la mamá o el papá que llevan a su hijita o hijito a un vacunatorio u otra instalación sanitaria solo “ven” la vacuna que le aplican al infante o las condiciones

ambientales inmediatas en que se efectúa el acto vacunatorio; experimentan la política en concreto. Que la vacunación sea gratuita o arancelada, voluntaria u obligatoria, que habilite o no la percepción de una renta a jefas de hogar en condiciones de precariedad social, que sea o no una condición de ingreso a la escolaridad del infante, que la instalación donde la vacuna es aplicada y quien la aplica pertenezcan al ámbito estatal, al comunitario o al privado, que la vacuna sea de producción nacional –y, en este caso, elaborada por laboratorios estatales o privados– o importada, y en tal hipótesis las condiciones de importación y otra cantidad de cuestiones, contribuyen a definir la política general de salud de la que el acto de vacunación forma parte. En general son asuntos que “no se ven” pero inciden enormemente en el hecho concreto de la vacunación y en la efectividad con que se logra el objetivo específico. Son variantes que contribuyen a definir una determinada política de salud respecto de otros tipos de políticas de salud técnicamente posibles. A su vez, la intersección de esa particular política de salud con las políticas que se diseñan e implementan en campos vinculados de manera relevante con ella –como educación, seguridad social, vivienda y asistencia– integran la política de salud a una determinada política social. En conjunto con decisiones y acciones emprendidas en otras áreas de incumbencia gubernamental (como medio ambiente, infraestructura, relaciones laborales, transporte e investigación científica), aquella vacuna, que es objetivación en un caso concreto de la política de salud que integra la política social, forma parte –por ejemplo– de una política de bienestar, que en definitiva es la “gran política” que da sentido y proyección al pinchazo que recibe el nene o la nena.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Lo anterior no excluye que esa gran política apunte a otro tipo de objetivos a los que la salud pública y el bienestar general resultan funcionales: por ejemplo, el prestigio internacional del gobierno que cosecha éxitos en estos campos, la gloria del gobernante que lo conduce (un premio Nobel, una posición de relieve en un organismo internacional o un doctorado *honoris causa*) y el enriquecimiento a través de negocios con proveedores de vacunas

Este ejemplo grafica la intersectorialidad de las políticas, un efecto de la variedad de causas que concurren a la generación de un problema público y de la contribución de diversos organismos y sectores públicos y privados en la prevención o la atención de situaciones originadas en otra variedad de causas relacionadas entre sí y en la generación del efecto buscado.

Aunque se difundió en la segunda mitad del siglo pasado, el concepto de intersectorialidad apunta a una realidad más antigua. Uno de los casos más claros es la articulación de las políticas de producción industrial y agropecuaria, de ambas con las de investigación científica y tecnológica, comercio exterior y educación, y de todas ellas con la política financiera. La intersectorialidad tiene un doble alcance: 1) sustantivo, que remite a la intersección de la política particular con otras del mismo o distinto campo de problemas y 2) organizacional, en cuanto esa variedad requiere del involucramiento de múltiples agencias gubernamentales y actores del ámbito privado y la consiguiente coordinación de las intervenciones de los involucrados, un asunto más complejo de lo que a menudo se piensa.

No es infrecuente la competencia entre organismos por la asignación presupuestaria de recursos o las rivalidades y celos entre agencias públicas y sus funcionarios. Esto favorece la persistencia de un enfoque fragmentado y contribuye a que las instancias de coordinación –creadas para asegurar coherencia en las acciones en la perspectiva de la agenda integral de gobierno– enfrenten limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos. La coordinación resulta, en muchos casos, una yuxtaposición de aspectos parciales, sobre todo cuando el organismo coordinador tiene menor nivel institucional o político que las unidades supuestamente coordinadas o cuando la coordinación carece de un

---

y demás insumos o de infraestructura sanitaria, entre otros. Una cosa no es incompatible con la otra porque, en la vida real, lo sublime suele ir enredado con lo mezquino: Hegel lo llamó “astucia de la razón”.

enfoque estratégico y holístico del aporte de las políticas de cada campo a la “gran política” que impulsa la acción de gobierno. Es esta una situación que se registra tanto entre políticas públicas y los organismos con incumbencia en ellas como entre distintos niveles de gobierno. La coordinación no es por tanto un ejercicio de técnica administrativa o presupuestaria, sino una función política.

La gravitación creciente –en las agendas gubernamentales y no gubernamentales– de los derechos humanos, la igualdad de género y la problemática ambiental contribuyó a instalar el concepto de transversalidad como una potenciación de la intersectorialidad. Como modo de implementación de políticas públicas, apareció en Suecia a principios de la década de 1990 en el marco de la política de promoción de la igualdad de género y se internacionalizó en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, celebrada por las Naciones Unidas en Pekín, China, en 1995 (Serra, 2005). Su objetivo es preservar la especialización técnica de la política y al mismo tiempo cooperar en el diseño y la ejecución de acciones de otras políticas en las que la cuestión específica está presente, aunque usualmente no de manera explícita. En Argentina, un documento reciente de la Oficina de Presupuesto del Congreso nacional identificó una amplia variedad de estas políticas, además de la igualdad de género (OPC, 2020).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> El informe presta atención a las áreas siguientes: jubilaciones y pensiones, políticas de ingresos; niñez y adolescencia, infraestructura social y productiva, educación, formación y desarrollo del conocimiento, políticas de salud, políticas de discapacidad, políticas de defensa y seguridad, fomento de la producción, innovación y tecnología aplicada, políticas de inserción laboral y empleo, cooperativas y mutuales, políticas alimentarias, políticas de apoyo a las pymes, ambiente sostenible, y justicia y derechos humanos. Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció lineamientos sobre transversalidad de género en empresas y sociedades del Estado (JGM, 2020). Ver también la Ley Yolanda (ley N.º 27.592, B. O. 15 de diciembre de 2020), sobre capacitación de trabajadores y funcionarios de la Administración Pública Nacional en el cuidado del ambiente y el desarrollo sustentable.

Los casos mencionados no son los únicos, aunque sí los más notorios, por los virajes recientes de los enfoques metodológicos en el análisis de esas cuestiones. Nadie pone en duda, por ejemplo, la transversalidad de la política fiscal o de educación; por definición, dos de las políticas más tradicionalmente transversales. En realidad, toda política pública es transectorial en alguna medida, como corolario de la complejidad de la realidad social y de los problemas que encara.

La intersectorialidad de las políticas públicas favorece la apreciación de conjunto de las políticas y los asuntos a los que refieren, su recíproca coherencia y su adecuación a la política hegemónica de la función de gobierno, pero también abre las puertas a controversias sobre la caracterización de las políticas individuales, sobre todo respecto del objetivo o los objetivos que pretenden alcanzar tanto la política misma como el gobierno o la coalición que la impulsa y que a menudo va más allá de lo específico o sectorial.

Tras el estallido de la crisis de 2001 se suscitó un debate público en torno al programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, impulsado a principios de 2002 por la presidencia interina de Eduardo Duhalde. El programa, uno de los antecedentes de la Asignación Universal por Hijo (AUH) de 2009, contemplaba la transferencia de ingresos, la asignación de alimentos básicos y la provisión gratuita de medicamentos, condicionadas a ciertas contraprestaciones. ¿Se trataba de un programa de combate a la pobreza extrema en un contexto en el que esta había crecido exponencialmente?, ¿una política asistencial de reinserción social a través de empleos de emergencia y estímulo a la escolaridad de los niños y las niñas de hogares extremadamente vulnerables?, ¿una política para el apaciguamiento del humor social en medio de la turbulencia social de la época, o por lo menos para recuperar cierta normalidad en la vida política? En síntesis: ¿una política social de emergencia que remitía a la bandera peronista de la justicia social o una política de control público que no excluía acciones de represión a la

protesta masiva? Esas y otras lecturas alimentaron conflictos por el significado que diferentes actores asignaron a la política en cuestión.<sup>11</sup>

La lucha por el significado es una lucha por el poder entre diferentes visiones, interpretaciones e intereses (Bourdieu, 1991). No todo conflicto de poder es en sí mismo político, pero la interpretación triunfante es en definitiva la que postulan los actores con mayor eficacia en la construcción y el ejercicio de poder. Una misma política pública varía de significado según sea la política estratégica a la que distintos actores, analistas u observadores la adscriben.

A fines de 2005, el gobierno del presidente Néstor Kirchner decidió saldar el endeudamiento ante el FMI incluyendo las cuotas aún no vencidas. Una fuerte crítica argumentó que con esa decisión se asignaban reservas monetarias a deudas todavía no exigibles y se cortaba la relación con un organismo financiero que otorga créditos a tasas menores que las del mercado; desde este punto de vista financiero se trataba de una opción desacertada e irracional. Al contrario, el gobierno y quienes apoyaron la decisión señalaron que tal medida ponía fin a las presiones financieras y políticas del FMI, que en el pasado había impuesto la adopción de políticas de efectos desastrosos (como la crisis de 2001 había puesto en evidencia). Se agregaba que la reactivación económica en curso y la mayor eficacia de la recaudación tributaria permitirían recuperar reservas en el corto plazo. También se indicó que la cancelación permitiría definir acciones de política económica con un mayor grado de libertad tanto en asuntos internos como en las relaciones internacionales: el FMI había actuado como persistente instrumento de presión y agencia de representación de los sectores de poder económico más concentrado y articulado

---

<sup>11</sup> CELS, 2004; Vilas, 2005, y Del Tronco Paganelli, 2005. Inicialmente financiado por el Banco Mundial, el programa involucró a varias agencias gubernamentales (ministerios de Desarrollo Social, Salud, y Trabajo y Empleo, que era el órgano de aplicación) y creó varias instancias asesoras y de coordinación en los tres niveles de gobierno.

a instancias extranacionales de decisión. En consecuencia se habría tratado –desde la perspectiva gubernamental– de una opción política racional. De acuerdo con algunos observadores habría existido una tercera opción a medio camino entre pagar y no pagar: pagar estrictamente la deuda vencida, en vista de sacarse de encima las presiones de más corto plazo del FMI, pero mantener una relación fluida con un organismo cuyo aval era exigido por el Club de París para regularizar su relación con Argentina.

Se advierte que diferentes “grandes” políticas (de desarrollo, bienestar general, ampliación de espacios de autonomía decisoria, preservación de relaciones con organismos financieros multilaterales u otras) acuerdan distintos alcances y significados sobre la política específica (desendeudamiento del FMI). La “opción” depende de consideraciones políticas respecto de las cuales la cuestión específica resulta subordinada; en el ejemplo, la valoración de qué se gana, se deja de ganar o se pierde con una u otra decisión surge de consideraciones estratégicas de las que la política de desendeudamiento es herramienta. Correlativamente, esa política estratégica existe en la medida en que las políticas particulares resulten eficaces en el logro de sus objetivos específicos y coherentes con el diseño y el objetivo general. En el caso de referencia, cancelar toda la deuda con el FMI pareció la opción más acertada y articulaba con la política de desendeudamiento que el mismo gobierno estaba ejecutando con otros acreedores externos (Val, 2019). Como afirma el ya citado Gourevitch, “para comprender las elecciones de política hemos de comprender la política que las produce”.

## Problemas y agendas

Más arriba se expresó que las políticas públicas están dirigidas a la resolución de problemas. Sobre esto no hay controversia; sí la hay respecto de qué es o qué se considera un problema de política pública. La respuesta fácil sería: “Problema es lo que ingresa a la agenda de políticas de gobierno”.

Pero incurre en una petición de principio: la agenda se integra de problemas a encarar, y problemas a encarar son los que integran la agenda. Al mismo tiempo, esa respuesta lleva implícita la suposición de una única agenda, la del gobierno, y deja de lado las de otros actores y la eventualidad de conflictos entre agendas, es decir, entre actores.

Los problemas no tienen existencia por sí mismos, sino a partir de cierta mirada o valoración, como surge de los casos mencionados más arriba. Son construcciones colectivas de acuerdo con circunstancias, momentos y enunciaciones. No basta con que algo sea perjudicial o esté muy difundido para que se lo considere un problema: hasta muy recientemente, la violencia contra las mujeres, las niñas y los niños no era considerada un problema susceptible de intervención gubernamental; salvo situaciones extremas, era un asunto “doméstico”. Algo similar puede decirse respecto de la pobreza masiva, la emisión de gases invernadero, la explotación laboral y el monocultivo, entre otros aspectos. La valoración social negativa de algo permite denunciarlo y censurarlo ética o ideológicamente, pero es insuficiente para convertirlo en un problema que amerite tratamiento político. Para esto se requiere incorporarlo a una agenda de acción política, sea del gobierno o de otro actor con aspiraciones a desempeñarse como tal o con capacidad para influir en aquel.

La pluralidad de actores se manifiesta en una pluralidad de construcciones posibles. En la vida real, las personas y las organizaciones a las que estas adhieren no tienen igual capacidad o poder para construir problemas de política. “Las ideas dominantes en una época son las ideas de la clase dominante”, postularon Marx y Engels. Gramsci demostró que una de las manifestaciones de esa dominación consiste en la superior capacidad de entrenar a la gente en percibir e interpretar la realidad de manera que convalide la dominación y la metamorfosee en sentido común. Althusser denominó “aparatos ideológicos del Estado” a las instituciones públicas y privadas encargadas de estimular esa

metamorfosis: escuelas, medios de comunicación, iglesias, la familia; la sociología funcionalista presenta todo esto como mecanismos de control social. En lo que refiere a nuestro asunto, significa que el poder –político, económico y simbólico– condiciona quiénes y cómo construyen un problema y proponen acciones; está presente en la forma en que los problemas son definidos y emplazados en un determinado marco de significado, de manera que ciertos actores resulten excluidos de la participación en la construcción y el tratamiento del problema.

La porosidad de las relaciones Estado-sociedad favorece que problematizaciones formalmente generadas en el primero sean resultado de la gravitación cultural, política o funcional de actores de la segunda que configuran el arreglo de poder que orienta al Estado; actores que se desempeñan en áreas consideradas indispensables por los gobiernos y que en diversas circunstancias ocupan, a través de sus propios funcionarios, posiciones institucionales de autoridad política –grandes empresas comerciales e industriales, bancos, corporaciones titulares de patentes científicas o técnicas e iglesias– que gravitan en las decisiones de política pública y en la orientación general del gobierno. El nombramiento de gerentes y CEO<sup>12</sup> de grandes corporaciones de negocios como ministros en el gabinete del presidente Mauricio Macri, en áreas en las que se desempeñaban las empresas u organizaciones que hasta entonces dirigían, tuvo como efectos drásticos cambios de política en áreas estratégicas de gobierno (Canelo y Castellani, 2016). Un número importante de altos funcionarios de las áreas de política financiera y monetaria provino sin escala intermedia de grandes bancos y casas de bolsa estadounidenses.

Asumidos por el Estado, los intereses y las preferencias particulares adquieren carácter público e imperatividad

---

<sup>12</sup> Siglas del inglés *chief executive officers*, cuya traducción genérica en español es “primeros ejecutivos”.

universal. Inciden en esto algunas características de las economías capitalistas. Aunque formalmente “privadas”, las actividades desarrolladas desde el mercado por estos actores tienen un incuestionable impacto público que otorga fluidez adicional a la convencional separación público/privado (Lindblom, 1977; Gourevitch y Shinn, 2005) y refuerza la dependencia del poder político respecto del poder económico, particularmente en sociedades de la periferia global. Un estilo corporativo del desenvolvimiento de la política en cuanto lucha de poder que no se circunscribe a los propietarios y funcionarios del capital. Dirigentes y representantes de organizaciones sociales y sindicales suelen incorporarse, aunque con menor frecuencia, a áreas de gobierno de formulación y gestión de políticas relacionadas con asuntos relevantes para las organizaciones que representan o de donde provienen (ver, por ejemplo, Perelmiter, 2016).

El lenguaje que construye el problema le asigna un origen o causa, define quiénes son las autoridades en el tema y prefigura la respuesta de política: “Describir es prescribir”, explicó Bourdieu. Si la pobreza es simplemente un problema de falta de dinero, como sugirió –posiblemente con ironía– el economista John Kenneth Galbraith (1982), la forma más directa de hacerse cargo de la cuestión es transfiriéndoles ingresos a quienes carecen de ellos: desde subsidios al ingreso temporal “de ciudadanía”, sin necesidad de indagar mucho las causas de la carencia. Los instrumentos para tal fin básicamente son monetarios, de involucramiento fiscal, y saber de economistas y contadores. El asunto es mucho más complejo cuando la pobreza es considerada un fenómeno multicausal enraizado en el mercado de trabajo, la calidad ambiental y la vivienda.

Los debates suscitados en torno a algunos instrumentos de la política social del gobierno del Frente de Todos durante la pandemia ilustran hasta dónde diferentes construcciones de un problema conducen a diversas recomendaciones de intervención gubernamental y al protagonismo político de distintos actores (Vilas, 2021).

La construcción de un problema se inicia con su enunciación, algo en lo que ha insistido la corriente constructivista de las políticas públicas.<sup>13</sup> El nombre instala el asunto en un universo de significado, establece quién debe hacerse cargo y convoca intervenciones públicas. Referir como guerra o combate a las drogas una política dirigida a prevenir y disuadir el consumo de sustancias peligrosas coloca el tema en el ámbito del delito, del Código Penal, de la intervención de las fuerzas de seguridad, cuando desde otra perspectiva es considerado –ante todo– un problema de política de salud; por lo tanto, con la intervención prioritaria de agentes de ese campo. Para evitar confusiones y ambigüedades terminológicas que tienen impacto en el acceso a derechos y a recursos, la ley N.º 27.118 se refiere a la “agricultura familiar, campesina e indígena”; así, lo que en otros tiempos y contextos hubiera podido ser sospechado de alentar una reforma agraria se convirtió en “construcción de una nueva ruralidad”. La denominación equivalencial engloba formaciones socioproductivas y sujetos con particularidades constitutivas y funcionales específicas, a partir de la precariedad derivada de la insuficiente dotación de tierra y otros recursos, y pone fin a discusiones sobre la caracterización de los “beneficiarios” de la política.

Las políticas públicas construyen a sus propios sujetos. Marcos (2019), Hang *et al.* (2015) y Sislian (2013) lo ponen de relieve en el análisis de políticas de desarrollo rural precedentes a la que se acaba de mencionar; el desenvolvimiento de su ejecución y la intervención directa o indirecta de otros actores, la alteración del contexto por estos y otros factores contribuyen a modificar el modo en que la política “ve” a sus sujetos. Nesprias (2021), Deux Marzi (2020) y Hudson (2018) revelan efectos equivalentes en sus análisis de políticas referidas a organizaciones de trabajadores urbanos precarizados y a su relación con el mercado formal

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, Edelman, 1991; Roth, 2008; Casar y Maldonado, 2008, y Cejudo, 2008.

de trabajo, las políticas que se implementan a partir de él (seguridad social, protección laboral y demás) y las agencias públicas respectivas. Schamber (2012) enfoca la experiencia de los trabajadores de la recolección de residuos urbanos en el recorrido de un proceso que fue desde la represión oficial a su reconocimiento institucional como trabajadores.

La vida en sociedad está cargada de cuestiones que la gente considera insatisfactorias y que deberían ser enmendadas o eliminadas. Eso es insuficiente para que lleguen a constituirse en problemas públicos que convoquen una intervención de la política. Para que tal cosa ocurra, los agravios deben vincularse con valores sociales desatendidos y articularse a actores concretos con voluntad y capacidad para instalar el asunto en un debate que convoque a un público más amplio que quienes plantean inicialmente la demanda y que muestran capacidad para neutralizar posiciones adversas. A menudo, la literatura académica refiere preferencialmente a actores sociales. Se asume una frontera estado/sociedad de una nitidez institucional que no se compadece con las realidades de muchas de las formaciones estatales del mundo real, en el que las cosas son mucho más complicadas que lo que habitualmente imagina.<sup>14</sup> Se practica también un enfoque selectivo: llama la atención –por caso– la excepcionalidad de los estudios referidos al involucramiento de actores del mundo empresarial en la promoción, el diseño o el veto de políticas públicas (por ejemplo, Schneider, 2004) frente a la abundancia de estudios sobre la participación “social”.

El análisis de redes en la elaboración y ejecución de políticas muestra una dinámica imbricación público-privada (por ejemplo, Zurbriggen, 2011; Nogueira, 2015). Actores del espacio estatal se involucran en la instalación “social”

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Medellín Torres (2004); Zarazaga y Ronconi (2017). O'Donnell (1993) graficó como “zonas marrones” estas y otras disonancias de varias democracias latinoamericanas con el modelo canónico del liberalismo.

de problemas para potenciarla, aportando saberes, recursos, experiencia y –a menudo– sus propias concepciones. Piénsese por ejemplo en el activo involucramiento estatal en el debate público sobre la concentración de la propiedad de las grandes cadenas de multimedios de comunicación, que abonó el terreno para el tratamiento legislativo de la cuestión. Pettinicchio (2012) lo denomina “activismo institucional”.<sup>15</sup>

La instalación de un tema como problema de política pública y eventualmente como parte de la agenda de gobierno es una cuestión de arreglos institucionales y del tipo de régimen político, y no solo de la dinámica “interna” del ámbito social. Los primeros habilitan o inhiben la participación de ciertos actores, y establecen los tiempos y las formas de participación; la articulación con el régimen político –con las élites políticas y burocráticas que se desempeñan en sus espacios institucionales– genera variadas modalidades de intercambio y tironeo respecto de qué hacer y cómo hacerlo. Las convergencias y los conflictos introducen modificaciones en la formulación inicial del problema y en las acciones para encararlo, como parte del *quid pro quo*<sup>16</sup> de la negociación política.

La creación del salario social complementario en 2016 mostró el desenvolvimiento de un proceso incremental de construcción política de las organizaciones de trabajadores de la economía popular que potenció lo que inicialmente era una demanda sectorial, hasta incorporarla a la agenda del Poder Legislativo. Estableciendo o ampliando alianzas con las centrales sindicales y la Iglesia católica, combinando acciones directas e institucionales, formulando demandas

---

<sup>15</sup> Nogueira (2015) destaca el rol protagónico del Estado en las redes que se desenvuelven en torno a la política de desarrollo rural. Nosetto (2014) y Salomone (2019) dirigen su mirada a la intervención de los tribunales como actores de veto o de habilitación de políticas públicas. Aenlle (2013) discute la gravitación de los prejuicios y otros factores subjetivos de elementos de las burocracias en la implementación de las políticas.

<sup>16</sup> “Transacción”.

simultáneas a los poderes Ejecutivo y Legislativo, e identificando actores políticos estratégicos en ambas funciones, las organizaciones obtuvieron la aprobación de la ley N.º 27.345 y de medidas complementarias para garantizar la gobernabilidad de un régimen político amenazado por un creciente desprestigio social (Maneiro y Núñez, 2021; Natalucci y Morris, 2019).

### Políticas públicas y participación social

Se afirmó más arriba que la elaboración de las políticas públicas pone de manifiesto un proceso de interlocución entre el Estado y la sociedad; como dice Souza (2006), son “el gobierno en acción”. Las modalidades y los alcances de esa interlocución, los sujetos que toman parte en uno y otro ámbito, y la mayor o menor eficacia de su participación en la formulación de las políticas varían de acuerdo con la estructura de poder social institucionalizada como Estado, con las características del régimen político, con los asuntos que son su objeto y con sus modalidades y estrategias de acción.

La renovación de la atención sobre el tema en las décadas finales del siglo pasado reorientó el significado y alcance conceptual de lo “público” de las políticas. Según el nuevo enfoque, las políticas no son “públicas” porque de una u otra manera, directa o indirectamente, inciden en el desenvolvimiento de la vida en sociedad o son el resultado de decisiones de gobierno y cuentan con la eventualidad del recurso a la coacción legítima, sino porque están abiertas al debate de actores de la sociedad no contemplados por los mecanismos institucionales de la democracia representativa, o por lo menos actúan como complemento o contratenencia a su efecto inherentemente centralizador.

La reconceptualización remite a las teorías de la deliberación pública (Barber, 1984; Bohman, 1996, y otros) y a las amplias movilizaciones sociales que se desarrollaron en respuesta a las crisis del “estado de bienestar” y el “socialismo

de estado” en Europa y Estados Unidos, y que enmarcaron a las transiciones posdictatoriales en América Latina. Con diferencias de alcance y de énfasis, los “nuevos movimientos sociales” planteaban demandas sobre asuntos como medio ambiente, género y migraciones, ausentes de las agendas políticas; cuestionaban el verticalismo de las prácticas estatales e impulsaban la adopción de modalidades de democracia participativa. Coincidieron cronológicamente con la crisis del sistema de Bretton Woods y el embate neoliberal contra el Estado desarrollista, al que se consideraba responsable de los problemas contra los cuales reclamaban las sociedades movilizadas. Por razones diversas, unas y otras críticas convergían en el enjuiciamiento al Estado. Integradas a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito sobre la necesidad de descentralizar las políticas públicas y desescalar las facultades decisorias públicas desde el nivel nacional a los niveles subnacionales (provincias, regiones delimitadas institucionalmente y municipios) como mecanismo para acotar las facultades decisorias del centro, la convergencia permitió redoblar los argumentos contra el desempeño estatal: además de ineficiente y distorsionador, ahora también resultaba antidemocrático.<sup>17</sup>

El éxito en la deslegitimación del Estado disculpó desatender las consecuencias más evidentes de la reformulación conceptual. De acuerdo con ella, existirían políticas estatales que son públicas por estar abiertas a la participación directa de los actores sociales y políticas estatales que no son públicas porque –por su propia naturaleza– el conocimiento de su elaboración y la participación en ellas están limitadas a ciertos actores taxativamente habilitados. Por ejemplo, la política de defensa o la política financiera, o de ciertos campos de la investigación científica, áreas cuyos efectos involucran a todo el mundo, pero cuya eficacia requiere del manejo de saberes complejos o del desempeño de ciertas funciones (ejecutivas, legislativas y militares).

---

<sup>17</sup> Ver BID, 1994; Willis *et al.*, 1999, y Vilas, 2003.

En todo caso, que su elaboración se mantenga fuera de la opinión pública. Sobre todo, áreas de intervención del gran capital local y extranjero: contratistas de equipamiento militar, laboratorios medicinales, bancos, compañías de seguros, corporaciones de medios de comunicación, operadores de comercio internacional, corporaciones tecnológicas y similares; varios de los sujetos más relevantes en la configuración de las estructuras de poder, que contribuyen significativamente a determinar las reglas del juego e incluso el juego mismo.

Una forma nueva –o, por lo menos, específica– de gobernar apareció con esta selectividad en la conceptualización de las políticas: la “gobernanza”. El entusiasmo por la innovación terminológica, que acopla con los cortes y las rupturas de la instalación neoliberal y las nuevas agendas académicas, impide advertir que: a) se trata de un vocablo antiguo, el cual se remonta por lo menos al siglo XVII y a los conflictos de poder que tenían lugar en Francia entre la monarquía y el Parlamento (Graña, 2005); b) tiene un significado genérico, ya que gobernanza no es un (nuevo) modo de llevar a cabo la función de gobierno,<sup>18</sup> sino “el” modo. Todos los gobiernos, en ejercicio de las misiones y funciones que les son propias, entablan relaciones con actores de la sociedad. De acuerdo con la configuración política de las fuerzas que conducen el gobierno, de los objetivos que lo guían, de los contextos y los momentos en que se desenvuelven, la matriz de relaciones incorpora a algunos actores y margina a otros en variadas modalidades de interlocución.

Pierre y Peters, en el inicio de su libro dedicado al tema, dicen: “Pensar la gobernanza es pensar cómo dirigir la economía y la sociedad y cómo alcanzar fines colectivos. [...] La principal actividad de gobernanza es dar dirección a la sociedad, sea directa o indirectamente” (Pierre y Peters, 2000:1, 2; en sentido coincidente, Vargas Paredes, 2011; Canto Sáenz, 2012). Según el Banco Mundial, organismo

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, Natera Peral, 2005; Bevir, 2011, y Martínez Nogueira, 2012.

que reintrodujo el vocablo en un informe de los años ochenta, gobernanza es “el proceso mediante el cual actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas dentro de un conjunto dado de reglas normales e informales que configuran el poder y son configuradas por él” (World Bank, 2017:3; en el mismo sentido, World Bank, 1992).<sup>19</sup> Así es como funcionan los gobiernos, incluso los de corte autoritario; la diferencia fundamental entre el poder político y el poder militar radica, precisamente, en la interlocución con actores de la sociedad.

Michael Mann distinguió dos formas de ejercicio del poder estatal: el “poder despótico” y el “poder infraestructural”. Ambos recurren como *ultima ratio*<sup>20</sup> a la amenaza o el ejercicio de la coacción legítima, pero de manera y con implicaciones diferentes. El primero se ejerce a través de acciones que se deciden y ejecutan sin diálogo o concertación previa con actores de la sociedad (algo así como poder “sobre” la sociedad). El poder infraestructural refiere a la eficacia del Estado en penetrar la sociedad, incluyendo su materialidad (demarcación territorial, diseño de infraestructura de transporte y comunicaciones, y similares), condicionando –a través de una variedad de políticas– un amplio arco de decisiones e iniciativas individuales o grupales al mismo tiempo que se hace cargo de ellas para alcanzar mayor efectividad (Mann, 1991).<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> “[...] *the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power*”.

<sup>20</sup> “Última razón”.

<sup>21</sup> El concepto de “poder infraestructural” de Mann influyó en el de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) de Peter Evans en sus estudios del papel desempeñado por el Estado en el desarrollo industrial acelerado de varios países del sudeste de Asia en las décadas de 1950 y 1960, y de las articulaciones de agencias estatales de planificación con determinados actores económicos y sociales (Evans, 1995). Otros autores han estudiado con enfoques parecidos las transformaciones experimentadas en la República Popular China a lo largo del último medio siglo (por ejemplo, Arrighi, 2007; Ang, 2016 y 2020). En general, este parece haber sido el estilo predominante

Todos los estados administran un cierto equilibrio entre ambas modalidades de ejercicio del poder. Según Mann, un indicador decisivo de la calidad del desempeño estatal es la gravitación creciente del poder infraestructural, de las decisiones y acciones que se adoptan con el involucramiento de actores de la sociedad. Esas decisiones e intervenciones pueden ser activas o pasivas en función de la estrategia escogida: la política consiste en tomar decisiones, pero también en no tomarlas, en consonancia con el célebre *laissez faire, laissez passer*<sup>22</sup> del canon liberal (Bachrach y Baratz 1963, 2009). Recuperando la construcción gramsciana de la hegemonía y la tesis althusseriana de los aparatos de Estado, Lukes destaca la existencia de una tercera modalidad de ejercicio de poder político infraestructural de Mann: la que apunta a provocar efectos en la conciencia –o la mente– de la gente delegando en actores de la sociedad la generación de los efectos conducentes a ese fin (Lukes, 2007).

“Penetrar la sociedad” significa establecer vías de interacción con actores no gubernamentales, con el fin de alcanzar directa o indirectamente los objetivos establecidos desde el Estado. Es evidente, sin embargo, que “organizaciones no gubernamentales” no son solamente las muchas experiencias de organización social que suscitaron el interés de observadores, intelectuales y organismos financieros a partir de la década de 1980, genéricamente incluidas en la denominación “sociedad civil”. También lo son las empresas de negocios y sus asociaciones corporativas. El corolario práctico de la reaparición de la gobernanza es que el poder económico queda afuera de la agenda del estudio y la evaluación de las políticas públicas.

En toda sociedad existe una asimetría de poder entre actores. El Estado es expresión de esa asimetría y ya se dijo que ella puede significar que las normas emanadas de aquel

---

te del desarrollo capitalista “tardío”, incluyendo los casos latinoamericanos exitosos (Pipitone, 1994).

<sup>22</sup> “Dejar hacer, dejar pasar”.

simplemente institucionalicen intereses de actores particulares o que operen acotando la eficacia de la participación social. Las asambleas de usuarios y consumidores de servicios públicos son ilustrativas de la distancia que suele existir entre la teoría de la participación social y la realidad efectiva. Producto de movilizaciones de organizaciones sociales y actores del sistema político en reacción a la privatización de las empresas prestadoras, las asambleas públicas de usuarios y consumidores dan cauce a los reclamos y las iniciativas que configuran escenarios de conflicto en los que el Estado actúa como árbitro. Es, sin embargo, un árbitro especial: es el Estado que impulsó y con pocas excepciones mantiene las privatizaciones, y que a través de reglamentaciones preserva la asimetría de poder de las empresas. Estas deciden qué información ponen a disposición de los usuarios –por ejemplo, estructura de costos y formación de precios– y no reconocen un carácter vinculante a lo decidido en las asambleas. Así, la participación de las asociaciones resultó exitosa en obtener la habilitación institucional de una esfera de incumbencia en la prestación de los servicios y un ámbito donde ejercer “voz” (en el sentido de Hirschman, 1977), pero de eficacia menor en la solución de los problemas de los que se agravan: tarifas excesivas respecto de la capacidad de pago de los usuarios, deficiente calidad de servicios y demás. Una típica ambigüedad de algunas políticas de reforma: amplían la participación social y de esa manera preservan las asimetrías básicas de poder.

Siempre es conveniente tener en cuenta la distancia que existe en la configuración de los sistemas normativos entre la afirmación de un derecho y la reglamentación de su ejercicio. En el campo de las políticas públicas, esa distancia se advierte entre el diseño de la política en su dimensión sustantiva (en el ejemplo anterior, la participación de los usuarios de servicios públicos en asuntos que los afectan directa y cotidianamente) y su efectiva implementación. Una y otra implican distintas formas de participación y la convergencia u oposición de actores que necesariamente

no son los mismos, como tampoco lo son los argumentos que despliegan para el logro de sus objetivos. El estudio de Lucila Nejamkis permite apreciar los realineamientos y diferencias que se suscitaron durante el proceso de reglamentación legal de una política migratoria en cuyos objetivos sustantivos todos los involucrados estaban de acuerdo (Nejamkis, 2013).

## Referencias

- AENLLE, M. B.: “Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4, 135-163, 2013.
- ALMOND, G., Y COLEMAN, J.: *The politics of developing areas*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1960.
- ALMOND, G., Y VERBA, S.: *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1965.
- ANG, Y. Y.: *China’s gilded age: the paradox of economic boom and vast corruption*, Nueva York, Cambridge University Press, 2020.
- ANG, Y. Y.: *How China escaped the poverty trap*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 2016.
- APTER, D.: *The politics of modernization*, Chicago, Chicago University Press, 1965.
- ARRIGHI, G.: *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*, Londres, Verso, 2007.
- BABB, S.: *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BACHRACH, P., Y BARATZ, M. S.: “Decisiones y no decisiones: un marco analítico”, *Gestión y Estrategia* 35, 81-95, trad. del original en *American Political Science Review* 57 (3), 632-642, 1963, 2009.

- BALLERINI, A.; FIGUERAS, A., Y DEL CARLO, C.: “¿Es la salud un derecho?: políticas públicas en tiempos de neoliberalismo”, *Revista de Psicología* 19 (1), 32-47, 2020.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): *Descentralización fiscal: progreso económico y social en América Latina. Informe 1994*, Washington D. C., BID, 1994.
- BANCO MUNDIAL: *Governance and development*, Washington D. C., The World Bank, 1992.
- BANCO MUNDIAL (BM). *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en cambio*, Washington D. C., Banco Mundial, 1997.
- BANCO MUNDIAL: *Governance and the law: world development report*, Washington D. C., The World Bank, 2017.
- BARBER, B.: *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Los Ángeles, University of California Press, 1984.
- BEVIR, M.: “Governança democrática: uma genealogia”, *Revista de Sociologia Política* 19 (39), 103-114, 2011.
- BOHMAN, J.: *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1996.
- BOURDIEU, P.: *Language and symbolic power*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1991.
- CANELO, P., Y CASTELLANI, A.: “La ‘puerta giratoria en el gabinete’: conflictos de intereses y riesgos de captura de decisión estatal”. *FIDE Coyuntura y Desarrollo*, 372, 2016.
- CANTO SÁENZ, R.: “Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública XXI* (2), 333-374, 2012.
- CASAR, M. A., Y MALDONADO, C.: “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, *Cuadernos de Trabajo*, México D. F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- CEJUDO, G.: “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, *Cuadernos de Trabajo*, México D. F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.

- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS): *El Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires, CELS, 2004.
- DEL TRONCO PAGANELLI, J.: “Entre la equidad distributiva y la legitimación política: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina”, *Perfiles Latinoamericanos* 12 (26), 165-197, 2005.
- DEUX MARZI, M. V.: “Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la economía popular y solidaria en el Estado nacional 2015-2019”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 18, 401-427, 2020.
- EASTON, D.: *The political system*, Nueva York, Alfred Knopf, 1953.
- EASTON, D.: *A system analysis of political life*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1965.
- EDELMAN, M.: *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial, 1991.
- EVANS, P.: *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1995.
- GALBRAITH, J. K.: *Anales de un liberal impenitente*, Barcelona, Gedisa, t. I., 1982.
- GOUREVITCH, P.: *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1993.
- GOUREVITCH, P., Y SHINN, J.: *Political power and corporate control: the new global politics of corporate governance*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2005.
- GRAÑA, F.: “Todos contra el Estado: usos y abusos de la ‘gobernanza’”, *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología* 14 (4), 501-529, 2005.
- GUILLÉN ROMO, H.: *La contrarrevolución neoliberal en México*, México D. F., Ediciones ERA, 1997.
- HANG, G. M.; BRAVO, M. L.; FERRARIS, G.; LARRAÑAGA, G.; SEIBANE, C., Y KEBAT, C.: “El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata, Argentina”, *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 114 (número especial 1), 222-231, 2015.

- HIRSCHMAN, A.: *Salida, voz y lealtad*, México, FCE (ed. original de 1970), 1977.
- HOLDEN, R. H., Y ZOLOV, E.: *Latin America and the United States: a documentary history*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- HUDSON, J. P.: “Políticas públicas de promoción de la auto-gestión cooperativa de la alianza Cambiemos”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 15, 173-205, 2018.
- IBARRA, D.: “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”. *Revista de la CEPAL* 82, 7-17, 2004.
- INKELES, A., Y SMITH, D. H.: *Becoming modern: individual change in six developing countries*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1974.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (JGM): “Lineamientos para la igualdad de género en las empresas y sociedades del Estado”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 19, 187-199, 2020.
- LASSWELL, H. D.: “Politics: who gets what, when, how”, *American Political Science Review*, vol. 30, N.º 6, 1174-1176, 1936.
- LERNER, D.: *The passing of traditional society*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1958.
- LINDBLOM, C. E.: *Politics and markets: the world's political-economic systems*, Nueva York, Basic Books Inc., 1977.
- LINDBLOM, C. E.: *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, trad. 1991.
- LUKES, S.: *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI, 2a ed., 2007.
- MANEIRO, M., Y NÚÑEZ, J.: “Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 20, 429-457, 2021.
- MANN, M.: “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Zona Abierta* 57-58, 15-50, 1991.

- MARCOS, M. F.: “Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno: el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 17, 119-140, 2019.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R.: “Institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública?”, *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 18 (30), 53-68, 2012.
- MEDELLÍN TORRES, P.: *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, 2004.
- MENY, I., Y THOENIG, J. C.: *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, 1989.
- MIGLIAVACA, A.; VILARINO, G., Y REMOLGADO, M.: “Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos”, *Revista Educação e Emancipação* 12 (3), 61-92, 2019.
- NATALUCCI, A., Y MORRIS, B.: “¿Superando la fragmentación?: un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017)”, *Astrolabio Revista Digital*, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Nueva Época 23, 2019, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/>.
- NATERA PERAL, A.: “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33-34, 53-65, 2004.
- NEJAMKIS, L.: “La perspectiva de policy networks: apuntes teórico-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley de Migraciones N.º 25.871”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4, 41-65, 2013.
- NESPRIAS, J.: “Transformaciones del movimiento villero y las disputas por el bienestar en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 20, 397-427, 2021.

- NOGUEIRA, M. E.: “Las redes de políticas como herramientas de análisis: notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014)”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* V (1), 51-75, 2015.
- NOSETTO, L.: “Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 223, 93-123, 2014.
- O’DONNELL, G.: “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico* 130, 163-184, 1993.
- OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO (OPC): *Políticas transversales en el Presupuesto 2021*, Buenos Aires, Congreso de la Nación, Publicaciones de la OPC, 2020.
- OSZLAK, O., Y O’DONNELL, G.: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Buenos Aires, Centro de Estudio de Estado y Sociedad, 1976.
- PADIOLEAU, J. G.: *El Estado en concreto*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1989.
- PERELMITER, L.: *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín, Buenos Aires, UNSAM Edita, 2016.
- PETTINICCHIO, D.: “Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy”, *Sociology Compass* 6/6, 499-510, 2012.
- PIERRE, J., Y PETERS, B. G.: *Why the concern with governance now?: governance, politics and the State*, Londres, MacMillan Press Ltd., 2000.
- PIPITONE, U.: *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, México D. F., Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PYE, L. W., Y VERBA, S.: *Political culture and political development*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1965.

- ROOS, J.: *Why not default?: the political economy of sovereign debt*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2019.
- ROTH, A. N.: “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, *Estudios Políticos* 33, 67-91, 2008.
- SALOMONE, M. J.: “Todo fallo es político: fragmentos de ecología política en la Suprema Corte de Justicia de Mendoza”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 16, 365-393, 2019.
- SCHAMBER, P. J.: “De la represión al reconocimiento: derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011)”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 3, 148-176, 2012.
- SCHNEIDER, B. R.: *Business politics and the State in twentieth century Latin America*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004.
- SERRA, A.: “La gestión transversal: expectativas y resultados”, *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Reforma y Democracia* 32, 19-50, 2005.
- SIMON, H. A.: *Models of man: social and rational*, Nueva York, Wiley, 1957.
- SISLIAN, F. E.: “Políticas públicas y agricultura familiar: los acuerdos territoriales de desarrollo rural con inclusión como herramienta para una nueva política de desarrollo rural”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 4, 67-98, 2013.
- SKLAIR, L.: *Sociology of the global system*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1991.
- SOUZA, C.: “Políticas públicas: uma revisão da literatura”, *Sociologias* 16, 2045, 2006.
- STREECK, W.: *The politics of public debt: neoliberalism, capitalist development and the restructuring of the State*, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 13/7, 2013.
- VAL, M. E.: “La política de manejo de la deuda durante el canje de 2005: una estrategia novedosa para la

- reestructuración de pasivos soberanos”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 17, 13-39, 2019.
- VARGAS PAREDES, S.: “Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas”, *Revista Mexicana de Sociología* 73 (1), 105-137, 2011.
- VILAS, C. M.: “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’?: un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Reforma y Democracia* 18, 25-76, 2000.
- VILAS, C. M.: *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Investigaciones, 2003.
- VILAS, C. M.: “Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina”, *Revista Mexicana de Sociología* 67/2, 229-269, 2005.
- VILAS, C. M.: *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, 2011.
- VILAS, C. M.: *El poder y la política: el contrapunto entre razones y pasiones*, Buenos Aires, Biblos, 2013.
- VILAS, C. M.: “¿Asistencialismo, aguante o promoción?: la política social en la pandemia”, *Revista Movimiento* N.º 33, 32-37, 2021.
- WADE, R., Y VENEROSO, F.: “The asian crisis: the high debt model versus the Wall Street-Treasury-IMF complex”, *New Left Review*, 228, 3-23, 1998.
- WILLIAMSON, J.: “What the Washington Consensus means by policy reform”, *Latin America adjustment: how much has happened?*, Washington D. C., Institute for International Economics, 1990.
- WILLIAMSON, J.: “Democracy and the Washington Consensus”, *World Development* 21 (8), 1329-1336, 1993.
- WILLIS, E.; DA CUNHA BUENO GARMAN, C., Y HAGGARD, S.: “The politics of decentralization in Latin America”, *Latin American Research Review* 34 (1), 7-56, 1999.

ZARAZAGA, R., Y RONCONI, L. (comps.): *Conurbano infinito: actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, Buenos Aires, Siglo XXI/Fundación OSDE, 2017.

ZURBRIGGEN, C.: “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”, *Argumentos* 24 (66), 181-208, 2011.



# Ciencias sociales y disciplinas anticipatorias en América Latina<sup>1</sup>

*Desafíos, promesas y “ahora qué”  
de una relación compleja*

ANDRÉS KOZEL Y DIEGO TARABORRELLI

Esta comunicación propone un recorrido en tres etapas: parte de revisar los vínculos entre ciencias sociales y disciplinas anticipatorias, continúa delineando argumentos relativos a qué tipo de disciplinas anticipatorias se quieren promover –especialmente teniendo presente el legado latinoamericano en la materia– y concluye esbozando una serie de reflexiones e introduciendo algunas imágenes (metáforas y analogías) sobre la situación que hoy atraviesa el mundo con motivo de la pandemia de COVID-19. En términos metodológicos, la comunicación es un agrupamiento provisional de anotaciones derivadas de lecturas, aunque también de experiencias e intercambios acumulados por los autores en ámbitos de trabajo asociados a ambas configuraciones de saberes: ciencias sociales y disciplinas anticipatorias.

---

<sup>1</sup> Versión revisada de la comunicación presentada durante la jornada “¿Y ahora qué? Futuro, acción, teoría y práctica: intersecciones entre prospectiva, teoría y ciencias sociales en contexto de crisis sistémica”, organizada en el marco de la carrera de Sociología de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), en Buenos Aires, el 16 de julio de 2020.

## 1. Intersecciones, tributaciones y deslindes

Habría que señalar en primer término que el doble plural –ciencias sociales/disciplinas anticipatorias– no es casual ni gratuito: cada una de las dos configuraciones conlleva grados importantes de diversidad interna. Reconocerlo conduce a anteponer varios bemoles a cualquier tentativa de predicar sobre sus vínculos en general. Por el contrario, un abordaje riguroso siempre se preguntará por sus modalidades concretas de interrelación.

Enseguida corresponde advertir que, aun cuando ambas configuraciones son distintas (difieren en sus cánones, procedimientos y técnicas, y modalidades de autolegitimación), no es adecuado pensarlas como rotundamente ajenas. Las intersecciones y las interacciones han sido más la norma que la excepción. De un lado, el futuro suele ejercer una notable fascinación sobre los científicos sociales; la ha ejercido incluso sobre algunos de sus padres fundadores y figuras clásicas, desde bastante antes del surgimiento de las disciplinas anticipatorias *stricto sensu* (“en sentido estricto”). De otro lado, los cultores de las disciplinas anticipatorias acuden con asiduidad a conceptualizaciones, técnicas y métodos empleados por las ciencias sociales. Suele advertirse que para anticipar escenarios es preciso partir de un buen diagnóstico. Normalmente, este se nutre de aportes de las ciencias sociales: sociología, politología, antropología y economía. Pero la tributación va más allá: las mejores versiones de las disciplinas anticipatorias han ido incorporando una mirada reflexiva y crítica sobre las implicaciones de su trabajo en relación con las dimensiones de la temporalidad. En este afán es palpable la importancia creciente de los aportes de las ciencias humanas, de la teoría de la historia e incluso de las reflexiones en torno a la literatura anticipatoria de ficción.

El hecho de que los científicos sociales se perciban como habilitados para predicar acerca del futuro aun desentendiéndose por lo general de las recomendaciones de los

futurólogos, mientras que los cultores de las disciplinas de anticipación se vean a sí mismos como tributarios de las ciencias sociales, conduce a poner de relieve un rasgo clave del vínculo que interesa examinar: cierta asimetría, en buena medida derivada de un déficit de legitimidad relativo imputable a las disciplinas anticipatorias. De esta comprobación inicial se deriva una imagen del saber anticipatorio como cenicienta de las ciencias sociales. La imagen es interesante, puesto que grafica una asimetría peculiar en la cual hay alguien que situado *a priori* en una posición subordinada, empero, ejerce una gran atracción sobre quien ocupa el posicionamiento superior. Parte de esta problemática parece dejarse apresar acudiendo al enfoque de los campos en su momento perfilado por Pierre Bourdieu: relaciones de fuerza, homologías estructurales, localizaciones y articulaciones en la cartografía del poder social.<sup>2</sup> La legitimidad de un campo determinado –las ciencias sociales y las disciplinas anticipatorias– debe pensarse como un “valor” que nunca es absoluto ni definitivo, sino relativo e histórico. Eventualmente, el campo de las ciencias sociales puede caracterizarse como poco consolidado y de legitimidad “baja” si se lo compara con el de las ciencias físico-naturales, pero aparece mejor posicionado al parangonarlo con el correspondiente al de las disciplinas anticipatorias. El déficit de legitimidad de estas últimas explicaría –en una medida importante– no solo su tributación teórico-metodológica a los desarrollos de las ciencias sociales, sino además su propensión a buscar con denuedo “fuentes exógenas de legitimidad”: acrobacias asociadas a prodigios procedimentales (algo tan elemental como el nombre de una simple técnica o, incluso, de un software puede tener efectos mágicos aquí); emblemas corporativos y asociación con nombres propios que supuestamente

---

<sup>2</sup> Bourdieu, P., “Campo intelectual, campo del poder y habitus de clase”, en *Campo del poder y campo intelectual*, Buenos Aires, Folios, 1983, y del mismo autor, “El campo intelectual: un mundo aparte”, en *Cosas dichas*, Barcelona, Anagrama, 1987.

proveen certidumbres. En suma, toda una imaginería que fue bien satirizada en películas como *Dr. Strangelove*, de Stanley Kubrick, y en novelas como *El congreso de futurología*, de Stanislaw Lem, obras que ya tienen algunos años y que sin embargo siguen asombrosamente vigentes en más de un sentido.

Hay también, quizá, otra diferencia importante entre ciencias sociales y disciplinas anticipatorias. Si bien sería posible decir que los debates sobre la objetividad, la neutralidad valorativa y la entera problemática del compromiso ideológico-político atraviesan tanto a las primeras como a las segundas, sería difícil negar que en las disciplinas anticipatorias prevalece de manera más unilateral la inclinación a la aplicabilidad práctica. Esto puede explicarse atendiendo al hecho de que sus cultores casi siempre se alojan en ámbitos privados asociados al despliegue de estrategias empresariales o en dependencias estatales dedicadas a la programación, la planificación y el diseño de políticas públicas. Este rasgo parece colocar a esas disciplinas en una situación más difícil en relación tanto con las presiones sobre su “utilidad” como con la preservación de sus márgenes de autonomía. Se trata de saberes expuestos a la acusación de estar más o menos inevitablemente ventrilocuizados o domesticados. Dicho con alguna ironía, el mejor futurólogo sería aquel que mejor contribuye a dotar de legitimidad retórica y filocientífica el futuro deseado de su respectivo ventrílocuo o, también –si bien en menor medida– aquel que se entretiene jugando con artificios ingeniosos aunque inofensivos, un modo posible de “escapar” a las tensiones implicadas.

## **2. Triple disposición: orientación normativa, enfoque estructural/multiescalar explicitado y problematización del artificio**

El futuro es, evidentemente, un objeto de estudio con características singulares. Radicalmente se podría afirmar que el futuro –y muy especialmente el futuro humano, que por definición es social– no puede conocerse ni tampoco anticiparse. En esta línea se podría proseguir diciendo que, cuando se indica que se estudia el futuro, en realidad se estudian representaciones sobre el futuro (pasadas o presentes), pero en ningún caso el futuro como tal. Todavía en esta misma línea se podría sostener que en un ejercicio de anticipación inevitablemente se plasman, más o menos sistemáticamente, más o menos persuasivamente, las representaciones que sobre el futuro detenta el grupo que lleva a cabo el ejercicio y, muy centralmente, según se viene indicando, el actor o conjunto de actores que lo ha encomendado y –punto clave– lo financia. Al menos en principio, plantear la cuestión en estos términos no parece ayudar demasiado a quienes buscan robustecer la legitimidad de las disciplinas anticipatorias. Sin embargo, en su brutal radicalidad, el planteamiento puede ayudar a visualizar en qué medida y en qué sentidos específicos cabe pensar que las disciplinas anticipatorias tienden a ser saberes ventrilocuizados, lo que habilita una discusión más franca sobre el punto. Porque sucede lo siguiente: una concepción unilateralmente instrumental de las disciplinas anticipatorias puede desembocar en su cristalización como muñecas de ventrílocuo del “decisor” o del “contratante”, pero una concepción que enfatice de modo igualmente unilateral la necesidad de “escapar” a esa presión enlazada a una defensa poco meditada de la “neutralidad valorativa” puede derivar en un culto a la prolijidad metodológica que reduzca a estas disciplinas a la insignificancia social.

Salvo que las disciplinas anticipatorias posean un coeficiente importante de reflexividad, de criticidad y de

disposición a incomodar, de alguna manera buscando emanciparse del ventrilocuo y a la vez eludiendo buscar el cómodo refugio en el culto al procedimiento. Este culto muchas veces se articula –según se señaló– con la defensa de una no bien meditada “neutralidad valorativa” o también con el culto a cierto ingenuo perspectivismo de los consensos, por el cual quien estudia el futuro termina desempeñando el papel de acopiador-simplificador de las “opiniones” de expertos, ciudadanos y curiosos que participan en seminarios y talleres.

Una salida posible a esa bifurcación decepcionante puede ser la de postular unas disciplinas anticipatorias que asuman abierta y reflexivamente que trabajan desde y para una “orientación normativa”. De hecho, no pocos estudios se han vertebrado a partir del delineamiento apriorístico del escenario deseable. Varios de los más importantes que se llevaron a cabo en América Latina compartieron ese rasgo: *Nosotros, mañana*, de José Luis de Ímaz; los notables aportes de Oscar Varsavsky, y los clásicos estudios dirigidos por Amílcar Herrera: *¿Catástrofe o nueva sociedad?: modelo mundial latinoamericano* y *Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina: riesgo y oportunidad*. No deja de ser importante que la orientación normativa puede “fundamentarse” acudiendo a nuestra propia tradición latinoamericana de estudios anticipatorios, a una zona clave de ellos. Puede fundamentarse, también, acudiendo a nuestra propia tradición latinoamericana de reflexiones en clave utópica, donde destacan aportes como los de Arturo A. Roig, Fernando Aínsa y Hugo Biagini.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, Roig, A. A., “El discurso utópico y sus formas en la historia intelectual ecuatoriana”, en A. Roig (ed.), *La utopía en el Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador - Corporación Editora Nacional, 1987; Aínsa, F., *La reconstrucción de la utopía*, Buenos Aires, Ediciones del Sol, 1999, y Biagini, H., y Roig, A. A., *Diccionario del pensamiento alternativo*, Buenos Aires, Biblos, 2008.

Tratando de avanzar unos pasos en esta línea de argumentación, cabría sostener que de lo que se trata es de promover radicalmente un enfoque anticipatorio concentrado en potenciar una “triple disposición”: disposición a reivindicar decididamente la orientación normativa, disposición a privilegiar un abordaje estructural y multiescalar, explicitando en forma razonada la totalidad de los eslabonamientos argumentales implicados (con lo cual es necesario aproximarse a una mirada emparentada con el enfoque de los sistemas complejos, lo cual requiere de diálogos con las demás ciencias –sociales y no– y sobre todo con las más vinculadas a las tecnologías de disrupción), y disposición a problematizar de manera implacable y constante el entero artificio. Como se dijo, hay excelentes ejemplos de despliegue de esta triple disposición en los estudios de anticipación clásicos de la tradición latinoamericana. Fruto del movimiento pendular de nuestra historia política, el itinerario de nuestra planificación público-estatal está jalonado por experiencias valiosas interrumpidas, truncadas. Esta ciclicidad ha afectado mucho la sedimentación y el desenvolvimiento natural de las disciplinas anticipatorias, tanto o más que el de las ciencias sociales, afectado de por sí.

Más allá –o más acá– de eso, uno de los precios que deben pagar unas disciplinas de anticipación que no se comprometan adecuadamente con la triple disposición aludida es el de tornarse presa fácil para la mirada crítica de las demás configuraciones de saber, entre las cuales se cuentan las ciencias sociales, que tenderán a reducir las peripecias de la futurición al estatuto de simples “estudios de opinión” (lega o especializada) acerca de “aquello que podría llegar a pasar” o, más incisivamente, como ejemplos de pseudosaberes instrumentalizados por poderes en trance de legitimación. Es en relación con esto que se debe ubicar el paralizante complejo de inferioridad de las disciplinas anticipatorias, que enlaza con su eventual insignificancia social. En nuestros países, habida cuenta de la ciclicidad referida, parece ser un trabajo de Sísifo el de promover unas

disciplinas de anticipación reflexivas, incómodas y enlazadas a una orientación normativa crítica, a proyectos de transformación social genuinos.

### 3. Poder, instituciones y deseo

Entre otras cosas, las ciencias sociales enseñan que las instituciones y sus mecanismos de poder tienen una enorme capacidad de condicionar enfoques y lenguajes, modos de ver: se pueden prohibir –más o menos sutilmente– palabras, temas y zonas enteras de la vida social. Una pregunta derivada es qué grado de madurez y qué tipo de arquitectura institucionales son necesarios para alojar y dejar prosperar unas disciplinas de anticipación con tales características en nuestro contexto periférico. Principalísimo, el “derecho a la heterodoxia”, postulado por Sergio Bagú en su clásico ensayo sobre el intelectual, parece ser un derecho todavía más difícil de establecer y garantizar para los interesados en el objeto futuro, arena de disputa por excelencia entre los grupos que compiten por detentar algún tipo de poder legítimo en la vida social.<sup>4</sup>

Unas disciplinas de anticipación como las que aquí se perfilan no deberían renunciar jamás a la tematización frontal de la problemática del poder y de sus efectos sobre las representaciones acerca del futuro.<sup>5</sup> No es una operación honesta eslabonar oraciones unimembres como si fueran estocadas apodícticas, pero se hará ahora de todas formas: decir el futuro es decir el deseo; quien controla el deseo controla bastante, si no todo; reivindicar la orientación

---

<sup>4</sup> Bagú, S., *Acusación y defensa del intelectual*, Buenos Aires, Perrot, 1959.

<sup>5</sup> Cabe insistir: disciplinas de anticipación que estimen que la prolijidad y el alambicamiento procedimental son condiciones suficientes para garantizar su pertinencia pueden perdurar inclusive en entornos institucionales hostiles, pero difícilmente rebasen su condición de saberes ventrilocuizados o domesticados-inofensivos.

normativa es asumir que al intentar delinear escenarios de futuro se va a trabajar sobre el deseo, sobre los deseos sociales. ¿Cuáles son las ciencias o los saberes que pueden ayudar a entender cómo se estructuran y funcionan los deseos sociales? No se va a expresar algo demasiado novedoso si se dice que deseo es una noción compleja. Tampoco, si se recuerda que su núcleo y sus aureolas remiten a las emociones, los valores, las preferencias, los sueños, los mitos; desde luego, al descomunal mundo del inconsciente, incluido el colectivo, si es que existe. Algunos hablan de deseo colonizado, de descolonización del deseo. Algunos piensan que por esta línea de reflexión se desemboca en una disputa de naturaleza estética. Puede ser. Y en efecto es bastante lo que puede aprenderse escuchando a un artista plástico como Daniel Santoro cuando se refiere al deseo, al goce, a la felicidad. Bastante puede aprenderse también, claro, apreciando sus obras. En más de un caso, como sucede con *El descamisado gigante arrasa un sembradío de soja transgénica*, funcionan como ese *cross* a la mandíbula que reclamaba Roberto Arlt. Obras como las de Santoro son pequeños universos que ofrecen claves para “reorganizar” nuestro deseo en sentido utópico.<sup>6</sup>

Ejercicios de anticipación relativamente bien conducidos y ejecutados pueden derivar, más que en “pronósticos certeros” o en “ajustadas cartas de navegación”, en experiencias productivas de autoconocimiento y autoclarificación del colectivo partícipe. Su relevancia se situaría ante todo en el discernimiento de la malla de relaciones de fuerza, siempre históricas, que envuelven tanto a quienes “conducen” el ejercicio como a quienes participan en él. Malla de relaciones que –en términos tanto estructurales como morfológicos– condiciona, da forma y sentido a los deseos sociales. Lo específico de unas disciplinas de anticipación como las

---

<sup>6</sup> Santoro, D., y Fava, J., *Peronismo: entre la severidad y la misericordia*, Buenos Aires, Las Cuarenta, 2019. La obra del artista puede apreciarse en: <http://www.danielsantoro.com.ar/>.

que perfila este ensayo es su trabajo en torno al deseo, a los deseos sociales. Un objeto que es tan fascinante, difícil de apresar, contradictorio y conflictivo como el propio futuro, del cual puede considerarse, en cierto sentido, sinónimo.

#### 4. Crisis sobre crisis: imágenes para pensar la pandemia

En consonancia con lo que se viene señalando, una primera y fundamental cuestión es pensar la pandemia desde el enfoque de los “sistemas complejos”. Es interesante recordar el *dictum* (afirmación) de Rolando García: “*Nature pleads not guilty*”, que puede traducirse como “la naturaleza alega inocencia”, pronunciado hace unos 40 años con motivo de la elaboración de un informe sobre la sequía. Para García, el problema no era la sequía, sino la estructura socioeconómica. Análogamente, el inconveniente actual no serían los murciélagos ni los pangolines, sino las transformaciones socioproductivas y la misma globalización.<sup>7</sup> Hay aportes que cultivan este registro, muy emparentado con las enseñanzas de García; se puede pensar, por ejemplo, en las declaraciones de la científica uruguaya Silvia Ribeiro.<sup>8</sup>

Una segunda cuestión es que puede ser interesante pensar este presente como un “presente alterado”. No se sabe bien quién inventó esa expresión, aunque sí se conoce que es el nombre de un ciclo de entrevistas-cápsulas promovidas por la Fundación Innovación y Tecnología de la Universidad Nacional de San Martín, en el cual participó recientemente Andrés Kozel. Si hay algo que se alteró, para decir y pensar la alteración necesitamos caracterizar

---

<sup>7</sup> García, R., *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 2006.

<sup>8</sup> Ver la siguiente entrevista a Silvia Ribeiro realizada por Claudia Korol: <http://idepsalud.org/las-causas-de-la-pandemia-no-le-echen-la-culpa-al-murcielago-entrevista-a-silvia-ribeiro/>.

primeramente ese algo. Ese algo tenía-tiene forma de crisis. Una crisis que indudablemente es prepandémica. Global. Multidimensional: económica, ambiental, de liderazgo político. Y que es “crisis del tiempo” o de la “temporalidad”, según lo han explicado varios autores.<sup>9</sup> Y que es latinoamericana o tiene su específica modulación latinoamericana, en la forma de la triple crisis a la que hacen referencia Fernando Calderón y Manuel Castells: crisis del neoliberalismo, crisis del neodesarrollismo y crisis de legitimidad político-institucional (crisis de confianza) derivada de las crisis de ambos proyectos.<sup>10</sup>

Si el algo que se alteró era ya una crisis, con visos incluso distópicos, en cuyo seno resultaba bastante complicado pensar el futuro, la alteración de ese algo en virtud de la pandemia remite forzosamente a pensar en una crisis sobre la crisis. Hay varias imágenes que pueden emplearse para decir esto. Es interesante el debate que se suscitó entre los futurólogos en torno a si cabía o no pensar el COVID-19 como un “cisne negro” o un “rinoceronte gris”. Calderón viene hablando de la *kamanchaka*. De origen aimara, la palabra hace referencia a una niebla oscura; con ella, Calderón busca condensar la hipótesis de la triple crisis recién aludida acentuando especialmente sus efectos sobre la subjetividad.

Cabría acudir a analogías de distintos tipos: navegacional, musical, literaria. La navegacional señala que navegamos un mar desorientador, desesperante, con remolinos y tormentas impredecibles. La musical indica que transitamos

---

<sup>9</sup> Entre ellos, François Hartog, quien además introdujo la conveniente noción de “régimen de historicidad presentista” para referirse al modo en que venimos experimentando predominantemente la temporalidad en las últimas tres décadas. François Hartog (2007 [2003]). *Regímenes de historicidad. Presentismo y experiencias del tiempo*. México, Universidad Iberoamericana. Varios aspectos del planteamiento de Hartog pueden abrir nuevos debates, interrogando, por ejemplo, si el presentismo es un rasgo global o una característica del orbe europeo occidental y estadounidense: ¿qué está sucediendo con la experiencia de la temporalidad en un espacio como China?

<sup>10</sup> Calderón, F., y Castells, M., *La nueva América Latina*, Santiago de Chile, FCE, 2019.

una modulación mal conducida, sin saber a qué distancia nos hallamos de la tonalidad de llegada, ni –por supuesto– a través de qué procedimientos vamos a acceder a ella, si es que lo conseguimos: por ahora, solamente hay disonancias, confusión y ruido. La literaria evoca materiales como *La autopista del sur*, el cuento de Julio Cortázar, o *Ensayo sobre la ceguera*, la novela de José Saramago. Allí pueden apreciarse tanto la elaboración de una situación de tiempo detenido (o cuasi detenido) como las distintas reacciones que esta suscita entre los personajes y, en especial, las dificultades que supone tratar de narrar mientras no se conoce el desenlace (sin desenlace, uno puede eventualmente “tomar apuntes” sobre lo que ve, oye o siente, pero difícilmente consiga enhebrar una narración con sentido).<sup>11</sup>

Todas estas imágenes tematizan lo inesperado, lo incierto, la variedad de reacciones, el acecho de la desesperación, la dificultad de secuenciar y la confusión. Una confusión que puede ser analizada desde distintos ángulos. Por un lado, comprobando el apresuramiento de aquellos que –más o menos forzados por las circunstancias– se lanzan a producir narrativas cuando todavía las monedas están en el aire: no sabemos qué figuras mostrarán estas cuando lleguen a la mesa, al suelo o al barro. ¿Cuántas protonarrativas han surgido y estallado en mil pedazos los últimos meses? Negaciones, protoexplicaciones erróneas, acusaciones cruzadas, teorías absurdas... La lista es extensa e incluye a todos.

También, y en contraposición a cualquier clase de autocomplacencia corporativa, es perturbador constatar la insignificancia social relativa de las humanidades y de las ciencias sociales en particular, y del discurso racional en general. Noticias falsas, posverdad y líderes irresponsables que se culpabilizan entre sí como si fueran niños caprichosos

---

<sup>11</sup> Hayden White dijo alguna vez que es imposible narrar sin moralizar. Como por ahora no podemos narrar, estamos lejos, también, de poder extraer moralejas. White, H., “El valor de la narrativa en la representación de la realidad”, en *El contenido de la forma: narrativa, discurso y representación histórica*, Barcelona, Paidós, 1992 (1987).

conforman la “sustancia” de esa perplejidad distante de la autocomplacencia desde la que presenciamos la confusión. Claro que preferimos la racionalidad. Pero, no sin desasosiego, nos preguntamos por qué le resulta tan difícil abrirse paso en medio del ruido. Estamos en el siglo XXI, los adelantos científico-tecnológicos son pasmosos en varios planos.<sup>12</sup> Pero entonces ¿cómo es posible que el discurso racional no prevalezca?, ¿cómo es que el lenguaje en general esté sometido a semejantes humillaciones, para usar la imagen introducida hace años por Godfrey Reggio, el cineasta que dirigió la trilogía *Qatsi*? Alguien podría decirnos: “Es el poder, estúpido”. Pero podemos seguir preguntando: ¿por qué la institucionalidad global se ha mostrado tan precaria y vulnerable? y ¿por qué la discursividad de líderes muy relevantes se ha revelado tan volátil, tan propensa al desborde discursivo, incluso a la antilógica? La combinación de hipermodernismo tecnológico, miedos sociales y discursividades delirantes hace difícil imaginar alguna clase de desenlace feliz.

## 5. Actualización del horizonte normativo

Este mar desorientador y exasperante, esta modulación mal conducida, este embotellamiento interminable, este caminar a ciegas, es –si se permite la expresión– un extraordinario “laboratorio natural” para analizar las texturas de nuestra experiencia de la temporalidad. También, para revisar y repensar el estatuto de las disciplinas anticipatorias, sus vínculos con las ciencias sociales y las humanidades, sus posibilidades, su razón de ser y su sentido.

---

<sup>12</sup> No fue hace tanto que un autor considerado como “gurú” de Silicon Valley publicó una obra en cuyas páginas se perfila el eventual advenimiento del hombre inmortal, fruto de los avances tecnológicos y de la generalización del paradigma algorítmico. Ver: Harari, Y., *Homo Deus: breve historia del mañana*, Buenos Aires, Debate, 2018.

Hablamos antes de asumir y reivindicar la orientación normativa. ¿Podemos decir algo sobre ese horizonte normativo? Recuperando la mejor tradición latinoamericana de estudios de futuro, cabría sostener que nuestros principales problemas siguen siendo fundamentalmente de naturaleza sociopolítica, que están estrechamente ligados a la desigual distribución del poder y de recursos (entre países y dentro de ellos), que el principio de su solución indudablemente pasa por la profunda revisión de los términos del pacto social vigente, que difícilmente haya modificaciones sustantivas sin emprender tal revisión, sin avances en la integración regional y sin procurar niveles mucho más significativos de soberanía tecnológica. Hablamos de región, de desigualdad, de tecnología, de deseo. Un hallazgo interesante del libro de Fernando Calderón y Manuel Castells mencionado más arriba es que América Latina, a la vez que sigue siendo la región más desigual del planeta y una de las más violentas, es una de las regiones que hace un uso más intenso de las redes sociales, en tanto que no hay por ahora un Google latinoamericano ni nada parecido. ¿Dónde, cómo y para qué se fabrican los deseos y los sueños de esta región desigual, violenta y contradictoria? Pensamos que en torno a estas cuestiones pueden comenzar a enhebrarse los prolegómenos de la actualización del horizonte normativo que nos ayude no solamente a futurizar, sino también a proseguir un debate franco sobre las posibilidades, el sentido y los alcances de la anticipación y sus pliegues.

# Del modelo lineal al diseño estratégico situacional

## *Herramientas conceptuales para la planificación del desarrollo inclusivo sustentable*

LUCAS BECERRA, HERNÁN THOMAS Y PAULA JUAREZ

### 1. Introducción

A lo largo de las tres últimas décadas, Argentina ha desarrollado significativas capacidades de investigación y desarrollo (I+D), en particular en términos de la dotación de recursos humanos altamente calificados. Sin embargo son evidentes el desfasaje entre esta acumulación de capacidades de producción de conocimiento y la restringida actividad científico-tecnológica orientada a la diversificación de la matriz productiva (Porta, 2016), el desarrollo acotado de nuevos sectores productivos (la ausencia de transformaciones tecno-productivas a lo largo de la matriz insumo-producto) intensivos en conocimientos (López *et al.*, 2014), la escasa capacidad de resolución de problemas estructurales como el déficit de cuenta corriente (estrangulamiento externo), la baja tasa innovativa local<sup>1</sup>, la estabilización de

---

<sup>1</sup> De acuerdo con diferentes índices, las dinámicas de innovación de Argentina se encuentran en general por debajo de la media internacional. Solo para dar un par de ejemplos, el Índice de Global de Innovación 2020 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual ubicó a Argentina en el 80.º puesto (con 28,31 puntos sobre 100) entre 131 países, mientras que el índice de innovaciones de 2020 de Bloomberg la colocó en el 46.º lugar entre 60 naciones. En todos los índices se destaca positivamente la calidad de la formación superior de recursos humanos y se penaliza fuertemente la

un perfil exportador basado en el sector primario (Porta, 2016), y la limitada capacidad de generación de soluciones para los principales problemas sociales y ambientales del país (Thomas *et al.*, 2012).

Sin embargo, esta dinámica “reciente” del régimen de producción y acumulación de Argentina no se ha mantenido constante desde fines del primer tercio del siglo XX. Es posible identificar, a lo largo de la trayectoria, diferentes momentos de integración/no-integración de las dinámicas de producción de bienes y servicios, las políticas industriales, las políticas de ciencia y tecnología (CyT), y a veces de innovación; las estrategias institucionales de desarrollo tecnológico (se explicitaron como artefactos discretos y sectores productivos completos) y el surgimiento de unidades de producción fomentadas por políticas públicas explícitas e implícitas (Thomas, 1999).

Así, es posible afirmar que el funcionamiento/no-funcionamiento de las políticas y estrategias de desarrollo tecnológico e industrial no es ajeno a las condiciones más generales del régimen de producción y acumulación. Como también sostener que el régimen general no es indiferente a la articulación de políticas industriales, científicas y tecnológicas ni a las estrategias desplegadas por distintos tipos de instituciones (gubernamentales, institutos de I+D, empresas públicas y privadas, cooperativas, universidades, sindicatos y otros ámbitos).

En tanto, la relación entre ciencia, tecnología, innovación y desarrollo se ha revitalizado en el discurso y la agenda política. Aún resta un desafío estructural, que abarca desde la renovación de los procesos de *policy making* (“formulación de políticas”) hasta la generación de nuevas capacidades e instrumentos de gestión. Y es en ese marco de discusión que se despliega este artículo, cuyo objetivo es abrir el debate sobre las definiciones conceptuales que

---

baja potencia de la inversión en I+D en el desarrollo de nuevos productos y el aumento de la productividad de los procesos productivos.

organizan las políticas, las estrategias y las acciones de I+D en institutos nacionales como el INTA.

Desde una perspectiva tradicional del análisis de políticas públicas es posible identificar una serie de etapas sobre las cuales se elabora una política de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Estas instancias son: a) establecimiento de la agenda, b) formulación o diseño de la política, c) toma de decisiones, d) implementación, e) monitoreo o evaluación y f) aprendizajes que permiten rever, corregir y ajustar los puntos a, b, c y d (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2017).

Ahora bien, cuando en este ensayo se afirma que se abrirá la discusión sobre las definiciones conceptuales se hace referencia al conjunto de nociones (pueden tener orígenes en cuerpos teóricos, aprendizajes empíricos, conocimiento “rutinizado”, protocolos de compras de adquisiciones y otros ámbitos) que son transversales a la definición de la agenda, la forma en que se diseña e implementa esta, se toman decisiones y se evalúa, y hasta la manera en que se aprende (definiendo la ontología de la política, que parte del universo de observables es pertinente o despreciable). En este sentido, preguntarse críticamente sobre la “conceptualización de las políticas públicas” implica una revisión profunda y holística de los procesos de *policy making* efectivos.

Para concretar esta propuesta, el artículo trabaja sobre dos racionalidades falaces: la “artefactual” y la “transferencista”, que emergen a partir de la estabilización del modelo lineal de innovación como marco conceptual de las políticas de CTI, de las instituciones que las implementan y de las prácticas cotidianas de los investigadores que pertenecen a aquellas. El modelo lineal de innovación, presentado por primera vez en el 1945<sup>2</sup>, se muestra como una secuencia

---

<sup>2</sup> Los primeros enunciados del modelo lineal de innovación fueron realizados por Vannevar Bush (1945) como respuesta a una solicitud del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt. Y resultaron retomados y profundizados posteriormente en las primeras reuniones del directorio de la National Science Foundation (Fundación Nacional de Ciencia), creada en 1950.

lineal de acciones que comienza con inversión en ciencia básica y aplicada (realizada por el Estado) y concluye en el desarrollo de nuevas mercancías (de la mano de la acción de la empresa privada).

Luego de este primer momento crítico aparece una serie de momentos útiles para el diseño de estrategias de colaboración y participación en la producción de tecnologías, que tiene por objetivo comenzar a desandar esas racionalidades falaces.

En términos de la estructura expositiva, el lector encontrará cuatro secciones que se integran como capas sucesivas. El documento empieza con la explicación de un par de nociones básicas para el debate (“relaciones problema-solución” y “racionalidades”), continúa con la relación entre racionalidad artefactual y transferencista con el modelo lineal de innovación, luego presenta una estrategia (entre los posibles cursos de acción) para superar las limitaciones que plantean ambas racionalidades, y cierra con un conjunto de reflexiones analíticas y normativas.

## 2. Nociones clave para un debate conceptual

Dado que este artículo se desenvuelve en términos de una argumentación eminentemente teórica ligada a la construcción de argumentos estilizados, es razonable comenzar la fundamentación a partir de explicar un conjunto de definiciones teóricas y ontológicas iniciales.

El capítulo se inscribe dentro de un enfoque teórico denominado análisis sociotécnico (AST). El AST es un abordaje analítico-conceptual de corte constructivista y relativista (Thomas, 1999, 2008a, 2008b) constituido mediante la integración de herramientas teóricas provenientes de diferentes enfoques conceptuales: estudios sociales de la ciencia y la tecnología (Collins, 1985; Pinch y Bijker, 1987; Bijker, 1995), teoría del actor-red (Latour, 1989; Callon, 1992) y

grandes sistemas tecnológicos (Hughes, 1986). Desde esta perspectiva, la sociedad es tecnológicamente construida, así como la tecnología es socialmente conformada. Tanto la configuración material como el propio funcionamiento de un artefacto se construyen como derivación contingente de las disputas, las presiones, las resistencias, las negociaciones y las convergencias que van conformando un ensamble heterogéneo entre actores, conocimientos y artefactos materiales. Si bien el AST se compone por más de 20 conceptos teórico-analíticos integrados, para este artículo haremos referencia solo a dos: a) relaciones problema-solución y b) racionalidades.

### 2.1. Relaciones problema-solución

Como parte del AST, las relaciones problema-solución permiten comprender cómo cada grupo social relevante (producto de la flexibilidad interpretativa) define su propio problema. Entre otros elementos, cada grupo social relevante caracteriza problemas según: a) sus conocimientos y saberes, b) las condiciones materiales de entorno y ambiente percibidas, c) su historia y experiencias previas, d) su situación socioeconómica y posicionamiento socioinstitucional, y e) su configuración ideológica. De aquí entonces –en la medida que existe más de un grupo social relevante construyendo sentido sobre un fenómeno o proceso– es posible afirmar que no existe “un problema” en singular, sino múltiples problemas que coexisten. Estos se relacionan entre sí y además se vinculan con determinadas configuraciones materiales: sistemas tecnológicos, artefactos singulares, regulaciones, prácticas de investigación, narrativas académicas y formas de hacer las cosas. Así, las relaciones problema-solución particulares –construidas por grupos sociales determinados– se integran en situaciones problemáticas como parte de una alianza sociotécnica (Becerra y Thomas, 2017).

Como concepto relacional, la noción de “relaciones problema-solución” permite comprender determinaciones entre las formas en que se definen los problemas y el conjunto de opciones –siempre limitadas– que emergen como soluciones. En otras palabras, desde el punto de vista del analista, la manera en que cada grupo social relevante define un problema implica el modo en que se construyen soluciones asociadas. Desde el enfoque del planificador, en forma simétrica, el tipo de construcción del problema que se plantea desde la política pública implicará el tipo de soluciones que serán diseñadas e implementadas.

Para clarificar con un ejemplo: cuando un problema se define por el déficit de un artefacto, entonces la solución se construye como la provisión de un artefacto que lo satisfaga. No tiene las mismas implicancias afirmar el problema “a esta comunidad le falta una perforación de agua” que “con esta comunidad se ha definido el escaso acceso al agua como una cuestión de alimentación y sanidad humana, producción vegetal y animal, y saneamiento”. El primer inconveniente lleva a la implementación de una acción para materializar una perforación, una bomba de agua y –en el mejor de los casos– una fuente de energía para alimentar esa máquina. El segundo conlleva diseñar sistemas de acceso al recurso con calidad suficiente para su consumo seguro, a crear sistemas productivos que permitan optimizar el uso del recurso y de instalaciones que les permitan a las comunidades disponer y controlar efectivamente un servicio básico de saneamiento. En función de cómo se plantea el problema se activan –al mismo tiempo que se eliminan alternativas– distintas soluciones posibles.

Desde el punto de vista ontológico, los “problemas” y las relaciones de correspondencia “problema-solución” pueden ser abordados como construcciones sociotécnicas. Entonces, como parte de los procesos de coconstrucción<sup>3</sup>, la

---

<sup>3</sup> La coconstrucción es un proceso por el cual las tecnologías se construyen socialmente como las sociedades se construyen en materia tecnológica. Se

forma en que se definen las relaciones “problema-solución” condiciona el conjunto de prácticas socioinstitucionales, las dinámicas de construcción de conocimiento, los procesos de aprendizaje, la generación de instrumentos organizacionales, y la formulación de políticas y de estrategias tecnoproductivas.

Ahora bien, es posible ampliar el alcance (*scope*) de las relaciones “problema-solución”, superar el nivel de los grupos sociales relevantes y pasar al análisis de la generación y la estabilización de relaciones al nivel de estructuraciones estables. Este concepto complementario brinda inteligibilidad en el nivel de las ideas estructurantes vinculadas a la configuración ideológica de sujetos y grupos sociales relevantes (por ejemplo, las teorías del desarrollo, las teorías sobre cambio tecnológico y demás): las “racionalidades”.

## 2.2. Ideología y racionalidades

La noción de racionalidad refiere a relaciones problema-solución que se estabilizan y naturalizan. A diferencia de las relaciones problema-solución que refieren a coordenadas espacio-temporales concretas, las racionalidades son acciones de inteligibilidad ideológica del propio sujeto y del mundo que lo rodea, que implican formas estabilizadas de identificación de un tipo o formato de problema –y, por lo tanto, de sus soluciones correspondientes– que permiten homogeneizar distintas situaciones en términos de parámetros comunes que le otorgan unicidad y sentido.

Durante el proceso social de producción de ideologías y de constitución ideológica de los sujetos se generan estructuraciones, algunas de ellas relativamente estables. Así se jerarquizan premisas, se encadenan criterios y se construye una inteligibilidad y una causalidad de lo existente. La

---

trata de un proceso permanente, continuo, contingente y autoorganizado. Las alteraciones en alguno de los elementos heterogéneos constitutivos de un proceso de coconstrucción generan cambios tanto en el sentido y el funcionamiento de una tecnología como en las relaciones sociales vinculadas.

forma de integración, el grado de elaboración de la constitución y la cohesión de algunas interpelaciones respecto de otras van determinando una estructuración orgánica. Las “racionalidades” son esas estructuraciones ideológicas. Como parte de estas, las racionalidades están naturalizadas en las prácticas de los sujetos y por lo tanto son invisibles a su propia acción racional<sup>4</sup>.

De aquí entonces se derivan dos explicaciones complementarias. Por un lado, las racionalidades no deben ser confundidas con la “razón” o con la “racionalidad occidental”, por ejemplo. Distintos grupos de sujetos operan de acuerdo con las determinaciones de “lo que es”, “lo bueno” y “lo posible” definido en la matriz de estas racionalidades. Las racionalidades determinan y funcionan de acuerdo con patrones de coherencia (del tipo “si A, entonces B”) internos, que se organizan parcialmente en forma deductiva (“si A, entonces B, C, D...”). Dentro de estos patrones se desarrollan criterios de evaluación (“si A, bueno; entonces Z, malo”). La lógica interna de estas racionalidades no depende exclusivamente de la “lógica” en abstracto, sino de los elementos que dan forma a las relaciones problema-solución. Esto es, una racionalidad está constituida por una o más relaciones problema-solución y permite reconstruir patrones de acciones estructuradas. Si, como indica Therborn (1987), las ideologías constituyen a los sujetos, es posible

---

4 Therborn (1987) no define a la ideología como una “distorsión imaginaria de las relaciones reales”, sino como “una dimensión de la actividad humana bajo la cual los seres humanos viven sus vidas como actores conscientes, en un mundo que cada uno de ellos comprende en diverso grado. La ideología es el medio a través del cual operan esta conciencia y esta significatividad” (Therborn, 1987:3). La definición inclusiva de “ideología” implica una particular perspectiva en el análisis, orientado a comprender la estructuración de la subjetividad de los actores, según la cual “la concepción de ideología aquí empleada incluye deliberadamente tanto las nociones y la ‘experiencia’ cotidianas como las elaboradas doctrinas intelectuales, tanto la ‘conciencia’ de los actores sociales como los sistemas de pensamiento y los discursos institucionalizados de una sociedad dada” (Therborn, 1987: 2).

analizar sus prácticas mediante la producción de argumentos teórico-analíticos basados en las racionalidades.

Por otro lado, por su carácter “natural” (internalizado en el “sentido común” de los actores), las racionalidades solo pueden ser descritas y explicadas –al igual que las ideologías– mediante una reconstrucción analítica. Así, su uso como noción analítica (y analizada) permite reconstruir la forma en que actúan, en este caso en el plano del pensamiento consciente, los actores y grupos sociales.

En este contexto, bajo ciertas circunstancias empíricas, las relaciones problema-solución embebidas en las racionalidades no verifican, sino que la situación problemática inicial persiste más allá de la implementación de soluciones. En otras palabras, la racionalidad indica “si A, entonces B”, pero aquello que ocurre en términos empíricos es “si A, entonces no B”. Luego, la forma de abordar “no B” es construyendo una nueva relación problema-solución en los mismos términos que la primera relación que no verificó. De esta manera, la racionalidad se impone pero en términos de una “falacia”, de un razonamiento que parece válido pero no lo es. Estas “racionalidades falaces” se construyen como marco de inteligibilidad para las prácticas de los grupos sociales en general y para los grupos de investigación en particular, tomando forma material en tecnologías artefactuales, procesos y formas de organización (el sistema de evaluación, el sistema de financiamiento o los instrumentos de política pública, entre otros ejemplos).

Los procesos estructurantes de producción de racionalidades son materiales en al menos dos sentidos: a) la racionalidad ordena la acción y b) la acción tiene un rol generativo sobre la materialidad; la matriz material se modifica, en parte, de acuerdo con racionalidades que se vuelven estructurantes.

El proceso ideológico de estructuración de racionalidades “en” los sujetos “otorga” sentido a las diferentes acciones que diseñan e intentan ejecutar los actores a fin de lograr los objetivos establecidos. Por ejemplo, en

la definición de programas, proyectos y líneas de investigación o en la redacción de formularios para presentación a financiamiento o informes de actividades, hasta la forma –considerada “legítima”– en la cual un investigador o investigadora desarrolla su práctica cotidiana. Claro está, cuando esas racionalidades son falaces, las acciones que parecen “estratégicas” o “bien diseñadas” o “planificadas” fracasan, o solo resultan exitosas producto del azar, de la serendipia.

### **3. Modelo lineal de innovación y las racionalidades “artefactual” y “transferencista”**

Dos tipos de racionalidades resultan de especial interés en este trabajo, en particular, porque permiten dinamizar la discusión sobre las definiciones conceptuales que organizan las políticas, estrategias y acciones de I+D en institutos como el INTA: a) la racionalidad artefactual y b) la racionalidad transferencista.

El análisis de este tipo de elementos se inscribe dentro de los estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad. Solo por mencionar algunos casos, se encuentran los trabajos sobre “capacidad de cálculo” y la modelización de actores económicos en términos de “agentes racionales” (Callon, 1992), el rol de los economistas y el carácter performador de la teoría económica sobre las prácticas mercantiles, especialmente comerciales y financieras (Callon *et al.*, 2007; MacKenzie *et al.*, 2007), y la materialidad de los mercados (maquinarias, computadoras, la corporeidad de los actores económicos, las redes de comunicación y las pantallas de información, entre otros elementos) relacionada con las agencias de los actores humanos y no-humanos (Callon, 1992; Callon *et al.*, 2007; MacKenzie, 2009). En estos trabajos se presenta la existencia de una necesaria relación entre

construcciones ideológicas (como las racionalidades) y sistemas materiales (tecnologías de producto, proceso y organización).

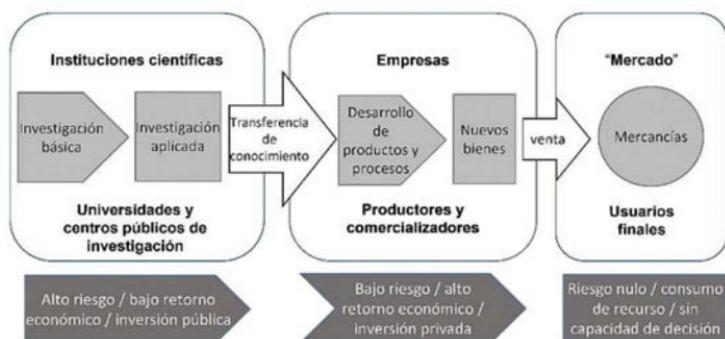
En este nivel de análisis es posible afirmar que existe una relación de “coconstrucción” entre las racionalidades aquí presentadas en el modelo lineal de innovación (Bush, 1945).

El modelo lineal de innovación plantea la existencia de una secuencia causal, necesaria y suficiente que explica el desarrollo de nuevos conocimientos, productos y procesos productivos que mueven hacia adelante la “frontera tecnológica” y, con ella, el bienestar social. Esta secuencia inicia en la investigación básica, que da lugar a investigaciones aplicadas, las que a su vez generan nuevos prototipos, formulaciones y modelos únicos, que luego son producidos a escala y finalmente son comercializados.

El modelo considera que la investigación básica (y la aplicada) conlleva un alto riesgo y una significativa tasa de fracasos (lo que la vuelve poco atractiva en términos de rentabilidad económica mercantil) y, por lo tanto, debe ser financiada por el Estado.

Los resultados de estas primeras dos instancias luego se transfieren al sector privado, que realiza su parte de la inversión en las etapas de producción de prototipos, la producción a escala y la comercialización, las cuales sí son consideradas rentables. Esta rentabilidad de los últimos eslabones del modelo garantiza que el sector privado adopte los desarrollos financiados por el sector público. Este proceso lineal, unidireccional y acumulativo, finalmente, les difunde los beneficios generados por la “investigación científica” a los consumidores y usuarios finales (Diagrama 1).

**Diagrama 1: Modelo conceptual fundante de organismos de CyT (modelo lineal de innovación)**



Fuente: Thomas *et al.* (2019).

Puesto en estos términos, el modelo lineal de innovación responde a un par relación problema-solución bien definido. El problema se construye de la siguiente manera: ¿cómo integrar a la comunidad científica (más específicamente, sus prácticas de construcción de conocimiento) en una secuencia de producción de valores de cambio? La solución: a partir de desplegar un proceso lineal insumo-producto basado en la división técnica del trabajo (al igual que se producía cualquier mercancía bajo el modelo de producción fordista dominante en la década del cuarenta del siglo XX).

Si bien el modelo lineal de innovación tiene por objeto construir un sistema por el cual el “conocimiento científico” se transforma en nuevos bienes y servicios útiles para la sociedad, en la práctica, el modelo opera generando un conjunto de “dinámicas estructurantes”.

En primer lugar propone una clara división técnica del trabajo tecnocognitivo entre distintos actores que componen los sistemas de producción de conocimiento y de producción de bienes y servicios. Determina escisiones entre instituciones especializadas en hacer ciencia básica y otras

en hacer ciencia aplicada (logrando prototipos), y construye al sector productivo como un conjunto de agentes que “adoptan” (vía acciones de “transferencia” y “difusión” o “extensión”) ese conocimiento.

Para ilustrar esta situación: el sistema de CyT de Argentina claramente se presenta como cristalización de este proceso. En términos de divisiones institucionales, nuestro país posee organismos que se encargan –casi exclusivamente– de financiar ciencia básica y aplicada (el CONICET y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica [ANPCYT]) y organismos que componen actividades de investigación, extensión y transferencia (el INTA, el INTI y las universidades nacionales). Del lado de la “demanda de conocimiento” existen unas pocas empresas privadas que licencian conocimiento y –algo para celebrar– un creciente pero aún escaso grupo de organizaciones que recién en la última década han entrado significativamente en el radar de las actividades de CyT: cooperativas, movimientos sociales, sindicatos y ONG.

En un segundo nivel, el modelo lineal de innovación también construye escisiones al interior de las estructuras de funcionamiento de las instituciones de I+D. Incluso las instituciones que tienen como objetivo sustantivo un conjunto amplio de actividades de CyT y –en particular– de I+D (universidades, el INTA y el INTI) muestran al interior de sus estructuras organizacionales, en las funciones asignadas a sus integrantes, en la denominación de sus actividades (investigación, vinculación, transferencia, formación y capacitación) y hasta en la asignación de financiamiento, una división técnica del trabajo que sigue la pauta del modelo lineal de innovación. Este plano se retroalimenta con el primero porque esas “funciones” se desarrollan transversalmente a las instituciones que conforman el sistema de CyT.

En un tercer nivel, el modelo lineal de innovación genera un mecanismo de creación y generalización de materialidades en su forma artefactual. Se desarrolla desde y hacia los artefactos. Respecto de las infraestructuras, pone

el acento en la adquisición de equipos (de ser posible, “los mejores”) y la construcción de laboratorios. En cuanto a los productos, el desarrollo de conocimiento adquiere al menos dos formas artefactuales posibles: el *paper*, el cual cristaliza conocimiento formal y es producido bajo estrictos “criterios de calidad” (ajustados a la pauta de producción provista por la revista internacional con referato a la cual el *paper* se envía y sus indicadores bibliométricos de “calidad”), y el “prototipo”, el cual materializa conocimiento formal y tácito en un formato “listo para transferir”.

Estas dinámicas estructurantes, que tienen más de 60 años de retroalimentación continua, se coconstruyeron con un par de “racionalidades” que como resultado generaron dos procesos concurrentes: en primer lugar reforzaron las dinámicas estructurantes y seguidamente reprodujeron en términos ampliados (construyeron “sentido común”) un conjunto de prácticas de producción de conocimiento ajustadas al modelo lineal de innovación.

### 3.1. La racionalidad artefactual

La primera racionalidad es la “artefactual”, que construye problemas (los de desarrollo económico, los de la agenda de I+D, los de empoderamiento de comunidades locales y los de emancipación, entre otros) como la ausencia o la incapacidad de acceder a “cosas” o artefactos. Esta forma de construcción de problemas conlleva un tipo definido de solución: la provisión de artefactos.

Este bucle artefactualista, que organiza las estrategias de I+D desde la generación de cosas, desde la producción de artefactos, aísla o invisibiliza los procesos por los cuales esos artefactos funcionan o no funcionan (Thomas, Becerra y Bidinost, 2019), y los tipos de organización que contienen artefactos, contienen procesos y en última instancia definen cómo se genera el excedente, cómo se lo apropia y cómo se generan dinámicas distributivas y de concentración de los recursos. Esas dimensiones quedan fuera de la ontología de

los problemas a partir de la definición “artefactual” de la actividad de investigación y desarrollo. Así, la racionalidad artefactual opera el siguiente reduccionismo falaz: “Las tecnologías son artefactos”.

A partir de allí, la racionalidad artefactual o –mejor dicho– la “falacia artefactual” imprime disfuncionalidades en los procesos de diseño estratégico orientado al desarrollo inclusivo sustentable:

a) Promueve un diseño determinista tecnológico, en el cual la propia “obtención y difusión” de artefactos satisface las necesidades y resuelve los problemas, lo que genera una “ficción de solución”; el *policymaker* asume que el problema está resuelto, cuando en la práctica no es así.

b) Elimina de la praxis de diseño de políticas y de iniciativas de I+D otros tipos de tecnologías, como los procesos y las formas de organización, lo que restringe el espacio de planificación estratégica (dejando elementos clave para el plan por fuera del ejercicio de análisis y toma de decisiones).

c) No contempla en la concepción, el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo los concretos vínculos que se construyen entre grupos sociales y tecnologías, lo que finalmente produce dinámicas de funcionamiento/no-funcionamiento inesperadas (inclusive, en muchos casos, agravando los problemas iniciales).

### 3.2. La racionalidad transferencista

La segunda racionalidad es la transferencista, la cual naturaliza como mecanismo de circulación de conocimientos y desarrollo tecnológico la producción de una interfaz entre el sector que “hace ciencia” y el sector que “produce bienes”.

Esta racionalidad construye una división sociotécnica del trabajo que se vuelve parte constitutiva de la propia matriz material de afirmaciones y sanciones (el diseño de instituciones, los mecanismos de evaluación, las métricas de desempeño de programas y otros aspectos) que –claro está– refuerza la racionalidad lineal. En términos

estilizados, la racionalidad transferencista opera definiendo actores arquetípicos: los “investigadores”, los “extensionistas”, los “vinculacionistas o transferencistas”, los “funcionarios públicos o *policymakers*” y, por supuesto, las “empresas”. A cada tipo de actor se lo dota de “una función y soporte material” que registra la acción:

- a. Los “investigadores” tienen por función “generar nuevo conocimiento”, “inédito”, que se materializa en producciones “científicas” teóricas (los *papers*, los libros, las ponencias y demás herramientas) o aplicadas (nuevos materiales, nuevos productos a escala de prototipo, y nuevas técnicas de producción y medición, entre otras).
- b. Los “vinculacionistas” tienen por función “transferir” ese conocimiento nuevo a un productor que permita completar el ciclo del modelo lineal y “convierta” el prototipo en un bien final.
- c. Los “extensionistas” tienen por función llevar el conocimiento generado por “la academia” a “la comunidad”. Esta transferencia se da en formato de proyectos específicos que buscan “acercar la universidad al territorio” o, más comúnmente, en formato de capacitaciones cuyo objetivo es “generar nuevas capacidades de uso”.
- d. La función del “funcionario público” es un poco más amplia debido a que responde al escalafón organizacional que ocupa. Sin embargo, en términos estilizados, en el sistema de CyT, el *policymaker* concentra su función en asignar financiamiento (siguiendo al pie de la letra lo que indicaba Bush). Así, los procedimientos, los formularios y las normas de asignación de recursos son su soporte material.
- e. Finalmente, la racionalidad transferencista les asigna a las “empresas” la función de convertir conocimiento en bienes (lo que la literatura sobre innovación denomina “capacidad de absorción”). Obviamente, en bienes que se producen para ser intercambiados y obtener beneficios: “las mercancías”.

La capacidad de construir sentido y materialidad de la acción que tiene esta racionalidad la dota de carácter performativo sobre los modos de generar conocimiento, la definición y el papel de los usuarios esperados de ese conocimiento, y la producción de métricas de evaluación y validación de las acciones, y –por supuesto– define cómo esto se traduce (se asignan sentidos) en términos de desarrollo (nacional, territorial, sectorial, inclusivo y sustentable, resiliente o como sea llamado en el momento sociohistórico en que este concepto se despliega).

El “único problema” que tiene la racionalidad tecnocognitiva lineal es que no funciona en los propios términos que dice funcionar. El *paper* no se traduce en nuevos productos, procesos o políticas públicas. Las tecnologías que se obtienen a escala de prototipo no alcanzan la producción industrial, las capacitaciones no generan capacidades, y el financiamiento no se transforma en conocimiento social y ambientalmente útil.<sup>5</sup>

Así planteados, los problemas que esta racionalidad falaz imprime al proceso de planificación son evidentes.

#### **4. Planificación y participación para el desarrollo inclusivo sustentable**

Los procesos de cambio tecnológico que generan dinámicas de desarrollo no son lineales ni responden a relaciones causales necesarias y suficientes. Por el contrario, en ellos predomina un alto grado de incertidumbre. No responden a secuencias “lógicas” entre “elementos homogéneos”.

En cambio prevalecen relaciones heterogéneas y no-lineales: es imposible establecer *a priori* una cadena causal

---

<sup>5</sup> Para una revisión de los problemas de la racionalidad artefactual y la aplicación del modelo lineal ver el dossier “Evaluación académica: malestar en la cultura”, en *Redes Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 25 (49), noviembre de 2019.

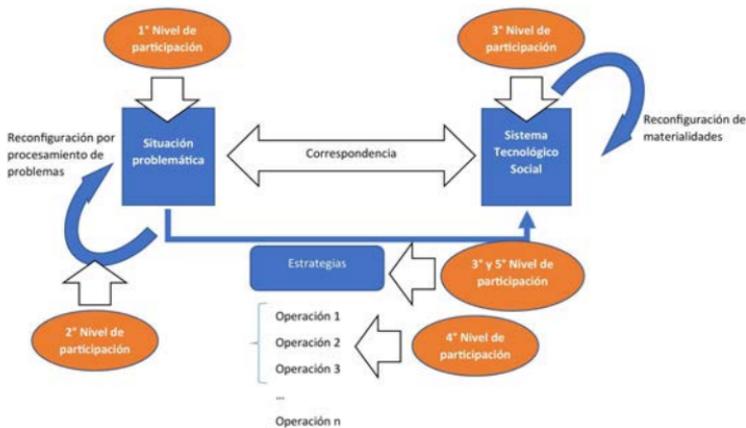
lineal, unidireccional, necesaria y suficiente. Los conocimientos implicados en las dinámicas innovativas –lejos de restringirse a científicos “básicos y aplicados”– abarcan una diversidad que comprende desde el sentido común, saberes consuetudinarios y ancestrales, costumbres y hábitos hasta una enorme diversidad de conocimientos de orden tácito. Nuevas explicaciones sobre procesos sociocognitivos que se constituyen en dinámicas de innovación y cambio tecnológico han sido propuestas: la noción de tecnociencia (Latour, 1989; Callon, 1992; Dagnino, 2008), los marcos tecnológicos y los ensamblajes sociotécnicos (Bijker, 1995), las arenas transepistémicas (Knorr Cetina, 1996) y los conocimientos horizontales (Shinn, 2000).

El desarrollo de nuevas tecnologías –todas ellas– que llegan a constituirse en soluciones económicas, políticas, sociales o ambientales (con carácter de mercancía, de bienes sociales, públicos o estratégicos) depende de la integración de conocimientos, prácticas y materialidades heterogéneas. En otras palabras, todo proceso de funcionamiento/no funcionamiento de un artefacto o sistema tecnológico es el resultado de una dinámica de coconstrucción sociotécnica. Estas dinámicas en parte son autoorganizadas y planificadas. Esta planificación, en ciertos casos, integra a los usuarios (sus saberes, prácticas, gustos, deseos y demás costumbres) en forma pasiva (como meros consumidores) y pocas veces de manera activa (como tomadores de decisión efectivos sobre la dirección del cambio tecnológico). La integración de prácticas de codiseño en estrategias de innovación y cambio tecnológico en el campo del desarrollo inclusivo y sustentable necesariamente requiere de un ejercicio de ampliación del control sobre los procesos de coconstrucción, que de otro modo serían todos autoorganizados.

Claro está, la pregunta es sobre el cómo: ¿cómo se despliega un proceso de planificación que supere las restricciones impuestas desde las racionalidades artefactual y transferencista? En el Diagrama 2 se condensa un modelo de planificación dinámica que combina aportes de la

planificación estratégica situacional y el análisis sociotécnico, y que en un mismo “modelo” integra diferentes niveles de participación y diseño de soluciones sistémicas. En los siguientes dos acápites explicaremos sus elementos constitutivos.

**Diagrama 2: Modelo de planificación dinámica participativa orientada al diseño y la implementación de sistemas tecnológicos sociales**



Fuente: elaboración propia

#### 4.1. Planificar en clave de dinámicas problema-solución

La planificación basada en la resolución de problemas se construye sobre una perspectiva situacional (Matus, 1987), dinámica y sociotécnica (Becerra, 2020). Este tipo de planificación se elabora a partir de relevar y responder los supuestos de la planificación estática.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La mirada estática y determinista se basa en cuatro supuestos claves: a) el futuro es predecible, por lo cual el planificador puede adelantarse al futuro con diferentes técnicas de medición y estimación; b) el único agente que

En primer lugar, el futuro de las sociedades no es previsible. Esto se explica porque el sistema social es un sistema “no-estructurado”. La no-estructuración imposibilita a un sistema matemático estocástico predecir qué es lo que ocurrirá. Es por esto que la planificación dinámica y constructivista se orienta a definir un futuro, una “situación objetivo”, y construir una trayectoria de acciones (operaciones) necesaria para lograr ese lugar de llegada.

Puesto así resulta evidente que el planificador se encontrará ante resistencias generadas ya no por “agentes”, sino por “actores”<sup>7</sup>. Esos actores –diversos y heterogéneos– también planifican y tienen sus propios futuros deseados. Y, como si fuera poco, distintas bases materiales de afirmaciones y sanciones (Therborn, 1987) pueden jugar en favor o en contra de nuestra planificación.

La planificación se encuentra dentro de un sistema conflictivo/cooperativo y, por lo tanto, la situación debe ser planteada en términos de un sistema dinámico que pueda lidiar con aquellas resistencias que podemos prever y con las que emergerán como resultado directo de la implementación del plan. La planificación se realiza “con otros” y “en contra de otros”.

Para esto, la planificación dinámica no se desarrolla sobre temas o sectores, como suele recortar la racionalidad lineal identitaria, sino que se realiza en términos de problemas que se vinculan entre sí: una “situación problemática”.

---

planifica y por lo tanto opera sobre el futuro es el planificador (en el caso de la planificación estatal, la dependencia que corresponda), c) el resto de los agentes que se verán “afectados” por la planificación no operarán resistencias en contra de las acciones concretas contenidas en el plan y d) es posible definir un plan como una sucesión de etapas (diseño, implementación y evaluación) incrementales y secuenciadas que si son “bien” definidas garantizarán el “éxito” del plan (Matus, 1987).

7 La diferencia entre agente y actor es de carácter ontológico. La noción de agente presenta al sujeto social más bien como un reproductor pasivo de prácticas, mientras que el concepto de actor dota al sujeto de la capacidad de ejercer decisiones, gobernar volitivamente su acción. El actor tiene así autonomía, con lo que se lo concibe como un sujeto creador en el espacio de la acción social.

A esta se la corresponde con una situación objetivo que, si es diseñada correctamente, resultará en una solución sistémica de los problemas identificados (en este modelo se plantea a la situación objetivo como un “sistema tecnológico social”, que se desarrolla en el siguiente acápite).<sup>8</sup>

Ahora bien, ¿quién define los problemas? Esta pregunta es organizadora de la planificación debido a que constituye el primer paso de la planificación orientada al desarrollo inclusivo sustentable. Quienes participen en la definición de problemas son quienes en última instancia construirán la agenda de la acción de la política pública. Un proceso de codiseño y jerarquización de la agenda de problemas (situados, delimitados bajo coordenadas espacio-temporales) es necesario para lograr un plan de desarrollo virtuoso.

¿Por qué es necesario abrir la participación en la definición de la agenda de problemas? Porque desde el punto de vista epistemológico es posible afirmar que:

- a. Los “problemas” no son universales, sino situados: cada grupo social relevante construye problemas en forma diferente.
- b. El conocimiento utilizado en los procesos de construcción de problemas es en parte codificado y en gran medida tácito.
- c. La configuración de los problemas condiciona el funcionamiento y la pertinencia de la solución correspondiente.
- d. El accionar *problem solver* (solucionador de problemas) condiciona el conjunto de prácticas socio-institucionales.

---

<sup>8</sup> El conocimiento codificado es aquel que puede ser formalizado en soportes de información (libros, artículos, manuales y hasta programas informáticos) y se reproduce a partir de metodologías pedagógicas institucionalizadas. El conocimiento tácito es un tipo de conocimiento inscripto en la práctica de los actores. Su condición de “tácito” hace difícil o imposible su formalización y por lo tanto se reproduce a partir de aprendizajes basados en la experimentación, la ostensión, el hacer y la interacción.

les y, en particular, las dinámicas de aprendizaje y la generación de instrumentos organizacionales.

La ampliación del espacio de la toma de decisiones implica un “primer nivel de participación” a partir de integrar en la agenda de problemas a aquellos que el modelo lineal de innovación llama “usuarios”, pero que para una conceptualización basada en el codiseño son parte del grupo de desarrollo tecnológico, al cual puede estar compuesto por investigadores, unidades de producción, funcionarios públicos, miembros de organizaciones de base y otros ámbitos.

La composición de ese grupo de trabajo se define en función del lugar donde el plan se desarrolla y en términos de ¿cuál es el problema sistémico que se busca solucionar?<sup>9</sup> Para definir esos problemas, obviamente, antes es necesario especificar una intención de la acción del *policy*. ¿Qué conjunto de problemas generales voy a tratar de atender?: problemas de acceso al agua, problemas del impacto de malas prácticas agronómicas en la salud humana, políticas de desarrollo de vacunas o políticas de desarrollo de nuevos cultivos.

Ahora bien, los problemas no son naturales, no están ahí, evidentes a los sentidos, sino que hay que construirlos. Dos preguntas son de especial interés: ¿cómo se procesan los problemas?, y ¿qué es un problema y qué no?

En general, los problemas se “mal presentan” como falta de artefactos o como disfuncionalidades de las soluciones. Claro está, porque la inercia conceptual lineal tiende a codificar los problemas en términos de las racionalidades

---

<sup>9</sup> Todo problema de desarrollo de una comunidad (no importa su dimensión: local, regional, nacional o internacional) es siempre de carácter sistémico. El problema se explica a partir de la interrelación de elementos heterogéneos: artefactos, procesos, prácticas productivas, ideologías, conocimiento disponible y dinámicas de aprendizaje, entre otros. La emergencia de problemas singulares debe ser entendida justamente como la superficie del problema sistémico subyacente.

artefactual y mercantil. Es necesario generar capacidades institucionales y comunitarias (segundo nivel de participación) en el procesamiento de problemas.

Para dar un ejemplo: “¿cómo hacemos para que funcione el biodigestor?” es una mala pregunta. Eso no es un problema, porque este está relacionado con dinámicas de acceso a la energía. Si se monta una secuencia de problemas y soluciones a partir del no-funcionamiento de una solución, la planificación se aleja de los problemas iniciales de ese territorio, de ese productor y de esa comunidad, y se envuelve en una dinámica donde “el problema” es “¿cómo solucionar las disfuncionalidades de las soluciones implementadas?”. Evitar los equívocos en la comprensión del problema requiere generar capacidades institucionales y comunitarias en el procesamiento de problemas. Poder procesar problemas es el resultado de una instancia de formación analítica, capacidad tal que les permite a los agentes procesar esos problemas situados. ¶No es una capacidad natural! Nadie nace sabiendo cómo procesar problemas, esto no ocurre “mediante la aplicación de sentido común”.

La contracara necesaria de la ampliación de la participación en la definición de problemas es la construcción de espacios más democráticos en el diseño de soluciones (situadas, adecuadas sociotécnicamente). ¿Quién diseña soluciones? es la pregunta que sostiene el tercer nivel de participación.

La planificación situacional para el desarrollo inclusivo sustentable requiere de la no-tercerización ni exteriorización de la implementación de soluciones codiseñadas en el punto anterior. Los “profesionales y técnicos” no deben retirarse al momento de la implementación. El cuarto nivel de participación radica en el principio de “simetría en la participación” e implica que todos los actores que conforman los grupos de planificación (funcionarios, productores, vecinos y demás involucrados) ejecutan en forma conjunta las operaciones inherentes a la implementación. No se terceriza la solución tecnológica puesta en acto. La implementación no

es un “problema del usuario” o de los grupos amplios de participantes, sino que es un problema de todos, del grupo de trabajo.

Es un problema conceptual de la planificación estándar separar la instancia de diseño de la de implementación. Al hacerlo, una parte importante del proceso de aprendizaje se pierde. En términos de Matus, del nivel táctico operacional surgen los ajustes y las correcciones del plan. Y es esto último lo que lo vuelve dinámico.

Finalmente existe un quinto nivel, que es ¿a quién se integra? Esta es una pregunta típica de una acción de diseño de estrategias de poder, que en términos concretos es ¿a quién se integra en la definición de los problemas? La participación es una definición estratégica del plan, puede construir o destruir poder. No se deben integrar actores en una estrategia de planificación de desarrollo territorial inclusivo sustentable sin tener en cuenta el rol concreto de ellos, si van a jugar a favor o en contra del plan, si van a obstruir o viabilizar soluciones, o si ejercen un poder lo suficientemente significativo como para generar tracción de la agenda de problemas hacia un lugar que en la práctica deja de lado a otro conjunto de actores. Definir, construir estratégicamente quién participa y quién no participa es parte de la planificación.

Pero ¡cuidado!: una planificación más participativa e inclusiva no alcanza –no es condición suficiente– para llevar a cabo planes de desarrollo inclusivo. Es necesario planificar esa participación, esas agendas de trabajo en términos de dinámicas de desarrollo inclusivo sustentable amplio; abrir los espacios de acción tendiendo a que las agendas de trabajo inicialmente se orienten a la definición de problemas sistémicos y la construcción de soluciones del mismo alcance. Para esto es imperioso planificar en términos de sistemas tecnológicos sociales (STS) (Thomas, Juárez y Picabea, 2015).

## 4.2. Planificar en clave de dinámicas de desarrollo inclusivo sustentable amplias

Los STS son sistemas sociotécnicos heterogéneos (de actores y artefactos, de comunidades y sistemas tecnológicos) orientados a la generación de dinámicas de inclusión social y económica, la democratización de la toma de decisiones tecnológicas y el desarrollo sustentable. Implican acciones de diseño de productos, tecnologías de organización y procesos productivos focalizados en relaciones problema/solución inclusivas, adecuados para:

- a. La socialización de los bienes y los servicios.
- b. La democratización del control y de la toma de decisiones.
- c. El empoderamiento de las comunidades de productores y usuarios.

Los STS tienen por objetivo cumplir en simultáneo cuatro requerimientos, los cuales son condición necesaria para dinamizar procesos de desarrollo inclusivo sustentable:

- a. Igualación de derechos.
- b. Dignificación de las condiciones de existencia humana.
- c. Generación nuevos espacios de libertad y justicia.
- d. Mejora de la calidad de vida.

La agenda de problemas –y, por lo tanto, la agenda de soluciones– requiere ser escalada en términos ontológicos: las soluciones tienen que superar la instancia de la artefactualidad dejando de lado la racionalidad que construye soluciones puntuales, paliativas e inorgánicas. Cuando es posible construir una dinámica de planificación dinámica y sociotécnica que contenga los cinco niveles de participación mencionados y se logra una agenda de grandes problemas ontológicamente más amplia, pueden desplegarse procesos significativos y sustantivos.

En primer lugar, la interacción entre investigadores, funcionarios, comunidad y extensionistas reconstruye la agenda de problemas. La nueva agenda requiere de otros tipos de conocimientos, prácticas y artefactos, lo que constituye una tensión sobre las funciones y los roles previamente asignados. ¿Esto qué quiere decir? Que esa división técnica del trabajo que generó el modelo lineal de innovación se pone en crisis y por lo tanto es necesario replantear esos roles preasignados de investigador, extensionista y funcionario, para ir hacia funciones híbridas, hacia un rol de producción de conocimiento no situado en términos del rol institucional, sino de la necesidad de creación de conocimientos. Porque este proceso no produce “conocimiento” (en singular), sino “conocimientos” (en plural).

El proceso de cambio no queda “suspendido” en el nivel del discurso o el conocimiento “en abstracto”. Ocurre en la práctica concreta, se materializa en sujetos. Hay sujetos concretos, hay personas concretas que se vuelven híbridas, que empiezan a pensar como investigador, funcionario, comunidad y extensionista, y por lo tanto dejan de tener una acción de resolución de problemas vinculada a su función inicial y empiezan a conceptualizar problemas y soluciones en términos de un espacio más diverso de conocimientos, de prácticas, de diseños tecnológicos, de formas de discurso y de formas de interacción con otros.

En segundo lugar, este proceso de hibridación tiene tantas materialidades como sujetos intervinientes, ya que esos sujetos híbridos no son iguales entre sí, sino que son distintos: hay algunos que se hibridan más del lado ingenieril, otros que se hibridan más del lado práctico y otros que se hibridan más del lado social. Todos tienen características que los distinguen; por eso, la práctica del desarrollo inclusivo sustentable –con integración de actores heterogéneos– implica la construcción de grupos de trabajo. No son sujetos individuales quienes llevan adelante estos procesos, son grupos de trabajo fomentados, financiados, sostenidos y premiados desde las instituciones porque hacen ese tipo de actividad.

En tercer lugar es imprescindible identificar, en esos grupos de trabajo, quiénes son sujetos de aprendizaje. No todas las

personas que se integran o se suman a mesas de trabajo o a colectivos de trabajo heterogéneos son sujetos de aprendizaje, en el sentido de su capacidad para hibridar conocimiento, procesar problemas y generar empatía con otros. Hay algunos investigadores y extensionistas, funcionarios públicos, miembros de comunidades originarias, de productores, de asociaciones, de cooperativas, del INTA, del INTI o del CONICET que son sujetos de aprendizaje. Por lo tanto, una parte importante del diseño del plan es detectar y fomentar esos sujetos de aprendizaje, que se encuentran tanto en la institución como en los territorios.

Esos sujetos de aprendizaje, ¿por qué se caracterizan? Porque tienen una praxis orientada a la resolución de problemas, poseen una capacidad para jerarquizar problemas. Por supuesto, esas capacidades no les son innatas, sino que a lo largo de su trayectoria han aprendido a desplegar estrategias tácitas o formales que les permiten jerarquizar problemas.

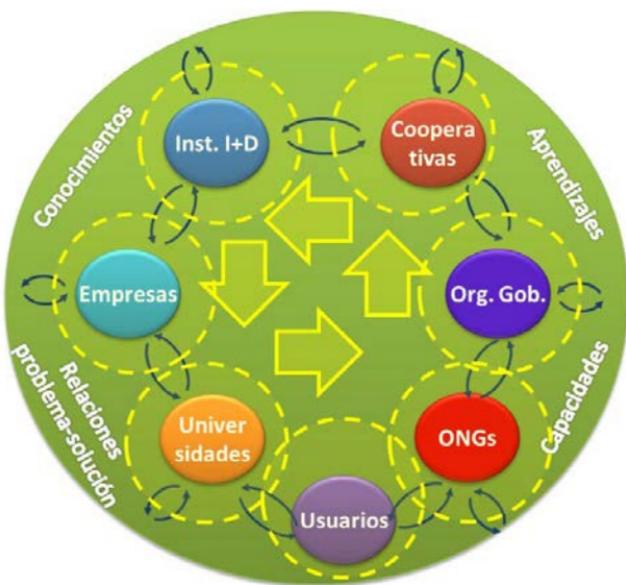
Esos sujetos de aprendizaje dinamizan procesos de aprendizaje, aprenden de y con otros, desarrollan soluciones innovadoras, se exponen a situaciones de tensión epistémica, en las cuales ponen en tensión su propio acervo de conocimiento, construyen empatía y buscan destruir el comportamiento conformista.

Romper con las racionalidades artefactuales y transferencistas implica diseñar e implementar planes de desarrollo “en” los territorios “con” alto grado de participación y para esto es necesario generar colectivos de sujetos de aprendizaje, porque un sujeto de aprendizaje aislado no funciona. Estos colectivos, en última instancia, lo que van a permitir es quebrar la relación lego-experto, la dinámica *top-down* (arriba-abajo) de diseño y toma de decisiones, el proceso puntual (artefactual) de determinación de problemas.

En última instancia –en términos de planificación estratégica– es necesario construir dinámicas de cambio sociotécnico basadas en interacciones sociocognitivas sistémicas. Donde los colectivos de aprendizaje logren movilizar diferentes organizaciones (institutos de I+D, universidades, cooperativas, empresas, ONG y organismos

gubernamentales) y grupos de usuarios hacia la generación y circulación de aprendizajes, conocimientos, relaciones problema-solución y capacidades (Becerra y Thomas, 2017) (Diagrama 3). El aprendizaje<sup>10</sup> es un resultado primario de la dinámica interactiva entre diferentes grupos sociales, pero también entre grupos sociales y tecnologías (productos, procesos y organización).

Diagrama 3: Modelo interactivo sociocognitivo



Fuente: Becerra y Thomas (2017)

<sup>10</sup> Los trabajos sobre la dinámica y los mecanismos del aprendizaje centran su atención en los procesos de *learning-by-doing* ("aprender haciendo»), *learning-by-using* ("aprender usando") y *learning-by-interacting* ("aprender interactuando").

En la dinámica general del modelo interactivo socio-cognitivo, los procesos de cambio se explican por la libre circulación del conocimiento y las interacciones fluidas entre los diferentes actores del sistema, lo que impulsa la generación de aprendizajes y capacidades a partir de una participación amplia y abierta en la construcción de problemas y la democratización de las soluciones. En su versión ideal, la maximización de los procesos de interacción asegura la creación de nuevos aprendizajes y, por extensión, procesos de cambio sociotécnico sostenibles en el tiempo, orientados a satisfacer las necesidades y los requerimientos tecnocognitivos de las sociedades.

## 5. Reflexiones finales

Actualmente, los países de América Latina muestran alarmantes índices sociales y económicos, así como altos niveles de riesgo ambiental. Lejos de disminuir, la desigualdad, la marginalidad, el desempleo, la pobreza y la violencia social tienden a aumentar y profundizarse. Enormes proporciones de la población (oscilan entre el 20 % y el 50 %, según los diferentes países y los indicadores) viven en condiciones de exclusión, signadas por un conjunto de déficits: habitacional, sanitario, alimentario, educacional, y de acceso a bienes y servicios (ONU, 2015). En Argentina, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)<sup>11</sup>, en el primer semestre de 2021, el 40,6 % de la población vivía bajo la línea de pobreza, mientras que la tasa de indigencia alcanzaba el 10,7 %.

Sin embargo, estas características socioeconómicas de nuestro país no siempre han sido iguales. A diferencia de otras naciones de la región (las cuales han mostrado graves

---

<sup>11</sup> INDEC, *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*, Informes Técnicos, vol. 5, N.º 182, 2021.

problemas de subdesarrollo, pobreza de ingreso y exclusión de los servicios públicos), el caso argentino tiene la particularidad de haber sufrido un proceso de *downgrading* (degradación) de su matriz tecnoproductiva desde mediados de la década de 1970, que destruyó una parte significativa de las actividades industriales que ocupaban mano de obra calificada y motorizaban dinámicas de cambio tecnológico e innovación local (Thomas, 1999; Gianella y Thomas, 2005).

En particular, en los noventa, Argentina sufrió la vigencia de la teoría (racionalidad) neoclásica del derrame: la acumulación económica inicial generaría “naturalmente” la distribución del ingreso y, con ella, la inclusión de los excluidos y el desarrollo de los subdesarrollados. Luego, una versión más neo-schumpeteriana de la teoría del derrame incorporó, en las políticas de CyT implementadas, la idea de la innovación como motor de esa acumulación: las innovaciones generarían rentas extraordinarias mediante la inserción de la competitiva producción nacional y regional en fluidos mercados globalizados. Complementariamente, los esfuerzos locales en CyT generarían nuevos productos y procesos que alcanzarían con sus beneficios –en términos de mejores prestaciones, aumento de la productividad, generación de empleos “de calidad” y menores costos– al conjunto de la población.

Lamentablemente, estos postulados optimistas no se verificaron en la práctica en función de derrame de la riqueza, de distribución de los beneficios por innovación ni de diversificación de la matriz tecnoproductiva. El aumento de las inversiones públicas locales en I+D no se tradujo en una alteración sustantiva de la trayectoria de innovación tecnológica ni alcanzó a beneficiar a los usuarios potenciales calculados<sup>12</sup>. Durante todo ese período, al igual que en

---

<sup>12</sup> El análisis de las causas de este desfasaje escapa a las restricciones de espacio de esta descripción técnica. Para mayores explicaciones, ver, por ejemplo, Lugones y Suárez, 2007, y Thomas, 2011.

la trayectoria previa, las racionalidades artefactual y transferencista fueron una constante. Son esas racionalidades las que se mantienen invariables, las que en forma invisible y perversa dan continuidad a la política pública, a las acciones de I+D y a las “estrategias” de desarrollo de conocimiento.

Una visión crítica de la dinámica científica y tecnológica es fundamental para evitar las típicas soluciones prefabricadas, “universales” y políticamente “neutrales” derivadas de las racionalidades artefactuales y transferencistas. El campo de la ciencia, la tecnología y la sociedad (CTS) puede desempeñar un papel clave en un programa de aprendizaje destinado a resolver los problemas sociales y ambientales de nuestras comunidades.

Si se logran consolidar planes estratégicos dinámicos y sociotécnicos, participativos y orientados al desarrollo de STS orientados por grupos de aprendizaje interactivo colaborativo, entonces se estará más cerca de romper las racionalidades artefactual y transferencista.

Si institucionalmente se logra esto, se podrá visualizar un sendero en el cual la planificación de las dinámicas de desarrollo inclusivo sustentable y las estrategias de participación generarán mejores resultados en términos de igualación de derechos, construcción de nuevos espacios de autonomía, libertad y justicia, mejoras en la calidad de vida, y modificaciones de las matrices tecnoproductivas hacia configuraciones más inclusivas y sustentables. Pero si no (si continúan las prácticas inerciales, derivadas de la racionalidad tecnocognitiva lineal)... ¡no!

## Bibliografía

BECERRA, L., y Thomas, H.: “Innovation, cooperatives and inclusive development: rethinking technological change and social inclusion”, en Scott, M., y North, P. (eds.), *Towards just and sustainable economies: the social and*

- solidarity economy North and South*, Reino Unido, University of Bristol Policy Press, 2017.
- BECERRA, L.: “Falacias estructurantes en la conceptualización de políticas orientadas al desarrollo inclusivo sustentable”, exposición presentada en Webinar Segurança Alimentar e Nutricional, Tecnologias Sociais e Sustentabilidade Unicamp, Brasil, 25 de noviembre de 2020.
- BIJKER, W.: *Of bicycles, bakelites and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 1995.
- BUSH, V.: “Science, the endless frontier: a report to the president”, United States Government Printing Office, Washington. D. C., 1945. (En castellano, “Ciencia, la frontera sin fin: un informe al presidente”, julio de 1945, *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, vol. 7, N.º 14, 91-137, 1999.)
- CALLON, M.: “The dynamics of tecno-economic networks”, en Coombs, R.; Saviotti, P. y Walsh, V: *Technological changes and company strategies: economical and sociological perspectives*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Londres, pp. 72-102, 1992.
- CALLON, M.; MILLO, Y., Y MUNIESA, F.: *Market devices*, Blackwell Publishing, Londres, 2007.
- COLLINS, H.: *Changing order: replication and induction in scientific practice*, Sage, Londres, 1985.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO: *Formulación y evaluación de políticas de ciencia, tecnología e innovación*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2017.
- DAGNINO, R.: *Neutralidade da ciência y determinismo tecnológico*, Editora Unicamp, Campinas, 2008.
- GIANELLA, C., Y THOMAS, H.: *Insumos para una planificación estratégica de políticas públicas de ciencia, tecnología, innovación y educación superior*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2005.

- HUGHES, T. P.: "The seamless web: technology, science, etcetera, etcetera", *Social Studies of Science* 16 (2), 281-292, 1986.
- KNORR CETINA, K.: "¿Comunidades científicas o arenas transepistémicas de investigación?: una crítica de los modelos cuasi-económicos de la ciencia", *Redes Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, vol. 3 (7), 129-160, 1996.
- LATOURETTE, B.: *Science in action*, La Découverte, París, 1989.
- LÓPEZ, A.; NIEMBRO, A., Y RAMOS, D.: "La competitividad de América Latina en el comercio de servicios basados en el conocimiento", *Revista de Comercio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* 113, 24-41, 2014.
- MACKENZIE, D.: *Material markets: how economics agents are constructed?*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- MACKENZIE, D.; MUNIESA, F., Y SIU, L.: *Do economists make markets?: on the permativity of economics*, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- MATUS, C.: *Política, planificación y gobierno*, Venezuela, Fundación ALTADIR, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1987.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU): *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe de 2015*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2015.
- PINCH, T., Y BIJKER, W.: "The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other", en Bijker, W.; Hughes, T., y Pinch, T. (eds.), *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*, The MIT Press, Cambridge, 18-50, 1987.
- PORTA, F.: "La estructura productiva argentina: problemas vigentes y desafíos pendientes", *Voces en el Fénix*, N.º 53, 2016.
- SHINN, T.: "Formes de divisions du travail scientifique et convergences cognitives: la recherche technico-instrumentale contre la 'nouvelle orthodoxie' en sociologie

des Sciences”, trabajo presentado en la XVIème Colloque International de la Association Internationale des Sociologues de Langue Française, Québec, 2000.

THERBORN, G.: *La ideología del poder y el poder de la ideología*, Siglo XXI Editores, México D. F., 1987.

THOMAS, H.: *Dinâmicas de inovação na Argentina (1970-1995): abertura comercial, crise sistêmica e rearticulação*, Tesis doctoral, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

THOMAS, H.: “Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico”, en Thomas, H., y Buch, A. (coords.), Fressoli, M., y Lalouf, A. (colabs.), *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 217-262, 2008a.

THOMAS, H.: “En búsqueda de una metodología para investigar tecnologías sociales”, workshop “Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina”, Río de Janeiro, 2008b.

THOMAS, H.; BECERRA, L., Y BIDINOST, A.: “¿Cómo funcionan las tecnologías?: alianzas sociotécnicas y procesos de construcción de funcionamiento en el análisis histórico”, *Pasado Abierto* N.º 10, 127-158, 2019.

THOMAS, H.; FRESSOLI, M., Y BECERRA, L.: “Science and technology policy and social ex/inclusion: analysing opportunities and constraints in Brazil and Argentina”, *Science and Public Policy* 39, (5), 579-591, 2012.

THOMAS, H.; JUAREZ, P., Y PICABEA, F.: “¿Qué son las tecnologías para la inclusión social?”, *Colección Tecnología y Desarrollo*. Universidad Nacional de Quilmes y Red TISA, 2015.

# Contextuar y reflexionar las políticas públicas desde el INTA

*Aproximaciones, aportes de la historia y los estudios sociotécnicos*

SILVANA LÓPEZ

Nos encontramos en un momento en que es evidente que el capitalismo se halla en una crisis estructural. Sus promesas de progreso y felicidad para todos no solo no se han cumplido, sino que hemos descubierto que son irrealizables.

Fontana, 1982, p. 9

## 1. Introducción

Los diferentes escenarios que se plantean desde la historia a modo de contexto le imprimen a la operación historiográfica –de la producción escrita acerca de temas históricos– un tiempo y un espacio (De Certeau, 2006). Así, las políticas públicas del sector agropecuario en Argentina emergieron al finalizar el siglo XIX, junto con la creación de la estructura institucional –el Ministerio de Agricultura y las primeras universidades– que sustentaría de conocimiento al sector en el siglo XX (López, 2016). Pero, si se avanza en el tiempo, las políticas de ciencia y tecnología se institucionalizaron en el país durante la década de 1950. Algunos científicos sociales –como Oszlak, 1977; Myers, 1992; Hurtado de Mendoza, 2010 y 2014; Hurtado de Mendoza y Drewes, 2003; Losada, 2005; Gárgano, 2013; Feld, 2015 y 2020, y Albornoz,

2015, entre otros– sostienen que fue el inicio de una nueva etapa que le dio forma al complejo científico-tecnológico argentino, donde se ubica la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). En efecto, el rol de las políticas de Estado que se orientaron hacia el desarrollo y el crecimiento económico necesitaron de la articulación de la infraestructura científico-tecnológica<sup>1</sup> y la estructura productiva de la sociedad (Abeledo y Del Bello, 2016). El tránsito del tiempo y los diferentes escenarios que sortearon las instituciones de ciencia y tecnología en la Argentina merecen un análisis particular, aunque para los fines de este artículo estará centrado en el INTA. Al respecto, los procesos históricos que involucran instituciones de ciencia y tecnología se enmarcan en los estudios de la historia de ciencia, la cual refiere a las concepciones de la actividad científica y la producción de conocimiento a lo largo del tiempo (Hurtado de Mendoza y Drewes, 2003). Estas actividades implican relaciones entre las comunidades científicas, las instituciones de ciencia y tecnología, y la cultura en sentido amplio, en un contexto socioeconómico determinado (Hurtado de Mendoza, 2010; Feld, 2020), que operará como elemento de cambio a través de políticas de Estado. Así, al relacionar las transformaciones sucedidas en los ciclos económicos con el desarrollo científico resulta posible aproximarse a las acciones que el Estado proyecta a través de sus instituciones científicas y las necesidades de las diferentes esferas de la sociedad, en vista de vincular la ciencia y la tecnología al entramado social (Oszlak, 1977). Por lo tanto, el cambio es la categoría central para entender el proceso de la historia y explicar el comportamiento temporal de la

---

<sup>1</sup> Los institutos públicos de investigación “orientados a una misión”, conocidos como Institutos Tecnológicos Públicos (ITP), se constituyen en actores importantes en los Sistemas Nacionales de Innovación porque desempeñan actividades orientadas a misiones específicas y propósitos públicos para desarrollar conocimientos sobre problemas de relevancia social y económica (Abeledo y Del Bello, 2016).

institución; la atribución que se le da a la realidad social es el tiempo (Koselleck, 1993).

En esta línea surgen algunos interrogantes que guiarán las reflexiones siguientes: ¿cómo se articulan las políticas públicas con la institución?, y ¿cuáles son las que tienen intervención directa? Se entiende que las reflexiones que resulten en torno a la elaboración de diferentes respuestas pueden vincularse a la trayectoria institucional. El conocimiento de esta aporta información crítica para la elaboración de políticas sectoriales situadas<sup>2</sup>. Situarse en el análisis desde una institución como es el INTA implica pensar en diferentes escenarios y variables territorio-político-institucionales que construyeron su propio tiempo y espacio. Contextuar y reflexionar estas coordenadas se constituye en el objetivo de este trabajo, dado que cada unidad que conforma el INTA –centros de investigación, estaciones experimentales agropecuarias, agencias de extensión rural, campos demostrativo-experimentales, oficinas técnicas e institutos para la agricultura familiar– tiene su propia historia, por lo que se requiere situar, contextuar y construir socialmente el espacio y el tiempo (Harvey, 1994). Entonces, ¿cómo contribuyen los aportes de la historia a la construcción del contexto?, ¿cómo se relacionan las

---

<sup>2</sup> El concepto de conocimiento situado fue desarrollado por Donna Haraway (1999) desde la postura de la epistemología crítica feminista del punto de vista feminista, el cual propone analizar los objetos de estudio evidenciando con eso el lugar desde donde se parte, ya que –independientemente del tipo de método empleado– ningún conocimiento estará desligado de su contexto ni de la subjetividad de quien lo emite. Por esto se retoma aquí la idea de conocimiento situado, dado que se entiende que introduce a la reflexión metodológica desde la propia conciencia y los compromisos, apelando a que el debate en torno a los discursos hegemónicos no debe arrastrar la pretensión de nuevas hegemonías y también debe promover el pensamiento crítico para revisar las propias consideraciones, evaluando capacidades explicativas y reconociendo los límites actuales en las posibilidades de comparar procesos “situados” en Argentina, América Latina y el Caribe, así como en otras regiones subalternadas.

políticas públicas de los diferentes niveles de toma de decisión con el INTA?, y ¿qué actores están involucrados en la construcción del contexto?

El abordaje de este trabajo debe considerar que, al tratarse de una institución de ciencia y tecnología orientada al sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial (SAAA)<sup>3</sup> de producción como es el INTA, se requiere del análisis interdisciplinario. En tal sentido, a los elementos que brinda la historia se suman los que vienen de los estudios sociales de ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de aproximarse a la reflexión de las políticas públicas vinculadas históricamente con la institución.

En virtud de esto, el artículo se organiza en tres partes. En la primera presenta algunos elementos teóricos que brinda la historia a través de sus diferentes enfoques para analizar políticas públicas desde el INTA. En la segunda considera algunas reflexiones en el marco de los análisis sociotécnicos<sup>4</sup>. Y en la última destaca las reflexiones finales.

---

<sup>3</sup> Esta conceptualización se extiende al entramado empresarial que sustenta la producción agropecuaria y forestal, y también a la producción de agroalimentos y la agroindustria. Involucra una dilatada y heterogénea cantidad de actores, redes, marcos normativos y regulatorios, relaciones funcionales e interrelaciones complejas tanto de la producción primaria –con la inclusión de la provisión de insumos y servicios– como de los agentes involucrados en las diversas fases de elaboración e industrialización, distribución y consumo (INTA, 2004: 6).

<sup>4</sup> El enfoque sociotécnico considera a las tecnologías como construcciones sociales y a las sociedades como construcciones tecnológicas. Desde aquí se reconoce que todos los grupos sociales son relevantes para la construcción de las tecnologías, y que las relaciones que se establecen durante su desarrollo y empleo no son puramente sociales o tecnológicas, sino sociotécnicas, por lo que las dinámicas de innovación y cambio tecnológico son entendidas como procesos de coconstrucción sociotécnicos (Law, 1992; Bijker, 1995, y Thomas, 2008).

## **2. La contribución de la historia para la construcción del contexto de las políticas públicas desde el INTA**

Cuando se piensa en la elaboración de un contexto histórico determinado, se describen hechos y acontecimientos que –vinculados– construyen el sentido de aquel en el marco del fenómeno que se esté estudiando. Se definen el recorte temporal y el espacio.

Un contexto histórico-político centrará la observación y el análisis en el sistema político, como también en las tensiones que genera el poder. A la vez, el contexto histórico-económico profundizará la mirada en el sistema económico, la distribución de la riqueza, la red de actores que conforma el sistema y demás aspectos.

Al situarnos desde el INTA, su trayectoria contiene la huella de que la ciencia es la llave que abre paso al desarrollo, que con el correr del tiempo adquirió diferentes matices. Es por esto que resulta muy importante ubicar en el tiempo y el espacio aquel tramo de la trayectoria que se requiere analizar y –con eso– considerar la relación ciencia-tecnología-desarrollo.

En los 65 años de trayectoria del INTA, esta relación fue cambiando. Esto se debió a las diferentes tendencias de la ciencia y la tecnología orientadas al sector agropecuario en el escenario nacional e internacional, lo que demanda tener parámetros de comparación de los contextos de la región latinoamericana y de otros muy diferentes, como los países desarrollados. Sin duda se trata de un análisis muy arduo, aunque facilitará enfocar el modo en el que se expresan en el INTA. En esta línea se retoman las contribuciones de la investigadora brasileña Lea Velho (2011), que resultan muy pertinentes en este tramo del artículo. Ella realiza un recorrido histórico de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTI) y en su análisis argumenta que –desde el inicio del proceso de institucionalización de las PCTI, de mediados del siglo XX a nuestros días– las bases conceptuales, la estructura organizativa, los instrumentos de

financiación y las formas de evaluación de estos son comunes a los países que diseñaron e implementaron políticas explícitas con el fin de estimular la producción y utilización del conocimiento científico y tecnológico. La autora sostiene que la evolución histórica de las PCTI está vinculada con la concepción de la ciencia y el modo en el que se entiende la relación ciencia-tecnología-innovación y sociedad en cada período histórico, lo que le permitió periodizar estas relaciones. Para eso establece cuatro paradigmas en el tiempo: al primero lo ubica en las décadas de 1945 a 1960, con “la ciencia como motor del progreso”; el segundo abarca las décadas de 1960 a 1970, con “la ciencia como solución y causa de problemas”; el tercero considera las décadas de 1980 y 1990, con “la ciencia como fuente de oportunidad estratégica”, y el cuarto cubre lo que llevamos transcurrido del siglo XXI, con “la ciencia para el bien de la sociedad”. Estas caracterizaciones ayudan a situar las narrativas, sus marcos conceptuales, el enfoque de las políticas que se diseñan y el modelo institucional del período que se analiza. En tal sentido, la autora señala que –dado el rol estratégico productivo que los estados le asignan a la ciencia– favoreció la formulación de PCTI orientando la investigación a objetivos definidos, la formulación de políticas científicas nacionales centradas en modelos normativos-institucionales específicos de los países centrales.

Regresando al contexto del INTA, la diversidad espacial en la que se encuentran instaladas sus unidades demanda la definición del espacio de intervención institucional, pero también del enfoque de la historia que permitirá la construcción de la temporalidad. En esta línea, desde otro abordaje se incorporan elementos de la historia y la geografía a fin de brindar aportes que vienen de la perspectiva de la historia regional. Esto implica considerar la dimensión social del espacio y el tiempo dentro de una visión relacional (Harvey, 1994; Carbonari, 1998, 2009; Bandieri, 2017). La región no se explica por tipologías, sino por procesos que se gestan históricamente y se vinculan a la expansión del capitalismo

que reordena los espacios. De esta manera, el espacio regional no es fijo, sino un espacio social formado por elementos heterogéneos en continua interacción (Santos, 1986). Por eso se acuerda con Rickly-Boyd (2013) en cuanto a entender al espacio en permanente reconfiguración desde las prácticas discursivas, los cuerpos, los objetos, los afectos, los preceptos y las tecnologías que median e inestabilizan la valoración espacial, por lo que el espacio resulta en testimonio del pasado que actúa sobre el presente y condiciona el futuro (Carbonari, 2009). Del mismo modo, la comprensión del devenir histórico regional permite construir escenarios alternativos o posibles en un horizonte temporal, que facilite la identificación y el análisis sistemático de tendencias, cambios y señales débiles de temas emergentes en el que es posible la detección de continuidades y rupturas (Marí Castelló Tárrega, 2018).

En efecto, la historia regional no es solo una historia económico-política en clave regional, sino una historia que se puede historiografiar solo incorporando al ambiente como agente activo. Por eso deben considerarse aquí las escalas y los diferentes niveles en los que las políticas públicas se esgrimen, lo que requiere situar a esa unidad del INTA que se desea estudiar para ajustar el contexto.

### **3. El análisis sociotécnico y la construcción del contexto**

La elaboración del contexto puede enriquecerse notablemente con la contribución de los estudios sociotécnicos. La propuesta de incluirlos se debe a la relación ciencia-tecnología-desarrollo que resulta en el hilo conductor de variadas políticas públicas que median con la sociedad a través del INTA. Esto, porque al situarse en tiempo y espacio –desde mediados del siglo XX hasta los inicios del siglo XXI– se observan grandes cambios institucionales, regionales y

territoriales en la Argentina, donde la idea de desarrollo no radica en la pluralidad o contradicción de sus definiciones, sino en los usos políticos que se hicieron sobre esta idea (Roig, 2011: 81). En este sentido, las estrategias que tomó el Estado argentino fueron las de incorporar conocimiento –científico y tecnológico– a actividades regionales mediante el planeamiento del desarrollo aplicado a las regiones económicas que conforman el territorio nacional. Problematizar esta idea significa que desarrollarse implica un horizonte de cambio tecnológico en el cual la relación tecnología-desarrollo se coconstruye. Así, las políticas son parte constitutiva de las dimensiones tecnológicas, y las tecnologías condicionan a las políticas con referencia a su alcance, escala, contenido y viabilidad (Thomas, 2012). Asimismo, situarse en esta perspectiva significa considerar a la tecnología como socialmente construida, lo que lleva a evitar los determinismos tanto sociales como tecnológicos; esto es, la tecnología forma parte de un tejido sin costuras de la sociedad, la política y la economía (Hugues, 1987). Desde esta mirada se logran hacer aportes útiles para pensar el diseño y la implementación de políticas públicas –científicas y tecnológicas– en las que el INTA se constituye como un actor clave en su formulación y ejecución, dirigidas al desarrollo rural de los territorios (Uranga *et al.*, 2017: 10).

#### 4. Reflexiones finales

Se presentaron en este artículo algunos elementos que brinda la historia desde sus diferentes ópticas, con el fin de contextualizar las políticas públicas situadas desde el INTA. La diversidad de escenarios que hay en los niveles nacional, provincial, regional y local donde se ubican las unidades del INTA requieren de un análisis particular que permita dar cuenta de su propio tiempo y espacio. En virtud de esto, se espera que lo desarrollado en el trabajo se constituya en una

contribución al análisis de políticas públicas desde el INTA y, asimismo, invite a la reflexión y generación de conocimiento situado para la formulación de políticas públicas.

## Bibliografía

- ABELED0, C., y DEL BELLO, J. C.: “Organización y gobernanza de los institutos públicos de investigación ‘orientados a una misión’”, Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Bariloche, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2016.
- ALBORNOZ, M.: “Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS* 10 (29), 41-64, 2015.
- BANDIERI, S.: “La historia en perspectiva regional: aportes conceptuales y avances empíricos”, *Revista de Historia Americana y Argentina* 52 (1), 11-30, 2017.
- BIJKER, W.: *Of bicycles, bakelites and bulbs: toward a theory of socialtechnical change*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1995.
- CARBONARI, M. R.: *El espacio en la historia: de la historia regional a la microhistoria*, Programa de Doctorado de la Universidad Católica de Río Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, inédito, 1998.
- CARBONARI, M. R.: “De cómo explicar la región sin perderse en el intento: repasando y repensando la historia regional”. *História Unisinos* 13 (1), 19-34, 2009.
- DE CERTEAU, M.: “La operación historiográfica”, *La Escritura de la Historia*, Gallimard, México, 67-116, 2006.
- FELD, A.: *Los inicios de la política científico-tecnológica y la configuración de dos culturas: ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2015.

- FELD, A.: “¿De dónde venimos y adónde vamos?: conceptos y contextos para pensar la historia de las políticas de ciencia tecnología e innovación en Argentina”, *Ciencia e Investigación*, 34-50, 2020. Recuperado de: <https://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2020/08/2-Feld-Cei70-2-3.pdf>.
- FONTANA, J.: “Breve explicación, y necesaria, y necesaria explicación inicial”, *Historia: análisis del pasado y proyecto social*, Editorial Crítica – Grupo Editorial Grijalbo, Barcelona, 5-13, 1982.
- GÁRGANO, C.: “Ciencia y dictadura: producción pública y apropiación privada de conocimiento científico-tecnológico”, *Crítica y Emancipación* 5 (10), 135-174, 2013.
- HARAWAY, D.: “La promesa de los monstruos”, *Política y Sociedad* 30, 121-163, 1999.
- HARVEY, D.: “La construcción del espacio y el tiempo: una teoría relacional”, *Geographical Review of Japan* 67 (2), Nagoya, 1994.
- HUGUES, T.: “The evolution of large technological systems”, Bijker, Wiebe; Hugues, Thomas y Pinch, Trevor (eds), *The Social Construction of Technological Systems*, Cambridge, The Massachusetts Institute of Technology Press, 1987. Vaccarezza, Leonardo: “Ciencia, tecnología y sociedad: el estado de la cuestión en América Latina”, *Revista Iberoamericana Ciencia, Tecnología y Sociedad ante la Educación* (18), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1998.
- HURTADO DE MENDOZA, D., Y DREWES, A.: “De la historia del progreso a la ‘microhistoria’ constructivista”, *Tradiciones y Rupturas: la Historia de la Ciencia en la Enseñanza*, Universidad Nacional de San Martín-Baudino Ediciones, Buenos Aires, cap. 1, 13-54, 2003.

- HURTADO DE MENDOZA, D.: *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso 1930-2000*, caps. II y III, Edhasa, Buenos Aires, 2010.
- HURTADO DE MENDOZA, D.: “Semiperiferia y tecnología”, “Cultura, ideología y régimen tecnopolítico”, “Fronteras tecnológicas universales versus fronteras locales”, *El sueño de la Argentina atómica: política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*, Edhasa, Buenos Aires, 13-25, 2014.
- KOSELLECK, R.: “Introducción”, *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós, Barcelona, 13-20, 1993.
- KOSELLECK, R.: “Sobre la antropología de las experiencias del tiempo histórico”, *Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia*, Paidós, Barcelona, 10-93, 2001.
- LAW, J.: “Notes of de theory of the actor-network: ordering, strategy and the heterogeneity”, *System Practice* 5 (4), 379-393, 1992.
- LÓPEZ, S.: *El INTA en Bariloche: una historia con enfoque regional*, Colección Aperturas, Serie Sociales, Río Negro, Universidad Nacional de Río Negro, 5-202, 2016.
- LOSADA, F.: “Los orígenes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1956-1961)”, *Revista Realidad Económica N.º 210*, 2005.
- MARÍ CASTELLÓ TÁRREGA, M.: *Ciencia, tecnología y desarrollo: políticas y visiones de futuro en América Latina, 1950-2050*, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Teseo. Cap. 5, 201-232, 2018.
- MYERS, J.: “Antecedentes de la conformación del complejo científico y tecnológico, 1850-1958”, Enrique Oteiza (dir.), *La política de investigación en ciencia y tecnología: historia y perspectivas*, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 87-114, 1992.
- OSZLAK, O.: “Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes”, en *Technical*

*Papers Series N.º 9*, Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 1977.

- RICKLY-BOYD, J.: “Existential authenticity: place matters, tourism geographies”, *International Journal of Tourism Space, Place and Environment*, 680-686, 2013. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616688.2012.762691>.
- ROIG, A.: “El desarrollo como conflicto institucionalizado”, *Realidad Económica* 237, 80-92, 2011.
- SANTOS, M.: *Por una geografía nova*, Hucitec, San Pablo, 236, 1986.
- THOMAS, H., Y A. BUCH (coords.): *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 70-93, 2008.
- THOMAS, H.: “Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas”, Thomas, H. (org.); Santos, G., y Fressoli, M. (eds.), *Tecnología, desarrollo y democracia: nueve estudios sobre dinámicas sociotécnicas de exclusión/inclusión social*, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Buenos Aires, 25-78, 2012.
- URANGA, W.; VARGAS, T.; GUASTAVINO, M.; GARCÍA, F., Y GARCÍA, G.: *Gestionar lo público desde el INTA*, Colección Institucional, INTA, 1-90, 2017.
- VELHO, L.: “La ciencia y los paradigmas de la política científica, tecnológica y de innovación”. A. Arellano y P. Kreimer (dir.), *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina*, Ed. Siglo del Hombre, Bogotá, 1-14, 2011.

## Fuentes institucionales consultadas

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA): Resolución N.º 531/97 “Desarrollo macro-

rregional”, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA): Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA): Plan Estratégico Institucional 2005-2015 “El INTA que queremos”, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA): Marco conceptual para la implementación del enfoque territorial en el INTA, Disposición N.º 7, 13 de marzo de 2017.

POLÍTICA DE VINCULACIÓN TECNOLÓGICA DEL INTA: varios autores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.



# Arreglos institucionales y lógicas de cooperación burocrática en torno a los manejos de evidencia en los procesos de política pública

FERNANDO JAIME Y PENÉLOPE VACA ÁVILA

## Resumen

Si bien, en la historia reciente, los casos paradigmáticos de vinculación entre evidencia y política pública se encuentran en el New Labour británico (Libro Blanco de 1999) y en un conjunto de gobiernos locales de Estados Unidos, el puntapié inicial de la idea de que el conocimiento científico y el quehacer político deberían ir de la mano es de larga data. El presente artículo intenta desentrañar de qué se habla al referirse a políticas basadas en evidencias (PBE). Para eso explora los distintos conceptos que emergieron de la literatura especializada y dieron lugar a distintas experiencias de implementación de este tipo de política. También pretende poner de relieve el contorno de los actuales debates respecto de la definición de PBE, los principales métodos para la determinación de la evidencia y los principales riesgos de utilizar esta propuesta en forma acrítica.

Por otro lado, la experiencia comparada reciente muestra que es posible diferenciar distintas prácticas en torno a las PBE. Para eso, este trabajo lleva adelante un análisis de las dos experiencias pioneras, la británica y la estadounidense, a partir de distintas dimensiones: las características del entorno y del contexto histórico de surgimiento, las áreas de intervención y priorización (criterios, actores y procesos), las estructuras institucionales y los arreglos de coordinación; el tratamiento de

la evidencia (estándares de control, relevamiento y validación), la interpretación e incorporación al proceso de las políticas públicas y los incentivos institucionales. Para terminar realiza una evaluación de los resultados de la iniciativa, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas.

El objetivo de este análisis es intentar alcanzar una definición normalizada de las PBE que permita repensar nuevas rutinas burocráticas en las administraciones latinoamericanas.

## 1. Introducción

La evidencia es cada vez más importante para la decisión, el diseño y la implementación de la política pública. En la historia moderna, algunos casos paradigmáticos de vinculación entre evidencia y política pública los encontramos en la administración nacional británica a partir de la llegada del New Labour y, más recientemente, en un conjunto de gobiernos locales de Estados Unidos. Sin embargo, la idea de que el conocimiento científico y el quehacer político deben ir de la mano tiene una larga tradición. En realidad es una vuelta a la idea de posguerra de que el diseño de la política pública puede ser mejorado cuando se vuelve más científico (Laswell, 1950).

En los años ochenta, Campbell ya proponía explícitamente el concepto de “sociedad de la experimentación”:

Los Estados Unidos y otras naciones modernas deberían estar preparadas para abordar la reforma social desde un punto de vista experimental, que permita ensayar programas nuevos para solucionar problemas específicos, saber si estos programas son o no efectivos y retener, imitar, modificar o desechar dichos programas sobre la base de su aparente efectividad (Campbell, 1984)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Traducción propia.

Con este artículo se pretende llamar la atención sobre el hecho de que, crecientemente, en la práctica gubernativa y en las ciencias que estudian la capacidad de gobernar se ha vuelto prioritario el problema de la eficacia directiva de las administraciones públicas. Y que esa preocupación ha llevado a focalizar en el hecho de que la eficacia de gobernar pone en juego componentes no solo político-institucionales, sino también científico-técnicos. En la persecución de este objetivo también hay una renovada búsqueda de mejorar la relación de la administración pública con los ciudadanos.

En este marco, en algunas administraciones públicas europeas y norteamericanas ha surgido un progresivo interés por las PBE, las cuales sin embargo son entendidas de modo diverso a ambos lados del Atlántico. Estas prácticas han dado lugar a incipientes debates académicos que describen los rasgos y logros de estas políticas, pero que aún no acuerdan acerca de una definición normalizada que las pueda identificar. Por otro lado permiten vislumbrar lo que quizás sea la principal encrucijada del vínculo entre ciencia y política: la utilidad de los arreglos institucionales para habilitar, de modo permanente, el ingreso de la evidencia a los procesos de toma de decisiones y su procesamiento por parte de los actores involucrados.

El objetivo de este trabajo es, por un lado, acercarse a una primera definición de PBE identificando las dimensiones de estas que se consideran que deben estar presentes a la luz de las prácticas gubernativas más destacadas y del naciente debate académico. Y, por otro, identificar modalidades de institucionalizar la incorporación de las PBE en los ciclos decisorios gubernativos o burocráticos. Para eso, el artículo comienza resumiendo los principales paradigmas teóricos sobre los que se asientan esas políticas y describiendo las metodologías más comúnmente utilizadas, centrándose en los estándares requeridos para que la evidencia sea considerada oportuna y robusta para sustentar decisiones de política pública (Apartado 2). A continuación se identifican los principales riesgos y las limitaciones de

este enfoque (Apartado 3). Subsiguientemente se despliega un breve análisis comparativo de los rasgos y las dimensiones principales de los dos casos testigos más destacados en la práctica, Reino Unido y Estados Unidos, y se muestran algunas conclusiones sobre los puntos de entrada y procesamiento de la evidencia (Apartado 4). Para finalizar se propone una definición de PBE a partir del recorrido realizado, así como algunas reflexiones sobre aspectos inevitables a tener en cuenta al momento de diseñar posibles arreglos institucionales de PBE y de generar capacidades en torno a estos procesos (Apartado 5).

## 2. ¿Qué son las políticas basadas en evidencia (PBE)?

### A. Paradigmas teóricos: el ciclo de la política y la incorporación de la evidencia

Las PBE proponen una aproximación instrumental a la investigación que es coherente con la tendencia pragmática que ha predominado en los países occidentales en las últimas décadas. En este sentido reconocen como antecedentes las concepciones que priorizan la racionalidad por sobre la política y la experiencia personal, iniciadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública<sup>2</sup>. Pero por otro lado retoman las discusiones contemporáneas sobre la era de la información y los “sistemas de gestión del conocimiento”. En este sentido, el paradigma de las PBE asume que los sistemas de

---

<sup>2</sup> La Nueva Gestión Pública puede resumirse como “la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (García Sánchez, 2007).

información y las bases de datos nos proveen de insumos vitales para generar ventajas competitivas y nos ayudan a manejar nuestros cada vez más complejos sistemas sociales.

Varios son los fines que persigue una aproximación basada en evidencia. En primer lugar, el logro de una mayor eficacia en las políticas, ya que un basamento científico sólido incrementa las posibilidades de resolver los problemas colectivos. Siguiendo esta retórica, las políticas públicas deben tener una “orientación de servicio” y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Por otro lado, este enfoque también está vinculado a la eficiencia en el gasto. El hecho de trabajar con recursos públicos, que por definición son escasos, hace que sea necesario sacar de ellos el mayor partido, especialmente en circunstancias de crisis.<sup>3</sup> Finalmente existe también un objetivo de *accountability* (rendición de cuentas), ya que el diseño y la implementación de las políticas son una parte importante del proceso democrático. Es fundamental, por tanto, que los ciudadanos sean conscientes de los motivos que respaldan las decisiones de los gobiernos.

Las PBE suponen, asimismo, cierto grado de predictibilidad de la política pública y, por lo tanto, la capacidad de planificar las acciones de gobierno. Si bien no han surgido siempre desde un marco conceptual de racionalidad pura, en el cual la política es definida desde un centro a partir del conocimiento exhaustivo de las variables que intervienen en su proceso de hechura, sí es cierto que la experiencia internacional demuestra que los esfuerzos por contar con PBE han estado asociados con la racionalización del proceso de política pública. En este sentido han ganado mayor centralidad al interior de las burocracias estatales los mecanismos y las acciones de coordinación y planificación, donde la generación y utilización de evidencia por parte de

---

<sup>3</sup> “Cuando las finanzas están complicadas, es aún más importante asegurarse de que invertimos los recursos públicos sabiamente” (Cabinet Office, 2013).

profesionales expertos es un componente más que retroalimenta todo el sistema.

## B. Definición y método de las PBE

La clave para entender por qué surgió un nuevo paradigma para vincular ciencia y políticas públicas es apreciar por qué la metodología basada en evaluaciones tradicionales ya no es la preferida. Se identifican, en este sentido, al menos tres dificultades. La primera tiene que ver con la temporalidad: para alimentar de manera significativa y con éxito el ciclo de la política, la investigación debe realizarse y los hallazgos deben estar disponibles antes de la formulación de la política. Curiosamente, esto no se corresponde con la secuencia en la que ocurren la mayoría de las evaluaciones, que se producen después de su diseño e implementación. Los nuevos métodos pretenden así ser una solución. Otra dificultad es que sigue siendo una actividad limitada. Aunque cada vez está más generalizada, no se realizan una gran cantidad de evaluaciones y, cuando ocurren, cada una de estas se encuentra encapsulada en su propia burbuja. Incluso en las administraciones públicas que se han habituado a evaluar regularmente sus políticas se genera una enorme masa crítica de actividad evaluativa, pero con poca acumulación de resultados. Eso impide la influencia cruzada de la que depende el avance científico. Lo cierto es que, hasta la llegada de este nuevo paradigma, el diseño de políticas había sido un ámbito bastante exento de evidencia (Pawson, 2006). En tercer lugar surge la aceptación de que, al final, la *realpolitik* lo condiciona todo. El signo, las preferencias o las prioridades políticas cambian a menudo durante el curso de una evaluación, cuestionando la relevancia de esta. Teniendo en cuenta la velocidad de recambio de los profesionales de la política y la rápida mutación de los temas en la agenda, las conclusiones de una evaluación frecuentemente se presentan en un clima político diferente al que le dieron origen. Eso puede condenar sus resultados a la oscuridad de

un cajón. Esto tiene que ver, nuevamente, con la importancia de contar con la información a tiempo.

En el macro del nuevo paradigma, la literatura clasifica las políticas en función de la relación entre el uso de la información científica y los procesos de decisión e implementación. Así, encontramos: a) políticas que no toman en cuenta la evidencia (*evidence-ignorant policy*), b) políticas que están al tanto de la existencia de evidencia, pero no la aplican (*evidence-aware policy*), c) políticas que consideran la evidencia, pero que no están completamente modeladas por ellas (*evidence-related policy*), d) políticas que se perciben con influencia de la evidencia (*evidence-influenced policy*) y e) políticas moldeadas y basadas en evidencia intencionalmente, con relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados (*evidence-based policy*) (Bracho, 2010).

Las PBE serían así aquellas que despliegan lo “que funciona”,<sup>4</sup> captado por evidencia robusta a partir de diferentes métodos. Existen varios sistemas para caracterizar la robustez de la evidencia de los resultados de un programa o política, pero hay cierto consenso en aceptar que algunas metodologías específicas cumplen con esos estándares de validez. Un método que ha ido tomando importancia son las pruebas aleatorias controladas (PAC), *randomized controlled trials* (RCT) o evaluaciones de impacto, las cuales, de acuerdo con Haynes:

Se diferencian de otros tipos de evaluación por la introducción de un grupo de control asignado al azar, lo que les permite comparar la eficacia de una nueva intervención contra de lo que habría ocurrido si no se hubiera cambiado nada (Haynes, 2012).

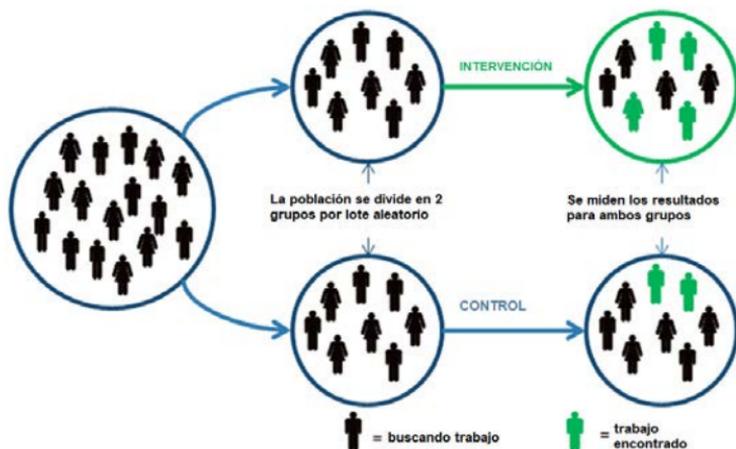
La introducción de un grupo de control elimina toda una serie de sesgos que normalmente complican el proceso

---

4 “Evidence-based policy is about what works” (Davies, 2005).

de evaluación, como la influencia de otras variables (económicas, demográficas, culturales y demás). Este método se aplica para medir la efectividad de intervenciones nuevas o en curso, así como posibles variantes de estas.

Diagrama 1: Diseño básico de una prueba aleatoria controlada (PAC)

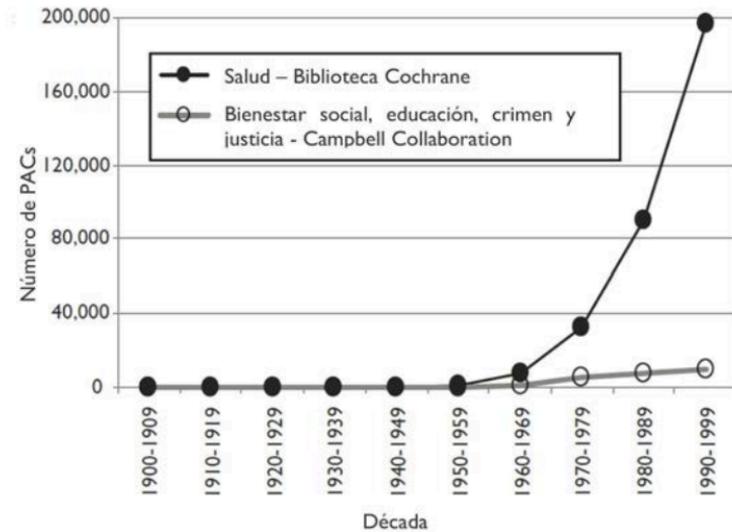


Fuente: Haynes, 2012.

Las PAC han sido utilizadas durante más de 60 años por la industria farmacéutica y se han vuelto habituales para comprobar la efectividad de las intervenciones de lucha contra la pobreza y mejora de la calidad de vida en el ámbito de la cooperación internacional.<sup>5</sup> Sin embargo, aún existe relativamente poca tradición en su uso para las principales áreas de política pública nacional y local.

<sup>5</sup> Existen importantes institutos de investigación centrados en la evaluación de políticas de cooperación internacional. Se destacan Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab ([www.povertyactionlab.org](http://www.povertyactionlab.org)), en el seno del Massachusetts Institute of Technology, y 3ie Impact ([www.3ieimpact.org](http://www.3ieimpact.org)), en el marco de la cooperación británica.

**Gráfico 1: Áreas de aplicación de las pruebas aleatorizadas controladas (PAC) en el siglo XX**



Fuente: Shepherd, 2007.

Otro de estos métodos son las “revisiones sistemáticas” (*systematic review*). Las PBE se basan en la idea de que no hay nada completamente nuevo bajo el sol en las políticas públicas sectoriales. En un mundo globalizado, casi todas las iniciativas ya han sido ensayadas, con cambios menores, en diferentes lugares y momentos. Las revisiones sistemáticas son un método para sintetizar los hallazgos de todos esos ensayos previos o estudios preexistentes sobre intervenciones particulares o sobre sectores de actividad particulares, con capacidad para acumular sus conclusiones y generar recomendaciones para la práctica futura. Consisten en recopilar y coordinar un cuerpo multiforme y fragmentado de trabajo empírico poniendo en común y evaluando el peso de la evidencia en relación con familias enteras de políticas públicas ya desplegadas. Las revisiones son así síntesis de

investigaciones previas con el fin de generar compendios objetivos de políticas que demostradamente “funcionan” (*what works*) (Davies *et al.*, 2000). Estas revisiones generalmente se realizan con lógicas temáticas, sector por sector de la política. Evidentemente, ninguna intervención que se esté planificando puede corresponder exactamente a intervenciones pasadas, pero la idea es que revisiones periódicas –actualizadas regularmente– puedan ofrecer una medida de racionalidad al proceso de planificación.

Finalmente, también puede generarse acumulación de evidencia a través de la gestión estadística de grandes cantidades de datos (con metodologías de *big data* u otras). Esta tiene la ventaja de su disponibilidad en tiempos más cortos, incluso muchas veces con capacidad de generación, transferencia y uso de los datos en tiempo real.

Sin embargo, los parámetros que definen aquello que se considera evidencia es una cuestión aún abierta. Hasta el momento, las distintas administraciones públicas lo han estipulado caso por caso, muchas veces con fuerza normativa. Frecuentemente, además, los gobiernos y las agencias han identificado diferentes rangos o niveles de robustez en función de los métodos utilizados para generar o compilar la evidencia<sup>6</sup>. Es importante tener en cuenta que –a pesar

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Fundación MacArthur (2014) utiliza cuatro categorías de evidencia en función del rigor de los métodos de investigación usados y la cantidad de datos disponibles: a) programas y prácticas basadas en evidencia que se han evaluado varias veces y que resultaron ser eficaces usando métodos rigurosos, como pruebas aleatorias controladas, evaluaciones aleatorizadas comparables o evaluaciones de gran tamaño en diferentes contextos con control aleatorio o estadístico; b) programas y prácticas basadas en evidencia que han sido probados utilizando métodos rigurosos (por lo general, un único estudio controlado aleatorio o múltiples estudios que utilizan diseños robustos de comparación entre grupos), pero que no llegan a cumplir el estándar anterior; c) programas y prácticas prometedoras que han sido probadas usando diseños de investigación menos rigurosos que no cumplen con los estándares anteriores, y d) programas y prácticas no basados en evidencia que carecen de pruebas suficientes para cumplir con el estándar.

de la actual preeminencia de las revisiones sistemáticas, las pruebas aleatorias controladas, el trabajo con *big data* y otros métodos estadísticos de consolidación de datos– en la mayoría de los casos estudiados se sigue haciendo uso de modos complementarios, más tradicionales, de generación de evidencia. Continúan, por lo tanto, siendo pertinentes y habituales:

- a. Los análisis de eficacia con métodos cuantitativos, como encuestas, y cualitativos, como los grupos focales.
- b. Los estudios de eficiencia basados en análisis costo-beneficio, costo-efectividad y costo-utilidad.
- c. Las evaluaciones *ex ante* sobre la base de estudios cualitativos del contexto (entrevistas, *focus groups*, estudios etnográficos y demás).
- d. Los análisis de pertinencia a partir de estudios de opinión pública.
- e. En general siguen utilizándose modelos econométricos, estadística descriptiva y otras herramientas.

### 3. Riesgos y limitaciones

El análisis de las distintas experiencias nacionales o subnacionales que implementaron PBE muestra los problemas fundamentales que se derivan del uso de información científica en los procesos de toma de decisión. Atender los inconvenientes derivados de la generación, la sistematización y el uso de la información para colmar las necesidades de una agencia administrativa es uno de los principales desafíos en la implementación de este enfoque. A tal efecto, a continuación se estudian algunas de las principales dimensiones de esta compleja relación ente política pública y comunidad científica.

## A. Problema de la validez externa

Una de las principales limitaciones es la validez externa de las evaluaciones y pruebas que se realizan, los problemas de “escalabilidad”. En este sentido, la réplica de un programa en diferentes contextos de espacio y tiempo no tiene por qué arrojar resultados idénticos a los del modelo estudiado si no se respetan una serie de condiciones. Es necesario tener en cuenta que la traslación e incorporación de las conclusiones obtenidas al diseño de nuevas políticas necesita de una serie de precauciones.

El problema reside en que las evaluaciones ofrecen informaciones individuales, notablemente afectadas por el contexto tanto en sus variables exógenas (clima, geografía y situación sociopolítica) como en las endógenas a la intervención (la motivación y las características de los participantes o el diseño específico de la intervención, entre otras). Esto hace que sea baja la capacidad de las evaluaciones para ofrecer información que se pueda replicar en otros lugares y circunstancias.

Una forma de afrontar esta limitación es multiplicar las evaluaciones hasta disponer de tal número de experimentos que podamos crear cierto paradigma falsable, en el sentido de inferir inductivamente a partir de las evaluaciones una teoría que provea de la mejor explicación provisional hasta encontrar otra superior, y que sea esta la que oriente las medidas de política (Larru, 2014).

Justamente esta es la idea detrás de las denominadas evaluaciones aleatorizadas comparables, las revisiones sistemáticas y los mapas de evidencia (*evidence gap maps*).<sup>7</sup>

Otra precaución a tener en cuenta es el asesoramiento a los eventuales beneficiarios respecto de la correcta similitud

---

<sup>7</sup> Ver una explicación sobre los *evidence gap maps* en el video: <https://youtu.be/vLYSCau0Nlo>.

entre la población que fue objeto de estudio y la propia. Así, Cartwright y Hardie (2012) aconsejan chequear que los eventuales beneficiarios de un programa sean “suficientemente similares” a la población evaluada antes de incorporarlos a este. Los autores entienden por eso que la similitud entre “población actual” y “población evaluada” debe darse tanto en la estructura causal subyacente como en los factores coadyuvantes o las variables interactivas identificadas en la evaluación. Si y solo si se cumplen estas dos condiciones, puede garantizarse la replicabilidad del programa.

## B. Evidencia versus juicio profesional

Al momento de diseñar un programa de PBE se debe prestar especial atención a los incentivos que se generan para quienes son responsables de su utilización, ya que existe un difícil equilibrio entre la aplicación estandarizada de la mejor evidencia y el juicio profesional que necesariamente tienen que realizar los denominados “burócratas de campo” (Lipsky, 1980). Este es el clásico problema de las decisiones individuales implícitas en la ejecución de políticas públicas. Los agentes de primera línea –ya sean médicos, maestros o policías– no solamente toman en cuenta la evidencia o las mejores prácticas a la hora de decidir qué hacer en una situación particular, sino que su experiencia profesional cuenta en buena medida:

Se reconoce que ser un buen médico, maestro o gestor no implica seguir como robot el resultado de las pruebas randomizadas; tampoco lo es ignorar la evidencia y seguir solamente sus propias corazonadas y la experiencia personal. La mejor opción para hacer un buen trabajo es utilizar una adecuada combinación de ambas cosas (Cartwright y Hardie, 2012).

Se necesita, por lo tanto, no solo una mejor comprensión de qué constituye la mejor evidencia en cada área, sino también un mayor entendimiento acerca de cómo los

profesionales pueden tenerla en cuenta a la hora de tomar decisiones individuales.

### C. La determinación de la agenda de investigación y los puntos de entrada en el proceso

Un problema similar al anterior, ya que hace a la incorporación de la evidencia en el ciclo de la política, es que la agenda de investigación muchas veces no está influenciada por las necesidades de los servicios. Esto hace que los resultados de la investigación académica recurrentemente no sean demasiado relevantes para la implementación de las políticas. Una de las claves para asegurar la relevancia de la investigación para quien está en la práctica política es que las prioridades de la investigación sean determinadas por las necesidades emanadas desde el servicio y los beneficiarios. De esta forma, uno de los puntos críticos a tener en cuenta a la hora de diseñar un sistema para incorporar evidencia en la hechura de las políticas públicas es el punto de entrada y de retroalimentación de la evidencia en el proceso.

### D. Riesgos vinculados a la gestión de grandes masas de datos estadísticos

Uno de los desafíos más importantes al momento de trabajar con *big data* es la definición precisa sobre qué uso puede hacerse de los datos. En Estados Unidos existen varias leyes federales y estatales que regulan el uso de los datos administrativos, pero lo hacen en base a cada programa. Asimismo, muchas normas que regulan los programas no abordan explícitamente o son ambiguas respecto del uso estadístico –o de investigación– que puede hacerse con esos datos y dejan este tema abierto a interpretación. Por lo tanto, una estructura legal sólida por detrás del manejo de información estadística es central en este proceso.

Otro de los retos a considerar es la capacidad institucional de las agencias u oficinas encargadas de trabajar con grandes masas de datos. Las capacidades necesarias para llevar a cabo esta labor incluyen:

- a. Infraestructura administrativa necesaria para compartir datos, y desarrollar e implementar acuerdos.
- b. Experiencia sectorial específica para ayudar a los investigadores y evaluadores.
- c. Gestión de datos e infraestructura de curaduría para que los datos disponibles sean útiles para la creación de evidencia.
- d. Infraestructura tecnológica y de seguridad para satisfacer las necesidades operativas y de seguridad en todo el ciclo de vida de los datos.
- e. Infraestructura para asegurar la privacidad y confidencialidad, y una adecuada gestión de riesgos durante todo el ciclo de vida de la información.

Hay una variedad de soluciones a estos problemas, incluyendo el establecimiento de un repositorio de datos administrativos y encuestas. Al proporcionar un punto de acceso único para los diversos datos, el repositorio puede simplificar el proceso mediante el cual los investigadores y las administraciones públicas pueden obtener permiso para utilizarlos. Al centralizar las funciones, un repositorio puede asegurar el uso seguro y eficaz de la información. Sin embargo, en Estados Unidos hay casos en que grandes conjuntos de datos ya están siendo administrados exitosamente por otros sistemas, por lo tanto no resulta tan evidente que estos deban ser subsumidos en un único repositorio. En este sentido surgen distintas opciones. Por ejemplo, la Oficina de Gestión y Presupuesto de la Casa Blanca (OMB, por sus siglas del inglés Office of Management and Budget) sugiere designar a algunos organismos públicos como centros de

intercambio de datos –o *hubs*– para aprovechar la infraestructura que ya está disponible, como la de la Oficina del Censo. Este enfoque podría conducir a un mejor uso de los datos existentes sin crear una duplicación innecesaria de capacidades<sup>8</sup>.

## 4. Análisis comparativo de los casos de Reino Unido y Estados Unidos

### A. Dimensiones y rasgos relevantes de las prácticas de PBE en Reino Unido y Estados Unidos

Las PBE están siendo implementadas paulatinamente en diferentes países y ámbitos de la administración pública en Europa y América. Sin embargo, la dimensión que este enfoque ha tomado en Reino Unido y Estados Unidos hace necesario considerar estos dos casos como paradigmáticos y pioneros. Ambos desarrollos se han desplegado, no obstante, con modalidades diversas tanto por el nivel de la administración pública que ha traccionado esas innovaciones como por la lógica del avance, los métodos típicamente utilizados y los arreglos institucionales desplegados a tal efecto. A continuación se sintetizan los principales rasgos de ambas experiencias.

Respecto del “contexto histórico de surgimiento”, en Reino Unido ha existido una histórica vinculación entre ciencia y política desde los años de la posguerra, tanto en la práctica gubernativa como en la academia. Durante los años sesenta, la producción organizada de conocimiento sobre problemas sociales creció enormemente y se

---

<sup>8</sup> Para observar más detalles sobre riesgos, normativa y aspectos tecnológicos que son tenidos en cuenta a nivel federal en Estados Unidos, consultar el documento *Barreras en el uso de datos administrativos para la creación de evidencia*, OMB, julio de 2016; disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/mgmt-gpra/barriers\\_to\\_using\\_administrative\\_data\\_for\\_evidence\\_building.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/mgmt-gpra/barriers_to_using_administrative_data_for_evidence_building.pdf).

institucionalizó. Pero, tras el colapso del consenso socialdemócrata en los setenta y durante el período conservador de Margaret Thatcher y John Major, la producción de conocimiento para uso directo por parte del gobierno se liberalizó y diversificó. Eso implicó la emergencia de un gran número de *think tanks* (laboratorios de ideas) e institutos de investigación cuyo objetivo era influenciar la agenda política. Simultáneamente, en esos años, la administración pública británica desarrolló una profunda reforma de gestión trasladando el acento a la eficiencia burocrática sobre la base de las propuestas de la Nueva Gestión Pública. Se puso especial foco en la evaluación de políticas, los sistemas de indicadores de resultado, las acciones de auditoría y los regímenes de inspección. Así, cuando el Nuevo Laborismo de Tony Blair acuñó el término *evidenced-based policy* o política basada en evidencia (Libro Blanco de 1999), la idea no solo contaba ya con una larga tradición, sino que existía una estructura institucional –tanto pública como privada– que desde hacía décadas aseguraba un fluido pasaje entre la evidencia y la acción de gobierno. Desde entonces, el enfoque sobre PBE ha recibido importantes dotaciones presupuestarias y sus estructuras institucionales se han ido consolidando paulatinamente.

En contraste, el caso norteamericano es mucho más reciente: las primeras iniciativas para el establecimiento de estándares federales de evidencia datan de fines de la primera década de este siglo, con un reciente compromiso presidencial y de la alta gerencia pública a partir del gobierno de Barak Obama. Por otro lado, la experiencia americana muestra casos muy interesantes en algunos gobiernos locales, de la mano de alcaldes muy comprometidos con el desarrollo urbano, en particular en los municipios de Nueva York y Baltimore.

Con relación a las “estructuras institucionales” y los “acuerdos de coordinación” que han permitido el desarrollo de un sistema de PBE, la experiencia británica se caracteriza por un despliegue de lógica sectorial. Originalmente

concentrados en algunos ministerios clave (Salud, Interior y Educación), actualmente trabajan a partir de una red de organismos público-privados con una lógica temática (*what works centers*) que tiene un vínculo fuerte y está coordinada por el Cabinet Office (Jefatura del Gabinete de Ministros). Estos centros aseguran la realización continua de PAC sobre sus distintos sectores y una amplia difusión de los resultados. Con el tiempo, el sistema se ha ido extendiendo en función de la demanda a otros sectores, con un eje fuerte en los asesores del primer ministro que aseguran un punto de entrada en las instancias de toma de decisiones al más alto nivel.

Por su parte, el sistema americano está basado en la obtención y gestión de datos y microdatos estadísticos (y no tanto en las PAC) y se caracteriza por una estructura descentralizada y articulada, con un centro de coordinación establecido en la Oficina de Gestión y Presupuesto (OGP). La OGP le reporta al presidente y es el organismo responsable de coordinar el Sistema Federal de Estadística (130 agencias). Por ley, en 2016 se creó la Comisión de PBE para abordar esta temática de manera más integral y proponer alternativas de política. A nivel municipal, la importancia de la gestión y el análisis de datos estadísticos para la toma de decisiones también es fundamental, sobresaliendo un seguimiento muy detallado de los temas por parte del alcalde a través de reuniones y reportes de seguimiento.

En lo relativo al “tratamiento de la evidencia”, el sistema inglés se ha centrado en el uso de PAC a gran escala y se caracteriza por una gran rigurosidad para consolidar la evidencia. La calidad científica para organizar los hallazgos se complementa con una importante capacidad para transmitir los resultados en forma sencilla, amigable y de fácil acceso a los usuarios y funcionarios en plataformas virtuales de libre uso. Las diferentes intervenciones posibles en un mismo sector de política se comparan a partir de distintos criterios e indicadores y se plasman en mapas de evidencia ordenados por temas y subtemas disponibles en internet.

Cada centro *what works* desarrolla su propio conjunto de herramientas de sistematización y comparación para ese sector de actividad (salud, educación, interior y similares), por lo que la disponibilidad de evidencia es dispar dada la diversidad organizacional, la extensión de los programas, la calidad y la profundidad de los hallazgos disponibles.

En Estados Unidos, para asegurar estándares mínimos se cuenta con guías para el uso de datos estadísticos y legislación específica en materia de privacidad de la información. La evidencia se basa principalmente en datos sobre procesos o actividades (*outputs*) y en la triangulación de aquellos sobre la base de planillas de gestión, líneas de acceso directo al ciudadano y trabajo de campo. Las PAC no tienen un rol tan importante. La evidencia se centra en el procesamiento estadístico de datos, preferentemente en tiempo real (automático). La Comisión de PBE trabaja continuamente en la mejora de estos aspectos.

En cuanto a las “áreas de intervención y priorización”, en Gran Bretaña, el área de la salud presentó los desarrollos más importantes por su histórico uso de las PAC en la investigación farmacológica. La educación y la lucha contra el crimen también tuvieron desarrollos importantes. Hoy, los distintos centros *what works* trabajan en políticas sociales (salud, educación, reducción del crimen, desarrollo económico local, tercera edad, intervención temprana y bienestar), pero podrían incorporar otras temáticas por decisión del Poder Ejecutivo.

Por su parte, en Estados Unidos no hay un mecanismo específico establecido para la determinación de las áreas de aplicación de la PBE, sino que estas se definen según el interés del Poder Ejecutivo. A nivel municipal se ha priorizado el intercambio de datos al interior de la ciudad y con los ciudadanos a partir de sistemas de datos abiertos (*open data*), aunque algunas áreas inicialmente tuvieron un mayor desarrollo, como la lucha contra el crimen, la respuesta ante desastres y el desarrollo económico.

## B. Conclusiones derivadas del análisis comparativo de los casos de Reino Unido y Estados Unidos

Del estudio de las particularidades y semejanzas de estos dos casos paradigmáticos podemos destilar algunas conclusiones. En primer lugar –como conclusión general– es necesario resaltar que la incorporación de evidencia al proceso de la política pública es hoy un desafío ineludible ante una sociedad cada vez más compleja y demandante. Será cada vez más difícil justificar la no incorporación de los métodos y los hallazgos que ofrece la ciencia y que resultan fundamentales para asegurar una mayor eficacia de las intervenciones públicas. Sin embargo es importante otorgar la dimensión adecuada a los hallazgos presentados: estos son avances que se incorporan al proceso de la hechura de las políticas, pero no lo remplazan. Eso quiere decir que la incorporación deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades que el proceso presenta en cada contexto administrativo-institucional específico. Para eso habrá que conocer previamente tanto las potencialidades, las ventajas y las ventanas de oportunidad de cada estructura como su viabilidad en un momento político dado. Por otro lado deberán identificarse los posibles obstáculos y las limitaciones que puedan anticiparse.

A fin de transitar ese camino será importante tener en cuenta ciertas cuestiones que surgen como relevantes a partir de las experiencias británica y norteamericana:

1) *Liderazgo y apropiación de la iniciativa de PBE a través del arco político y de la burocracia*: la experiencia internacional demuestra que las iniciativas de PBE han tomado impulso y se han instalado en la gestión de gobierno cuando las cabezas del Ejecutivo las han liderado. Particularmente importante ha sido la constitución de una unidad de gobierno que reporta a las oficinas del presidente, del primer ministro o del alcalde. Estos ámbitos se han caracterizado por contar con mandatos muy específicos para generar, regular y monitorear PBE.

Igualmente importante ha sido la identificación de agencias “líderes”, que sirven para traccionar al resto de reparticiones estatales hacia un cambio de cultura organizacional. En este sentido han cumplido un rol muy importante las oficinas técnicas de estadística, informática, modernización del Estado y regulación sobre manejo de datos. Asimismo ha sido fundamental –sobre todo en momentos iniciales– la identificación de herramientas de gestión que permitan nutrir el proceso de generación de evidencia, como las líneas telefónicas para habilitar reclamos.

Los casos presentados también ponen de manifiesto la necesidad de contar con el apoyo del Poder Legislativo para avanzar en cambios más profundos. Esta participación ha variado caso por caso. La ampliación de la discusión hacia el Poder Legislativo es una opción estratégica que depende del nivel de maduración de la iniciativa de PBE y de la necesidad de contar con una base legal para implementar el modelo, ya que vincula otras áreas de políticas (por ejemplo, privacidad y confidencialidad de datos o generación de partidas presupuestarias para abrir una nueva repartición de gobierno).

2) *Tipo de evidencia y estándares de calidad*: no existe un único modelo respecto de qué se entiende por evidencia a los efectos de la PBE. Mientras que algunas de las experiencias basan su trabajo en microdatos (como los municipios de Estados Unidos), otras han priorizado la estilización y compilación de hallazgos científicos sobre eficacia, eficiencia e impacto de diferentes intervenciones de política pública (por ejemplo, el caso inglés). Cada modelo tiene sus pros y contras. Mientras que los microdatos permiten la obtención de información de manera más sistemática y en poco tiempo (ocasionalmente en tiempo real), muchas veces se ven limitados en el tipo de variables que se pueden relevar por procedimientos de *big data* u otros y, así, no siempre logran captar los impactos de la política. Por otro lado, la estilización de hallazgos logra profundizar sobre los impactos de

políticas específicas, pero sus tiempos de elaboración son más largos.

Los tipos de datos que se pueden recoger no son contrapuestos. Por el contrario, pueden conformar una cartera de evidencia cuyo balance deberá ser definido en términos políticos, técnicos y presupuestarios. Existe un riesgo asociado a la idea de que con una sola clase de evidencia alcanza:

Hay que evitar la tentación de pensar que todo lo que se necesita tener es un conjunto de ensayos controlados aleatorios y el mundo será un lugar mejor [...] Creo que aquellos argumentos que son fruto de una sola disciplina y de una única metodología no tienen sentido, son erróneos y no nos ayudan a construir la base de evidencia equilibrada que necesitamos para la toma de decisiones (Davies, 2005).

Por lo tanto es fundamental decidir en cada caso qué tipo de evidencia se necesita para cada clase de pregunta.

La adopción de los diversos métodos de obtención de datos requiere de una definición de cada uno de ellos, sus potencialidades y límites, y el establecimiento de criterios claros respecto de lo que en cada caso será considerado evidencia y qué no. En los ejemplos presentados, esta definición ha surgido del intercambio entre funcionarios, políticos y técnicos. En lo que respecta a los microdatos, existe una multiplicidad de definiciones. Sin embargo, en lo que se refiere a la compilación de hallazgos de política pública, existe consenso internacional en que las evaluaciones experimentales o cuasiexperimentales son el método por excelencia y las revisiones sistemáticas, la mejor manera de estandarizarlas. No obstante, su aplicación no siempre es posible y por lo tanto se requiere de definiciones sobre estándares de calidad para otro tipo de evaluaciones que también son válidas.

Las lógicas de principal agente son un parámetro a considerar al momento de definir estándares de calidad. Que a las intervenciones las ejecute la propia administración

pública no es lo mismo que los servicios estén tercerizados. En este último caso, el gobierno debe reducir las incertidumbres asociadas a los contratos de agencia. En muchos países, algunos programas sociales no son ejecutados directamente por el Estado, sino por organizaciones sociales que obtienen financiamiento después de un proceso competitivo (como en el caso británico). En esta situación, el requisito de que los programas tengan un sustento científico que asegure su eficacia parece aún más razonable ya que, después de la adjudicación del contrato, el Estado pierde en gran medida el control sobre el desarrollo del programa.

Por último es importante considerar que los casos presentados ponen de relieve que los temas sobre los que se solicita evidencia robusta están definidos por el interés del Poder Ejecutivo de monitorear más de cerca y eventualmente rendir cuentas sobre un conjunto de políticas específicas (y no necesariamente sobre todas las políticas públicas).

3) *Conveniencia –o no– de contar con uno o más repositorios de datos* (clearinghouses): el modo en que se centraliza, sistematiza y difunde la información es otro aspecto central a tener en cuenta. En última instancia, la generación de evidencia tiene como objetivo nutrir el proceso de política pública. La conformación de un repositorio de datos o de evidencia abre interrogantes como ¿quién debe administrarlo?, ¿qué capacidades son necesarias para hacerlo?, ¿es conveniente contar con uno o con varios repositorios?, ¿la evidencia debería estar organizada por área de política?, ¿quiénes pueden hacer uso de la información disponible?, ¿de qué modo se segmenta y se presenta la información que está consolidada?, y ¿cómo puede financiarse?

Mientras que en Reino Unido los repositorios están organizados por área de política (centros *what works*), en Estados Unidos existe una variedad de repositorios a nivel subnacional y sectorial. Esta dispersión ha invitado a la Comisión de PBE a estudiar el tema más a fondo y reflexionar sobre un diseño institucional que sea más funcional. Dicho esto, cabe tener presente que en la conformación de

esos repositorios tienen un peso específico muy fuerte los centros de investigación, las universidades y los *think tanks* con probada experiencia profesional en ese campo.

De lo analizado previamente también resulta indiscutible que la relación entre evidencia y proceso de hechura puede ser diferente entre un área de política pública y otra. En algunos casos hubo sectores que se priorizaron y donde se avanzó más rápido. En otros hubo una selección de intervenciones claves en diferentes sectores, en las que se avanzó en mayor medida. En el caso actual de Reino Unido hay un tipo de avance “por temas prioritarios” en varios sectores de política en simultáneo. El caso de Estados Unidos, por otro lado, pone en evidencia la importancia de contar con datos actualizados sobre todas las intervenciones de la administración en cortos lapsos.

## 5. Una definición tentativa de PBE

El estudio de los procesos de implementación de manera comparada permite buscar mayores precisiones en torno a qué se entiende por PBE. Sin duda, más allá de cualquier definición, la principal restricción que enfrenta este enfoque no es de carácter metodológico ni técnico, sino fundamentalmente político, y deriva de las posibilidades de construir y administrar sistemas de información complejos y ligarlos con núcleos de investigación relevantes en términos de la política que se quiere diseñar e implementar.

En tal sentido, con este trabajo se ha intentado identificar y explicar una serie de condiciones sobre las cuales existiría consenso para construir e institucionalizar una PBE. El acuerdo que surge del análisis de la literatura especializada y del análisis comparado entiende que se está ante su presencia cuando: a) los principales hacedores de política sustentan sus decisiones en procesos racionales construidos

sobre la base de datos existentes, ordenados de manera deductiva y orientados a identificar las mejores opciones de política, b) estos procesos suponen sistemas de gestión del conocimiento robustos, apoyados en el uso de la tecnología, c) los análisis de las alternativas de política están basados en el uso explícito e intencional de la mejor evidencia científica, y d) la búsqueda de las mejores opciones de política debe ser acompañada del desarrollo institucional burocrático orientado a la implementación de políticas públicas.

Generar capacidades institucionales en torno a estos procesos no es fácil. En todo caso se considera que la incorporación de procesos de PBE al ciclo de política en una administración pública concreta debe ser una propuesta a medida del caso (*taylor-made*). Para desarrollarla habrá que tener en cuenta descubrimientos e intervenciones exitosas realizadas en otros ámbitos, pero su aplicación no debe ser hecha en forma acrítica, sino tras un proceso de reflexión, adaptación y –por qué no– evaluación, de lo que sirve y no sirve (*what works*). También pueden desarrollarse instituciones innovadoras adecuadas a la situación particular. En todo caso, la vinculación entre evidencia y política pública no es rígida: debe adaptarse a la particular complejidad del proceso de políticas específico en cada caso.

## Bibliografía

- BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM (BIT): *Update report 2015-2016*, Londres, The Behavioural Insights Team, 2016.
- BLACK, N.: “A national strategy for research and development: lessons from England”, *Annual Review of Public Health*, Issue 18, 485-505, 1997.
- BRACHO, T.: “Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación”. En M. Merino y G. Cejudo (comp.), *Problemas, decisiones*

- y soluciones: enfoques de política pública*, México D. F., Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.
- CAMPBELL, D.: "Can we be scientific in applied science?", en *Evaluation Studies Review Annual*, Newbury Park, California, Sage, 24-48, 1984.
- CARTWRIGHT, N., Y HARDIE, J.: *Evidence-based policy: a practical guide to doing it better*, s. l., Oxford University Press, 2012.
- COMISIÓN EUROPEA: "Governance in the EU: a white paper", *European Commission*, Issue COM (2001) 428 final, 2001.
- DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S. M., Y SMITH, P. C.: *What works?: evidence based policy and practice in public services*, 1ª ed., Bristol, The Policy Press, University of Bristol, 2000.
- DAVIES, P.: "Evidence-based policy at the Cabinet Office", *Impact and Insight Series*, 2005.
- FUNDACIÓN MACARTHUR: *Evidence based policy making: a guide for effective government*, Philadelphia, Washington, MacArthur Foundation/Pew Charitable Trust, 2014.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I.: "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público*, Issue 47, 37-64, 2007.
- HAYNES, L.: Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials, 14 junio, 2012.
- KEYNES, J.: "Collected writings", *The Times*, volumen 21, 409, 1937.
- LARRU, J. M.: "Evaluaciones de impacto en la cooperación para el desarrollo", *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, Issue 3, 117-153, 2014.
- LASWELL, H.: *Politics: who gets what, when and how*, Nueva York, McGraw, 1950.
- LIPSKY, M.: *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1980.
- NESTA: *Building the connection between policy and evidence: the Obama based-initiatives*, setiembre, 2011.

- OFICINA DE ADMINISTRACIÓN Y PRESUPUESTO: *Overview of federal evidence building efforts*, s. l., Oficina de Administración y Presupuesto, Washington D. C., 2016a.
- OFICINA DE ADMINISTRACIÓN Y PRESUPUESTO: *Uso de datos administrativos y encuestas para la construcción de evidencia*, s. l., Oficina de Administración y Presupuesto, Washington D. C., 2016b.
- OFICINA DE GABINETE: *Modernising government*, Londres, The Stationery Office, 1999.
- OFICINA DE GABINETE: *What works: evidence centres for social policy*, Londres, The Stationery Office, 2013.
- OFICINA DE GABINETE: *What works: evidence centres for social policy*, Londres, Archivos Nacionales, 2013.
- PAWSON, R.: *Evidence based policy: a realist perspective*, 1ª edición, ed. London New Delhi, Sage Publications, 2006.
- SHEPHERD, J.: "The production and management of evidence for public service reform", *Evidence and Policy*, Policy Press, 3 (2), 231-251, 2007.
- SOLESBURY, W.: "Evidence based policy: whence it came and where is it going", *Working Paper #1*, Economic and Social Research Council, Centre for Evidence Based Policy and Practice, 2001.



# Evaluación de impacto para el análisis y la gestión de política pública en un instituto de ciencia y tecnología

## *Enfoques y desafíos*

PABLO ANDRÉS CURARELLO

### Resumen

Continuando en la línea de políticas basadas en evidencias, este artículo se enfoca en el abordaje de los desafíos de la evaluación de impacto (EI) para los institutos de ciencia y tecnología. Los procesos de observación, generación y uso de evidencia son particularmente importantes para el sector público. La EI es una herramienta clave para comprender en qué medida un determinado programa de acción para la implementación de una política logra su cometido. A su vez, observar los procesos de creación de impacto produce aprendizajes que mejoran la toma de decisiones y el desempeño de una institución.

El principal objetivo de este ensayo es facilitar el diálogo en el ámbito de los institutos de ciencia y tecnología sobre la importancia de las EI para la toma de decisiones de política basadas en evidencia. El trabajo le provee al lector una revisión sencilla de las estrategias y los métodos de EI, su conceptualización en pos de su institucionalización como práctica cultural y sus principales desafíos, y brinda una propuesta para su transversalización en los institutos de ciencia y tecnología, basada en la experiencia del camino recorrido por el INTA durante los últimos años en el marco

del Proyecto Disciplinario Diseño e Implementación de un Sistema de Medición de Impacto del INTA sobre el sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial (SAAA) argentino.

Para eso se propone dividir la lectura en cuatro partes. La primera de estas introduce al lector en la EI respondiendo preguntas como por qué evaluar impacto, qué ayuda a entender la EI, qué es impacto, cuándo medir, qué se necesita para llevar a cabo una EI, cómo responder a una pregunta de EI, para qué interesa medir impacto y desde dónde enfocarse a los fines de preparar a una institución de ciencia y tecnología para evaluar sistemáticamente su impacto. La segunda parte expone el enfoque de la EI haciendo un recorrido sobre conceptos claves como qué es evaluar, en qué consiste una EI, cómo se realiza y cuál es la importancia de gestionar por impacto. La tercera parte analiza cómo emprender EI en institutos de ciencia y tecnología. Para eso profundiza en cuáles situaciones se justifica desarrollar una EI, cómo gestionar por impacto, cuáles son los pasos indispensables para planificar el diseño de una EI, cuál es la mejor estrategia de diseño para una EI, cómo desarrollar estrategias de atribución causal y cómo lograr la apropiación de los resultados de una EI. Y la cuarta parte presenta los avances en la construcción de una estrategia metodológica para la transversalización de la EI en el INTA. Por último se brinda en anexo un cuadro síntesis que detalla referencias bibliográficas por temas considerados claves por el autor para la praxis de EI.

## **1. Introducción a la evaluación de impacto (EI)**

Las EI forman parte de la agenda de investigación aplicada sobre la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Demostrar atribución de causalidad es el sello

distintivo de esta evaluación. La EI investiga los cambios que provoca una intervención.

¿Por qué evaluar impacto en institutos de ciencia y tecnología?

Uno de los desafíos más apremiantes en materia de desarrollo es mejorar la capacidad de las instituciones de ciencia, tecnología e innovación para generar e internalizar aprendizajes sobre las políticas que ejecutan y sus estrategias de implementación en los territorios.

En este contexto, la EI es un instrumento clave para gestionar mejor, ya que sin evidencia precisa sobre cuán efectiva está siendo la política de ciencia y tecnología en lograr sus objetivos difícilmente se pueda mejorarla.

Por otro lado, la EI trasciende la medición de programas específicos y pone en valor los sistemas de información y estadísticas para la toma de decisiones, produciendo mejoras sobre los procesos de sistematización de datos administrativos, monitoreo y evaluación de proyectos.

A medida que la EI va convirtiéndose en una herramienta de uso generalizado en la institución, transforma la práctica laboral en una cultura de aprendizaje clave para el mejoramiento continuo y sostenible de la gestión tanto pública como privada.

¿Qué ayuda a entender la EI?

La EI ayuda a entender cómo provocar mejores impactos a partir de estrategias focalizadas para subgrupos o dimensiones distintas para los cuales los productos y servicios brindados a la sociedad son la respuesta a necesidades, demandas y oportunidades.

¿Qué es impacto?

El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE o también OECD, por sus siglas del inglés Organisation for Economic Co-operation and Development) define impacto como los “efectos positivos y negativos, deseados y

no deseados, directos e indirectos, primarios y secundarios, que produce una intervención”.

¿Cuándo medir?

Lo importante es medir en lo cotidiano. Lograr introducir al INTA en la práctica habitual de la captura de la propia información que genera en el proceso de producción de valor público es un recurso valioso tanto para el seguimiento de la labor institucional como para la evaluación de su impacto.

¿Qué necesitamos para llevar a cabo una EI?

En primer lugar, conocer en profundidad la intervención que se quiere evaluar y poder formular hipótesis de interés sobre mecanismos causa-efecto provocados por la institución, que se vinculan con las variables de resultado esperadas, en proceso u observadas.

En segundo término, preguntas específicas de relevancia estratégica sobre los impactos que interesa provocar (anticipación), analizar su proceso de construcción (predicción) y evidenciar sus efectos (comprobar). ¿Para qué? Para seleccionar la mejor alternativa de proyecto de intervención y de estrategia de gestión, mejorarla (realizar ajustes y reprogramación) y aumentar la eficacia de carteras programáticas futuras.

Y tercero, fuentes de información adecuada para una investigación evaluativa del impacto que responda a la hipótesis y la pregunta planteadas (bases de datos institucionales y sistemas de relevamiento de información primaria, para un análisis mixto cuali-cuanti).

¿Cómo responder a una pregunta de EI?

Para esto es fundamental reflexionar sobre cuatro aspectos claves:

- a. Analizando si la intervención provoca los impactos esperados sobre los destinatarios tanto en dirección (¿son positivos o negativos?) como en magnitud (¿son

- mayores o más efectivos para algún subgrupo de destinatarios?).
- b. Si el resultado evidenciado (esperado o no esperado) es atribuible a los mecanismos de intervención provocados por la institución.
  - c. Si la intervención puede ser mejorada o rediseñada para provocar mayor impacto.
  - d. Si se evidenciaron efectos no previstos. En caso afirmativo, ¿externalidades positivas o negativas?, ¿sobre los propios destinatarios u otros grupos de la sociedad?

Sintetizando, ¿para qué interesa medir impacto?

Sobre todo, para incidir en los procesos de toma de decisiones, para lo cual –según el caso– es fundamental contar con EI *ex ante* (“con anterioridad”), concurrente y *ex post* (“a partir de”). En el caso de las instituciones de ciencia y tecnología, es fundamental la generación de evidencia de impacto para realimentar el direccionamiento estratégico hacia una mayor efectividad en el desarrollo.

Dentro de las principales decisiones a considerar se destaca la importancia sobre a cuáles proyectos destinar recursos (humanos, financieros, físicos, tecnológicos, naturales y energéticos) a los fines de provocar un mayor impacto.

En este sentido, las EI brindan un conocimiento clave para decidir si es conveniente o no financiar una intervención o si es recomendable continuar con esta o ampliarla. También brinda aprendizajes sobre cómo replicarla a partir de una experiencia piloto y sobre cómo adaptar satisfactoriamente una intervención exitosa para otro contexto.

Por otro lado, en términos de responsabilidad social se analiza qué funciona y qué no, lo cual mejora los procesos de implementación de futuras intervenciones, y se les informa a los destinatarios cuánto o si no se está beneficiando a la comunidad y en qué forma se lo hace.

El principal desafío es promover la consolidación de una huella de conocimiento más profunda que contribuya

con un proceso de toma de decisiones cada vez más basado en evidencia, a partir del cual la EI se convierta en una herramienta de uso generalizado en las instituciones públicas.

¿Desde dónde enfocarse a los fines de preparar a una institución de ciencia y tecnología para la EI?

El impacto de la ciencia y la innovación está enfocado en la transformación o el conjunto de cambios sostenibles producidos en las distintas dimensiones del desarrollo para mejorar sus indicadores y categorías de análisis en beneficio del ser humano, la economía, la sociedad y el ambiente, como resultado de las agendas I+D+i.<sup>1</sup> Siempre que se vayan a destinar esfuerzos para producir resultados en ciencia e innovación, es imprescindible valorar con anterioridad su posible impacto (evaluación *ex ante*), analizar los procesos de coconstrucción por los cuales se provoca (evaluación concurrente) y evidenciar sus efectos positivos y negativos, previstos e imprevistos, con la mayor objetividad posible (evaluación *ex post*).

La EI comprende un análisis multidimensional –social, económico y ambiental– que requiere integrar las diferentes perspectivas de los destinatarios. Por un lado, evaluar el impacto desde la perspectiva de las modificaciones al ambiente ocasionadas por la intervención. Por otro, la medición sobre el valor agregado en la producción, y la generación de ingresos y empleo, entre otras variaciones provocadas en la economía de los destinatarios. Finalmente, valorar los posibles cambios y las consecuencias sociales sobre la población: nuevos comportamientos de vida comunitaria, prácticas productivas, formas de organización, creencias y valores, entre otras.

Para eso es esencial introducir a las instituciones en un proceso de transversalización de la EI. La transversalización es una estrategia para conseguir que la EI sea parte integrante en la elaboración, la puesta en marcha, el

---

<sup>1</sup> “Investigación, desarrollo e innovación”.

control y la evaluación de toda acción institucional. Es un proceso de aprendizaje y transformación de cultura institucional orientado a promover y sustentar un ecosistema de medición y gestión del impacto; un proceso de aprendizaje, construcción y comunicación que propicie un trabajo coordinado y cooperativo entre destinatarios y protagonistas para observar, entender y valorar los procesos de creación de impacto en marcha y evidenciar los cambios provocados.

## **2. El enfoque de la EI y la importancia de gestionar por impacto**

Un primer aspecto clave a destacar es que interesa la EI para “conocer si la realidad que intervenimos funciona como presuponemos”.

Frecuentemente se observa que las decisiones sobre los recursos públicos se basan en determinadas ideas que algunas personas tienen sobre cómo funciona el mundo. Habitualmente, estas creencias se fundamentan en experiencias personales, trayectorias profesionales y la manera en que habitualmente suelen hacerse las cosas, pero pocas veces se basan en evidencias.

El desafío de la EI es mostrar qué hubiese sucedido con la vida de las personas destinatarias de una intervención (acceso a una determinada tecnología o estrategia de desarrollo, entre otras) en el mundo alternativo en el cuál ellas no hubiesen sido partícipes de ella. Y conocer –a partir de ello– cuál es el cambio provocado por la intervención sobre determinados resultados de interés.

¿Por qué? Porque interesa evidenciar si las lógicas y rutas de acción que se planifican y ejecutan son adecuadas para producir las transformaciones deseadas. Esto cobra vital importancia en los tiempos actuales, cuando la incertidumbre, la multidiversidad, lo paradójico y lo contradictorio rigen las dinámicas de nuestras interacciones.

¿Se está pudiendo responder a las necesidades, los problemas, las demandas y las oportunidades que emergen del sistema agropecuario, agroalimentario y agrobiointustrial (SAB)? ¿Son adecuados los modelos de intervención frente a la complejidad de los contextos actuales? ¿Cuáles son los efectos observables provocados por los productos y servicios brindados por los institutos de ciencia y tecnología ante una era de constantes cambios? Para dar respuestas a estas y otras preguntas claves de la planificación del desarrollo, la EI cumple un rol fundamental como herramienta de gestión para la toma de decisiones basada en evidencia y la creación de procesos de alto valor público.

¿Qué es evaluar?

La evaluación es una investigación y –como tal– requiere de rigurosidad científica para que los juicios de valor resultantes estén basados en evidencias que permitan responder de manera técnica y precisa a los interrogantes estratégicos que la motivan.

El fundamento teórico detrás de una evaluación es el concepto de cambio que se produce por la intervención. Las preguntas de investigación que pretenden responder y evidenciar las EI son “preguntas de causa y efecto”, se centran en estudiar la atribución de causalidad.

La EI no busca responder “preguntas descriptivas ni normativas”, razón por la cual no es su finalidad sistematizar lo que está ocurriendo (evaluación descriptiva) ni comparar lo que ocurre con lo que debería ocurrir (evaluación normativa). Las EI se ocupan de estudiar los cambios “atribuibles” a una intervención, modalidad de implementación o innovación de diseño, sobre un resultado de interés específico.

La EI de un proyecto, programa o política pública busca evidenciar aquellos cambios sostenibles en el tiempo que resultan de una acción específica dirigida a transformar la realidad.

Su objetivo es valorar el “diferencial de cambio” entre la situación con intervención versus la situación

sin intervención. La intervención puede ser un proyecto pequeño, un programa grande, una colección de actividades, una serie de comportamientos, un lineamiento estratégico o una política a escala local, regional, nacional o internacional.

Sintetizando, ¿en qué consiste una EI?

Una EI consiste en:

- a. Identificar con precisión las hipótesis que subyacen a la lógica de cambio en función de las preguntas de evaluación.
- b. Verificar si estas hipótesis se han cumplido en la práctica.
- c. Identificar aquellos efectos no planificados ni previstos.
- d. Identificar otras intervenciones o factores que pudieran haber influido en los cambios producidos.
- e. Garantizar que los impactos identificados (planificados, no planificados y no previstos) sean efectivamente consecuencia de la intervención realizada.

¿Cómo se hace eso?

Básicamente, intentando responder a tres preguntas fundamentales (Watson, 2008): ¿qué cambios ha habido en las personas destinatarias y su comunidad desde el inicio de la intervención?, ¿cuáles de estos cambios son atribuibles a ella?, y ¿qué diferencia han marcado estos cambios en la vida de la población (destinataria directa e indirecta)?

Para eso es importante que el proyecto de intervención a evaluar se haya formulado o se pueda reformular bajo el enfoque de una teoría del cambio, reflexionando sobre: ¿adónde se quiere llegar en el largo plazo?, ¿qué se quiere lograr a mediano plazo?, ¿qué se quiere lograr a corto plazo? y ¿qué hacer para conseguir estos cambios? Y, a partir de las respuestas que surjan a estas preguntas, profundizar sobre las oportunidades de transformación en las cuales

intervenir. Dentro de las principales podemos identificar los “cambios proyectables y transformativos” (Retolaza, 2009).

Los “cambios proyectables” son aquellos que surgen de brindar solución tecnológica a problemas simples o complicados a partir de una lógica lineal mediante proyectos concretos y acciones planificadas. Mientras, los “cambios transformativos” se refieren a las prácticas transformadoras de Pierre Bourdieu (1997), a aquellas acciones que permiten liberarse de modelos mentales, ideologías, círculos viciosos y demás elementos que obstaculizan la posibilidad de materialización de nuevas realidades y futuros deseados.

La definición sobre cuál categoría de cambio se va a construir la intervención es clave para proyectar su alcance en cuanto a metas de resultado e impacto, y analizar cómo se producirán los vínculos de causalidad. Si los cambios a provocar son proyectables, es esperable plantear una lógica de “atribución causal exclusiva” como estrategia de intervención. Si se corresponde con los cambios transformativos, la estrategia requerirá al menos una lógica de “atribución causal conjunta” a otras intervenciones. Cuando el objetivo es la contribución al desarrollo de los territorios se reconoce que confluyen “vías causales alternativas (o múltiples)”. Identificar la forma como se produce el cambio esperado es fundamental para dimensionar el alcance de la intervención y poder demostrar su estrategia de atribución-contribución sobre las metas de impacto.

¿Gestión por impacto? ¿Qué significa?

Las instituciones de ciencia y tecnología gestionan por impacto cuando asumen como objetivo estratégico promover, observar y gerenciar sus procesos de creación de impacto.

Esto implica medir el impacto de la labor institucional en forma continua, propiciando aprendizajes que permitan identificar y definir acciones correctivas si los resultados se desvían de lo esperado.

La gestión del impacto requiere:

- a. Construir una “visión compartida de futuro” –desde la población destinataria y los *stakeholders* o partes interesadas– que explicita las expectativas y previsiones de futuro sobre el proceso de creación de impacto que se quiere desencadenar para transformar la realidad y sus efectos sobre la complejidad del SAB.
- b. Tener una “visión estratégica” –desde la organización– en lo que se refiere al problema o la necesidad a abordar, la misión a la que servir, las relaciones institucionales que promover, la creación de valor público a provocar y el sistema de información sobre los resultados de impacto a comunicar.
- c. Una “visión operativa” –desde los proyectos, los programas y la política pública– con la que se trabaje en cómo provocar mayor y mejor impacto a partir de las respuestas brindadas ante las demandas, necesidades y oportunidades, presentes y futuras, del SAB.

Todo eso forma parte de la gestión del impacto, que se concibe como un proceso circular de “mejora continua” a partir del cual se contrastan los resultados de la labor institucional con:

- a. Lo que hubiese pasado de todas formas (efecto “peso muerto”).
- b. Las actividades de otros agentes (aislar lo atribuible al proyecto de intervención).
- c. En qué medida los efectos de la intervención inicial van perdiendo importancia con el paso del tiempo (efecto “caída”).
- d. En qué medida los resultados han desplazado otras consecuencias igualmente positivas que hubieran podido suceder (efecto “desplazamiento”).
- e. Las consecuencias inesperadas o imprevisibles (que pueden ser positivas o negativas).

Para abordar la complejidad que implica gestionar por impacto, existe una amplia gama de enfoques útiles: simulación *ex ante*, construcción de escenarios, juegos de toma de decisiones, monitoreo orientado a impactos, perspectiva estratégica y pensamiento complejo, entre otros. Como se puede apreciar, el uso de métodos participativos se torna cada vez más una cuestión fundamental, ya que permiten valoraciones cualitativas para contar lo incontable, generar estadísticas de dimensiones pertinentes y analizar categorías de las percepciones y creencias de los *stakeholders* que de otro modo quedarían reducidas en cuanto a su relevancia.

### 3. Emprendiendo EI en institutos de ciencia y tecnología

Las EI deberían “utilizarse selectivamente” en función de decisiones de política institucional o cuando la pregunta de evaluación que se plantea es específica y exige un exhaustivo análisis de la causalidad para el direccionamiento estratégico.

¿En cuáles situaciones se justifica desarrollar una EI?  
Para estudiar los efectos de atribuibles a:

- a. Un nuevo y prometedor proceso de innovación.
- b. Las condiciones de replicabilidad de una intervención a otra escala, grupo y entornos diferentes.
- c. Ampliar el alcance de una intervención, reformarla o justificar su modificación presupuestaria.
- d. Una intervención no probada, de la cual se conoce poco sobre sus impactos.
- e. Fundamentar una decisión de política institucional basada en evidencia.

Por ejemplo, la reorientación de los rumbos de una Estación Experimental Agropecuaria del INTA frente a la actualización de cambios de contextos y nuevas visiones

de éxito, la negociación de la asignación del gasto público, nuevas estrategias de intervención de un programa nacional por la emergencia de nuevas problemáticas, la priorización de recursos presupuestarios y la formulación de una nueva cartera de instrumentos programáticos, entre otros casos.

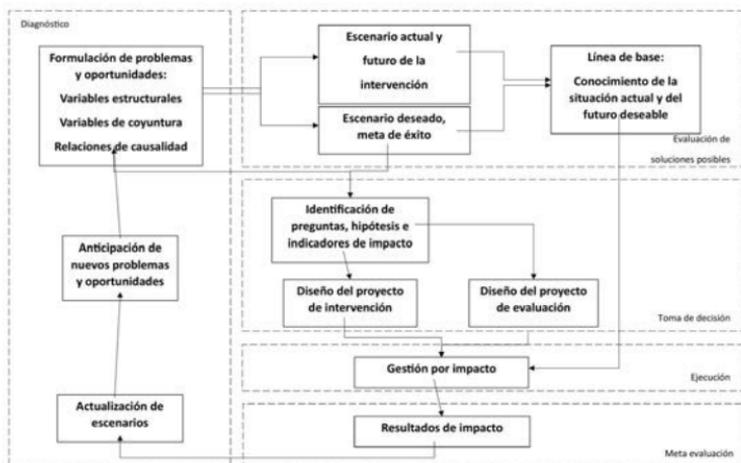
¿Cómo gestionar por impacto?

Se debe considerar que existen tres tipos de proyectos a formular y, por ende, tres tipos de evaluaciones de diseño a realizar: por un lado, el diseño del “proyecto de la intervención”, ejercicio que se realiza *ex ante*; por otro, el diseño del “proyecto de evaluación de la intervención” y, además, el diseño del “proyecto de evaluación de la EI” (metaevaluación), ejercicios que pueden realizarse tanto *ex ante* como *ex post*.

Es importante organizar el ecosistema de innovación por impacto a los fines de trabajar conjuntamente *ex ante* esos diseños, ya que esto permite la anticipación estratégica sobre la magnitud y la intensidad de los cambios programados. Y dejar para un ejercicio *ex post* el diseño de ajuste y reformas al proyecto de evaluación de la intervención y de la metaevaluación. Para eso es fundamental introducir a la institución en el enfoque de la EI prospectiva.

La EI prospectiva se programa, diseña e inicia su ejecución junto al proceso de formulación y puesta en marcha de la intervención. Se sustenta en las estrategias de atribución causal y metodologías de evaluación que anticipan y que no anticipan los efectos de la intervención (impactos previstos y no previstos, métodos deductivos e inductivos). Su característica más importante es la posibilidad de construcción de un escenario contrafactual a partir de un grupo de comparación y del análisis de coherencia de los datos empíricos. A su vez, este enfoque posibilita establecer línea de base, promueve la construcción de una teoría de cambio, procura la utilización de técnicas cuali-cuanti, permite la simulación *ex ante* y anticipar la magnitud del impacto, y potencia el aprendizaje social y la mejora continua para la gestión y comprensión de los procesos de desarrollo.

**Diagrama 1: Esquema de la lógica causal de un proceso de gestión del impacto**



Fuente: elaboración propia (Curarello, 2021).

El principio ético más básico en una EI es que las reglas de operación pertenecen a la estrategia de implementación de la intervención, no son impuestas por el diseño de evaluación, sino que este se ajusta a ellas. Planificar el diseño de la EI es útil para dilucidar y clarificar las reglas de operación del programa, y contribuye a analizar si son equitativas y transparentes, y si se sustentan sobre la base de criterios claros de elegibilidad.

A su vez, la ética de la EI excede a la ética de las reglas de operatoria e implementación de la intervención, introduciéndose en la ética de la investigación humana y social que implica llevar a cabo investigaciones transparentes, objetivas, reproducibles y –en la medida de lo posible– generalizables.

Los pasos indispensables para planificar el diseño de una EI son:

- a. Explicitar y construir participativamente una lógica de cambio (o realizar su reconstrucción histórica) que contemple las alternativas de cómo se supone (creencias, modelos mentales, teorías o evidencias de experiencias similares) que la intervención logrará los objetivos previstos.
- b. Acordar el camino hacia el impacto (especificar la estrategia de atribución causal).
- c. Definir las preguntas de EI en función de la intencionalidad del estudio y los aprendizajes institucionales a propiciar.
- d. Seleccionar los indicadores para medir, valorar y analizar el diferencial de cambio.

Estos pasos requieren de un marco amplio de participación, con todos los involucrados (equipo de la intervención, población destinataria y *stakeholders*, entre otros), que permita construir un lenguaje común y una visión compartida de la transformación esperada y la forma de alcanzarla.

Hay que acordar y comunicar cómo se gestionará la evaluación, los equipos de trabajo, quiénes tomarán cada tipo de decisión y cómo se garantizará su calidad.

Para conformar el equipo se deberán explicitar los términos de referencia de la investigación y definir las competencias básicas para desarrollarla. Los términos de referencia deben especificar por qué se realiza la evaluación, quién utilizará la evaluación, cuál es la teoría del cambio que sustentó la acción, las preguntas estratégicas que motivan la evaluación, los criterios a partir de los cuales se emitirán los juicios de valor y los recursos que se disponen para llevarla a cabo. El equipo constituido debe ser multidisciplinario, con experiencia en el diseño y el análisis de indicadores, con presencia de un experto metodológico y expertos temáticos en el área de la intervención.

¿Cuál es la mejor estrategia de diseño para una EI?

Actualmente se cuenta con una gran diversidad de herramientas y métodos para una investigación evaluativa situada a las características, la complejidad y el contexto de la intervención. No existe una estrategia única y predefinida para EI, sino una diversidad de opciones que permiten comprender y demostrar atribución de causalidad.

Según se busque anticipar o no los efectos de una intervención, se configuran dos estrategias claramente diferenciadas y complementarias de trabajo.

En primer lugar, en el marco de la EI prospectiva, cuando se “anticipan” y definen los posibles efectos –positivos y negativos– junto a la evaluación de diseño de la intervención. Esta estrategia se focaliza en los impactos (previstos) que surgen de la lógica de cambio establecida para responder al problema u oportunidad que dio origen a la intervención. Permite la utilización de métodos cuantitativos de evaluación. Se basa en el método deductivo de investigación; *ex ante* se formulan hipótesis sobre los mecanismos causales preestablecidos para provocar el cambio y *ex post* se recolecta información para determinar si efectivamente se produjeron o no. El estudio se respalda en el enfoque del pensamiento contrafactual.

En segundo término, cuando la estrategia “no busca anticipar” los efectos o no se ha realizado *ex ante* la definición de las variables de impacto. Esta alternativa se enfoca en valorar tanto los efectos –positivos y negativos– previstos como los no previstos por la intervención. Permite centrar el análisis en los mecanismos que producen los efectos y en el contexto en que estos ocurren, pasando a un plano posterior la cuantificación del efecto neto de la intervención. La importancia de esta estrategia radica en que los efectos no previstos de la intervención muchas veces son más importantes que aquellos identificados anticipadamente.

La complementariedad entre ambas estrategias es fundamental para ampliar la gama de los impactos observados a partir de la identificación de efectos no previstos provocados por la intervención.

A su vez, en función de cuáles son las reglas de selección de la población destinataria de la intervención y cuál el grado de información disponible, suele enfocarse el diseño de la EI a partir de tres tipos de estrategias que permiten evidenciar el grado de atribución causal:

- a. Enfoques contrafácticos: requieren de la construcción de un escenario contrafactual a partir del cual se calcula el diferencial de cambio entre la estimación de lo que habría ocurrido en ausencia de la intervención y lo que se ha observado como resultado de su ejecución. Se planifica a partir de diseños experimentales, cuasiexperimentales o no experimentales.
- b. Análisis de la coherencia de las pruebas empíricas con la relación causal: son procesos de investigación que definen y estudian patrones que serían coherentes con una relación causal; patrones que normalmente se basan en la construcción o reconstrucción histórica de la teoría del cambio que orientará la creación de impactos o qué los produjo, para confirmarlos o desmentirlos con la evidencia empírica generada.
- c. Descarte de explicaciones alternativas: en este enfoque se definen explicaciones alternativas posibles de haber producido el impacto de la intervención y a continuación se recopilan los datos necesarios para poder descartarlas. Esta estrategia resulta especialmente útil cuando las pruebas disponibles sólo pueden indicar “correlación”, pero no “causalidad”.

Procurar un diseño de complementariedad entre ellas es clave para demostrar el vínculo de conexiones verificables entre el cambio producido y la intervención.

Dentro de los principales desafíos a considerar cabe mencionar primero que cada elección de metodología arrojará un tipo de resultado diferente, con lo cual aparece una tensión entre legitimación y motivación sobre los resultados de impacto esperados. Por esta razón es necesario

lograr establecer una alineación estratégica de la labor institucional en términos de impacto, que no solo defina las acciones significativas a observar, sino que además brinde información sobre los avances en torno a las transformaciones a provocar. A esto se suma la necesidad de una mirada integral desde donde especificar e implementar una serie de mecanismos sistemáticos efectivos para planificar y evaluar el impacto de una institución.

Otro desafío esencial para considerar es que la EI implica un trabajo extra que –a la hora de llevarlo a la práctica, más allá de las motivaciones personales– nadie quiere asumir. Ahora, si se establece un esquema de decisiones centralizadas para la EI, de abajo hacia arriba, se puede proyectar una labor focalizada a partir de métodos experimentales que no requieran que una misma persona siempre brinde información. Se puede abordar un esquema de selección y recorte a partir de una muestra teórica, con un protocolo normalizado para la recolección de la información, a partir del cual se decida a quiénes les toca completar ese requerimiento cada año, alternando entre sí.

Esto conlleva cambiar el enfoque sobre qué es importante medir. En general persiste un énfasis en el monitoreo y la evaluación de productos y servicios, y no tanto en sus efectos e impacto sobre para qué estos se desarrollan y brindan a la sociedad.

Estratégicamente, a la hora de implementar un sistema de EI se tienen que abordar simultáneamente los siguientes desafíos:

- a. Asumir la EI como estrategia de comunicación y legitimación de la acción institucional.
- b. Lograr motivar a todo el personal para que sea parte de los procesos de EI, cada quien desde su rol.
- c. La simpleza en los requerimientos de EI y los instrumentos de recolección de información a utilizar.

- d. Un uso responsable de la evidencia de impacto en los procesos de toma de decisiones.
- e. La necesidad, para todo eso, de construir una cultura de gestión por impacto.

Para lograr apropiación es crucial transversalizar la EI en la institución, a la vez que diseñar y explicitar un marco organizacional consistente con la dinámica del ecosistema de innovación por impacto propuesto. De igual modo, lograr un trabajo de síntesis que a partir de las experiencias de EI permita nutrir la toma de decisiones basada en evidencia, valorizando el acervo del conocimiento generado para el aprendizaje integral de la institución y el diseño de nuevos proyectos, programas y políticas.

#### **4. Avances en la construcción de una estrategia metodológica para la transversalización de la EI en el INTA**

En la búsqueda de conseguir que la EI sea parte integrante en la elaboración, la puesta en marcha, el control y la evaluación de toda acción del INTA, se requieren:

- a. Una reflexión personal y colectiva que interpele las prácticas, las ideas previas y las resistencias propias.
- b. Revisión, diseño e implementación del enfoque y el marco organizacional propuesto para implementar el ecosistema de EI.
- c. Alianzas estratégicas con actores referentes en EI.
- d. Abordaje de lo que la práctica de la EI irrumpe en el mundo laboral, como tarea adicional para su abordaje.
- e. Organización de la cultura laboral en transformación hacia una cultura de impacto.

Para eso, asumiendo la estructura matricial del INTA y en función de quiénes tomarán las decisiones sobre qué es clave evaluar y para qué, se proponen “dos estrategias complementarias”: coordinar la gestión por impacto tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba.

La primera –de arriba hacia abajo– implica establecer mecanismos sistemáticos efectivos para planificar y evaluar el impacto institucional a partir de toma de decisiones centralizadas, que aseguren los procesos de selección y recorte en torno a la priorización de ejes estratégicos por parte de la estructura de gobernanza vigente. La segunda –de abajo hacia arriba– conlleva poner el foco en las motivaciones personales y los desafíos asumidos localmente, buscando provocar un efecto multiplicador de la EI entre el personal del INTA.

¿Para qué? Para promover una cultura del impacto.

¿Entre quiénes? Tanto entre directores y coordinadores, como hacia todo el personal de la institución.

¿Desde quiénes? Desde la comunidad de práctica INTA en EI.

¿Con cuál finalidad? Generar comunidades de aprendiencia en EI en torno a ambas estrategias.

¿Cómo? Coordinando y satisfaciendo las necesidades de trabajo en red que implica transversalizar la EI en el INTA.

¿A que nos referimos al hablar de comunidades de aprendiencia? El concepto “aprendiencia” se utiliza para referirse a “estar en proceso de aprender”. En función de promover una cultura del impacto y transversalizar la EI en el INTA se propone caminar en este sentido con el objetivo de trazar un antecedente hacia la conformación de comunidades de aprendiencia en los territorios, conjugando la acción colectiva, con un propósito en común: crear, observar y medir impacto.

Conceptualizamos al sistema de medición de impacto como un observatorio en red de observatorios, cuyo propósito es “observar la construcción de los impactos del INTA,

evidenciando la capacidad de la institución para generar cambios o variaciones” en una población objetivo. En otras palabras, valorar la virtud del INTA para contribuir a solucionar las situaciones problemas identificadas (abordaje y anticipación de demandas, necesidades y oportunidades del SAB).

¿Qué implica? En principio, toma de decisiones centralizada, donde “lo estratégico prima sobre lo participativo”. Seguidamente, trabajo cooperativo y en red.

¿A qué nivel? Un ecosistema de gestión por impacto a nivel dirección nacional y otros a nivel centros regionales y de investigación.

¿Por qué? Para garantizar sinergia entre las tres escalas priorizadas de EI en las cuales se propone estructurar el sistema:

- a. El integral: ¿cuál es el plus del INTA como institución para el desarrollo del SAB?
- b. El transversal: implica selección y recorte de acciones transversales a nivel agregado. Requiere establecer un protocolo estandarizado de medición, diseño *ex ante*, información continua y evaluación centralizada, entre otros aspectos.
- c. El de unidades primarias: implica que proyectos y unidades puedan diseñar su proyecto de EI a partir de mecanismos sistemáticos. Demanda trabajar y articular en red oportunidades y desafíos de EI específicos e instaurar la EI en la estructura de gobernanza y sus carteras programáticas.

¿Cómo? Se propone seleccionar una muestra teórica de las acciones a EI, bajo el criterio de brindar un mayor aprendizaje y evidencia para toma de decisiones estratégicas en lugar de una selección de carácter representativa de la cartera de instrumentos programáticos.

A su vez, los indicadores deben seleccionarse con el propósito de dar cuenta de los impactos a nivel integral del

INTA, centrándose en un conjunto completo de ellos que reflejen los objetivos estratégicos articulados en alineación con los planes de centros y programas, el Plan de Mediano Plazo y el Plan Estratégico Institucional. Esta priorización de indicadores en función de los aprendizajes propicia un análisis profundo a lo largo de la cadena causal del INTA, integrando las teorías del cambio que evidencian su accionar.

Poner en agenda la EI requiere de un análisis sistemático que permita comprender el impacto potencial de la labor institucional para maximizarlo. Por otro lado, los mecanismos sistemáticos instrumentados para la EI deben ser creíbles y confiables, para lograr legitimidad. Para eso es clave trabajar la EI desde la etapa de diseño de sus instrumentos programáticos (EI prospectiva), coordinando el relevamiento de información para las tres escalas de análisis por protocolos estandarizados. Esto es fundamental para asegurar que las teorías de cambio estén articuladas en alineación estratégica sobre la misión institucional.

¿Cómo provocar oportunidades de EI sobre toda la estructura matricial del INTA? La Red Impacto INTA y los Nodos de Investigación Evaluativa: su propósito es provocar el efecto multiplicador necesario para impulsar la transversalización de la EI.

Su objeto es:

- a. Canalizar demandas y necesidades descentralizadas de EI (formación, práctica evaluativa, información, identificación de propuestas de EI y sus diseños metodológicos).
- b. Relacionar y potenciar las capacidades institucionales (articular y coordinar personas, perfiles técnicos y recursos financieros, físicos e informáticos para la EI).
- c. Acompañar las iniciativas locales, generar espacios de reflexión (seminarios y jornadas, talleres, entre otros).

- d. Establecer una estrategia de comunicación para valorizar lo que se hace a nivel macro.
- e. Generar procesos de síntesis (repositorio de experiencias, aprendizajes, metodologías y reportes periódicos, entre otros).

## 5. Conclusión

El desarrollo de una agenda política de ciencia y tecnología a nivel nacional es una labor compleja. A su vez, las limitaciones de recursos y apremiantes necesidades que involucran el proyecto de desarrollo de un país hacen que sea una actividad tanto estratégica como crítica. Es apremiante poder promover ecosistemas de innovación de impacto. La ciencia y la tecnología requieren de una política pública capaz de comprender su complejidad e incentivar agendas I+D+i que maximicen su impacto. Para esto es necesario desarrollar una capacidad institucional pasible de capitalizar los resultados disponibles de las EI y el uso de la evidencia para el direccionamiento estratégico de la política. La EI de la política en ciencia y tecnología establece un sistema determinado de incentivos, creencias y comportamientos esperados que se alinean naturalmente en la construcción de un futuro específico. La gestión por impacto orienta los procesos de cocreación para que el futuro en construcción se aproxime al futuro deseado.

Se espera que los enfoques, las reflexiones y los desafíos aquí planteados sean significativos en el desarrollo y la profundización de las acciones del INTA y de otras instituciones de ciencia y tecnología que quieran contribuir a un proceso de transformación hacia una cultura de EI. Y que a su vez sean reveladores para fomentar el uso de la medición de impacto y la experimentación social como herramienta de gestión pública, e impulsen la consolidación de nuevos procesos

de investigación evaluativa que promuevan métodos de toma de decisiones cada vez más basados en evidencia.

## Bibliografía

- ALDUNATE, E. (2010). Evaluación de Gestión, Resultados e Impactos de Programas Públicos. Curso internacional: Planificación Estratégica y Políticas Públicas. ILPES-CEPAL. La Antigua, Guatemala.
- ARENAS CARUTI, D. (2019). Evaluación de Programas Públicos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES). Santiago de Chile.
- ÁVILA, D., y SAIN, G. (2007). Evaluación de los impactos potenciales de los proyectos financiados por el FONTAGRO 2da y 3ra convocatorias / IICA, FONTAGRO – San José, C.R.: IICA.
- BAKER, J. L. (2000). Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. Washington D. C.
- BARRET, D.; BLUNDO-CANTO, G.; DABAT, M. H.; DEVAUX-SPATARAKIS, A.; FAURE, G.; HAINZELIN, E.; MATHE, S.; TEMPLE, L.; TOILLIER, A.; TRIOMPHE, B., Y VALL, E. (ILLUS.): “Guía metodológica Impress: evaluación ex post de los impactos de la investigación agrícola en los países en desarrollo”, Montpellier, Francia, Centre de Coopération Internationale, en *Recherche Agronomique pour le Développement* 96, ISBN: 978-2-87614-744-7, 2018. <https://doi.org/10.19182/agritrop/00064>.
- BELLO, R.: Curso-taller Evaluación de Impacto, Módulo 3, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – Comisión Económica

- para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2009.
- BLASCO, J., Y CASADO, D.: “Guía práctica 5”, *Evaluación de Impacto Colección Ivàlua de Guías Prácticas sobre Evaluación de Políticas Públicas*, Ivàlua, Cataluña, España, 2009.
- BOURDIEU, P.: *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama, 1997.
- CAUSEMANN, B.; GOHL, E.; BRENNER, V., Y RIT-HAA, M. (ONG-IDEA): *Medición del cambio en comunidades y grupos*, 2010. Recuperado del sitio web: [http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/NGO\\_Ideas\\_Tiny\\_tools-Handout](http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/NGO_Ideas_Tiny_tools-Handout) [1font>.pdf.
- CHAMBERS, R.; KARLAN, D.; RAVALLION, M., Y ROGERS, P.: “Diseño de evaluaciones de impacto: perspectivas diversas”, *Working Paper 4*. International Initiative for Impact Evaluation, c/o Global Development Network, Nueva Delhi, India, 2009.
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN: “El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y la Evaluación”. *II. Tipos de evaluación*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2019.
- CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (CFI): *Manual de buena práctica. Evaluación y gestión de impactos acumulativos: guía para el sector privado en mercados emergentes*, Washington D. C., 2015.
- CRESPI, G.; MAFFIOLI, A.; MOHNEN, P., Y VÁSQUEZ, G.: “Evaluating the impact of science, technology and innovation programs: a methodological toolkit inter-american. Impact-Evaluation Guidelines”, *Technical Notes N.º IDB-TN-333*, Development Bank, Washington D. C., 2011.
- CURARELLO, P. A.: “Principios y criterios mínimos para proyectar la medición de impacto en el INTA”, en *Serie Estudios Socioeconómicos de la Sustentabilidad de los Sistemas de Producción y Recursos Naturales*, INTA, Proyecto Disciplinar I208 Diseño e Implementación de un

Sistema de Medición de Impacto del INTA sobre el SAAA, Argentina, ISSN 1851-6955, N.º 19, 2020.

CURARELLO, P. A.; CALAMANTE, G.; CLAPS, L. L.; PÉREZ, G. A.; ROZENBLUM, C., Y MARTÍNEZ, M. J.: “Aportes para la construcción de una propuesta de medición de impacto en el INTA”, en *Serie Estudios Socioeconómicos de la Sustentabilidad de los Sistemas de Producción y Recursos Naturales*, INTA, Proyecto Disciplinar I208 Diseño e Implementación de un Sistema de Medición de Impacto del INTA sobre el SAAA, Argentina, ISSN 1851-6955, N.º 18, 2020.

CURARELLO, P. A.: “Introducción al enfoque de la evaluación de impacto: guía para proyectar procesos de creación de impacto y su medición”, en *Serie Estudios Socioeconómicos de la Sustentabilidad de los Sistemas de Producción y Recursos Naturales*, INTA, Proyecto Disciplinar I208 Diseño e Implementación de un Sistema de Medición de Impacto del INTA sobre el SAAA, Argentina, ISSN 1851-6955, N.º 20, 2021.

DE RHAM, P., Y MANCERO, L.: “Monitoreo y evaluación de acciones de desarrollo orientadas al impacto”, *Serie Metodologías*, Secretaría Técnica de Agricultura Sostenible Campesina de Montaña-Intercooperation (auspicio Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación), Quito, Ecuador, 2009.

ESTÉBANEZ, M. E.: *Taller de indicadores de evaluación de bibliotecas: impacto de la ciencia y la tecnología en la sociedad actual, estrategias de medición*, REDES, Centro de Estudios sobre Ciencia Desarrollo y Educación Superior, La Plata, Argentina, 2007.

FERNÁNDEZ DE CASTRO FABRE, A.: *Análisis de la medición del impacto sobre el desarrollo local en los proyectos de investigación de la Universidad Agraria de La Habana (UNAH)*, tesis presentada en opción del título de Máster en Desarrollo Agrario Rural, La Habana, Cuba, 2010.

FERNÁNDEZ L. J.: *Método de evaluación de resultados de incidencia del diálogo de políticas: jóvenes rurales y su territorio*,

- una estrategia de diálogo de políticas*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, Chile, 2017.
- FERRAZ, C.: “Curso Teoría de Cambio: indicadores y medición del impacto”, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab., 2019.
- FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA): “Oficina de Evaluación Independiente del FIDA”, *Manual de Evaluación*, segunda edición, Roma, 2015.
- FUNDACIÓN CIGOB (CIENCIAS PARA GOBERNAR): “Guía metodológica de medición de impacto. Metodología CIGOB-Matus. Procesamiento de problemas públicos”, *Guía Metodológica para el Diseño de una Estrategia de Intervención sobre Problemas Gubernamentales*, obtenido en: <https://cigob.org.ar/cigob/wp-content/uploads/2015/06/Guia-metodologicaCiGob-Matus.pdf>.
- FUNNELL, S., Y ROGERS, P.: *Teoría del programa con propósito: uso efectivo de teorías de cambio y modelos lógicos*, San Francisco, California, John Wiley & Sons, 2011.
- GAULT, A., Y CEBALLOS, A.: “Capítulo Cuarto. Evaluación de resultados e impacto en los proyectos científicos y tecnológicos: retos y necesidades. El caso de los fondos sectoriales y mixtos”, obtenido en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2148/9.pdf>.
- GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; PREMAM, P.; RAWLINGS, L. B., Y VERMEERSCH, C. M. J.: *La evaluación de impacto en la práctica*, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, doi:10.1596/978-1-4648-0888-3, licencia de atribución: Creative Commons CC BY 3.0 IGO, segunda edición, Washington D. C., 2017.
- GUIDOCCIO, A.; BORRMANN, R.; GAMARNIK, L.; ARIAS, E.; DONOSO, R.; BENÍTEZ, R.; OL BEUN, J.; PURITA, L.; MUNILLA, F.; PÉREZ, D., Y LARSEN, N.: *Kit de evaluación: herramientas para una gestión ágil. Teoría de Cambio y pensamiento evaluativo*, Ministerio de Modernización,

- Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, Presidencia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2018.
- HEHENBERGER, L.; HARLING, A-M., Y SCHOLTEN, P.: *A practical guide to measuring and managing impact*, editada por Asociación Española de Fundaciones, European Venture Philanthropy Association, España, 2013.
- HUERTAS, F.: “El Método PES”, entrevista a Carlos Matus, CEREB, Altadir Ed., 2006, Universidad Nacional de La Matanza, La Matanza, Argentina, 1979.
- IMPACT HUB: *Manual de medición de impacto social*, Madrid, España, 2015.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS: *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*, segunda edición, Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización, Buenos Aires, Argentina, 2016.
- JENSEN, L. – THE WRITE WAY INC.: *Manual sobre la gestión basada en resultados: la labor conjunta basada en la niñez*, UNICEF, Nueva York, Estados Unidos, 2017.
- LEEUEW, F., Y VAESSEN, J.: *Impact evaluations and development NONIE guidance on impact evaluation*, The Network of Networks on Impact Evaluation (NONIE), Frans Leeuw y Jos Vaessen, c/o Independent Evaluation Group, Washington D. C., 2009.
- LEMA, D.: *Introducción a métodos para estimación de impacto económico*, INTA-Instituto de Economía y Sociología (IES), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2014.
- LEMA, D.: Taller Proyecto Evaluación de Impacto de Tecnologías y del Cambio Tecnológico: Componente Evaluación de Impacto Ex-post, INTA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020.
- MANTILLA, R. V.: “Hacia un nuevo enfoque de la evaluación de impacto de proyectos de desarrollo rural”, *Cuadernos de Desarrollo Rural (50)*, Facultad de Estudios

- Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, 2003.
- MARCO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS: Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana, 2017.
- MAYNE, J.: *Contribution analysis: an approach to exploring cause and effect*, Institutional Learning and Change Initiative Methodological Brief, disponible en: [http://www.cgiar-ilac.org/files/ILAC\\_Brief16\\_Contribution\\_Analysis\\_0.pdf](http://www.cgiar-ilac.org/files/ILAC_Brief16_Contribution_Analysis_0.pdf). Better Evaluation, 2011. *Análisis de contribución (Contribution analysis)*. Traducido de inglés a español por María Susana Carrera Risco, 2008. En: <https://www.betterevaluation.org/approach/analisis-de-contribucion>. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.
- MEDINA, F. H.: “Taller de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas”. Políticas Presupuestales y Gestión por Resultados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 2005.
- MILLÁN, N.; BARTH, I., Y VARELA, M.: “Taller de indicadores”, Dirección Nacional Asistente Investigación, Desarrollo y Planificación Gerencia de Monitoreo y Evaluación, INTA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020.
- MONROY VARELA, S. E.: *Evaluación de impacto ex ante de proyectos de investigación. Caso: Proyectos Financiados por Colciencias en Malaria en el Programa de Ciencia y Tecnología de la Salud*, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2017.
- MOÑUX CHÉRCOLES, D.; ALEIXANDRE MENDIZÁBAL, G.; GÓMEZ GONZÁLEZ, F. J., Y MIGUEL GONZÁLEZ, L. J.: *Evaluación del impacto social de proyectos de I+D+i: guía práctica para centros tecnológicos*, Centro de Automatiza-

ción, Robótica, Tecnología de la Información y de la Fabricación, y Departamento de Ingeniería de Sistemas y Automática, Universidad de Valladolid, Valladolid, España, 2003.

MORENO, A.; KONDAKJIAN, A.; FERRARO, A.; FINKELSTEIN, J.; SARA OVADIA, J. E., y CHOCONI, R. G., por Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y Castelli, M.J., y Tinelli, M.L., por Acrux: *Manual de métricas e indicadores para emprendimientos sustentables: ¿por qué y cómo medir el impacto ambiental y social de tu emprendimiento?*, Programa Nacional de Emprendedores para el Desarrollo Sustentable, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2019.

NAVARRO, H.: *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Proyectos y Programación de Inversiones Manuales 41, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2005.

NAVARRO, H.; KING, K.; ORTEGÓN, E., y PACHECO J. F.: *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza: aplicación metodológica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Proyectos y Programación de Inversiones, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2006.

NOVO DA GLORIA DIAS, R.: *Evaluación del impacto de los graduados de la carrera de Economía del municipio Urbano Noris en su actividad laboral*, Universidad de Holguín Oscar Lucero Moya, Ciudad de Holguín, Cuba, 2010.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO: *Manual para gestión basada en resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Programa de

- las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Viena, 2018.
- PEERSMAN, G.: *Evaluación de impacto: mejor evaluación*, 2015. Obtenido de [http://www.betterevaluation.org/themes/impact\\_evaluation](http://www.betterevaluation.org/themes/impact_evaluation).
- PEFILE S.: "Monitoreo, evaluación y valoración del impacto". En *Gestión de la propiedad intelectual e innovación en agricultura y en salud: un manual de buenas prácticas* (eds. Español: P. Anguita, F. Díaz, C. L. Chi-Ham et al.). Fundación para la Innovación Agraria (FIA), Programa FIA-Public Intellectual Property Resource for Agricultura (PIPRA) (Chile) y PIPRA (Estados Unidos), 2010. Disponible en línea: <http://fia.pipra.org>.
- RAWLINGS, L. B.: Taller "El rol del monitoreo en la evaluación de impacto", Lima. Perú, 2009.
- RETOLAZA, I.: "Facilitating a Theory of Change workshop in Central America: a personal reflection", *Learning Report*, Taller "Práctica orientada hacia resultados en el aprendizaje y la rendición de cuentas", San José de Costa Rica, 2009.
- ROBIN, S., Y GARCÍA, B.: *Luces y sombras de la medición del impacto social en España: el estado de la medición y gestión del impacto social en España*. ESIMPACT, España, 2019.
- RODRÍGUEZ SAN JULIÁN, E; BONI, A.; ARIAS, B.; BALLESTEROS J. C., Y MEGÍAS, I.: *Evaluación ex ante en educación para el desarrollo: una propuesta de indicadores en el ámbito formal*, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), Valencia, España, 2014.
- ROGERS, P.: "Sinopsis: estrategias de atribución causal", *Síntesis Metodológica N.º 6*, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia, 2014.
- ROGERS, P.: "Sinopsis de la evaluación de impacto", *Síntesis Metodológica N.º 1*, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia, 2014.
- ROGERS, P.; HAWKINS, A.; McDONALD, B.; MACFARLAN, A., Y MILNE, C.: *Choosing appropriate designs and methods for*

- impact and devaluation*, Australian Government, Department of industry, Innovation and Science, Australia, 2015.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J. L.: *Evaluación de impacto de los graduados de la Carrera de Economía en su actividad laboral en el Municipio de Mayarí*, Universidad de Holguín Oscar Lucero Moya, Ciudad de Holguín, Cuba, 2009.
- SANZ CAÑADA, E.; GARCÍA DEL RÍO, F. J.; VILLALVILLA ASENJO, H.; BROTONS LÓPEZ, E., Y MATE CORRALES, D.: “Estudio de Impacto Territorial del Plan General Municipal de Ordenación de San Javier”, *Estudios, Proyectos y Planificación*, S.A. (EPYPSA), Ayuntamiento de San Javier, 2014.
- SERRANO, E.; HERRERA, M.; MARTÍNEZ, A, Y SIMÓN, J., Y DÍAZ, A.: *Bases para la evaluación de impacto de políticas públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Sevilla, España, 2018.
- STERN, E. (TEAM LEADER); STAME, N.; MAYNE, J.; FORSS, K., Y DAVIES, R.: *Working Paper 38. Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, informe de un estudio encargado por el Department for International Development (DFID), Barbara Befani, Londres, 2012.
- STICHTING NEDERLANDSE VRIJWILLIGERS (SNV): *Measuring impact – Metodología de Medición de Impacto Social*. SNV en América: [www.snvla.org/measuringimpact](http://www.snvla.org/measuringimpact), Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible: [www.wbcsd.org/web/measuringimpact](http://www.wbcsd.org/web/measuringimpact).
- TRUJILLO, R.; GÓMEZ, A., Y CANALES, R.: *Midiendo el valor del impacto social empresarial: guía de herramientas de medición y valoración del impacto social empresarial*, Clúster de Impacto Social-Forética, España, 2020.
- VANCLAY, F.; ESTEVES, A. M.; AUCAMP, I., Y FRANKS, D. M.: *Evaluación de impacto social: lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos*, Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015. Disponible en [www.iaia.org](http://www.iaia.org).

- VARA-HORNA, A.: *La evaluación de impacto de los programas sociales: fundamentos teóricos y metodológicos y aplicación al caso peruano*, Lima, Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres, 2007.
- VEDOVOTO, G.: Tesis doctoral “Evaluación multidimensional de los impactos de las innovaciones tecnológicas: resultados obtenidos a partir de diferentes aproximaciones metodológicas”, Barcelona, España, 2013.
- VIGO, V.; VIGIL, S.; SÁNCHEZ, M., Y MEDIANERO, D.: *Manual de monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo sostenible*, Asociación Los Andes de Cajamarca, David Medianero Burga, Cajamarca, Perú, 2018.
- WATSON, C.: *Literature review of impact measurement in the humanitarian sector*, Centro Internacional Feinstein, Medford, 2008.
- WEYRAUCH, V.: “Documento de trabajo grupos diálogo rural: impactos a gran escala. Eslabones de incidencia. Una metodología para registrar la incidencia en políticas de RIMISP”, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, Chile, 2014.
- WINCHESTER, L.: “Curso Internacional en Planificación Estratégica y Políticas Públicas. Políticas públicas: formulación y evaluación”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), La Antigua, Guatemala, 2011.
- WINTERS, P.; SALAZAR, L., Y MAFFIOLI, A.: “Designing impact evaluations for agricultural projects: impact-evaluation guidelines”, *Technical Notes N.º IDB-TN-198*, Oficina de Planificación Estratégica y Eficacia en el Desarrollo, Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Washington D. C., 2010.
- WINTERS, P., Y RUBIO, S. S.: “Evaluating the impact of regional development programs: impact-evaluation guidelines”,

*Technical Notes N.º IDB-TN-157. Oficina de Planificación Estratégica y Eficacia en el Desarrollo, Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), Washington D. C., 2010.*

## Anexo

**Cuadro 1. Evaluación de impacto (EI): referencias bibliográficas por tema**

Tema	Referencia bibliográfica
<p>¿Por qué evaluar?            ¿Para qué? ¿Por qué?            ¿Qué es evaluar?</p>	<p>Aldunate, 2010; Arenas Caruti, 2019; Baker, 2000; Barret <i>et al.</i>, 2018; Chavarría Miranda, 2018; Curarello, 2021; Curarello <i>et al.</i>, 2020; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i>, 2017; Guidoccio, 2018; Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016; Jensen, 2017; Leeuw y Vaessen, 2009; Medina, 2005; Navarro, 2005; Navarro <i>et al.</i>, 2006; Hehenberger <i>et al.</i>, 2013; Robin y García, 2019; Rodríguez San Julián <i>et al.</i>, 2014; Serrano <i>et al.</i>, 2018; UNODC, 2018; Vara Horna, 2007; Vigo <i>et al.</i>, 2018; Winchester, 2011.</p>
<p>¿Qué es el impacto?            ¿En qué consiste una evaluación de impacto? ¿Cómo se hace esto? ¿Cómo diseñar (o rediseñar) el "proyecto" de intervención para poder medir impacto?</p>	<p>Aldunate, 2010; Arenas Caruti, 2019; Ávila y Sain, 2007; Barret <i>et al.</i>, 2018; Bello, 2009; Blasco y Casado, 2009; Baker, 2000; CNCPS PNA, 2019; Curarello, 2020 y 2021; Curarello <i>et al.</i>, 2020; Demel <i>et al.</i>, 2008; Fernández de Castro Fabre, 2010; Ferraz, 2019; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i>, 2017; Impact Hub, 2015; Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016; Leeuw y Vaessen, 2009; Lema, 2014 y 2020; Mantilla, 2003; Medina, 2005; Millán <i>et al.</i>, 2020; Monroy Varela, 2017; Moñux Chércoles <i>et al.</i>, 2003; Morales, 2017; Moreno <i>et al.</i>, 2019; Navarro, 2005; Navarro <i>et al.</i>, 2006; Robin y García, 2019; Rodríguez San Julián <i>et al.</i>, 2014; Rogers, 2014a; Serrano <i>et al.</i>, 2018; Trujillo <i>et al.</i>, 2020; UNODC, 2018; Vanclay <i>et al.</i>, 2015; Vara Horna, 2007; Vigo <i>et al.</i>, 2018; Weyrauch, 2014; Winchester, 2011.</p>

<p><i>Gestión por impacto</i> Requisitos. Enfoques complementarios. Consideraciones éticas.</p>	<p>Aldunate, 2010; Arenas Caruti, 2019; Ávila y Sain, 2007; Blasco y Casado, 2009; Baker, 2000; Barret <i>et al.</i>, 2018; Chambers <i>et al.</i>, 2009; Curarello, 2021; Curarello <i>et al.</i>, 2020; Demel <i>et al.</i>, 2008; Fernández de Castro Fabre, 2010; Ferraz, 2019; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i>, 2017; Hehenberger <i>et al.</i>, 2013; IFC, 2015; Impact Hub, 2015; Leeuw y Vaessen, 2009; Mantilla, 2003; Medina, 2005; Millán <i>et al.</i>, 2020; Moñux Chércoles <i>et al.</i>, 2003; Moreno <i>et al.</i>, 2019; Robin y García, 2019; Rogers, 2014a; Serrano <i>et al.</i>, 2018; Trujillo <i>et al.</i>, 2020; UNODC, 2018; Vanclay <i>et al.</i>, 2015; Vedovoto, 2013; Vigo <i>et al.</i>, 2018; Weyrauch, 2014; Winchester, 2011.</p>
<p><i>¿Es la El la mejor manera de responder a las preguntas de evaluación que motivan el estudio?</i></p>	<p>Aldunate, 2010; Arenas Caruti, 2019; Baker, 2000; CNCPS-PNA, 2019; Curarello, 2021; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i>, 2017; Impact Hub, 2015; Medina, 2005; Navarro <i>et al.</i>, 2006; Rogers, 2014a; Serrano <i>et al.</i>, 2018; Vara Horna, 2007; Vigo <i>et al.</i>, 2018; Winchester, 2011.</p>
<p><i>La El en las decisiones de política</i> La decisión de llevar a cabo (o continuar con) una El.</p>	<p>Arenas Caruti, 2019; Baker, 2000; Blasco y Casado, 2009; Curarello, 2021; Fernández de Castro Fabre, 2010; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i>, 2017; Hehenberger <i>et al.</i>, 2013; Medina, 2005; Rogers, 2014a; Serrano <i>et al.</i>, 2018; UNODC, 2018; Vara Horna, 2007; Vigo <i>et al.</i>, 2018.</p>
<p><i>La pregunta de El</i> <i>¿Cuál es la pregunta (específica) de causa-efecto que se quiere responder?</i></p>	<p>Aldunate, 2010; Arenas Caruti, 2019; Baker, 2000; Barret <i>et al.</i>, 2018; Bello, 2009; Blasco y Casado, 2009; CNCPS-PNA, 2019; Curarello, 2020; Curarello, 2021; Demel <i>et al.</i>, 2008; Fernández de Castro Fabre, 2010; Ferraz, 2019; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i>, 2017; Hehenberger <i>et al.</i>, 2013; Huertas, 1979; Impact Hub, 2015; Leeuw y Vaessen, 2009; Lema, 2014 y 2020; Navarro <i>et al.</i>, 2006; Mantilla, 2003; Monroy Varela, 2017; Moñux Chércoles <i>et al.</i>, 2003; Moreno <i>et al.</i>, 2019; Rogers, 2014a; Serrano <i>et al.</i>, 2018; UNODC, 2018; Vara Horna, 2007; Vedovoto, 2013; Vigo <i>et al.</i>, 2018; Weyrauch, 2014.</p>
<p><i>Indicadores de impacto</i></p>	<p>Ávila y Sain, 2007; Baker, 2000; Barret <i>et al.</i>, 2018; Bello, 2009; Curarello, 2021; Demel <i>et al.</i>, 2008; Ferraz, 2019; FIDA, 2015; Medina, 2005; Navarro, 2005; Fernández de Castro Fabre, 2010; Gertler <i>et al.</i>, 2017; Hehenberger <i>et al.</i>, 2013; IFC, 2015; Jensen, 2017; Leeuw y Vaessen, 2009; Moñux Chércoles <i>et al.</i>, 2003; Moreno <i>et al.</i>, 2019; Navarro <i>et al.</i>, 2006; Rodríguez San Julián <i>et al.</i>, 2014; Rogers, 2014a; Serrano <i>et al.</i>, 2018; Trujillo <i>et al.</i>, 2020; UNODC, 2018; Vara Horna, 2007; Vedovoto, 2013; Vigo <i>et al.</i>, 2018; Weyrauch, 2014.</p>

<i>El prospectivas y retrospectivas, anticipando y no anticipando los efectos</i>	Arenas Caruti, 2019; Baker, 2000; Curarello, 2021; Curarello <i>et al.</i> , 2020; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i> , 2017; Hehenberger <i>et al.</i> , 2013; Huertas, 1979; Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016; Leeuw y Vaessen, 2009; Medina, 2005; Monroy Varela, 2017; Moreno <i>et al.</i> , 2019; Navarro, 2005; Navarro <i>et al.</i> , 2006; Novo da Gloria Dias, 2010; Rodríguez San Julián <i>et al.</i> , 2014; Rogers, 2014a y 2014b; Rogers <i>et al.</i> , 2015; Sánchez Fernández, 2009; Serrano <i>et al.</i> , 2018; Vanclay <i>et al.</i> , 2015; Vedovoto, 2013; Weyrauch, 2014.
<i>Escenarios de atribución causal (exclusiva, conjunta y múltiples)</i>	Baker, 2000; Barret <i>et al.</i> , 2018; Bello, 2009; Better Evaluation, 2011; Catley <i>et al.</i> , 2007; Curarello, 2021; Curarello <i>et al.</i> , 2020; Huertas, 1979; Leeuw y Vaessen, 2009; Mayne, 2008; Navarro <i>et al.</i> , 2006; Rogers, 2014a y 2014c; Rogers <i>et al.</i> , 2015; Serrano <i>et al.</i> , 2018; Vanclay <i>et al.</i> , 2015; Vigo <i>et al.</i> , 2018; Weyrauch, 2014.
<i>Estrategias de atribución causal:</i> - Enfoques contrafácticos. - Análisis de la coherencia de las pruebas empíricas con la relación causal. - Descarte de explicaciones alternativas.	Baker, 2000; Barret <i>et al.</i> , 2018; Bello, 2009; Better Evaluation, 2011; Blasco y Casado, 2009; Catley <i>et al.</i> , 2007; Curarello, 2021; Curarello <i>et al.</i> , 2020; Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Mayne, 2008; Media Luna Roja, 2011; Ferraz, 2019; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i> , 2017; Leeuw y Vaessen, 2009; Lema, 2014 y 2020; Medina, 2005; Navarro, 2005; Navarro <i>et al.</i> , 2006; Rogers, 2014a y 2014c; Rogers <i>et al.</i> , 2015; Serrano <i>et al.</i> , 2018; Vara Horna, 2007; Vigo <i>et al.</i> , 2018; Weyrauch, 2014.
<i>El equipo de El: roles y responsabilidades</i>	Arenas Caruti, 2019; Baker, 2000; Curarello, 2021; Curarello <i>et al.</i> , 2020; FIDA, 2015; Gertler <i>et al.</i> , 2017; Navarro <i>et al.</i> , 2006; Rogers, 2014a; Rogers <i>et al.</i> , 2015.

# Políticas públicas, derecho a la información e interdisciplina

## *Hacia una democracia deliberativa*

JAVIER FLAX

Lo que se puede prever se debe prever.

### Resumen

En el presente artículo consideramos la relación entre el derecho al acceso a la información de interés público y la necesidad de implementar una metodología interdisciplinaria para la construcción de esa información de la manera más exhaustiva posible, cuando se trate de diseñar políticas públicas o de autorizar actividades productivas con posibles impactos sociales y ambientales.

Así como el derecho a la comunicación es el sustento de una democracia constitucional en cuanto democracia deliberativa, cuando se trata de problemáticas complejas que afectan el interés público no alcanza con la opinión de los expertos, particularmente porque la complejidad de estas excede la experticia de una sola disciplina y porque las soluciones involucran aspectos valorativos que sobrepasan la racionalidad científica.

Por eso exhibiremos la metodología interdisciplinaria que elaboró Rolando García a partir de la necesidad de un plan de desarrollo alternativo a la sorgorización en México, con la certeza de que debería aplicarse a la actual matriz agropecuaria que generó el proceso de sojización

transgénica en Argentina. También, para evaluar una eventual implantación del trigo transgénico, atendiendo a posibles consecuencias perjudiciales previsibles, con el objeto de evitarlas o minimizarlas.

A su vez veremos que la elaboración interdisciplinaria del conocimiento requiere ser complementada con el debate público, como lo prevé el Acuerdo de Escazú, aprobado mediante ley nacional en 2020, en tanto que la definición de políticas públicas supone componentes valorativos indecibles mediante la racionalidad científica.

## **1. Introducción: la democracia deliberativa y el derecho a la información**

En una democracia constitucional como la nuestra, las políticas públicas –en cuanto tales y en sus diferentes niveles estatales y jurisdiccionales– deben ser sometidas al escrutinio y, eventualmente, al debate público. Si bien actualmente existe una mayor conciencia por parte de funcionarios, técnicos, científicos y profesionales del Estado con respecto a los derechos constitucionales que asisten a la población, no siempre hay un conocimiento acabado.

Incluso, frecuentemente se suele considerar que algunos asuntos son meramente técnicos y por lo tanto no requieren ninguna discusión, cuando en realidad a los mismos subyacen disputas valorativas que deben esclarecerse reflexiva y dialógicamente. A principios del siglo 20, Max Weber ya refutaba la supuesta neutralidad valorativa de las decisiones técnicas (Weber, 1984).

Sin introducirnos en el tratamiento que les brindaba Weber (bien interesante, por cierto), podemos decir que actualmente existen algunos consensos acerca de las preferencias valorativas en nuestra comunidad política que están plasmados en la Constitución Nacional, la cual a su vez asume como propios los pactos internacionales de derechos

humanos y ambientales. Por esto, debería resultar más fácil entender cuáles son las orientaciones y los límites dentro de los que debe ser llevada adelante la definición de las políticas públicas.

Por supuesto, esto también conlleva un esclarecimiento, debido a que existen conflictos entre derechos fundamentales y se necesita que la política logre articular y armonizar estos derechos atendiendo a una serie de criterios, entre los cuales no puede perderse de vista el antiguo Principio de Favor Debilis. Como suele decirse, si el Estado es “neutral” en algunas situaciones conflictivas, en realidad está favoreciendo al más fuerte en la relación, cuando su deber es exactamente el opuesto: proteger a los sectores más débiles de la población con respecto a aquellos más poderosos (Abramovich y Courtis, 2002).

En países como el nuestro, con economías de mercado, el Estado tiene que ser activo. Pero cuando –neoliberalismo mediante– nos encontramos en un capitalismo muy concentrado, resulta muy fácil que se incurra en posiciones de dominio en el mercado que posibilitan todo tipo de abuso de poder.

La situación se complica aún más cuando se impone la ideología neoliberal de los mercados autorregulados, de acuerdo con la cual debería haber un Estado mínimo, sin responsabilidades sociales ni ambientales, por lo que las regulaciones y la intervención estatales deberían reducirse a una ínfima expresión.

Esa matriz político-cultural, a su vez, fue internalizada por muchos funcionarios que se muestran temerosos de intervenir en situaciones conflictivas incluso cuando es su deber hacerlo. Entonces, cuando los sectores poderosos no se quejan, parece que no hay conflicto. Pero las asimetrías y la desigualdad instalada exhiben una enorme conflictividad, la cual es ocultada o bien escamoteada al debate público.

Como suele decirse, las necesidades que deberían formar parte de la agenda pública son invisibilizadas por la agenda publicada. Pero, como no se puede tapar el sol con

una mano, los conflictos emergen. Por supuesto, la eclosión a veces es tardía, cuando los hechos consumados resultan difícilmente –si no directamente– irreversibles.

Podrá pensarse que hay sectores de la población muy pasivos con respecto a la información, que consumen acríticamente aquello que los medios más tradicionales les ofrecen, particularmente en contextos de alta concentración mediática. Para esos grupos puede ocurrir que diversas calamidades –enfermedades, malformaciones, aumentos de precios, pérdida de empleos, desplazamientos y demás– sean percibidas como fenómenos naturales o designios de los “dioses del Olimpo”.

Pero hay otros sectores que son activos, y entienden las relaciones causales y las correlaciones entre determinadas políticas o emprendimientos y sus consecuencias perjudiciales. Aunque suelen tener dificultades al momento tanto de buscar información como de pretender ejercer su libertad de expresión.

Por eso –y particularmente porque existe esa ciudadanía más pasiva que debe dejar de serlo– es obligación del Estado proteger ambos derechos, para lo cual no resulta suficiente que la información circule, sino que se la debe organizar y, como veremos, construir.

Por ejemplo, en un contexto de opacidad, aprobar resoluciones que tendrán como consecuencia la transformación de la matriz agropecuaria de vastas regiones del país –con impactos sociales y ambientales previsibles– es completamente inaceptable. Sin embargo ocurrió en nuestro país en varias oportunidades durante el Estado de derecho.

En este punto es pertinente mencionar el Principio de Publicidad, enunciado por Emanuel Kant antes de finalizar el Siglo XVIII: “Todas las acciones referidas al derecho de otros seres humanos que no sean compatibles con la publicidad son injustas” (Kant, 2018: 122).

Contra lo que piensan funcionarios, es un derecho –y para algunos, como Kant, es una obligación– interiorizarse y hablar de los asuntos públicos que afectan al conjunto o a

un sector de la población, así como lo es estar informados al respecto desde una multiplicidad de fuentes, pero especialmente por parte de los propios organismos estatales.

Para ir acercándonos a nuestro asunto, diremos que el Estado y –en consecuencia– sus funcionarios políticos y de carrera deben respetar, garantizar, promover y, sobre todo, proteger el derecho a la información, el cual es clave si pretendemos vivir en un Estado constitucional de derecho o en una democracia constitucional.

Los diversos organismos del Estado –en sus diferentes jurisdicciones y niveles– tienen el deber de informar sobre sus asuntos y cuando se requiere legalmente están obligados a convocar a audiencias públicas o a instancias de consulta vinculantes para saber qué opina la ciudadanía respecto de eventuales políticas o emprendimientos públicos.

En esa línea, es muy importante que se llegue a esas instancias de democracia deliberativa con la mayor información posible en torno al asunto (Nino, 1997).

La democracia deliberativa –conceptualizada por autores como Jürgen Habermas, 1986 y 1998; Robert Alexy, 2006, y Carlos Santiago Nino, 1997– es el modo en que una democracia constitucional se realiza como tal, a través de procesos comunicacionales superadores de las concepciones que ven en la democracia una mera competencia entre élites y consideran imposible llegar a acuerdos sobre lo que sea el interés general.

Para la concepción deliberativa de cómo se debe desarrollar la democracia constitucional, precisamente, los procesos comunicacionales convierten a ésta en una democracia epistémica, en la cual los individuos pueden aprender, modificar sus preferencias y salir de posicionamientos pre-reflexivos y meramente autointeresados.

Frente a un problema determinado, no se trata de mantener un enfrentamiento desde posiciones férreas e inamovibles, sino de esclarecer una cuestión que afecta o involucra de diferentes modos a la comunidad política. Por supuesto, esto requiere de algunos cambios actitudinales y

un aprendizaje con respecto a los actuales modos de resolver los conflictos, atravesados por pasiones viscerales. No se trata meramente de imponer una mayoría, sino de lograr consensos más abarcativos sobre determinadas cuestiones (Flax, 2018).

Por eso, los derechos a la libertad de expresión y a la información, que componen el derecho no explicitado a la comunicación, deberían ser derechos ultraprotegidos por el Estado. Sin embargo, hasta ahora, muchas decisiones llegan a transformarse en normas sin haber pasado por el escrutinio público. Mientras se transmiten en vivo las sesiones desde la Cámara de Diputados de la Nación y desde el Senado, en organismos de mucha menor jerarquía se toman decisiones pretendidamente técnicas en contextos de completa opacidad.

Claramente, mantener las asimetrías de información suele ser un recurso que posibilita autorizar esto y aquello, llevar adelante obras, políticas o emprendimientos privados o gubernamentales que de tomar estado público contarían con la oposición de una parte de la población.

En consecuencia, deben eliminarse las asimetrías de información o –en términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– debe cumplirse con respetar, garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión y a buscar, recibir y difundir información.<sup>1</sup>

En términos legislativos, desde la recuperación de la democracia se avanzó muy lentamente en aspectos de acceso a la información pública, con leyes provinciales de acceso a esta, con un decreto nacional relativamente eficaz que regula el derecho de acceso a la información pública en el

---

<sup>1</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (forma parte de la Constitución de la República Argentina, ya que está incluido en el inciso 22.º del artículo 75.º) establece en el inciso 2.º de su artículo 19.º que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (decreto N.º 1.172/03) y, posteriormente, con una norma nacional de acceso a la información pública (ley N.º 27.275/16) que necesita ser perfeccionada.

Quizás uno de los avances legislativos más importantes fue la reciente aprobación y promulgación, en octubre de 2020, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (ley N.º 27.566), o Acuerdo de Escazú (Costa Rica), sobre el cual volveremos al final de este artículo.

Esa norma, precisamente, consagra el acceso a la información ambiental, los principios de transparencia, la rendición de cuentas y la máxima publicidad, entre otros aspectos. Para eso obliga a los estados signatarios a que sus dependencias organicen y pongan a disposición la información pública relativa a los asuntos ambientales. Asimismo ordena que sean generadas las instancias de participación pública “en la toma de decisiones”, para lo cual tienen que habilitar las instancias de consulta y decisión correspondientes.

### 1.1. La construcción interdisciplinaria de la información relevante y pertinente

Frecuentemente no se halla disponible la información sobre un asunto que afecta a la población en su conjunto o a diferentes sectores de estas. En consecuencia, hay que generar información relevante, pertinente, oportuna y lo más completa posible. Para eso es indispensable estudiar el problema en cuestión desde todas sus aristas y perspectivas posibles, y considerar todas las consecuencias previsibles, cognoscibles desde la actualidad, tanto las beneficiosas como las perjudiciales.

A la vez, que algunas consecuencias sean consideradas deseables o indeseables depende de criterios valorativos –hoy plasmados como derechos fundamentales– que permitirán considerar indeseable lo que no se ajusta a los

estándares que representan esos derechos y las responsabilidades que derivan de ellos.

Así, por ejemplo, podrá estimarse indeseable aquello que lesione el derecho a la salud o al trabajo, o todo lo que no se ajuste a un criterio de sostenibilidad como el incluido en el artículo 41.º de nuestra Constitución nacional: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Construir esa información significa estudiar un asunto de manera contextualizada, atendiendo a su complejidad, lo cual supone una metodología interdisciplinaria. Se trata de la convergencia de diferentes disciplinas para estudiar un problema, pero no de un modo descontextualizado como podría hacerse desde una perspectiva tecnocrática o científica, que no se hace responsable por las consecuencias de sus propuestas o innovaciones.

Por el contrario, se trata de atender a la complejidad derivada de las relaciones con otras variables y a las consecuencias beneficiosas, pero también perjudiciales de su eventual implementación, con el fin de desistir de su realización –como ocurrió con algunos emprendimientos mineros– o bien de evitar, disminuir o minimizar sus consecuencias perjudiciales.

Para esto es imperioso prever formas de reparación de los daños y de compensar a los eventuales perjudicados por sus pérdidas, siempre que estas sean circunstanciales, admisibles y efectivamente aceptadas en un proceso de negociación.

Cabe preguntarse si, por ejemplo, frente a la necesidad de realizar un proyecto en torno a un territorio o una cuenca con el objeto de construir una represa, sería razonable y suficiente que lo hicieran solamente ingenieros civiles o electromecánicos. O, si se tratara de aprobar o implementar un paquete tecnológico para la producción agrícola que

afecte de diferentes modos a la población y al ambiente, sería razonable y suficiente que solamente biotecnólogos o ingenieros agrónomos, por caso, tomaran todas las decisiones al respecto desde su experticia.

Actualmente resulta claro que si se va a construir una represa hidroeléctrica de mediana o gran envergadura debería estar disponible toda la información sobre el impacto social, económico, cultural, político y ambiental previsible que puede producir. Esto, para que se lo pueda evaluar antes de su construcción y no cuando las consecuencias indeseables empiecen a manifestarse en términos de daños de diversa índole para la población y el ambiente, cuando los funcionarios que tomaron las decisiones ya no estén en el cargo o, sencillamente, para rendir cuentas.

Esto es necesario porque no se plantea que no se construya la represa, atendiendo a sus objetivos explícitos deseables, sino que se tomen en cuenta todos los factores y las variables, que sean identificados los afectados presentes o no, como las futuras generaciones, y que sean escuchados aquellos perjudicados y se consideren sus eventuales daños para evitarlos, minimizarlos y –si corresponde– compensarlos.

Para eso se requiere incluir a profesionales de diferentes disciplinas, como biólogos con diferentes especialidades, ecólogos, sociólogos, antropólogos, médicos, economistas, politólogos, comunicólogos y filósofos.

Si este procedimiento resulta claro para la represa u otro tipo de obra, ¿por qué no se acepta que es igualmente obvio cuando se pretende aprobar, por ejemplo, un nuevo paquete biotecnológico?

La represa puede ser un caso real, como efectivamente los hay. Sin embargo, la utilizamos como una metáfora de las problemáticas complejas cuyas consecuencias deberían preverse en la medida de lo posible realizando estudios interdisciplinarios mediante “grandes programas” de investigación. E incluso sometiendo la información al escrutinio público no solo a través de las instancias de representación

política, sino también –directamente– a los diferentes afectados, mediante procesos comunicativos como las audiencias públicas u otro tipo de mecanismos de consulta.

Claramente, un enfoque monodisciplinario –aunque involucre como auxiliares a muchas otras disciplinas de un modo incomunicado– no podrá realizar las mismas previsiones que una convergencia interdisciplinaria orientada por objetivos valiosos. En consecuencia, veamos en qué consiste una metodología interdisciplinaria.

## 2. La metodología interdisciplinaria

La teoría sobre las políticas públicas consideró la interdisciplinariedad desde sus inicios. En el campo de la política científica, a su vez, fue Oscar Varsavsky en Argentina quien –en su influyente libro *Ciencia, política y científicismo*– hizo un enorme aporte no solo con sus críticas al científicismo, sino también con su propuesta de investigación científica alternativa al científicismo.

El autor consideraba “cientificistas” a aquellos científicos que no reflexionaban sobre su propia tarea y menos se hacían cargo por las consecuencias perjudiciales de esta. Por su parte, la investigación científica alternativa se caracterizaba por ser autónoma, interdisciplinaria y para el cambio social.

La autonomía se oponía a la mera libertad de investigación, al modo liberal individualista, concebida como si los sujetos investigadores no estuvieran sometidos a las condiciones objetivas en las que se desempeñan en sus instituciones. Por el contrario, la autonomía científica consistía en una alternativa frente al pseudodilema en el que se hallaba estancado el debate en torno a la política científica entre el dirigismo y la mera libertad de investigación, concebida de una manera liberal.

La autonomía científica –claramente deudora de la idea rousseauiano-kantiana de libertad como autonomía o autodeterminación– consistía en orientar la investigación de manera reflexiva, considerando como objetivo valioso el cambio social en un sentido liberador o emancipatorio en el que mejoraran las condiciones de vida o el bienestar de la población.

Finalmente, la tercera pata de la investigación alternativa –la interdisciplina– era considerada por Varsavsky no solo como la convergencia de dos disciplinas científicas preexistentes, sino también en el sentido de la que requieren los “grandes programas” para prever las consecuencias indeseables que fueran efectivamente previsibles (Varsavsky, 1969).

Roberto Follari explica muy bien que la metodología interdisciplinaria no debe confundirse con un simple enfoque generalista frente a la especialización disciplinaria, porque sin disciplinas bien constituidas ni científicos bien formados tampoco hay interdisciplina.

Al respecto expresa:

Solo puede haber interdisciplina en la medida en que existen disciplinas previas que entran en contacto. Por tanto, no se trata de una práctica que borra las ‘obsoletas’ divisiones entre las ciencias para instaurar un ancho mar de un saber totalizante y sin delimitaciones internas, sino de un trabajo a realizar en base a las disciplinas ya establecidas [...] Siendo así, nos encontramos con dos modalidades de interdisciplina que aparecen epistemológicamente fundadas: el encuentro de un nuevo objeto teórico surgido en medio de dos disciplinas previas y la aplicación tecnológica a la resolución de problemas empíricos complejos (Follari, 1982: 67).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Follari mencionó un ejemplo pertinente en el contexto de esta publicación, referido al economista argentino José Luis Coraggio: “La entrada de las diferentes disciplinas a nivel del mismo objeto empírico se justifica por las diversas determinaciones que se ejercen sobre este. Coraggio lo expresa jocosamente con el ejemplo de una vaca, desde sus ciclos biológicos a su

## 2.1. La elaboración de la metodología interdisciplinaria de los “grandes programas”

Ahora bien, una cosa es proponer la interdisciplina y otra muy diferente es su realización. La carencia elocuente de estudios interdisciplinarios al momento de planificar políticas públicas podría ser un síntoma de inviabilidad. Sin embargo, su viabilidad fue demostrada por Rolando García cuando fue convocado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, de las siglas en inglés Food and Agriculture Organization) para coordinar las investigaciones en torno a la introducción del monocultivo de sorgo y el paquete tecnológico correspondiente en México.

Como expresó el mismo García, elaboró la metodología interdisciplinaria en torno a una problemática compleja concreta: el problema de la “sorgización” –plantación intensiva de sorgo– de una región de México, el Valle de Santiago, en el Estado de Guanajuato.

La región del Bajío era conocida como el “granero de México”, importante productor de trigo y maíz. En la década de 1950 se introdujo el sorgo, que fue presentado como el cultivo ideal por el suelo y el clima. Además, con un alto precio garantizado como forraje por el desarrollo de la ganadería.

---

transformación en producto comercializable como la carne: ‘Pero la vaca no es solo un objeto natural que pueda ser estudiado por las ciencias naturales, porque en estas sociedades las vacas son una mercancía, son producidas para ser vendidas y para ser consumidas, [pero] también es necesario conocer algo de las determinaciones naturales de ese objeto porque, si nosotros no conociéramos cómo es el ciclo de reproducción de los vacunos, no podríamos entender los ciclos económicos argentinos’” (Follari, 1982: 67). Como le oí decir al economista mencionado en una reunión en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), en Buenos Aires, la vaca se debe estudiar de la boca para adentro, de la boca para afuera y en el mercado, lo cual supone incluir la veterinaria, la agronomía, la ingeniería aplicada a la industria frigorífica, la economía y demás disciplinas. Por supuesto, habría que considerar también esos aspectos.

El cultivo de sorgo contaba con el apoyo de un sistema de crédito que incluía un paquete tecnológico con semillas mejoradas, nuevos tipos de fertilizantes químicos, control de plagas y herbicidas [...] El crecimiento de la demanda de sorgo y el éxito económico de sus productores estimuló un nuevo avance del cultivo durante los años de 1970. El mecanismo era el mismo: la monopolización de la tierra y la perforación de pozos (García, 2006: 174).

El proceso productivo requería la compra de paquetes tecnológicos que los campesinos no estaban en condiciones de adquirir, por lo que comenzaron a arrendarles sus tierras a *pooles* de siembra que tenían la capacidad financiera para hacerlo.

García da cuenta de las consecuencias sociales indeseables: desplazamiento de campesinos, migración, desempleo, proletarianización, empobrecimiento y desnutrición. En cuanto a las consecuencias ambientales indeseables: desertificación del suelo y falta de disponibilidad de agua para consumo humano.

La explotación no controlada del agua del subsuelo condujo a que el manto freático bajara de ocho metros de profundidad en 1955 a 200 metros en 1982. El agua de ese nivel es salinizada y, en efecto, salinizó la tierra. Las nuevas máquinas compactaron y endurecieron el suelo, lo cual llevó a utilizar máquinas todavía más pesadas. Se trata, sin dudas, de una forma de crecimiento predatorio con deterioro social y ambiental.

Por eso, luego de comparar varios casos, concluyó: “La ‘modernización’ agrícola, impuesta sin considerar el ‘costo’ en términos de ambiente físico y sociedad, funciona de este modo: con el empobrecimiento de los campesinos, con las migraciones, con la proletarianización, con la sobreexplotación de los recursos naturales” (García, 2006: 179).

## 2.2. Las instancias de la metodología interdisciplinaria de García

A continuación realizaremos una exposición sucinta de la metodología interdisciplinaria que construyó e implementó García, quien coordinó el programa de investigación y al equipo multidisciplinario para el estudio encargado por la FAO, el cual se transformaría en interdisciplinario gracias a su aporte como “científico pluricompetente” y genuino epistemólogo constructivista.<sup>3</sup>

El objetivo final de la investigación consistía en presentar un programa alternativo de desarrollo sostenible que corrigiera los desequilibrios producidos por el monocultivo de sorgo.<sup>4</sup>

En primer lugar debe comprenderse que el ambiente y la sociedad son sistemas dinámicos complejos, que a la vez interactúan entre sí. En consecuencia, la organización interdisciplinaria de la investigación resulta ineludible si efectivamente se pretende considerar las dimensiones y los procesos involucrados de modo de diseñar políticas adecuadas y evitar consecuencias previsibles indeseables, para no incurrir en el cientificismo del que hablaba Varsavsky.

Para eso se requiere un equipo multidisciplinario, pero la multiplicidad de disciplinas es condición necesaria aunque no suficiente para la interdisciplina. Veremos que la articulación de las múltiples disciplinas en una genuina investigación interdisciplinaria supone varias instancias,

---

<sup>3</sup> Sobre la trayectoria intelectual de Rolando García pueden verse la entrevista y el documental realizados para el programa *Argenmex*, del canal *Encuentro*: [www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/programas/ver?rec\\_id=102325](http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/programas/ver?rec_id=102325).

<sup>4</sup> Cuando García se refiere a un programa alternativo en *La investigación interdisciplinaria de sistemas complejos*, expresa que se “debe poder reorientar el sistema productivo, conduciendo a un desarrollo sostenible, definido no solamente en términos de productividad y de conservación del medio ambiente biofísico, sino también –como condición *sine qua non*– con el requerimiento de que los beneficios generados en la región permitan, directa o indirectamente, elevar el nivel de vida de las poblaciones involucradas en los procesos productivos que ella abarque” (García, 1986: 17).

pero desde un punto de partida común que está dado por el marco teórico y los criterios valorativos compartidos por los integrantes del equipo en esa instancia, los que fueron definidos y clarificados reflexivamente en lo que García denominó “marco epistémico”.

### 2.2.1. El marco epistémico: el “inter” de la interdisciplina

El marco epistémico es clave en la constitución del equipo interdisciplinario, de modo tal que no sea meramente un grupo multidisciplinario. En *La investigación interdisciplinaria de sistemas complejos* afirma García:

La articulación entre las disciplinas comienza en el mismo punto de partida de la investigación, a través de un marco epistémico común. Sin ello no es posible lograr un estudio sistémico que conduzca a un diagnóstico integrado y a una formulación compartida de políticas alternativas (García, 1991: 21).

Ahora bien, no solo se refiere al marco conceptual que se requiere que compartan los científicos de las diferentes disciplinas (por ejemplo, la concepción constructivista y sociogenética de la ciencia frente al empirismo burdo), sino también a que el marco epistémico supone compartir los valores que conforman una ideología.

Al respecto manifiesta:

El marco epistémico representa una cierta concepción del mundo, y en muchas ocasiones expresa, aunque de manera vaga e implícita, la ‘tabla de valores’ del propio investigador. En este sentido, la separación tajante entre el ‘contenido cognoscitivo’ y el ‘contenido normativo’ de la ciencia que realizan algunos autores no puede sostenerse. Y es precisamente a partir de un análisis epistemológico (sociogenético) que es posible poner al descubierto las raíces ideológicas de teorías científicas que se presentan como ‘conocimiento objetivo’ de la realidad (García, 1991: 20).

Podríamos creer que García está pensando en ideología únicamente en el sentido amplio de cosmovisión, como cuando se refería a los supuestos en la ciencia griega y a la ciencia china del siglo 5 a. C. en *Historia y psicogénesis de la ciencia* (García y Piaget, 1994). Desde ya, no se refiere a una tabla de valores o prioridades meramente subjetivas de un científico individual, aunque en ocasiones pueda ser así, sino que se trata de la ideología subyacente, la cual requiere ser esclarecida.

Actualmente, esos valores comunes son aquellos reconocidos como derechos humanos fundamentales, entre los cuales se hallan el derecho a un ambiente sano y la concepción de justicia que consagran los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), tan exigibles como los derechos civiles.

En este sentido, no debe pensarse que cualquier ideología o valor es equiparable en la perspectiva de García. Si atendemos su planteo podremos constatar que está en línea con nuestra lectura: “El marco epistémico está orientado por una normatividad extradisciplinaria de contenido social. Qué es lo que ‘debería hacerse’, está involucrado allí y sirve de base a la investigación posterior (desde la elección inicial de ‘observables’)” (García, 1991: 21).

### 2.2.2. *El sistema como objeto de estudio: del desequilibrio a la reestructuración*

Un sistema complejo no está dado con anterioridad a la investigación, sino que es la representación de un recorte de la realidad, concebido como una totalidad, de manera que los elementos interactúan entre sí de diferentes modos, por lo cual estudiarlos en forma aislada es erróneo.

En principio no entra todo, sino aquellas instancias que originalmente aparecen como relevantes desde el marco teórico, sean elementos, relaciones o procesos. El recorte se realiza en función del marco epistémico, pero a su vez depende también de los objetivos de la investigación. Así,

“con los mismos elementos pueden definirse sistemas cuyas estructuras difieran, en tanto se tomen en cuenta distintos conjuntos de relaciones entre los elementos, provenientes de distintos tipos de inferencia” (García, 2006: 185).

El sistema no se delimitará con precisión en una primera aproximación, sino que se requerirá de aproximaciones sucesivas que vayan perfeccionando su recorte.

Las relaciones más significativas entre los elementos constituyen la estructura del sistema, en tanto representan su organización. Estas relaciones no se pueden observar, sino que son inferidas.

Un sistema puede tener dos tipos de estabilidad: la que deriva de la falta total de movimiento (muerte) y la que deriva del equilibrio dinámico entre los diferentes elementos. La inestabilidad aparece cuando surgen perturbaciones o un deterioro que conducen a diferentes niveles de desequilibrio, particularmente cuando la estructura es más vulnerable, menos elástica o con menor resiliencia para absorber los cambios.

Lo que debe estudiar el equipo interdisciplinario son, precisamente, los procesos de desestructuración y eventual reestructuración, el aspecto dinámico del sistema. En este caso, la desestructuración se genera a partir de las perturbaciones que provoca la irrupción de los paquetes tecnológicos, con consecuencias buscadas en términos de productividad pero con efectos indeseables previsibles de toda índole.

Como es sabido en la teoría sistémica, los mayores desequilibrios se generan cuando se dispone de menos información. Esta desestructuración se puede revertir de diferentes maneras. Pero una reestructuración valiosa será aquella que se realice en el contexto de un marco epistémico que tenga en cuenta el desarrollo sustentable social y ambientalmente.

A pesar de la clausura que define el adentro con respecto al afuera o entorno, existen flujos de información, de energía, de materia y de políticas, una apertura que –como

veremos en el apartado siguiente– determina diferentes niveles de análisis.

### 2.2.3. Procesos de diferentes niveles o estratificación

En general, el recorte del sistema se hace en términos geográficos o territoriales, pero también pueden tomarse como criterio las formas de producción, la organización económica o algún otro aspecto.

A su vez, el sistema puede abordarse en diferentes elementos o subsistemas, como el físico, el social y el económico, los cuales a su vez son subdivisibles en diferentes elementos. Estos subsistemas interactúan entre sí de un modo horizontal. Pero debe tenerse en cuenta que los procesos que se llevan a cabo en el interior de un sistema no siempre son del mismo nivel, sino que suelen tener una lógica vertical.

Esto significa que los niveles no tienen necesariamente una acción recíproca, sino que hay niveles “superiores” en el sentido de ser más abarcativos, que condicionan y a veces sobredeterminan a los niveles inferiores. En este sentido, resalta García, se requiere hacer distinciones entre los niveles e incluso entre las velocidades o los ritmos del cambio en cada uno de los niveles, para que no se genere confusión en el análisis.

En *Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos*, García establece una estratificación de niveles para un caso de estudio vinculado con el sistema alimentario.

1. Procesos de primer nivel o nivel de base: cambios producidos en el medio físico y biológico, en los métodos de producción, en las condiciones de vida y en el sistema de relaciones socioeconómicas, y que han ido asociados a modificaciones del sistema productivo de la región.
2. Procesos de segundo nivel o metaprocesos: las modificaciones en el sistema productivo por la incorporación

de nuevas tecnologías o cambios en una política pueden introducir cambios significativos en el primer nivel.

3. Procesos de tercer nivel: políticas nacionales de desarrollo, modificaciones del mercado internacional, internacionalización de capitales y demás, que determinan la dinámica de los procesos de segundo nivel (García, 1986: 398).

Estos niveles tienen dinámicas, velocidades y actores diferentes. Están interrelacionados, pero de modo que el análisis de los procesos del tercer nivel provee una explicación de los procesos de segundo y el análisis de este último posibilita explicar los procesos del primero. Por supuesto, en el nivel básico pueden producirse acontecimientos naturales que impliquen reajustes en los niveles anteriores.

Es crucial, al momento de pensar escenarios alternativos en el nivel de base, tener en cuenta que los procesos en los niveles superiores constituyen lo que García denomina “condiciones de contorno”, las cuales pueden ser factores limitantes para las transformaciones. A veces, las condiciones de contorno son sumamente rígidas y dificultan los cambios; en otras ocasiones son más flexibles, y permiten plantear diferentes alternativas y disponer de mayores posibilidades para maniobrar políticamente. En cualquier caso, la factibilidad y la viabilidad de las acciones requieren ponderar las condiciones de contorno para no incurrir en consecuencias contraproducentes.

#### *2.2.4. La interdisciplina como dialéctica entre la diferenciación y la integración*

Quedó claro que los niveles no se deben confundir. Esto no es óbice para que en los diversos niveles de un sistema dinámico complejo se puedan identificar diferentes subsistemas que a su vez puedan convertirse en objetos de estudio de distintas disciplinas.

Así, por ejemplo, resulta claro que en el primer nivel se requiere un estudio del aspecto físico, divisible a su vez en suelo, que puede incluir la calidad de la tierra o su deterioro por salinización; el agua, la cuenca hídrica, el nivel de la napa freática, el aire, los aspectos climáticos y los biológicos.

Las formas de producción, de intercambio y de acumulación, y la tenencia de la tierra requieren ser estudiadas por la economía. Esta debe atender a los antecedentes históricos y culturales, entre otros elementos. La integración social y el trabajo serán estudiados por la sociología, y así sucesivamente.

En el segundo nivel aparecen cuestiones vinculadas con cambios tecnológicos que van a determinar el primer nivel, que también involucran el estudio de la economía y otras reflexiones.

Si bien la conflictividad puede darse en todos los niveles, quizá el tercero sea el más político en el sentido de la definición de políticas por parte de los estados, pero también en cuanto a la interacción de estos entre sí y con respecto al mercado, constituido por corporaciones con una enorme capacidad de incidencia política, mediática y, por supuesto, económica.

Los desequilibrios que se generan en el nivel 1 pueden explicarse por las políticas generadas en el nivel 3, posibilitadas por las tecnologías incorporadas en el 2. El desequilibrio y la desestructuración generan una problemática compleja que implica ser abordada de manera interdisciplinaria, para lograr –desde un marco epistémico común– una reestructuración satisfactoria.

En este punto, si quienes definen las políticas realmente se hacen responsables social y ambientalmente, se necesita de la constitución de un equipo interdisciplinario que busque una respuesta adecuada en términos de revertir o al menos minimizar y eventualmente compensar los daños que se provocan.

Atendiendo a eso, la interdisciplina no consistirá en la simple coordinación de resultados de los estudios de las

diferentes disciplinas, sino que será un largo proceso de aproximaciones sucesivas con algunas etapas de integración y otras de diferenciación.

En *La investigación interdisciplinaria de sistemas complejos*, García enumera las fases de ese proceso (García, 1991: 16):

1. Reconocimiento general, por parte del equipo de investigación en su conjunto, de los problemas que procura interpretar y para los cuales intenta encontrar solución. En esta instancia debe realizar preguntas de base y definir el marco epistémico.
2. Análisis de estudios anteriores realizados sobre aspectos diversos de esa problemática.
3. Primera identificación de elementos y relaciones para caracterizar en la aproximación inicial para definir el sistema.
4. Planteo de hipótesis de trabajo que permitirían explicar el comportamiento del sistema. Esto supone reformular las preguntas de base en términos de las funciones que cumplen los subsistemas y del funcionamiento del sistema.
5. Identificación de la problemática a investigar en cada subsistema para verificar o refutar las hipótesis y la planificación de trabajos sobre temas especializados que requieren estudios en profundidad.
6. Investigaciones disciplinarias de los problemas referidos en 5).
7. Primera integración de los resultados obtenidos en 6), lo cual generalmente conduce a redefinir el sistema formulado en 3) e incluso a reformular las preguntas iniciales.
8. Repetición de las fases 5) y 6) en relación con la nueva definición del sistema.
9. Segunda integración de resultados y nueva redefinición del sistema.
10. Tantas repeticiones de las fases como sea necesario, hasta llegar a una explicación coherente que dé cuenta

de todos los hechos observados y responda a las preguntas que han ido surgiendo en el proceso descripto.

#### 11. Elaboración de un plan alternativo de desarrollo.

Según observa García, las fases 6 y 8, y las sucesivas fases pares serán de diferenciación. Como predomina la investigación disciplinaria, incluso pueden ser convocados especialistas ajenos al equipo para cuestiones muy específicas.

Las fases 7 y 9, y las sucesivas fases impares serán de integración. En ellas es necesario que los miembros del equipo tengan la capacidad de descentración necesaria para: a) comprender y apreciar los problemas planteados a su propio dominio desde los otros, y b) percibir aquellos problemas de su dominio que se prolongan en los otros y formularlos adecuadamente a quienes se especializan en estos últimos. Podemos afirmar sin equívocos que es en esta instancia donde las capacidades para la abducción adquieren una particular importancia.

Así se llega a una suerte de síntesis de la tesis de García: “Los objetivos de una investigación interdisciplinaria se logran a través del juego dialéctico en las fases de diferenciación e integración que tienen lugar en el proceso que conduce a la definición y el estudio de un sistema complejo” (García, 1991: 17).

### 3. A modo de ejemplo: algunas consecuencias del proceso de sojización de la Argentina

En *La implantación neoliberal de la sojización transgénica en Argentina* (Flax, 2015) es realizada –a modo de ejemplificación didáctica– una suerte de simulación de cómo sería aplicar la metodología interdisciplinaria al proceso de sojización en Argentina. Por su extensión no puede ser replicada en este espacio, pero sí es posible mencionar algunos aspectos.

En primer lugar resulta relativamente sencillo distinguir los procesos de distinto nivel que analiza García, así como los

condicionamientos que existen entre los mismos y las consecuencias perjudiciales producidas en el nivel 1 o de base.

En el tercer nivel se puede considerar la necesidad de adquirir un *commodity* como la soja por parte de países emergentes –pueden ser China e India– que necesitan alimentar animales para a la vez mejorar la alimentación de su población. De este modo se abre un mercado enorme que las multinacionales cerealeras quieren aprovechar.

Estas corporaciones traen el negocio a un país como la Argentina, altamente endeudado y por lo tanto con enormes condicionamientos, y –en consecuencia– fácilmente permeable o con dificultades para establecer una clausura elemental con respecto al sistema global.

De este modo se imponen las políticas neoliberales del Estado mínimo y los mercados autorregulados. Así es que las autoridades de Argentina autorizan la soja RR y el glifosato porque ven en la agroindustria de los transgénicos una oportunidad para reactivar la economía del país.

Eso es posible también porque en el nivel dos aparecen las biotecnologías y nuevas tecnologías de siembra, como la siembra directa, para lo cual se diseñan eventos transgénicos resistentes a un herbicida potente como el glifosato. A esto se suman sembradoras de precisión, cosechadoras inteligentes que facilitan todo el proceso, silobolsas y otros elementos.

Este paquete tecnológico posibilita llevar adelante un enorme negocio no solo para las exportadoras de cereales, sino también para quienes participan en la generación de aquel. Pero para todo esto se requiere disponer de plataformas productivas: grandes extensiones de campo. Entonces entra a jugar el negocio de los *pooles* sojeros, los inversionistas y el arrendamiento de los campos para cambiar la escala de producción. Así se llega al nivel 1 o de base, en torno al cual no se consideraron las consecuencias perjudiciales.

Los procesos de primer nivel incluyen el efecto local sobre el medio físico o sobre la sociedad que lo habita y lo explota. Las consecuencias abarcan: a) efectos físicos (efectos de la sojización sobre el suelo), como deforestación, tala

de bosques para correr la frontera agraria, erosión y pérdida de nutrientes de la tierra (pérdida de hidrógeno y fósforo; este último, no renovable) y siembra directa mediante el uso de herbicidas como el glifosato; b) efectos sociales, como los perjuicios del glifosato en los organismos, patologías correlacionadas con el glifosato, malformaciones y cáncer. Además, el desplazamiento de la población y la pérdida de trabajo agrícola a partir del cambio en los modos de producción mediante la incorporación de nuevas tecnologías para la siembra y la cosecha conducen a: c) efectos económicos, como el encarecimiento del valor de la tierra para otros tipos de producción, con el consecuente aumento en el precio de los productos básicos para la alimentación de nuestra población.

Sin embargo, no se realizaron estas evaluaciones de posibles impactos sociales y ambientales a pesar de existir alarmas e incluso estar disponible la metodología interdisciplinaria desarrollada por García, quien a principios de los noventa había estado dando cursos en el Centro de Estudios Avanzados de la UBA. Quizás porque ya se tenía en claro que habría algunos impactos previsible que serían inaceptables.

Por tal razón, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca aprobó –con la mayor discreción– el uso tanto del glifosato como de la soja RR (resistente al Roundup).<sup>5</sup> Someter estas cuestiones al escrutinio público hubiera generado resistencias para esas autorizaciones.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Dos estudiosas del tema plantean que esa decisión responde más a un interés externo que a un interés interno, que consiste en la constitución de “plataformas productivas” en los países del Sur, que se orientan a satisfacer las estrategias globales de abastecimiento de las grandes corporaciones (Gras y Hernández, 2013: 22).

<sup>6</sup> Resulta sumamente relevante el artículo de Carla Poth referido a las instancias institucionales en las que fueron evaluadas las solicitudes de autorización. Con respecto a la CONABIA, además de cuestionar su composición y falta de transparencia, expresa que no dio lugar a otras perspectivas que no fueran las de una racionalidad técnica de expertos con una visión meramente productivista ni evaluó aspectos fuera de las ventajas económicas de los eventos biotecnológicos. Señala que ese accionar tuvo el único fin de legitimar una política agropecuaria que hubiera sido considerada indeseable en muchos aspectos si la comisión hubiera sido interdisciplinaria o abierta al escrutinio público. Además, si se supone que esa racionalidad tiene

A nuestro juicio, resulta claro que al momento de producirse esas autorizaciones existía conocimiento en torno –al menos– a tres consecuencias perjudiciales previsibles:

1. La pérdida de trabajo rural y el desplazamiento de familias campesinas era previsible, porque se tenía en claro que los cultivos tradicionales insumían aproximadamente un promedio de 180 horas-hombre por hectárea por año, mientras que los cultivos con el nuevo paquete tecnológico insumen un promedio de cuatro horas-hombre por hectárea por año.
2. Los efectos sobre el suelo y sus consecuencias.<sup>7</sup>
3. Algunos riesgos en el uso del glifosato: si Monsanto fue multada en Estados Unidos y aceptó dejar de publicitar

---

que construir un conocimiento “objetivo, válido, fiable y completo”, por lo menos, el conocimiento aportado no fue completo. Fueron dejados afuera sistemáticamente aquellos científicos que podían completar ese conocimiento: “La imposibilidad de ‘hablar el mismo idioma’ generó que aquellos organismos gubernamentales que tenían una mirada asociada al ‘desarrollo sostenible’ [Secretaría de Medio Ambiente] o aquellos científicos que planteaban una visión ampliada del análisis de riesgo no tuvieran incentivos para participar en la comisión” (Poth, 2013: 305).

En estudios posteriores actualiza y profundiza cuestionamientos en línea con el planteo que sostenemos en este artículo (Poth, 2020). En consecuencia resulta imperioso transformar esas instituciones en línea con el Acuerdo de Escazú y las recomendaciones que realizó en 2019 la Auditoría General de la Nación, a las que haremos referencia más adelante.

- 7 Además de la pérdida de fósforo (no renovable) y del compactamiento del suelo, hubo que esperar a que un informe del Banco Mundial relacionara la deforestación con las grandes inundaciones en Argentina. Según ese análisis, entre 2001 y 2012, Argentina perdió el 12 % de sus bosques principalmente para cultivar soja transgénica, “lo que equivale a perder un bosque del tamaño de un campo de fútbol cada minuto” y significa el doble del promedio mundial. El Banco Mundial calcula que el daño ambiental genera pérdidas anuales equivalentes al 8 % del PBI. Puede verse el informe completo en <http://www.bancomundial.org/es/events/2016/10/14/gestion-ambiental-argentina-analisis>.

Asimismo pueden verse la deforestación y el corrimiento de la frontera agrícola en los mapas comparativos que publicó el CONICET en [http://www.laargentinaenmapas.com.ar/cape/soja/soja\\_se.htm](http://www.laargentinaenmapas.com.ar/cape/soja/soja_se.htm). Para tener una idea más cabal, se pueden observar los mapas evolutivos –o involutivos– referidos a otros cultivos, en términos de superficie, producción y rendimiento por hectárea.

el glifosato como “seguro” en 1996, quiere decir que en 1996 ya no se podía alegar desconocimiento acerca de la inseguridad del herbicida. Pero se lo ocultaba.

Sin embargo no se tomó ninguna previsión para evitar, disminuir, morigerar o compensar los daños.

#### **4. La necesidad del debate público y la interdisciplina frente a los nuevos desafíos**

Queda claro que la implementación de la sojización transgénica generó ganadores y perdedores. Las ganancias se produjeron en los niveles 2 y 3, mientras que las pérdidas se concentraron en los subsistemas del nivel de base. El Estado vio en los ingresos por las retenciones agropecuarias una oportunidad de financiamiento. Pero no está claro cuánto tuvo que invertir para sostener con planes a los desplazados y atender la salud dañada por el glifosato.

Actualmente, a pesar de existir un conocimiento mucho mayor, continúa la misma matriz productiva. Es cierto que algunas instituciones tomaron nota y están comenzando a experimentar modalidades de siembra alternativa en las zonas periurbanas sin uso de herbicidas, con buenos rindes e incluso con mayor valor de mercado de la producción –precisamente– por no utilizarse organismos genéticamente modificados (OGM) ni herbicidas.<sup>8</sup>

Asimismo, la FAO fomenta otros modos de producción agropecuaria sostenibles ambiental y socialmente, que

---

<sup>8</sup> El suplemento *Clarín Rural*, manejado por el controvertido ingeniero Héctor Augusto Huergo, en su edición del 8 de febrero de 2014 tuvo la deferencia de publicar lo que denomina un “planteo alternativo”: una nota del ingeniero agrónomo José Bonetto, del INTA de Marcos Juárez (Córdoba), que da cuenta de los exitosos experimentos sin herbicidas ni OGM realizados desde 2013.

permiten buenos rindes y les dan trabajo a las familias campesinas.

A pesar de eso se promueven nuevos cultivos transgénicos, como el trigo HB4, sobre el cual existe una enorme controversia y escasa información precisa. No vamos a reconstruir esta polémica, que lamentablemente no pudo convertirse aún en un genuino debate público ni menos aún en una investigación interdisciplinaria, sino que apenas mencionaremos sus aspectos principales, atendiendo a nuestro hilo conductor.

Por un lado, quien exhibió el aspecto positivo de la innovación –la mayor resistencia a la sequía– fue la bioquímica Raquel Chan (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET]-Universidad del Litoral), la científica que descubrió el gen del girasol resistente a la sequía a partir del cual se realizó el diseño transgénico.

Ella –junto con un equipo de investigadores del CONICET, el INTA y universidades nacionales– logró el patentamiento de la innovación, cuya licencia obtuvo la empresa biotecnológica de origen nacional Bioceres, con el objeto de desarrollar el trigo HB4 e instalarlo en el mercado.

Hasta ahí parece tratarse de una alianza virtuosa entre los sectores público y privado para llevar a gran escala una innovación aparentemente muy conveniente. Pero resulta que el trigo HB4 de Bioceres no solo está diseñado para resistir la sequía, sino que además es resistente al glufosinato de amonio para evitar que malezas y otras especies compitan por los nutrientes del ambiente, y así se lo presenta en público: resistente a la sequía y al glufosinato de amonio.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Nota de Facundo Mesquida en *Infocampo* (23 de noviembre de 2018): “Bioceres presentó el primer trigo transgénico de la Argentina resistente a sequías y a Prominens”, en <https://www.infocampo.com.ar/bioceres-presento-el-primero-trigo-transgenico-de-la-argentina-resistente-a-sequias-y-a-prominens/>. Asimismo, queda claro en la misma campaña de promoción que realizan los técnicos de Bioceres. Al respecto puede verse en: <https://www.youtube.com/watch?v=Jp2fBFJCVJE>.

Sobre este herbicida existen opiniones encontradas. Pero basta leer el folleto de la marca Prominens que acompaña a los bidones de 20 litros para entender los diferentes riesgos y las precauciones que se deben tomar. Un punto controversial sería si estas prevenciones, en caso de realizarse correctamente, permitirían evitar los riesgos.

Desde la perspectiva de algunos estudios científicos, el glufosinato de amonio es altamente peligroso. A modo de ejemplo, un pormenorizado informe elaborado por el médico Medardo Ávila Vázquez, de la Universidad Nacional de Córdoba, dio cuenta de una vasta literatura científica que registra los daños del glufosinato de amonio para la salud, así como su persistencia en el suelo y el agua, razón por la cual fue prohibida su comercialización en la Unión Europea mediante una resolución de 2013.<sup>10</sup>

Por supuesto, el agrotóxico asociado al trigo HB4 es solo uno de los aspectos a considerar, pero hay muchos otros que también deben tenerse en cuenta, para lo cual debería realizarse una investigación interdisciplinaria que evaluara los impactos sociales y ambientales de su implantación. Para esto es insuficiente la perspectiva de Chan, prestigiosa y respetable científica en su campo de experticia: la investigación básica en biología molecular.

La propia profesional asumió los límites de su experticia en unas declaraciones que realizó en una publicación del CONICET en las que expresa refiriéndose a Bioceres:

Ellos tienen un *know-how* y una posibilidad que nosotros no tenemos desde nuestro punto de vista científico. Primero, que

---

<sup>10</sup> Ávila Vázquez, M., "Trigo transgénico: glufosinato de amonio y sus riesgos para la salud humana", Red Universitaria de Ambiente y Salud, 3 de noviembre de 2020. Puede leerse el informe completo en <https://reduas.com.ar/trigo-transgenico-glufosinato-de-amonio-y-sus-riesgos-para-la-salud-humana/>. También puede consultarse el siguiente documento: Rossi, E. M., "Estudios de impactos por glufosinato de amonio", diciembre de 2020, disponible en <https://conacyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/Documentos-recopilatorios-relevantes/Glufosinato-recopilacion-evidencias-cientificas.pdf>.

son agrónomos y empresarios, y nosotros somos biólogos moleculares e investigadores. El manejo de plantas a campo y en laboratorio requiere conocimientos distintos. Además, y muy importante, tienen el conocimiento y la experiencia en gerenciamiento empresarial que los científicos carecemos.<sup>11</sup>

Por todo lo dicho en este apartado y en este artículo, resulta atendible el reclamo que presentó un colectivo de científicos mediante una pormenorizada carta en la que dan cuenta de la problemática que supone la actual matriz agropecuaria y sus consecuencias sociales y ambientales.

La “Carta abierta de científicos/as argentinos/as al Gobierno nacional sobre el trigo transgénico” –publicada el 20 de octubre de 2020 y a la cual adhirieron más de 1.200 científicos de diversas instituciones científicas argentinas– cuestiona la resolución N.º 41/2020 publicada en el Boletín Oficial el 9 de octubre de 2020, mediante la cual la Secretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación aprueba el primer trigo transgénico del mundo. Asimismo expresa:

Solicitamos al Gobierno nacional que deje sin efecto la aprobación del cultivo de trigo transgénico y que, al mismo tiempo, abra un amplio espacio de debate ciudadano que contribuya a la transformación del actual modelo de producción agrícola hacia modalidades agroecológicas que consideren el interés común, la salud pública, la defensa de la vida y de la casa común.<sup>12</sup>

En junio de 2021, el mismo colectivo de científicos y universitarios –ahora denominado Trigo Limpio– volvió a publicar una carta frente a la eventual aprobación de esa

---

11 Puede verse la nota en <https://www.conicet.gov.ar/una-tecnologia-contra-la-sequia-que-trasciende-fronteras/>.

12 Disponible en <https://www.biodiversidadla.org/Campanas-y-Acciones/Carta-abierta-de-cientificos-as-argentinos-as-al-Gobierno-Nacional-sobre-el-trigo-transgenico>.

semilla por parte de las autoridades de Brasil, principal comprador de las exportaciones argentinas de trigo.

Pero, al finalizar la misiva, el colectivo de científicos se ampara en la ley N.º 27.566, que aprueba el Acuerdo de Escazú, el cual –como ya vimos– precisamente consagra el acceso a la información ambiental y los principios de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad, entre otros.

Para eso obliga a los estados signatarios a que sus dependencias organicen y pongan a disposición la información pública relativa a los asuntos ambientales. Asimismo ordena que se generen las instancias de participación pública “en la toma de decisiones”, para lo cual se tienen que habilitar las instancias de consulta y decisión correspondientes.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> A partir de la presentación colectiva de una medida cautelar, previo dictamen del fiscal en lo Contencioso Administrativo Federal Fabián Canda, el juez federal Santiago R. Carrillo emitió un fallo en ese sentido, el cual merecería un tratamiento más pormenorizado en términos de los aportes que realiza en términos del Principio de Publicidad y del valor epistémico de la democracia deliberativa. Luego de hacer una pormenorizada fundamentación del derecho a la información y a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en materia medioambiental, basada en el artículo 41.º de la Constitución nacional, en la Ley General de Ambiente, en convenios internacionales, incluido el Acuerdo de Escazú, y en fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el juez resolvió que las instituciones involucradas (Instituto Nacional de Semillas, y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) y la empresa Bioceres hagan pública toda la información y los antecedentes relativos a la resolución N.º 41/2020. Asimismo ordenó que ese ministerio “implemente y ponga en funcionamiento un procedimiento de participación adecuado a los estándares constitucionales aplicables” (causa N.º 22339/2014 “Giménez, Alicia Fany, y otros c/ Ministerio de Agroindustria y otros s/proceso de conocimiento”). Tanto el fiscal como la Defensoría Pública Oficial le pidieron al juez que suspenda la autorización del trigo HB4 porque no cumple con el principio precautorio previsto en la Ley General del Ambiente y porque la resolución N.º 41/2020 fue aprobada por una secretaria del Ministerio de Agricultura, la cual no tiene competencia para aprobar resoluciones. Sin embargo, en su fallo, el juez Carrillo no suspendió el transgénico hasta tanto se realicen las actuaciones mencionadas. El punto 5 de la parte resolutive del fallo expresa: “Rechazar, con sujeción a los resultados obtenidos en punto al cumplimiento de las medidas dispuestas precedentemente, de la solicitud de suspensión de los efectos de la resolución N.º 41/2020”. Desde nuestra óptica se incurre en una inconsistencia entre los fundamentos y la parte resolutive del fallo,

Sería auspicioso en términos de calidad institucional que, además de habilitar el acceso a la información y la transparencia, las instituciones involucradas organizaran una investigación interdisciplinaria que permita disponer de la información más completa posible en torno a una problemática compleja que involucra el interés público y compromete el futuro del país.<sup>14</sup>

- 
- con lo cual podríamos estar ante un caso de “hagamos como si” cumplimos con el derecho ambiental. Al menos es una curiosa aplicación del Principio de Precaución.
- 14 Quizás un buen punto de partida sería comenzar a cumplir con las observaciones y recomendaciones realizadas en el Informe de Auditoría “Recursos genéticos y organismos genéticamente modificados”, que se les realizaron a las entonces secretarías de Gobierno (hoy ministerios) de Agroindustria y de Ambiente y Desarrollo Sustentable. A modo de ejemplo:
- “6.6.1.d. Establecer mecanismos de articulación interinstitucional de la gestión de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura en general, y fitogenéticos en particular”.
- “6.1.3.b. Incorporar las metas ODS (objetivos de desarrollo sostenible) como parte de los instrumentos de gestión de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”.
- “6.4.2.c. Respecto de la publicidad de los actos y decisiones de la Dirección de Biotecnología/ CONABIA en primera fase: dar a conocer las decisiones de CONABIA respecto de las solicitudes de autorización para la liberación experimental de OVG (Primera fase) con el objeto de garantizar la información pública y la participación de la ciudadanía conforme lo establecido por la Ley 25.675 y facilitar el libre acceso a la información pública ambiental, conforme la Ley 25.831”.
- “6.4.5.a. Incorporar la realización de consultas públicas con instituciones representantes de pueblos originarios y comunidades locales a los fines de considerar la perspectiva social en las evaluaciones de impacto en la producción y comercialización derivado de la autorización comercial de los OVG».
- “6.4.8. Realizar el monitoreo de los impactos sociales, económicos y ambientales de la utilización de OVG en los agroecosistemas, acorde a lo establecido por la Ley 25.675, 226 General del Ambiente en su art. 2”.
- De las “Conclusiones” del informe se puede citar: “Resulta necesario avanzar en la articulación entre la Secretaría de Gobierno de Agroindustria y la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable a fin de mejorar el desempeño gubernamental en la gestión de los recursos genéticos y de los OGM. Para ello, se requiere una estrategia integral que promueva la inclusión de las consideraciones ambientales en las diferentes instancias de toma de decisiones, con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos y metas del desarrollo sustentable”.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, V., y COURTIS, C.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- ALEXU, R.: “Ley Fundamental y teoría del discurso”, en Cardinaux, N.; Clérico, L., y D’Auria, A. (coords.), *Las razones de la producción del derecho: argumentación constitucional, argumentación parlamentaria y argumentación en la selección de jueces*, Buenos Aires, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2006.
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN): Resolución N.º 64/19 (17 de mayo de 2019), Informe de auditoría “Recursos genéticos y organismos genéticamente modificados”, 2019.
- FLAX, J.: “La implantación neoliberal de la sojización transgénica en Argentina: paquete tecnológico, patentes y consecuencias indeseables previsibles”, *Revista Grafía*, Universidad Autónoma de Bogotá, vol. 12, N.º 2. julio-diciembre, 73-92, 2015. Disponible en <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/grafia/article/view/548>.
- FLAX, J.: “Ética discursiva, democracia deliberativa y concentración mediática”, en *Ética y Discurso: La Revista Científica de la Red Internacional de Ética del Discurso (RED)*, año 3, N.º 2, 2018. Disponible en <https://www.icala.org.ar/RED/E+D/E+D-3-2-2018/06-E+D-2-2018-Flax.pdf>.
- FOLLARI, R.: *Interdisciplinariedad*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, 1982.
- GARCÍA, R.: “Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos”, en E. Leff, *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986.
- GARCÍA, R.: “La investigación interdisciplinaria de sistemas complejos”, Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados-Universidad de Buenos Aires-Serie Materiales 1/91, 1991.

- GARCÍA, R., Y PIAGET, J.: *Historia y psicogénesis de la ciencia*, México, Siglo XXI, 1994.
- GARCÍA, R.: *Sistemas complejos: concepto, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 2006.
- GRAS, C., Y HERNÁNDEZ, V.: “Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales”, Gras, C., y Hernández, V. (coords.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos, 2013.
- HABERMAS, J.: *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Gustavo Gili, 5ª edición, 1997.
- HABERMAS, J.: *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- KANT, E.: *Hacia una paz perpetua*, Madrid, Alamanda, 2018.
- LEY NACIONAL (RA) N.º 27.566 (2020), que aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.
- NINO, C. S.: *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- POTH, C.: “Reconstruyendo la institucionalidad del modelo biotecnológico”, en C. Gras y V. Hernández (coords.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos, 2013.
- POTH, C.: “Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA) (Argentina, 1991-2020)”, publicado con fecha julio de 2020 en <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/comision-nacional-de-biotecnologia-agropecuaria-conabia/>.
- VARSAVSKY, O.: *Ciencia, política y cientificismo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1969.
- WEBER, M.: “Los juicios de valor en ciencia social”, en *La acción social: ensayos metodológicos*, Barcelona, Península, 1984.



**Segunda parte.  
Casos de análisis  
y sistematización  
de experiencias**



# Breve repaso de políticas y programas alimentarios en Argentina

PATRICIA AGUIRRE

## 1. Complejidad de la alimentación

El evento alimentario humano se sitúa en el cruce de la naturaleza omnívora de la especie y los desarrollos culturales que permitieron superar las restricciones ambientales y metabólicas a través de la modificación del medio (herramientas, fuego y demás elementos), que a su vez transformó nuestra anatomía (cerebro, mandíbula y sistema enzimático, entre otros aspectos) hasta el punto de que hoy se puede decir que la alimentación humana es una unión indisoluble de nutrientes y sentidos, como señaló el sociólogo francés Claude Fischler (1995).

En 1925, el antropólogo francés Marcel Mauss llamó a la alimentación “hecho social total” porque al tratar de comprenderla se terminaba estudiando a la sociedad toda. Es que no podemos separar la manera de comer de la forma de vivir en sociedad. Dicho de otro modo, existe una sinergia entre el sistema agroalimentario y el sistema económico político, y de ella surgen los determinantes de la cocina y la comida.

Pero –siendo la alimentación un factor prepatológico por excelencia– la manera de comer y de vivir será la base según la cual esa población, en esa sociedad y con ese estilo de vida enferme y muera.

A principios del siglo XXI, y con otros referentes académicos, abordar la alimentación como un sistema complejo (abierto al medio, como los seres vivos), con capacidad de equilibrarse, cambiar, autoorganizarse y aun estallar,

permite ver cómo la alimentación, la economía, la política y la epidemiología se condicionan mutuamente de forma que lo que pasa en un campo incide necesariamente en el otro (Almeida Filho, 2006).

Este tipo de análisis desde la complejidad es particularmente fecundo en estos tiempos de crisis de la alimentación actual porque, al globalizar los modos de entender el mundo y de producir la vida y la comida, a la vez se extendieron los problemas a nivel planetario a sociedades y geografías que no los tenían ni deseaban. Y además –como fruto de la misma dinámica– se concentraron los beneficios en unos pocos países y grupos.

Uno de los inconvenientes de la manera de comer actual en las sociedades occidentales, urbanas, industriales, que globalizaron su forma de vida arrasando con otras comunidades con organizaciones diferentes y alimentaciones distintas, fue reducir la diversidad alimentaria privilegiando cantidad sobre calidad e inocuidad sobre salubridad; homogeneizando las dietas de todo el mundo por la presión del comercio internacional hasta hacer que, en el mundo actual, siete alimentos –maíz, soja, trigo, arroz, papas, palma y pollos– expliquen el 60 % del consumo alimentario de 7.500 millones de personas.

Otra de las dificultades que la población del planeta heredará (o –mejor dicho– sufrirá, si es que no lo está haciendo ya) es que, por imperio del modelo extractivista que domina la producción actual, todos los ecosistemas han sido altamente transformados. No solo los dedicados a la producción agroindustrial y por la presión de la frontera agropecuaria, que avanza sin cesar sobre tierras vírgenes, selvas y humedales, desplazando y extinguiendo especies como si los humanos no perteneciéramos al equilibrio general de la vida, sino también por los altos niveles de toxicidad involucrados en la intensificación de la productividad por hectárea.

El método extractivista no deja fuera de su acción a los océanos, los cuales eran pensados como infinitos y hoy

también están altamente intervenidos no solo por la contaminación (son el mayor basurero a cielo abierto y acumulan desde sustancias químicas, como el mercurio, hasta plásticos que forman islas del tamaño de países) o la depredación de las especies (comestibles o no), sino también por el aumento de la temperatura de las aguas, que acidifica los mares, blanquea los corales, modifica las corrientes marinas e intensifica los tornados.

La actividad humana –a partir de los últimos 200 años de industrialismo– ha transformado todos los ecosistemas homogeneizando la multitud de paisajes, desplazando y extinguiendo especies nativas, y remplazando la diversidad de la vida por un puñado de especies domesticadas hasta modificar tanto la geografía como el clima, con el peligro inminente de un colapso global.

La alimentación contribuye de manera crucial a estos cambios, por lo que es urgente innovar los modos tanto de producir como de distribuir y consumir. Toda la cadena debe ser modificada desde la producción primaria (agricultura, ganadería y pesca), abarcando la secundaria (industria), hasta la distribución a través de cadenas mayoristas y minoristas de nivel planetario (hacen que la huella de carbono por el transporte sea más significativa que los nutrientes que puede aportar el alimento).

Se debe considerar que no se distribuyen alimentos, sino mercancías alimentarias prolijamente protegidas en envases provistos por recursos minerales no renovables, como latas de acero (hojalata), aluminio y bolsas de plástico obtenidas por polimerización del petróleo, que –recién después de haber contaminado tierras y mares formando “rocas de plástico”, marcadoras geológicas del Antropoceno– tardíamente empiezan a ser fabricadas con materiales más fácilmente degradables (de maíz o celulosa).

Este tipo de producción y distribución resulta justificado por un consumo excesivo, conspicuo e inducido, necesario solo para mantener funcionando ese régimen de acumulación.

En este contexto, las agroindustrias son cada vez menos y más grandes. Raj Patel (2008) calculaba que solo 250 empresas dominan la dieta industrial. Se trata de verdaderos *holdings* transnacionales que producen lo mismo en todos los lugares del planeta, a despecho de los patrones alimentarios locales, y provocan que –a medida que el proceso se acelera– dejemos de comer lo que necesitamos para consumir lo que nos quieren vender.

Para eso, un monstruoso aparato publicitario se encarga de estimular el consumo de productos innecesarios y de dudosa salubridad (aunque con inocuidad garantizada) para seguir alimentando el sistema con más de lo mismo, en una espiral amplificadora típica de la retroalimentación positiva de la cual no se puede más que sospechar que terminará en colapso.

Las consecuencias son cada vez más notorias y extendidas: de la explotación, la homogeneización, la fragilización, la desertificación, la contaminación y la extinción en los ecosistemas locales pasamos a la globalización pandémica del cambio climático. Y este proceso se está acelerando, ya que los glaciares se derriten cuatro veces más rápido que lo anticipado por los modelos matemáticos que parecían más certeros, mientras que la tasa de extinción de especies parece ser más veloz que durante el período Pérmico (cuando desapareció el 90 % de la vida sobre el planeta). Como somos parte de la vida que estamos devastando, solo los necios pueden negar –por ignorancia o interés– que destruimos el único planeta que podemos habitar. Y si bien no todo es por comer, la forma que hemos elegido para cubrir nuestras necesidades alimentarias está devorando al planeta (Aguirre, 2021).

Los gases de efecto invernadero que liberan nuestros campos de monocultivo químico, el metano de nuestros rebaños, las chimeneas de nuestras fábricas y los escapes de nuestros transportes contribuyen al colapso. Hasta los gases con los que durante 50 años refrigeramos los alimentos para conservarlos están (siguen) destruyendo la fina capa de

ozono –si fuera comprimida tendría 3 mm de espesor– que nos protege de la peligrosa radiación ultravioleta del sol.

Estamos arrasando nuestro planeta y lo hacemos con rapidez, sin reflexionar, con ansiedad, como si quisiéramos acabar con todo. ¡Eso es devorar! Pero hacerlo no nos transformó en más sanos ni más felices, sino solo en más pobres y más gordos. ¿Valió la pena? La carga de enfermedad que conlleva nuestra manera de comer es preocupante.

En otros siglos, el problema era la falta de alimento, las hambrunas asolaban regiones enteras. Hoy, el exceso hace lo mismo. Durante 2016, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calculó que, gracias al sobrepeso, esta generación reducirá en cinco años la esperanza de vida respecto de sus padres.

Era esperable que una sociedad que no produce ni distribuye “bien” tampoco consume “bien”. Desde los alimentos mismos y los sujetos, por sus elecciones insalubres, por la falta de acceso económico o cultural, por la vida que llevamos y nos empuja a “solucionar” el problema de la ingestión con comida “rápida”, “preelaborada”, “industrializada”, “ultraprocesada”, que los nutricionistas llaman “chatarra”, todos comemos “mal”. Y es “mal” desde todos los estándares: culturales, nutricionales, económicos y ecológicos. No es extraño, entonces, que la alimentación inadecuada se encuentre en la base del 60 % de las enfermedades que aquejan a las sociedades occidentales.

Por eso es útil el concepto de sindemia, desarrollado en la década de 1990 en busca de articular los conceptos de comorbilidad e interacciones sociales y culturales para lograr una mejor comprensión del VIH-sida (Singer, 1996), y que ha proporcionado un marco teórico para entender, prevenir y tratar las comorbilidades en el caso de enfermedades masivas (como el COVID-19). El término sindemia se refiere a problemas de salud convergentes que afectan a una población en una cultura y un lugar determinados, tomando en cuenta su contexto social y económico. De esta manera, obesidad, diabetes y otras enfermedades crónicas no

transmisibles (ECNT) pueden ser consideradas sindemias. Aquí se estimará, cambiando los componentes de Swinburn (2020), que son producto de la acción convergente de tres pandemias: la pobreza, la malnutrición (como obesidad y desnutrición) y el cambio climático. Las tres tienen los mismos determinantes sociales.

Es hora de cambiar. Necesitamos acciones que al mismo tiempo movilicen a los sujetos y las instituciones en vista de tener un futuro. Las acciones –sin duda– deben ser actualizadas mediante conductas responsables de los sujetos (educación alimentaria y ambiental, consumo ético y demás aspectos relacionados), pero con planificación, coordinación y gestión por parte de instituciones de diversos niveles, ya que la escala no es local y ni siquiera nacional, sino global.

## 2. Políticas para que exista un futuro

Aunque el diagnóstico sea sombrío en este momento, un consumo alimentario saludable en el marco de un sistema agroalimentario sostenible es posible. ¶Hay alternativas! Ya están en marcha diferentes opciones para cambiar la alimentación y a la sociedad que la ha llevado a este punto crítico. Si efectivamente –como sugerimos– existe una sinergia entre el sistema agroalimentario y el económico político, entonces, dentro de ciertos límites se puede cambiar el mundo transformando la alimentación.

Se reseñarán políticas internacionales y nacionales destinadas a innovar al mismo tiempo los patrones de consumo, la producción alimentaria (primaria y secundaria) y la distribución socialmente legitimada a través de las políticas públicas. La referencia internacional es necesaria, no solo por el carácter sistémico de la crisis, que necesita de respuestas coordinadas más allá de los países (porque los ecosistemas no reconocen fronteras administrativas), sino

porque los pactos internacionales firmados se integran a nuestra Constitución nacional desde 1994.

Este artículo tiene como fin analizar nuestras políticas alimentarias –ya sean nacionales o internacionales– y brindar una guía de los aprendizajes logrados (algunos, para no repetirlos). Y en este sentido es necesario construir políticas y gestionarlas colectivamente porque los problemas derivados de la acción humana se solucionan con otras acciones humanas.

No se trata de un perjuicio causado por los astros, los dioses o el destino: ¡somos los humanos quienes estamos devorando el planeta con nuestras conductas! Las políticas alimentarias deberían servirnos para cambiar esta dirección suicida. La pregunta no es si tal alternativa es mejor o peor que aquella otra, sino –lo más importante– si estamos a tiempo de revertir la situación.

Repetidamente se ha señalado que, en Argentina y el mundo en general, la crisis alimentaria no pasa por la disponibilidad, sino por el acceso. Y, en sociedades de mercado, ese acceso fundamentalmente depende de la capacidad de compra de los consumidores.

Sin embargo hay otro actor que incide al respecto: el Estado, que a través de políticas públicas –directas o indirectas– puede terciar en la puja distributiva modificando la tasa de ganancia de distintos sectores al gravarlos impositivamente para premiar o castigar ciertas producciones, procesos o consumos, según el interés nacional. Puede darles créditos a tasa cero a ciertas industrias de procesos para que se asienten en el territorio, porque además de alimentos desarrollan tecnologías y generan empleos en el país.

En la otra punta de la cadena puede subsidiar a los consumidores, por ejemplo, a través de tarjetas de compra. El Estado tiene la posibilidad de asistir indirectamente a través de la construcción de infraestructura (rutas y puertos para mover mercaderías o represas para proveer de agua y energía) y de las universidades públicas y las instituciones

científicas sostenidas por toda la ciudadanía, que aportan una valiosa investigación local a las industrias de procesos.

También puede promover la formación de los agentes de las empresas privadas o generar saberes para solucionar sus problemas, así como directamente asistir a todos los anteriores en las emergencias (climáticas, económicas o sanitarias) donando dinero, alimentos o tecnología para paliarlas y en algunos casos hasta haciendo algo para prevenirlas.

Las políticas indirectas –aunque menos visibles e impactantes que las directas– suelen pasar desapercibidas para el ciudadano común, pero de ninguna manera para los grupos interesados, que compiten dentro de la estructura del Estado por imponer aquellas más afines a sus objetivos.

La idea de un Estado neutral oculta la permeabilidad de las instituciones estatales a los diversos intereses que pugnan por imponerse en todas las áreas, pero en la de alimentación especialmente. Luchan concepciones contradictorias –del derecho, de la salud, y de los roles del Estado y los privados, entre otros ámbitos– de grupos discordantes, que implican disputas sectoriales por la hegemonía.

Bourdieu (1999) propuso una imagen elocuente de las políticas públicas. El Estado actúa como si tuviera dos manos: la mano derecha (Ministerio de Economía), con mayor poder y eficiencia, se encarga de promover los intereses privados, y la mano izquierda (la asistencia) se ocupa de la cuestión social: como el bombero que apaga el incendio que otros provocaron, corre detrás de los acontecimientos asistiendo a las víctimas sin incidir en las causas.

La política alimentaria siempre tiene que ver con las concepciones del lugar de los seres humanos en el medio ambiente físico y social, de sus posibilidades y necesidades, y de la responsabilidad del Estado en su reproducción física y social.

Los estados preindustriales con sus monarquías teocráticas sabían que debían presentar al soberano como “el

gran proveedor”. Por eso construían graneros reales y los llenaban con el producto del saqueo interno (a su población) a través de impuestos o del saqueo externo (a las naciones vencidas) como producto del tributo después de una guerra imperial.

La paz social en todos los sistemas políticos –fueran repúblicas o monarquías– ha dependido en gran medida de la eficiencia del sistema alimentario (donde incluyo el subsistema agroecológico y el subsistema político con sus relaciones) para mantener controlada a la población a través de una provisión regular de alimentos. El imperialismo colonialista es fruto de este fracaso, necesita exportar el hambre hacia los márgenes del imperio, donde se producen alimentos y materias primas para el centro consumidor.

Desde el siglo XIX existía la convicción de que el hambre era una cuestión relacionada con los recursos naturales: países con capacidad de producir alimentos no tenían por qué tener problemas y, en cambio, en países ecológicamente desfavorecidos era inevitable que lo sufrieran.

En el siglo XX, la Sociedad de las Naciones (1919-1946) apoyaba esta manera de ver el hambre como producto de los recursos naturales que llevaba a los países a aumentar su producción en busca de autonomía alimentaria, deplorando sus “improductivas” selvas o montañas, consideradas las causantes del problema de la escasez. Conceptos como estos justificaron las guerras por aumentar el “espacio vital” de la nación.

Así sacaron de la ecuación las relaciones sociales, que en el pasado y a través de tecnologías mucho menos desarrolladas que las del siglo XX habían modificado la geografía creando tierra en donde no existía, “tallando” las montañas para crear terrazas y plantar maíz en los Andes o arroz en China.

La consideración de la problemática alimentaria como recurso natural promovió una causalidad lineal y reductora respecto de la disponibilidad. Esta conceptualización teórica

sería cuestionada por la realidad del hambre en entornos pródigos (Mesoamérica) y la abundancia con recursos escasos (Japón).

A partir de la década del cuarenta, el análisis del médico Josué de Castro desplazó la problemática del hambre de la geografía a la política. Primero, en el norte de Brasil con *Geografía del hambre* (1948) y, luego, país por país en todo el planeta con *Geopolítica del hambre* (1951) mostró cómo la organización social y –sobre todo– el colonialismo fueron los causantes del padecimiento antes que la geografía o las catástrofes naturales.

Esto le valió ser el primer director de la Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés de Food and Agriculture Organization) cuando –a partir de 1945 y especialmente desde 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos– se aceptó local e internacionalmente que la alimentación es un derecho humano fundamental.

Sin embargo, al mismo tiempo que incuestionable, la alimentación como derecho humano ha tenido un estatus meramente declamatorio, ya que al tratar de operacionalizarla en los entornos nacionales fue sustituida en la práctica, durante décadas, por un *mix* de beneficencia y asistencia meritocrática que justificaban la exclusión de las víctimas. El derecho a la alimentación –así como a la vida y a la salud, con los que está fuertemente relacionado– en las sociedades de mercado necesita de una fuerte base económica para su efectivización.

Pensando en su concreción, la Normativa 12 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), proclamado en 1966 y que entró en vigencia diez años después, reglamenta qué se entiende internacionalmente y cómo se pone en práctica localmente el derecho a la alimentación. Aunque es una norma vinculante porque se trata de un pacto, su ejecución en los entornos nacionales no es plena, no por la jerarquía de la

norma, sino por la falta de posibilidades o de control sobre su cumplimiento.

Al revés de los conceptos liberales, en los cuales la idea de capacidad derivaba de la responsabilidad de la alimentación hacia el individuo (Aguirre, 2006), en el enfoque de derechos, el garante es –en última instancia– el Estado, que se convierte así en un actor principal al momento de efectivizarlos. Y ese papel como garante de derechos es al mismo tiempo el de garante de la cohesión de la sociedad, y no puede ser transferido por los poderes del Estado ni minimizado por agentes externos: es su plena responsabilidad. Pero esto debe tener un correlato material en instituciones, para lo cual se requiere de la creación o el fortalecimiento de organismos específicos (Pautassi, 2016).

Pero entre la política pública y el derecho aparecen límites difusos. Como la política pública es una estrategia de acción colectiva diseñada y calculada en función de determinados objetivos, en la puja de intereses se pueden vulnerar o desconocer derechos (es el caso de la aplicación de políticas de carácter regresivo).

En la alimentación, un punto de partida para el diseño de políticas específicas es reconocer en cada persona a un titular de derechos, a un ciudadano. La concepción de la alimentación como un derecho y no como necesidad, ni falta, ni adecuación, sino tomando en cuenta la existencia de personas que tienen derechos –por eso son ciudadanas– que pueden exigir o demandar y que dan origen a obligaciones jurídicas y al establecimiento de garantías y responsabilidades, implica un giro copernicano respecto del pasado.

Desde esta concepción, la distribución social de los alimentos es un problema político. Una política alimentaria se entiende como un proceso o una dinámica entre acuerdos, conflictos y decisiones de los actores involucrados. Porque las sociedades y los estados no son entidades monolíticas, ni siquiera coherentes. En el Estado que elabora políticas públicas alimentarias –respondiendo o no a los intereses

de los ciudadanos– conviven, junto a la dirigencia política, una burocracia técnico-administrativa, grupos de interés y otros ámbitos con historias y culturas institucionales que luchan por imponer los acuerdos que más convengan a sus intereses.

En ese campo de alianzas y contradicciones se construyen los marcos posibles para las obligaciones y las garantías de derechos, incluso con programas que fueron planificados e implementados desde otras concepciones. No bastan las leyes. Estas dos dimensiones no confluyen por sí solas. No basta con que se firmen acuerdos para dotar de institucionalidad a los programas alimentarios con relación a los derechos, desconociendo cómo opera el entramado institucional en el que se vienen desarrollando.

Es más, en esta década casi hay un exceso de la retórica del marco de la ampliación de los derechos, bajo una intervención que en muchos casos no cambia la modalidad de atención asistencialista y búsqueda de control social. Hay mucho por hacer en lo concerniente a la distribución social de los alimentos. Aun dentro de las “leyes del mercado” y la implementación de políticas alimentarias bajo el paradigma del derecho, todavía existen criterios poco específicos en la vinculación del enfoque de derechos y las políticas.

Probablemente, el próximo desafío sea abrir el campo de la política alimentaria –y de las políticas sociales en general– dentro de entornos mayores, como la reproducción del sistema capitalista moderno, conformando un insumo de la política tendiente a producir focos de integración y reproducción social ampliada.

En 1975, luego de la Conferencia Internacional de Nutrición, la FAO comenzó a impulsar en sus países miembros el concepto de “seguridad alimentaria” como derecho a la alimentación nutricional y culturalmente adecuada, comprendiendo cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, estabilidad en el suministro y utilización biológica.

Durante la década de los setenta, la FAO suponía que la seguridad alimentaria se haría efectiva incrementando la

producción, la estabilidad y la autonomía, todas características de la disponibilidad. Conjeturaba que la revolución verde, con sus semillas híbridas y fertilizantes; las grandes represas, abriendo para la agricultura miles de hectáreas gracias al agua controlada, y la modernización del agro terminarían con el hambre.

En los ochenta, y a tono con las reformas neoliberales del entonces presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, y la primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, en el mundo anglosajón, en el ámbito de la seguridad alimentaria se comenzará a valorizar la acción individual señalando el peso de las capacidades de los sujetos en el derecho a alimentarse y a alimentar a otros.

Esto disminuyó la responsabilidad del Estado, que es el garante último de los derechos. Esta posición sería discutida por el Premio Nobel Amartya Sen (1981) al situar las capacidades de los sujetos dentro de la estructura de derechos de las sociedades. También influyó que en 1985 –al menos estadísticamente– se logró la disponibilidad plena en el planeta y sin embargo se contabilizaron 896 millones de desnutridos.

A partir de 1990, el derecho entendido como seguridad alimentaria se haría efectivo “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2012), que es la definición aún utilizada.

De esta manera, el peso conceptual ha pasado de la disponibilidad –fuertemente influida por la producción– al acceso dependiente de la distribución, ya sea a través del circuito del mercado, del Estado y sus políticas asistenciales o de la sociedad civil y sus instituciones de cuidado.

Y esto en gran medida es porque décadas de globalización económica han producido un fenómeno fundamental para el nuevo milenio: el Estado burocrático-weberiano, concebido como una entidad que en el ejercicio del poder

implementaba políticas vía administración, ha cedido frente a concepciones más fluctuantes del poder y del Estado mismo (y sus políticas).

El fenómeno más inquietante de estos tiempos es que hay una organización automatizada del poder (aquello que el filósofo francés Michel Foucault [1999] llamaba “la estrategia sin estrategias”): una forma de poder que funciona de manera autónoma y que –a despecho de quiénes ganen las elecciones– está representada por la macroeconomía y la técnica. Y estas dos variables ordenan lo que llamamos “la realidad” y, por lo tanto, lo que denominamos “el Estado”. Y, por supuesto, también “las políticas alimentarias” y la distribución social de la comida.

Macroeconomía y técnica son los dioses que todos los estados modernos deben adorar para ser “realistas”. Aunque haya políticos corruptos, especuladores inescrupulosos, empresarios deshonestos y científicos negligentes, entre otros de los actores que están destruyendo al mundo y se aprovechan de sus escombros, lo cierto es que nadie está dirigiendo ese proceso.

Alguna cara visible aparece de vez en cuando detrás de alguna indignidad demasiado grande, pero si ese no estuviera, otro igual –con distinto apellido– ocuparía ese lugar. Porque no es una conspiración de villanos, que solo existe en las historietas, sino una combinatoria de macroeconomía y técnica que marca los valores del bien, y lo deseable y lo posible.

Si alguien no quiere hacer eso, entonces otro ocupa ese lugar. Los sujetos solo pueden ir con o contra –en cuyo caso no están allí– la corriente general de una estrategia que los excede y que no domina ningún rey, científico loco o presidente totalitario. Es una estrategia sin estrategias, que se impone a través de la macroeconomía y la técnica, que son las que crean los valores que hacen cierta “la realidad” de hoy.

Entonces, lo que la técnica hace posible y la macroeconomía financia “está bien”, es “progreso”, y este se lee

como “normal” y “deseable”. Por eso cambian tan poco las políticas alimentarias, aunque se pase del discurso del asistencialismo al derecho o de la problemática del hambre a la obesidad. Seguimos la corriente del dar de comer (antes, energía para paliar el hambre; hoy, micronutrientes para compensar la falta sin engordar) con el fin de mantener un sistema dominado por la lógica de la ganancia, que se reproduce esté quien esté.

Y por supuesto que ante el poder hay resistencia y auto-organización; seguramente, también sufrimiento y exclusión, y victorias y derrotas, y procesos que conducen y no... a alguna parte. Resisten los ecosistemas (hasta que sucumben a la polución y se degradan), los cuerpos (hasta que se enferman) o las almas (hasta que enloquecen).

Aunque de esta realidad ecológica, económica, política y sanitaria surgirá otra, las evidencias del cambio climático y de las pandemias sucesivas –entre otras calamidades– marcan un horizonte para nada tranquilizador. Sin duda, el mundo del mañana será diferente, pero hay que ver si esa nueva reorganización sistémica nos incluye. Nada indica que lo hará. Y si lo hace, nada indica que será para todos los habitantes del planeta.

La alimentación humana es un campo particularmente importante en el cual operar para iluminar la oscuridad que la macroeconomía y la técnica imponen a la política, y con ella al control de las sociedades y los cuerpos.

El colapso ambiental, la pobreza interminable y la enfermedad evitable son los precios que se están pagando por esta forma de generación de poder sin sujetos ni responsabilidades. Si se sigue produciendo –alimentos o cualquier otra cosa– de la forma actual, los recursos se agotarán. Si se sigue consumiendo como hoy, la injusticia nos consumirá.

La superposición de desnutrición y obesidad en la pobreza muestra la oscuridad antes que la “potencialidad de los márgenes” (como quería el filósofo Herbert Marcuse, 1970). Sin duda, el desafío mayor es encontrar nuevas formas de organización social y, por lo tanto, de estructurar la

política en vista de diagramar las medidas para acompañar los cambios gigantescos que nos esperan, dadas las lamentables condiciones que la organización macroeconómica y técnica del pasado les infligieron a las sociedades y sus instituciones, y –consecuentemente– a su población y al planeta mismo.

Otras formas de consumir, producir, compartir e intercambiar no van a ser fáciles. Hay iniciativas y teorías, como la del sociólogo Anthony Giddens (1995) que habla de la doble estructuración de la acción social. Si bien las estructuras modelan a los sujetos, estos con sus acciones pueden crear nuevas estructuras o modificar las vigentes; también las instituciones, mediante normas y leyes, pueden afectar el comportamiento de aquellos cambiando la dinámica general. Es necesario actuar en todos los niveles y simultáneamente.

No estoy hablando de políticas alimentarias, sino de políticas sociales, económicas, ecológicas, sanitarias y de otros tipos. Porque la alimentación no es un campo autónomo: lo atraviesa todo, y en distintos niveles y variadas dimensiones. Al mismo tiempo es material y simbólica, y toca lo subjetivo, institucional, nacional e internacional.

Por eso, la distribución social de la comida –esa que se esconde tras la cómoda máscara de los alimentos donados para paliar el hambre– no solo habla de los ganadores y los perdedores en la reproducción física y social, sino también del éxito o el fracaso de una forma de organización social, política y económica que hoy es planetaria. Y revela que son las sociedades quienes han transformado al mercado en el eje organizador de su dinámica.

En el mundo global todo se transa: los alimentos se compran y se venden, la tierra y el agua son mercancías susceptibles de comprarse y venderse, los seres vivos se pueden patentar y vender, hasta el aire es cuestionado como bien social. En este último caso, hay lugares en donde el aire es saludable, con precios altísimos, y zonas con atmósferas irrespirables por lo insalubres, habitadas solo por los pobres

que han tomado esas tierras justamente porque el aire contaminado que de ella emana las hace inelegibles para otros.

Tal vez haya que empezar a pensar en sacar de la órbita del mercado los elementos fundamentales de la vida. Y si lo logramos, y hacemos crecer la categoría de los bienes sociales hasta alcanzar los alimentos, las políticas específicas podrían tomar otro curso.

Antes de invocar el pragmatismo realista y pensar que tales eventos son imposibles, quiero recordar que, en Inglaterra, el país donde se inventó la economía liberal, cuando enfrentaron emergencias, repetidas veces consideraron bienes sociales a los alimentos y –en vez de venderlos– los repartieron según criterios biológicos antes que económicos.

Estamos ejemplificando con el Plan Beveridge, previo a la Segunda Guerra Mundial. Inglaterra ya tenía la experiencia de una población empobrecida, desnutrida y poco apta para defender la nación, porque, durante las guerras de los bóeres (1880-1902), el Ejército debió rechazar al 60 % de los aspirantes ya que no cumplían con los requisitos mínimos de talla, peso y edad que se consideraban indispensables para un soldado.

Los rechazados eran jóvenes obreros provenientes de los cordones fabriles, quienes en un contexto de desnutrición crónica encontraban en el Ejército lo que pensaban que era una mejor calidad de vida –y la garantía de comida asegurada– frente a lo que podían lograr con su trabajo y su salario.

Ante la inminencia de la contienda bélica, el Ministerio del Alimento requisó todos los alimentos y los distribuyó a través de libretas de racionamiento usando criterios de edad, sexo y estado de salud (hoy no aceptaríamos estas categorías para el reparto, pero en 1939 eran otras la ciencia y la emergencia).

En dos años no había más desnutridos la isla. Inglaterra –motor del capitalismo mercantil, cuna del capitalismo industrial y abanderada del capitalismo financiero– podía

mostrar, al mismo tiempo, la posibilidad de la ampliación de los bienes sociales y el estado de bienestar en coexistencia con el capitalismo, sistema que ha demostrado una notable capacidad de transformación y adaptación.

Aunque hay quienes creen que debe pensarse primero en una doctrina económica distinta si se quiere otro sistema alimentario, consideramos que los componentes de un sistema pueden cambiar simultáneamente (por ejemplo, en sus relaciones), por lo que no hay que empezar por uno u otro necesariamente. La sugerencia siempre es comenzar por donde la necesidad haya creado menor resistencia. Habrá que ver dónde nos situamos para empujar y hacia qué lado.

La realidad del cambio climático y la posibilidad cierta de pandemias –como las ocho sufridas en el último medio siglo y que repentinamente recordamos ahora gracias al COVID-19– nos ponen en situación de afrontar la necesidad de transformaciones inducidas, conscientes y racionales frente a la inercia procesual y deteriorante. La alimentación que hoy vemos como problema podría ser una parte importantísima de la solución.

Por lo menos así lo entendieron los perdedores del modelo global (agricultores familiares, pequeños y medianos productores, trabajadores campestres, pequeñas cooperativas regionales, pueblos originarios, comercios e industrias locales vinculadas con el sector), que sintieron el deterioro de la calidad de vida en los pueblos rurales y en las economías locales.

Ellos levantaron la idea de “soberanía alimentaria”, primero –a través de Vía Campesina– en el Foro Social de 2001 y el Foro de la Tierra en 2003, y desde entonces en la FAO (en la cual Vía Campesina es asociada con voz, pero sin voto), entendiéndola como:

...el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población. Con base en la agricultura familiar,

respetando la cultura de los pueblos, la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

Frente a la guerra conceptual “seguridad contra soberanía”, algunos gobiernos –sobre todo, aquellos comprometidos en la lucha contra el hambre de América y África– proponen considerarlos como términos complementarios, aunque no lo sean, y piden “seguridad con soberanía en las Américas” (OEA, Declaración de Cochabamba, 2012).

### 3. La cuestión alimentaria en Argentina

Deseo hacer notar que la alimentación humana siempre ha sido un “problema”, al igual que el nacimiento o la muerte; pero, como problemática (entendemos como tal la instalación de ese problema en la agenda social), su historia es otra. En Argentina, la problemática del hambre fue una realidad constante durante el siglo XIX, cuando las guerras de independencia y las sequías se amalgamaban para no permitir buenas cosechas, lo que producía catástrofes humanitarias.

En 1904, Wenceslao Escalante, ministro de Agricultura del presidente Julio Argentino Roca, al inaugurar lo que hoy es la Facultad de Agronomía y Veterinaria dijo que Argentina podía ser el “granero del mundo”. Y sus palabras marcarían el tratamiento de la problemática durante 80 años, porque la capacidad de producir alimentos para la población –y aun exportar– modeló la manera de pensar la cuestión alimentaria. Precisamente, porque la hizo desaparecer como tal y la redujo a un problema biológico (ni social, ni político).

Para el nivel macro, de la nación, dominaba la naturaleza (el clima y el suelo, a lo sumo, la tecnología y los saberes aplicados, reducían la alimentación a suficiencia en la producción). Y la reducción biologicista en el nivel micro hacía

que toda la comida se leyera como necesidad. Variables como la propiedad de la tierra y el precio de los alimentos o los ingresos no entraban en el análisis.

Si el problema tiene estatus de problemática y se instala en la agenda política, la alimentación surge como cuestión social, lo que presupone una relectura de la realidad social y política que tome en cuenta la dinámica de distintos grupos de poder dentro de la sociedad y el Estado, creando así una nueva correlación de fuerzas y otro tejido social alrededor del conflicto.

Debido a la hegemonía conceptual del “granero del mundo”, durante las primeras décadas del siglo XX, en Argentina, el problema de la desnutrición infantil –aunque extendido– se veía como un tema familiar. La malnutrición regional se pensaba como un inconveniente de educación (este argumento era particularmente usado en áreas rurales) o de trabajo (ya fuera por alto desempleo o bajos ingresos en las áreas urbanas).

Siempre se derivaba la responsabilidad a los propios individuos que “fallaban” en alimentar y alimentarse en un contexto pródigo, ya fuera porque no sabían, no podían o no querían. Al vivir en el “granero del mundo”, el problema de la alimentación se consideraba fuera del ámbito social y por lo tanto no integraba la agenda política.

Como había producción suficiente, se la reducía a un problema individual –a lo sumo, familiar– y siempre transitorio (no estructural), que se desplegaba y resolvía en el ámbito privado con capacidad y voluntad (del propio sujeto), con caridad (sujeto/sujeto) o con asistencia (institución/sujeto).

Esta invisibilización de la problemática alimentaria determinó ocho décadas de abordajes de emergencia, siempre coyunturales y solo de manera excepcional como un problema estructural, vinculado a las restricciones del acceso, producto de la dinámica del modelo de acumulación (Aguirre y Pautassi, 2021).

Al no existir una reflexión social sobre las causas, ya fuera desde el ámbito tanto de las instituciones públicas como de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, las respuestas estatales durante la primera parte del siglo XX se concentraron en acciones tendientes a solucionar los síntomas con acciones puntuales, que tomaron la forma de planes y programas de emergencia, los cuales eran concebidos como transitorios –aunque se extendían en el tiempo– sin reparar en las causas y transformando la transitoriedad y la focalización en la regla.

Operó el reduccionismo biologicista, al naturalizar tanto la problemática de “no se cubren las necesidades” como la solución de “dar de comer”.

Al filo del siglo XX fue fundado el Patronato de la Infancia (1892), que luego sería transformado en el Patronato Nacional de Menores, dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, encargado del asilo y la asistencia a la niñez. El modelo –de corte beneficentista y base higienista– estableció una alianza implícita entre las mujeres y el modelo médico, al descargar en ellas el cuidado de la salud y la alimentación.

Como consecuencia de la crisis de 1930, el país cambió el régimen de acumulación económica y pasó a planificar su desarrollo en base a la industrialización. Durante esa década serían creadas las primeras instituciones de asistencia social alimentaria: en 1932, comedores escolares dependientes del Consejo Nacional de Educación (ley N.º 11.597) y, en 1934, la Junta Nacional de Ayuda al Niño, para “socorrer al niño en edad escolar”.

En 1936, la Ley Palacios (N.º 12.341) constituyó el primer intento serio de dar respuesta desde el Estado a los problemas de salud y alimentación de la población materno-infantil en situación de pobreza, incorporando formulaciones similares a las de países europeos con estados de bienestar robustos. Así, con carácter de obligatorio, la norma promovía el amamantamiento de los bebés hasta el cuarto

mes de vida, al mismo tiempo que prohibía la “lactancia mercenaria” de las amas de cría y establecía la entrega de leche en polvo para liberar de la lactancia a la mujer obrera (Aguirre, 2006).

El otorgamiento de leche en polvo –antes que asistencia sanitaria– era un medio para incrementar la libertad y la autonomía de la mujer obrera.

Durante el gobierno justicialista de 1945 a 1955 fueron sentadas las bases del régimen de bienestar en Argentina, asombrosamente concebido por un mandato presidencial que se apoyaba en los trabajadores industriales de todos los géneros pero que levantaba la imagen conservadora de la familiar nuclear urbana de varones proveedores y mujeres amas de casa.

Dos instituciones llevarían adelante la política alimentaria del Estado: la Fundación Eva Perón, que entregaba alimentos y brindaba educación alimentaria, y el Ministerio de Salud.

El titular de este último organismo, el médico Ramón Carrillo, al plantear los problemas sanitarios de la Argentina señalaba:

según las estadísticas de Escudero, hay un tercio de nuestra población en estado de subalimentación, que no come lo suficiente para vivir en estado de salud. Es un problema médico-social y, al mismo tiempo, un problema económico de distribución de los alimentos. Hay una mala distribución de nuestra riqueza alimenticia.

“Hay factores de orden social que inciden en la mortalidad infantil que tendrán que desaparecer”, determinaba el sanitarista, en una clara definición que pensaba la política alimentaria como resultado del orden social y no natural. Sin embargo, para ese momento, la Declaración de los Derechos Humanos solo había sido firmada por 48 países (no exentos de discrepancias y diversidad de opiniones al respecto) y el derecho a la alimentación como valor y como norma legal encontraba –y aún lo hace– serias dificultades

a la hora de ponerse en acto desde el punto de vista tanto económico como conceptual.

Tal vez por eso todos los estados han legitimado sus políticas alimentarias no sobre el derecho universal a la alimentación, sino enfocados en la acción reparadora de la vulneración del derecho en algunas poblaciones específicas –los niños, los ancianos y los pobres, entre otras– que no están sujetas a controversia por la obvia incapacidad de alimentarse por sí mismos.

Durante décadas, aunque reconociendo el derecho universal a la alimentación, en la gestión de los programas que debían actualizarlo se utilizó una mezcla –nunca explícita– de falta de recursos y exceso de prejuicios. Esto, porque, en sociedades salariales en las cuales el trabajo se consideraba no solo un medio de vida, sino además un valor en sí mismo, el derecho a alimentarse y alimentar a otros se veía como el resultado esperable de la integración social vía empleo.

Mientras, los estados europeos construían “estados de bienestar” como acuerdos entre el Estado, el mercado y sus ciudadanos, en los cuales asumían un rol regulador de las relaciones productivas y por medio de imposiciones tributarias alcanzaban a establecer las bases materiales de la redistribución, trasladando los conflictos a la esfera de la reproducción.

Este estado de bienestar de los países europeos, que había comenzado con la industrialización (cuando se rompieron los lazos solidarios de la familia y fueron reemplazados por instituciones estatales, desarrollando así el servicio público), sería adaptado en Argentina –y otros países de Latinoamérica– en otro contexto, con un Estado con baja capacidad institucional para asegurar los derechos sociales y en una economía dependiente con elevada informalidad, que determinará una estratificación de la protección social, y alimentaria en particular, de acuerdo con el poder de presión de cada grupo en pugna, según su posición estratégica en el modelo económico (Fleury, 2021).

Con criterio tanto sanitario como social, a partir de 1952, y dentro del Ministerio de Salud, la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia organizó la entrega de leche en forma regular con el objetivo explícito de controlar la mortalidad infantil, consecuencia principalmente de la desnutrición y la diarrea estival. Diversas obras sociales, dependiendo del poder de su gremio, también organizaban entregas de leche en polvo a los recién nacidos de sus asociados.

Las sucesivas intervenciones militares entre 1955 y 1983 relegaron los derechos ciudadanos, de manera que en los programas alimentarios –aunque continuaron el Programa Materno Infantil y Comedores Escolares a nivel nacional, junto a decenas de programas provinciales y municipales– se hablaba de enfermedad, emergencia y necesidad.

Hasta la recuperación de la democracia en 1983 no hubo una agenda de derechos humanos, la cual caracterizó a la política –no solo alimentaria– a partir de entonces con la ratificación de numerosos pactos y tratados internacionales, hasta llegar a la Constitución nacional de 1994, que precisamente les dio jerarquía constitucional.

En 1986, Argentina ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por la ley N.º 23.313. En el artículo 11.º de ese pacto, los estados “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

La introducción del concepto de adecuación significó una exigencia superadora. Pero va más allá: enumera una serie de medidas que deben adoptar los estados, como la mejora en métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, y la reforma de los regímenes agrarios para alcanzar la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. También compromete a los estados a garantizar una distribución equitativa de los alimentos en relación con las necesidades.

Posteriormente, Argentina adoptó otros pactos internacionales. En 1996, el Protocolo de San Salvador, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el artículo 12.º reconoció el derecho a la alimentación adecuada, ratificado por Argentina en 2003.

En el siglo XXI, la agenda de derechos humanos –y particularmente el derecho a la alimentación– busca incidir simultáneamente sobre varios frentes. Considerando la interrelación de los derechos humanos, no se puede levantar el derecho a la alimentación adecuada sin tomar en cuenta la sustentabilidad para garantizarla en el futuro. Y al hacerlo hay que proteger el medio ambiente. Esto quiere decir que no se admite el desarrollo a cualquier precio ni se avala la expansión de la producción a expensas de selvas, bosques y humedales. La opción “desarrollo a cualquier precio” hoy se supone zanjada con los criterios de “desarrollo sustentable”, entendiéndose que sin cuidar el medio ambiente no hay desarrollo posible o –más engañosamente, como lo demuestra el caso chino– (Smil, 2003) que puede haber un incremento de la producción hoy, pero conducente a un colapso seguro mañana.

Las consecuencias del desprecio hacia el medio ambiente por parte de las políticas alimentarias –aunque no solo de ellas– han generado desastrosos resultados: contaminación, desertificación, extinción de especies y cambio climático son algunos de los problemas que esta generación le legará a la próxima, ya que la crisis alimentaria es tan global como estructural y terminal (Aguirre, 2017).

En este sentido, los pactos internacionales que hoy inciden sobre el diseño de políticas alimentarias nacionales son los siguientes:

- a. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): en 2015, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en Nueva York (Estados Unidos), los estados miembros de la ONU aprobaron el documento “Transformar nuestro

- mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/69-315). La Agenda 2030 contiene 169 metas y 17 objetivos que deben ser cumplidos para 2030. Esta iniciativa, que retoma los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entró en vigencia el 1 de enero de 2016. Adherir a este programa implica asumir el compromiso de adoptar los ODS como propios y dictar las normativas necesarias para su cumplimiento en el ámbito nacional.
- b. Acuerdo de París: adoptado en diciembre de 2015, fijó tres objetivos fundamentales: a) mantener el aumento de la temperatura global “bien por debajo” de los 2 °C respecto de los niveles preindustriales y esforzarse para limitar ese incremento a 1,5 °C, b) reforzar las medidas de adaptación a los impactos climáticos y c) adoptar trayectorias de desarrollo bajas en emisiones y resilientes al clima.
  - c. Guías alimentarias basadas en alimentos: en 1992, la FAO y la OMS les recomendaron a los países miembros que desarrollaran guías alimentarias. Argentina cumplió, aunque ahora se discute a nivel internacional si esas guías saludables, además, deberían ser sostenibles.
  - d. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), de la FAO: ha sido la plataforma para la negociación de cuestiones como las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, y el marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas. En 2008, el aumento de los precios de los alimentos y la volatilidad que se instaló desde entonces obligaron a los gobiernos a tomar medidas, incluyendo la reforma del CSA, en un intento de impedir que se repitieran crisis similares y de abordar los problemas tanto a largo como a corto plazo.

- e. Acuerdos de comercio internacional de la Organización Mundial de Comercio (OMC): se observa una tendencia creciente para el acceso a los mercados de requerimientos basados en criterios ambientales y climáticos. Actualmente existen 455 *ecolabels* (etiquetas ecológicas) en países tanto del Norte como del Sur global. En el futuro, esta tendencia creciente al uso de ecoetiquetas y sellos de carbono-neutralidad puede volverse un requisito obligatorio para el comercio mundial. La Comisión Europea ha desarrollado una metodología para medir una huella ambiental de productos (PEF, por sus siglas del inglés *product environmental footprint*), la cual –aunque todavía es una norma voluntaria– podría volverse obligatoria más adelante. Si esto ocurriera, nuestras exportaciones podrían verse seriamente afectadas debido a la baja *performance* ambiental de los productos argentinos.

Otros tratados ambientales internacionales que inciden en la política alimentaria:

- a. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: firmada en Brasil en 1992 y ratificada por el país en 1996 (ley N.º 24.501), estableció los principios internacionales que se deben cumplir con el objetivo de establecer una alianza mundial equitativa.
- b. Convención de Ramsar: promueve la conservación y el uso racional de los humedales. Fue rubricada en Irán en 1971 y ratificada por Argentina en 1991 a través de la ley N.º 23.919.
- c. Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercado Común del Sur (Mercosur): tiene por objetivo impulsar el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente. Fue aprobado por Argentina en 2003 mediante la ley N.º 25.841.
- d. Acuerdo de Escazú: firmado en Costa Rica, fue ratificado por Argentina en enero de 2021 a través de la

ley N.º 27.566. Su objetivo es garantizar el acceso a la información pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia, con el fin de vivir en un ambiente sano y contribuir al desarrollo sostenible a nivel regional (Maceira *et al.*, 2022).

Se podría pensar que, con este marco normativo internacional que el Estado hizo propio, las políticas y los programas alimentarios se transformarían radicalmente. Pero, aunque no podemos negar que hubo cambios, estos no fueron de fondo ya que –si bien los programas siguen declarando derechos– continúan concentrados en la emergencia y la vulnerabilidad.

#### 4. Políticas y programas alimentarios

Un rasgo distintivo de las políticas alimentarias en Argentina es que no son producto de un diagnóstico técnico sobre datos creíbles, sino de la evaluación partidaria –cambiante en las diversas administraciones– resultante de las tensiones internas del partido con su base de votantes y de las luchas dentro y fuera de las burocracias asistenciales (nacionales e internacionales).

Desde 1970, los países de Latinoamérica desarrollaban sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), pero recién en 2006 fue realizada en Argentina la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (se repitió en 2018). Mientras, la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que debía ser concretada cada diez años, además de su irregularidad, incluyó aglomerados regionales recién a partir de 1996 (antes cubría solo el Área Metropolitana de Buenos Aires [AMBA]).

Aunque todos se referencien en la lucha contra el hambre, la pobreza o la desnutrición, en Argentina han sido una

constante los programas diseñados en base a presunciones y sin evidencia empírica que los sustentara, con la urgencia de cubrir necesidades “percibidas” como tales pero cuyos alcances no se conocían en profundidad ni en magnitud.

Asimismo, la mayoría de esos planes tenían objetivos difusos (combatir la pobreza, mejorar el acceso o paliar la emergencia), presentaban poca coherencia entre necesidad (anemia) y programa (fortificación), y poseían múltiples operatorias que no respondían a la complejidad de la alimentación, sino a la opacidad de la meta. De allí que en general no se hayan realizado evaluaciones de ellos.

Cuando se analizan las políticas alimentarias de asistencia directa, el resultado es el entramado de programas alimentarios que conviven con un conjunto de medidas y acciones que no son consideradas del campo de la alimentación (retenciones y Asignación Universal por Hijo [AUH]) pero tienen una clara incidencia en ella y se ubican en diversas áreas estatales.

Esta lógica fragmentada, asistencial y de polarización social se profundizó a partir de los noventa y se sigue reflejando en los programas alimentarios, a pesar del tiempo y del paso de gobiernos de distinto signo.

Un dato significativo es la permanente declaración legislativa de “emergencia alimentaria”. Se podría pensar que, con las crisis cíclicas de la economía argentina, las políticas alimentarias deberían ser tan estables como indiscutibles. Sin embargo, cuando se observan las declaraciones de emergencia alimentaria parece que en nuestra clase política existiera una fe ciega en la propia administración o una imprevisión suicida que provoca recaer sistemáticamente en los mismos errores.

La emergencia alimentaria fue declarada por el decreto N.º 108/2002 y sucesivamente prorrogada por las siguientes normas: decreto N.º 1.121/2003 (hasta el 10 de diciembre de 2003), decreto N.º 1.069/2003 (hasta el 31 de diciembre de 2004), decreto N.º 1.693/2004 (hasta el 31 de diciembre de 2005), ley N.º 26.077 (hasta el 31 de diciembre de 2006),

ley N.º 26.204 (hasta 31 de diciembre de 2007), ley N.º 26.339 (hasta el 31 de diciembre de 2008), ley N.º 26.456 (hasta el 31 de diciembre de 2009), ley N.º 26.563 (hasta el 31 de diciembre de 2011), ley N.º 26.729 (hasta el 31 de diciembre de 2013), ley N.º 26.896 (hasta 31 de diciembre de 2015), ley N.º 27.200 (hasta el 31 de diciembre de 2017), ley N.º 27.345 (hasta el 31 de diciembre de 2019) y ley N.º 27.519 (hasta el 31 de diciembre de 2022).

La emergencia alimentaria es un acto administrativo que aumentó en 50 % las partidas presupuestarias para alimentación y agilizó los procesos administrativos al eliminar las licitaciones y permitir la compra directa. Sobre todo, le dio discrecionalidad al Poder Ejecutivo para reasignar recursos y concentrarlos donde haya problemas. También estableció que, a partir de diciembre de 2020, los fondos para políticas alimentarias deben ser actualizados cada tres meses para que no pierdan valor frente a la inflación. Todos los gobiernos han recurrido a la declaración de emergencia alimentaria no solo por la necesidad, sino también por la legitimación que da a su discrecionalidad (Aguirre y Pautassi, 2021).

En el cuadro siguiente se resumen los programas alimentarios desde el retorno de la democracia.

**Cuadro 1. Tipología de los programas alimentarios de Argentina desde 1950 hasta 2015**

Tipología		Programa	Norma legal	Inicio-fin	Población objetivo
En alimentos	Dación de alimentos	Programa Materno Infantil (PMI)	Ley N.º 12.341	1951-continúa	Embarazadas, nodrizas y niños demandantes del subsector público
		Programa Alimentario Nacional (PAN)	Ley N.º 23.056	1984-1989	Familias en áreas con necesidades básicas insatisfechas (NBI)
		Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN)	Decreto N.º 443/1993	1993-2005	Embarazadas y niños menores de 6 años en áreas con NBI
		Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA)	Decreto N.º 547/2000	1994-2000	Afiliados al Programa de Atención Médica Integral (PAMI) pobres
		Unidos (fusión de los programas Asoma y PRANI)	Decretos N.º 547/2000 y N.º 328/2002	2000-2002	Familias pobres
		Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)	Decreto N.º 328/2002	2002-2003	Familias pobres
		Programa Pro Bienestar (PPB)	Res. PAMI N.º 1.517-D/1992	1992-	Afiliados al PAMI pobres

	Comedores	Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)	Decreto N.º 547/2000	1996-2000	Niños mayores de 2 años de familias pobres
		Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	Res. MDS N.º 1.826/1994	1998-2005	Comedores comunitarios
		Políticas Sociales Comunitaria (POSOOCO)	Ley N.º 23.767	1989-2005	Comedores comunitarios
	Copa de leche	Programa Social Nutricional (PROSONU)	Ley N.º 24.049	1972-1992	Comedores escolares
En dinero	Ticket	Vale Más	Fondos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)	2001-2008	Familias pobres
		Bono Solidario	DNU N.º 400/1989 Ley N.º 23.740	1989-1990	Familias pobres
	Transferencia	Asignación Universal por Hijo (AUH)	Decreto N.º 1.602/2009	2009-continúa	Niños y embarazadas pobres
Autoproducción de alimentos	Prohuerta	Res. INTA N.º 239/1990	1990-continúa	Familias rurales pobres	
Integra todos los tipos anteriores	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)	Ley N.º 25.724 Res. MDS N.º 2.040/2003	2003-continúa	Familias pobres	

Fuente: Abeyá Gilardon (2016).

Así como el PAN fue el programa del retorno de la democracia, el PNSA es el del nuevo milenio. Nacido de

la crisis de 2001, por su coherencia, cobertura, operativa, presupuesto y tiempo de implementación tendría que haber marcado un hito en las políticas de asistencia directa. Sin embargo no implicó cambios sustantivos en la forma de concebir e implementar las políticas alimentarias. Así, continuó primando una lógica de reparto de alimentos o transferencias para el sostenimiento de comedores.

Si en los noventa eran las organizaciones no gubernamentales (ONG) las que gestionaban, a partir de 2003 intermediaron las organizaciones sociales y barriales, lo que introdujo nuevos actores en el campo de la interlocución y la implementación de los programas alimentarios. No obstante, uno de los logros de ese plan fue el enfoque de género, siempre presente en el tema de la alimentación pero no explicitado.

Una política alimentaria que se consideró puramente económica fueron las retenciones móviles a exportaciones (resolución N.º 125), que en Argentina se difundieron como una extravagancia recaudatoria. Sin embargo, un tercio de los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) –en general, países en desarrollo especializados en productos primarios– aplican retenciones móviles (*sliding scales duties*) a sus exportaciones como una forma de captar una porción de la renta proveniente de sus recursos naturales: Colombia al café y Turquía a los frutos secos, por ejemplo.

Esos derechos aduaneros sirven para lo detallado a continuación: a) desacoplar los precios internacionales de los domésticos, b) dirigir la producción favoreciendo los alimentos no afectados por las retenciones, c) mejorar el rendimiento de las economías regionales, ya que al ser móviles compensan diferencias, d) financiar a sectores de la producción que se desea desarrollar y e) al entrar en rentas generales, financiar planes de producción de alimentos, infraestructura y consumo.

Aunque se aplicaban sobre 70 empresas exportadoras, ellas las cargaron “hacia atrás” en la cadena y por eso fueron

los productores los que resistieron la medida. El intento de aplicación creó un nuevo actor político, “el campo”, que logró derogarlas para volver a las retenciones fijas instaladas desde 2002. Simplificando y situándolas en el contexto global, deberíamos resumir que el Norte subsidia, el Sur retiene y –en la OMC– ambos se acusan de entorpecer el libre comercio.

En 2009, mediante la resolución N.º 1.083 del Ministerio de Salud fue aprobada la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de Enfermedades No Transmisibles, con el objetivo de reducir la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad creada por el sedentarismo y las enfermedades crónicas. Estas son la diabetes, las afecciones cardiovasculares, renales y respiratorias, el cáncer, la hipertensión, la dislipidemia o colesterol alto, el sobrepeso u obesidad, el tabaquismo y el alcoholismo.

Se trata de patologías dependientes de la alimentación pero que quedaron fuera del PNSA, aunque la retórica de derechos y la interdependencia de estos fueron una bandera permanente.

Es que las sociedades que han entrado en la transición epidemiológico-nutricional, se preocupan hoy tanto por la escasez como por la abundancia de alimentos (Aguirre, 2006). En el nuevo milenio, la tendencia en las poblaciones es al crecimiento de la malnutrición, que superpone todos los problemas del déficit de micro y macronutrientes a todos los problemas de la abundancia (consumo de alimentos ricos en energía).

La obesidad en la pobreza es particularmente cruel porque encubre el hambre y la desnutrición tras el tamaño de la cintura. Aunque tiene carácter epidémico, es una epidemia sin agente porque la causa no es un patógeno, sino el estilo de vida socialmente construido sobre el que los sujetos difícilmente pueden incidir.

Las personas perjudicadas tal vez puedan elegir consumir productos orgánicos, pero no pueden respirar aire sin esmog, trabajar en condiciones ideales o vivir en una ciudad

con espacios verdes, servicios, condiciones de habitabilidad y transporte saludables y sin violencia. Se trata de modificar el medio, de transformar la manera de vivir en sociedad, que se considera un factor de riesgo.

La lectura política justifica actuar modificando el espacio urbano e institucional para promover el movimiento, así como regular las industrias alcoholera, tabacalera y alimentaria fomentando ambientes libres de humo, limitando la venta de alcohol o regulando el contenido, el etiquetado y la publicidad de los alimentos, y no solamente impulsar actitudes responsables y saludables en la población, que resulta de una confianza demasiado optimista en la racionalidad de los sujetos y en la capacidad de la información para cambiar comportamientos.

La verdadera innovación en torno a los programas alimentarios fue la discusión sobre el “ingreso ciudadano” (como se lo llama internacionalmente), que según Van Parijs (1995) implica un beneficio mensual tan alto como sea posible, universal (no focalizado en la pobreza), no meritario (se cobra solo por existir) y sustentable en su financiación.

Sin embargo no se concretó ante la necesidad de realizar enormes reformas económicas (por ejemplo, en la estructura impositiva para hacerla progresiva) y sociales (por caso, en la eliminación de los “punteros” y los intermediarios de la asistencia) que el Estado no estaba dispuesto a realizar.

Esta iniciativa terminó convertida en la Asignación Universal por Hijo (AUH), un ingreso mensual fijo para las madres, al principio condicionado a la educación y el control de salud de los niños, y hoy incondicional. En 2010 fue actualizada por decreto, en 2016 se ataba a las jubilaciones y a partir de 2021 se actualiza con una fórmula matemática poco clara y retrasada tres meses en su aplicación, lo que resulta en una devaluación importante del monto en contextos de alta inflación.

Aunque no es un programa alimentario, forma parte de la política alimentaria implícita del país ya que el monto percibido se destina principalmente a la alimentación y se

la monitorea en función del costo de la canasta básica de alimentos o línea de indigencia.

En el período 2015-2019 se vio un desplazamiento de la política alimentaria, que como nunca estuvo dedicada a servir a la economía no solo por su carácter compensatorio, sino también porque se utilizaba la enorme capacidad del Estado para incidir en la producción antes que en el consumo (que había sido la bandera de la administración anterior).

Hacia eso se dirigieron la aprobación de 18 eventos transgénicos en solo cuatro años –de 60 aprobados desde 1996– y la reducción de las retenciones. Los programas alimentarios del Ministerio de Desarrollo Social continuaron en forma silenciosa y técnica, y sin innovaciones, como no fuera el aumento de participantes y la sustitución de la retórica de derechos por la retórica del acceso.

## 5. A modo de cierre

Si leemos la alimentación humana desde la complejidad, no debemos esperar una “bala de plata”. Al contrario, la única manera de abordar sistemas complejos posiblemente sea reconociendo componentes y relaciones, y actuar sobre ellos en su diversidad.

Así como necesitamos transdisciplina (y no sumar disciplinas apilando conocimientos, con lo cual cada profesional se queda en su mundito escuchando apenas al otro y esperando que la dirección sintetice y resuelva), también hay que cambiar la episteme –la manera de concebir el problema– haciendo que los especialistas sean “un poco anfibiaos” (García, 2006) y vayan más allá de las incumbencias disciplinares. Para comprender primero y actuar después.

Antes que crear la “Secretaría de la Alimentación Compleja” en el “Ministerio del Futuro”, como un camino

posible sugiero empezar por leer con criterio alimentario los programas y las acciones de las instituciones existentes –llevando la cuestión alimentaria a todos lados en donde se tomen decisiones de política pública, porque todas la afectan– y actuar en consecuencia.

En algún momento he dicho que las políticas indirectas impactan más que las directas, y esto ocurre la mayoría de las veces porque son invisibles: al operar en la oscuridad, solo se las advierte por sus resultados cuando ya es tarde. De tomar esta actitud “transversal”, exigiríamos que los economistas del Banco Central fueran conscientes de las derivaciones alimentarias de sus decisiones, tal vez así cambiarían ciertas acciones.

Por ejemplo, una variación en el tipo de cambio no solo llena de productos importados los anaqueles de los supermercados o los vacía porque a la agroindustria le conviene más exportar según el dólar sea bajo o alto, que es lo evidente. También hay que visualizar su impacto en la contaminación del medio ambiente, en el consumo de alimentos de carestía y en las enfermedades no transmisibles, entre otros factores inherentes.

Si admitimos que no debe haber una sola política, sino políticas plurales, diversas, atendiendo a problemas de distintas fuentes y niveles (algunas locales y otras globales), lo que se puede pedir de una política alimentaria entonces no será homogeneidad (¿cómo proponer una política igual para desiguales?), sino direccionalidad y coherencia en el nivel macro, junto a efectividad en la gestión micro.

La complejidad de la alimentación amerita políticas alimentarias de ese tipo, que atraviesen la misma complejidad que los problemas que intentan abordar. Sin duda, la urgencia del padecimiento de la desnutrición interminable y la malnutrición evitable debe ser atendida. El desafío es hacerlo al mismo tiempo que restañamos las heridas de un hábitat devastado, con acervos menguantes, riesgos impredecibles y recursos escasos.

Hay una brújula que nos puede guiar: el enfoque de derechos como posición ética, conceptualización teórica y metodología.

Antes que el mercado termine de convertir el planeta en un shopping para pocos, un resumen de la política necesaria para que haya un futuro sería este: producir nuestros alimentos con sustentabilidad, distribuirlos con equidad y consumirlos en comensalidad.

Globales y locales simultáneamente, sociales e individuales, con enfoque de género y fuertemente asentadas en los derechos, las políticas para el futuro parecen imposibles. Pero, como señaló Nelson Mandela, “todo es imposible hasta que se hace”.

## Bibliografía

- ABEYÁ GILARDON, E.: “Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina”, *Revista Salud Colectiva*, vol. 12, Número monográfico 4, 2016, 589-604, 2016.
- AGUIRRE, P.: *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2006.
- AGUIRRE, P.: *An anthropological view on the impact of poverty and globalization on the emerging epidemic of obesity*, 2009. En Tsatsoulis, A.; Wyckoff, J., y Brown, F. (eds): *Diabetes in women: pathophysiology and therapy*, Nueva York, Dordrecht, London, Humana Press.
- AGUIRRE, P.: *Ricos flacos, gordos pobres: la alimentación en crisis*, Buenos Aires, Capital Intelectual-Claves del Siglo XXI, 2010.
- AGUIRRE, P.: *Una historia social de la comida*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2017.

- AGUIRRE, P.: *Devorando el planeta*, Capital Intelectual-Planeta, Buenos Aires, 2022.
- AGUIRRE, P., Y PAUTASSI, L.: “Del problema individual al programa social: la cuestión alimentaria en Argentina”, en *De Alfonsín a Macri: políticas y programas sociales en Argentina*, Gustavo Gramallo (comp.), Buenos Aires, Eudeba, 2022.
- ALMEIDA FILHO, N.: “Complejidad y transdisciplinariedad en el campo de la salud colectiva: evaluación de conceptos y aplicaciones”, *Salud Colectiva*, vol. 2, núm. 2, mayo-agosto, Buenos Aires, 2006.
- BOURDIEU, P.: “La Mano izquierda y la mano derecha del Estado”, en *Contrafuegos: reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1999.
- DE CASTRO, J.: *Geografia da fome*, 2ª ed., Río de Janeiro, O Cruzeiro, 1948.
- DE CASTRO, J.: *Geopolítica da fome*, Río de Janeiro, Casa do Estudante do Brasil, 1951. Reproducido como *Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo*, Cuadernos del ISCO. <http://isco.unla.edu.ar/edunla/cuadernos/catalog/book/6>.
- FISCHLER, C.: *El (h)omnívoro: el gusto, la cocina y el cuerpo*, Barcelona, Anagrama, 1995.
- FLEURY, S.: “Derechos sociales: difíciles de construir, fáciles de destruir”, *Salud Colectiva*, vol. 17, junio 2021, <https://doi.org/10.18294/sc.2021.3577>.
- Food and Agriculture Organization (FAO): “En buenos términos con la terminología”, 39.º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma (Italia), 15-20 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-mf115s.pdf>.
- FOUCAULT, M.: *Estrategias de poder*, traducción al castellano por Fernando Álvarez-Uría y Julia Varela, Colección

- Obras Esenciales, volumen 11, Ediciones Paidós Ibérica SA, Argentina, 1999.
- GARCÍA, R.: *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Gedisa, 2006.
- GIDDENS, A.: “Introducción: Elementos de la teoría de la estructuración, Estructura, sistema, reproducción social, Teoría de la estructuración, investigación empírica y crítica social”, en Giddens, *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.
- MACEIRA, D.; GUTMAN, V., Y RYAN, D.: “Hacia una agenda de acción basada en sistemas alimentarios saludables y sostenibles”, Informe de Investigación, CEDES-FIC (en prensa), 2022.
- MARCUSE, H.: *Para una teoría crítica de la sociedad: ensayos*, traducción al castellano por Claudine Lemoine (1971), Tiempo Nuevo, Caracas, 1970.
- MAUSS, M.: *Essai sur le don: forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, L'Année Sociologique, N.º 1923/24, París, 1925. Versión castellana *Ensayo sobre el don: forma y razón del intercambio en las sociedades arcaicas*, Katz Editores, 2009.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS): “Obesidad y diabetes, una plaga lenta pero devastadora”, discurso inaugural de la directora general de la OMS Margaret Chan en la 47ª reunión de la Academia Nacional de Medicina. En <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/obesity-and-diabetes-the-slow-motion-disaster-keynote-address-at-the-47th-meeting-of-the-national-academy-of-medicine>, 2016. Visitado en mayo de 2020.
- PATEL, R.: *Obesos y famélicos: globalización, hambre y negocios en el nuevo sistema alimentario mundial*, Buenos Aires, Marea, 2008.

- PAUTASSI, L.: "La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado", *Revista Salud Colectiva*, vol. 12, N.º 4, octubre-diciembre de 2016, 621-634.
- SEN, A.: *Hunger and entitlements: research for action*, Oxford, Oxford University Press, 1981.
- SINGER, M. A.: "A dose of drugs, a touch of violence, a case for AIDS: conceptualizing the SAVA syndemic", *Free Inquiry in Creative Sociology*, 24 (2), 99-110, 1996.
- SMIL, V.: *Alimentar al mundo, un reto para el siglo XXI*, Madrid, Siglo XXI de España, 2003.
- SWINBURN, B.: "The obesity and climate change nexus", *Obesity*, 28 (1), 8-8, 2020.
- VAN PARIJS, P.: "Más allá de la solidaridad: los fundamentos éticos del estado de bienestar y su superación", en *Contra la exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano*, Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Gargarella, R.; Offe, C.; Ovejero Lucas, F.; Pautassi, L., y Van Parijs, P., Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)-Miño y Dávila, Buenos Aires, 1995.



# La experiencia de Uruguay en el COVID-19

*Conocimiento e innovación  
para la transformación, ¿virtuosa y pasajera  
o semilla con futuro?*

MIGUEL SIERRA PEREIRO E ISABEL BORTAGARAY

## 1. Introducción

Ciencia, tecnología e innovación (CTI) están llamadas a cumplir un rol fundamental en la resolución de los desafíos y las encrucijadas que atravesamos. De las pocas certezas actuales que tenemos, una es haber llegado a un límite insostenible en la vinculación entre sociedad y ambiente. Resulta imposible mantener las formas de producción y consumo conocidas por quienes hoy estamos vivos en el planeta. Problemas nuevos se suman a otros que persisten, como la desigualdad de la riqueza a nivel mundial, el trabajo infantil, más formas de esclavitud, procesos de polarización política y desafíos en el ámbito de los derechos humanos (Giuliani, 2018), crecientes diferencias de oportunidades en los servicios de salud, vivienda y educación en América Latina (Bértola y Williamson, 2016), crisis civilizatoria, punto de inflexión (Biggeri, Clark, Ferrannini y Mauro, 2019), riesgo del antropoceno (Keys *et al.*, 2019) y cambio de época (Naciones Unidas, 2016) son algunas de las formas de caracterizar esta encrucijada, que en cualquier caso plantea una urgencia sin precedentes de transformación del

paradigma de desarrollo actual hacia el desarrollo humano sostenible (Arocena, 2019).

En este contexto de incertidumbre y urgencia en la necesidad y velocidad de los cambios que debemos impulsar y consolidar, se plantea el imperativo de hacer del conocimiento y la innovación instrumentos de cambio en la dirección del desarrollo sustentable. Este abordaje, que tiene una acumulación y trayectoria sustantiva en América Latina de la mano de pensadores y organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Fajnzylber, 1989; Furtado, 1961, 1970; Prebisch, 1959, 2012), ha adquirido un eco reciente en la comunidad académica internacional al subrayar el apremio por un rol transformativo de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) para contribuir con la resolución de los desafíos globales, traducidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Esta aproximación a las políticas de CTI se enfrenta con un escenario complejo en los países de la región. El rol clave indiscutible de la inversión pública para la producción de conocimiento científico se encuentra en América Latina con un panorama bastante desolador: mientras que, en los países industrializados, estos apoyos se complementan sustantivamente con otros del sector privado, en la región y en Uruguay, la apuesta por el conocimiento y la innovación es –con suerte– una cuestión casi exclusiva de la órbita pública y de forma muy austera. En las últimas décadas, los instrumentos de apoyo para la construcción de capacidades científicas se han ido consolidando, aunque el proceso está lejos de ser sostenidamente acumulativo, es volátil y sujeto a vaivenes políticos. Aun en ese contexto, por un largo tiempo, aquellos han sido casi la única herramienta de política de CTI (Mercado y Casas, 2015; Sagasti, 2011).

La desconexión entre los sistemas de investigación y desarrollo, y las sociedades en las que estos se arraigan es un rasgo persistente en América Latina. En 1995, Amílcar Herrera lo señalaba como uno de los problemas claves de la

región, agravado por una fuerte desvalorización de la ciencia y la tecnología, que quedaban ausentes de los proyectos nacionales, atributos que se acompañan por una dualidad discordante entre una política científica explícita a cargo de los organismos nacionales de CyT –a nivel formal y declarativo– y una política implícita que toma cuerpo y marca la realidad, sostenida por una clase política desinteresada en crear sistemas de investigación y desarrollo (I+D) autónomos y fuertes (Herrera, 1975). Aquel escenario regional de hace unas décadas ha cambiado. Hoy, los países de la región cuentan con una institucionalidad directamente vinculada a CTI, con planes y políticas explícitas (Lemerchand, 2015; Padilla-Pérez y Gaudin, 2014; Rivas, Rovira y Scotto, 2014), aunque estos espacios están constreñidos en el panorama de las políticas públicas, con legitimidad limitada, y en general son marginales a la agenda y las estrategias de desarrollo.

Estos avances conviven con ciertos rasgos estructurales persistentes, como es la débil demanda de conocimiento desde el sector productivo. En cuanto al nivel de la valoración pública y política de ciencia y tecnología, y su rol basal en el desarrollo humano sustentable también hay mucho camino por andar. Sin embargo existen señales de cambio a partir de la crisis desatada por el COVID-19, la cual ha significado –al menos circunstancialmente– una muestra de ruptura de algunas de estas inercias. Este artículo pretende ahondar en esa reflexión, aunque con carácter de ensayo, para dejar planteadas preguntas dirigidas a continuar profundizando. Así, el trabajo busca señalar algunos trazos de la relación entre las estrategias para afrontar el COVID-19 y la trayectoria de las políticas de CTI en Uruguay, con la pregunta de qué se puede aprender de este indicio de ruptura –hoy planteado en un panorama desconocido e incierto– respecto del devenir de la política pública de CTI y los posibles cambios relacionados con la forma de concebir y diseñarla, así como su vínculo con los problemas y desafíos que enfrentamos.

La necesidad de generar un compromiso político para hacer de la política de CTI una política de Estado, enraizada en la sociedad y como instrumento privilegiado de respuesta a problemáticas y desafíos locales, pero en diálogo global, ha visto la luz durante el pasado año y medio en el país. Este cambio parece constituir un punto de inflexión al menos en algunos planos.

Por un lado, este escenario de cercanía y consulta explícitamente orquestada entre la ciencia y la política se presenta como un fenómeno novedoso y disruptivo en el quehacer político y de las políticas a nivel nacional, que se materializó con y a través de la constitución del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) el 16 de abril de 2020 (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2020), convocado por Presidencia de la República para asesorar sobre la resolución de los desafíos impuestos por la pandemia y avanzar en el “camino hacia una nueva normalidad”. Del lado del gobierno, el interlocutor es un equipo con distintos integrantes: Transición UY, que actuó como intermediario entre el GACH y la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.<sup>1</sup>

Por otra parte, este proceso revela una forma de concebir y gestionar el rol del conocimiento y la innovación para la resolución de un problema nacional y global, en sintonía con lo planteado analíticamente desde el estudio de las políticas de CTI que señala la urgencia de cambiar el modelo de estas para que realmente sirvan como vehículo de transformación para los desafíos globales que hoy enfrentamos como humanidad. En este trabajo se estudia el proceso de producción y uso de conocimiento y de diseño de políticas para enfrentar el COVID-19 como un ejemplo único, hasta el momento, de política transformativa de CTI.

---

<sup>1</sup> Para recabar más información, consultar <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/mision-del-grupo-asesor-cientifico-honorario-gach>.

## 2. Evolución de enfoques y políticas de CTI

Los desafíos que atravesamos como humanidad nos sitúan hoy en una encrucijada de gran relevancia. El modelo de desarrollo imperante ha mostrado sus límites al punto de que resulta imposible pensar en mantener un ambiente que soporte las formas de producción y consumo conocidas hasta el momento. La desigualdad de la riqueza a nivel mundial permanece como un problema endémico, así como el trabajo infantil y nuevas formas de esclavitud, junto a procesos de polarización política y desafíos en el ámbito de los derechos humanos, que son algunos de los rasgos de esta insustentabilidad multidimensional (Giuliani, 2018). En América Latina, las diferencias de oportunidades respecto de los servicios de salud, vivienda y educación crecen (Bértola y Williamson, 2016).

En este contexto avanza la necesidad de repensar el rol del conocimiento, la ciencia y la innovación en un sentido instrumental, como vehículos de ese “nuevo” desarrollo (Sutz y Bértola, 2020). Hacer de la ciencia y la tecnología motores de la resolución de problemas locales y globales es imperativo. Y, para eso, las políticas orientadas a fomentar estos procesos también deben cambiar.

Es así que los estudios de las políticas de innovación plantean la necesidad de repensar estas en un sentido más instrumental y transformativo (Arond, Rodríguez, Arza, Herrera y Sánchez-Mejía, 2011; Schot y Steinmueller, 2016). Se propone así avanzar en políticas de CTI que resulten transformadoras de dinámicas estructurales y prácticas productivas y de consumo, en vista de resolver los grandes desafíos globales que enfrentamos (Geels, 2002; Markard, Raven y Truffer, 2012; Rip y Kemp, 1998).

El carácter transformativo de las políticas de CTI al cual se apela se suma a los abordajes sistémico y lineal de estas. En este último, las políticas se proponen fortalecer el conocimiento y el desarrollo de capacidades, mientras que los sistémicos dan lugar al involucramiento de actores

múltiples y plurales con sus distintos roles y funciones, con la valorización de la participación de la sociedad civil. El encuadre transformativo es complementario a los anteriores y apela al direccionamiento del cambio sociotécnico hacia el desarrollo sostenible (Vélez Agudelo *et al.*, 2018). Para una deseable y necesaria complementariedad entre estos abordajes es importante contemplar las “distintas racionalidades subyacentes”: fortalecer los recursos humanos, las capacidades de infraestructura de ciencia, la tecnología y la innovación en la concepción lineal de las políticas de CTI, aumentar la competitividad de empresas y sus capacidades de desarrollo, absorción y adaptación de nuevas tecnologías e innovaciones para procesos productivos más eficientes en la visión sistémica, y contribuir al bienestar de personas y sociedades en la mirada transformativa de la PCTI. Estas tres visiones suponen estrategias e intervenciones distintas para alcanzar sus objetivos, requieren de diferentes niveles de coordinación y articulación con el resto del concierto de las políticas, apuntan a distintos colectivos y buscan resolver distintos problemas públicos (Casas, 2021).

La preocupación por hacer de ciencia, tecnología e innovación instrumentos genuinos de un desarrollo humano tiene una larga historia en el pensamiento latinoamericano. Si bien las perspectivas sobre el desarrollo para el continente se han situado en enfoques diversos y fluctuantes, la reflexión sobre las causas y los caminos de salida del subdesarrollo ha sido muy prominente. Según Hirschman (1961), las guerras civiles, la inestabilidad política y la lucha por la independencia ha mantenido a los ideólogos latinoamericanos ocupados en el siglo XIX, lo que limitó las posibilidades de caminos emergentes locales. A principios de 1900, la preocupación por el desarrollo estaba presente, pero las respuestas se centraban más bien en un “culpar a la víctima”, y la falta de modernización y desarrollo del continente tendían a justificar cuestiones raciales, de barbarie y la falta de actitud consecuente frente al trabajo. El remedio parecía estar de la mano de la adopción de nuevos

patrones culturales, a imagen de los países exitosos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, esta perspectiva cambió y el foco de la crítica se situó fuera del continente. Esos años fueron testigos de la emergencia de movimientos y teóricos revolucionarios, como los de la revolución mexicana, y de pensadores como Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui, quienes planteaban la importancia de las dinámicas internacionales para explicar el atraso o subdesarrollo del continente. Con ellos cambió fundamentalmente el enfoque, el lugar analítico desde el cual se explicaba y comprendía la realidad socioeconómica del continente. Puede resultar paradójico que, en ese contexto, las causas de los problemas económicos se asociaran a dinámicas internacionales, pero se entendía necesario que las soluciones debían surgir desde dentro, a través de la acción política y en base a una ideología nacionalista. Es interesante anotar además que, hasta los años cuarenta del siglo XX, el pensamiento y discurso sobre el (sub)desarrollo económico, el progreso y la modernidad latinoamericana se daba entre ensayistas, literarios y escritores políticos. Y las ideas económicas se alimentaron a partir de ellos.<sup>2</sup> En los años cincuenta se dio un cambio desde una agenda regional encabezada por economistas, especialmente en el contexto de la influyente CEPAL, creada en 1948 (Hirschman, 1961). El estudio de la relevancia de las condiciones estructurales que han marcado el desarrollo del continente y su relación con la economía global, y el especial rol de la tecnología y la innovación han sido foco de la agenda cepalina.

Que ciencia, tecnología e innovación sean reales instrumentos de desarrollo sostenible e incluso supone cambios profundos en varios niveles. Por ejemplo, requiere de una resignificación de cómo se conciben estas políticas, qué instrumentos se formulan, cuáles son las razones que las explican, y cómo se diseñan, implementan y evalúan. La

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Mariátegui fue editor de la revista literaria más importante de Perú en su momento, *Amauta*, la cual introdujo el surrealismo en ese país.

innovación aparece no solo como objeto de la política, sino también como forma de funcionamiento y búsqueda del sistema, con la experimentación y el aprendizaje como sus motores, orientada a objetivos sociales y ambientales, y a la transformación en la dirección de los sistemas sociotécnicos (Schot y Steinmueller, 2018).

Un elemento clave de esta propuesta de políticas de CTI transformadoras a nivel nacional es la identificación y el reconocimiento de los problemas socioeconómicos y ambientales con sus respectivos sistemas sociotécnicos que configuran el desarrollo, en base a procesos participativos plurales y sostenidos en el tiempo tanto para el diseño y la formulación de las políticas como para su implementación y evaluación.

Acerca del diseño, Colombia ha avanzado en este modelo en su Plan de CTI para el Desarrollo Sustentable (Libro Verde 2030) (Vélez Agudelo *et al.*, 2018), donde se plasman cinco principios guías: direccionalidad, participación, aprendizaje y experimentación, interdisciplinariedad, y anticipación de resultados y efectos. La coordinación de programas y políticas de los distintos ámbitos de políticas –sociales, ambientales y políticos– es una pieza clave, así como la participación de los actores involucrados en un sentido amplio y plural a lo largo de las distintas fases de las políticas públicas, incluyendo el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación.

En el caso concreto de los enfoques que abordan los sistemas de innovación vinculados al sector agroalimentario internacional se reconocen diferentes modelos y períodos, aunque estos siguen existiendo en la realidad en forma contradictoria y simultánea. Uno de ellos son los llamados Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria (NARS, por sus siglas del inglés National Agricultural Research Systems), en los ochenta, que ponían foco en la importancia de generar conocimiento con una visión lineal de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i). Luego surgieron los Sistemas Agrícolas de Conocimiento e Innovación

(AKIS, por sus siglas del inglés Agricultural Knowledge and Innovation Systems), en los noventa, centrados en la generación y difusión con una visión más interactiva, pero aún sin una perspectiva sistémica que abordara la complejidad de la innovación. Posteriormente, en los 2000 aparecieron los Sistemas de Innovación Agrícola, que enfatizan en la aplicación del conocimiento en entramados construidos con actores privados y públicos. Y recientemente, el Sistema Agrícola de Innovación Orientado por Misión (MAIS, por sus siglas del inglés Mission-oriented Agricultural Innovation Systems), que promueve la reflexión sobre la direccionalidad y la capacidad de transformación del sistema de innovación, enfocado en abordar misiones que construyan sistemas agroalimentarios sostenibles en lo económico, ambiental y social (Klerkx y Begemann, 2020).

Así, una forma de avanzar en este cambio de políticas es la identificación de misiones que sirvan de guía para hacer de la ciencia, la tecnología y la innovación instrumentos de desarrollo nacional. Las políticas orientadas por problemas o misiones ayudan a favorecer dinámicas de vinculación con las necesidades locales. Ergas (1987) sugiere dos formas de políticas de apoyo a la investigación y la tecnología: las orientadas por misiones, en las cuales la ciencia en una escala considerable (*big science*) se orienta a la resolución de grandes problemas (defensa, agricultura, salud y energía, entre otros), y las dirigidas a la difusión para proveer capacidades amplias en vista de ajustarse al cambio tecnológico a través de la estructura industrial.

Las políticas selectivas suponen algunos riesgos. Por ejemplo, uno de estos es el sesgo que pueden imprimirles a las capacidades académicas (Crespi, Maffioli y Restelletti, 2014). Por eso resulta fundamental acompañar estas políticas de orientación de agendas académicas con otras horizontales de fomento a la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esto es clave para realmente avanzar en las capacidades de CTI. También es importante tener en cuenta cómo se identifican estas problemáticas o misiones para

orientar las políticas, y que estos mecanismos sean abiertos y plurales, dotados de una fuerte legitimidad por parte de la sociedad en general y de la comunidad académica en particular.

El ambiente institucional es vital para la innovación y según Crespi *et al.* (2014) hacen falta capacidades en tres niveles: estratégico, político y de implementación (Crespi *et al.*, 2014, pp. 5-6). El estratégico implica que las políticas se asocien a consensos de largo plazo, en los cuales las metas y los desafíos nacionales establecidos vayan más allá de los cambios de gobierno (problemas de inconsistencia dinámica). El político se vincula con capacidades para la definición, la coordinación, el financiamiento y el monitoreo de las políticas, con espacios de encuentro y coordinación como gabinetes interministeriales, donde también es necesario dar lugar al surgimiento de complementariedad entre políticas explícitas e implícitas, y entre las distintas instituciones de apoyo a la innovación (eficiencia sistémica) (Crespi *et al.*, 2014). Por último, para la implementación, uno de los aspectos que estos autores señalan es la importancia de contar con herramientas y procesos ágiles, transparentes y de calidad en la formulación y gestión de programas o instrumentos de CTI. Importan también la experimentación en el diseño y en la implementación (Breznitz y Ornston, 2013, en Crespi *et al.*, 2014), la formación de nuevos mercados (Mazzucato y Semienuk, 2017, en Crespi *et al.*, 2014) y el espacio para el “autodescubrimiento” de nuevos problemas, además de las capacidades de articulación y coordinación (Crespi *et al.*, 2014).

### 3. Sinopsis de las políticas de CTI en Uruguay

En Uruguay, las políticas de CTI se expandieron en las últimas décadas y la cantidad de instrumentos se quintuplicó de 2007 a 2019, aunque la mayoría de estos son horizontales

(Baptista, 2016; Bianchi, Bortagaray, Liurner y Magallán, 2021), a la vez que se densificó y diversificó la estructura del sistema asociado a estas políticas (Bianchi *et al.*, 2021).

En 2007 se dio un cambio sustantivo en la institucionalidad a través de la ley N.º 18.084 (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales [IMPO], 2007), que definió los cometidos y las competencias de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), a la vez que replanteó los del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) –fundado originalmente en 1959– y creó el Gabinete Ministerial de la Innovación. La coordinación de políticas e instrumentos resulta vital para un sistema de ciencia, tecnología e innovación, más aún si se busca fortalecer su vinculación con la resolución de problemas del desarrollo sustentable (Borrás y Edquist, 2013).

La investigación orientada a la resolución de problemas nacionales en sectores clave de la economía en Uruguay es promovida por diferentes instituciones. La Universidad de la República ha avanzado en este sentido, desde hace unas décadas, a través de convocatorias a proyectos de investigación en colaboración con organizaciones nacionales, como la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), la Administración Nacional de Puertos (ANP), la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), entre otras. El proceso establecido comenzó con un espacio de diálogo entre la comunidad académica y los actores demandantes de conocimiento, para arribar a una serie de problemas y necesidades de conocimiento, pero desde la construcción temprana y sostenida de vínculos de confianza y reconocimiento entre ellos (Cohanoff, Mederos y Simón, 2014).

La ANII también tiene varias ediciones en sus convocatorias a fondos sectoriales vinculados con el agro (Fondo Innovagro, junto con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria [INIA]), la salud (Fondo Sectorial de Salud), la

energía, la educación y la seguridad ciudadana (ANII, 2015). Por su parte, la investigación agropecuaria impulsada desde el INIA se orienta por problemas y oportunidades identificadas junto con los ámbitos privados y públicos. La participación de actores múltiples se da en distintas instancias de planificación estratégica, así como en los consejos asesores regionales y en los grupos de trabajo. El Fondo Innovagro es cofinanciado con la ANII y en algunos casos con participación de otras instituciones (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay [MGAP], Laboratorio Tecnológico del Uruguay [LATU] y demás). Se han financiado, también, fondos sectoriales con foco en la salud animal. Mediante los Fondos de Promoción de Tecnología Agropecuaria (FPTA) se han promovido llamados de investigación y de transferencia de tecnología y coinnovación, con el involucramiento de diversos actores vinculados a las universidades (Universidad de la República [UDELAR], Universidad Católica del Uruguay [UCU], Universidad ORT y demás), institutos de investigación (Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable [IIBCE] e Institut Pasteur de Montevideo [IPMon], entre otros) y privados. En el Plan Estratégico que está culminando (2016-2021) se identificaron los principales desafíos –problemas y oportunidades– vinculados a los siete sistemas productivos que presenta el INIA: agrícola-ganadero, ganadería extensiva, forestal, arroz-ganadería, vegetal intensivo, familiar y lechero.

Estos ejemplos ilustran experiencias de políticas de CTI que relacionan y buscan responder a problemáticas sociales y productivas concretas. Pero este contexto tiene como encuadre uno más complejo, en el cual estas políticas en general quedan en un hiato con los otros dominios de las políticas públicas que hacen al desarrollo humano sustentable, como las ambientales, las industriales, las agropecuarias, las sociales y las de salud. Las políticas de CTI no son pensadas o diseñadas transversalmente y, a la vez, las de salud, ambiente, agro o industria rara vez acuden a alianzas con las de ciencia, tecnología e innovación como forma de

potenciar el rol del conocimiento y la innovación en las soluciones planteadas. Esta separación –en un doble sentido– constriñe el alcance de los resultados y genera esfuerzos paralelos, desaprovechando así la oportunidad de afianzar círculos virtuosos de desarrollo humano sustentable.

La transición hacia instrumentos más complejos, que simultáneamente contemplen el avance a la construcción de capacidades de CTI, la sustentabilidad ambiental y la inclusión social, es parte de la propuesta de estas políticas transformativas, como complemento de los enfoques de política apoyados en I+D y de los sistémicos, apuntando a la transformación de las sociedades en la cual la innovación es una forma de funcionamiento y de búsqueda a nivel del sistema de CTI, tomando como norte la agenda de desarrollo sustentable. Para que el proceso de innovación alcance estas metas es necesario que sea inclusivo, experimental y que busque cambiar la dirección de los sistemas sociotécnicos en todas sus dimensiones. Para eso es clave no solo el involucramiento activo en las políticas de CTI, sino también en la política (*politics*) (Schot y Steinmueller, 2018). Más aún, la agencia de los individuos para situarse y actuar frente a los cambios –y en particular la dirección hacia donde encaminarlos– es una cuestión fundamental (Kaplinksy, 2021).

Una de las dimensiones subyacentes a esta discusión, y clave para avanzar en la dirección propuesta, es la del uso del conocimiento y en particular la de la relación entre conocimiento y política. Hace ya unas cuantas décadas, Weiss señalaba las distintas dinámicas que atraviesan a la relación investigación y políticas (Weiss, 1979)<sup>3</sup>. En el

---

<sup>3</sup> Esta pregunta sobre las vinculaciones entre conocimiento, investigación y uso es objeto de preocupación y análisis desde distintas disciplinas y enfoques, incluyendo al propio campo del estudio de las políticas públicas en general, de la ciencia, la tecnología y la innovación, y el de la evaluación, hasta llegar también al de la cooperación internacional y su preocupación por la utilidad de los resultados que se apoyan desde las agencias, como el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas del inglés International Development Research Centre), de Canadá, y el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, por sus siglas del inglés Over-

caso del conocimiento vinculado a las ciencias sociales, se identifican tres posibles usos desde el ámbito de la toma de decisión: a) uno instrumental, en el cual el conocimiento académico sirve directamente para resolver problemas de políticas; b) uno conceptual o de “iluminación” (*enlightenment*), en el cual los avances conceptuales de la investigación en ciencias sociales permean el ámbito de las políticas públicas, contribuyendo a cambiar abordajes, conceptualizaciones o los términos del debate en temas específicos, y c) uno simbólico, estratégico o de legitimidad, a través del cual la investigación se utiliza para apoyar una postura pre-determinada en los tomadores de decisión o para legitimar visiones existentes, incluyendo también un uso táctico que no se vincula con el contenido de la investigación sino con el procedimiento para darles más prestigio a las políticas (Snoeck, Sutz, Cohanoff y Gras, 2010). El estudio empírico realizado por Snoeck *et al.* (2010) en distintos países de la región sobre este nexo entre investigación en ciencias sociales y humanidades, y el uso del conocimiento en el ámbito de las políticas públicas, muestra el interés explícito de la comunidad académica de contribuir con su trabajo en el proceso de toma de decisión y su percepción de haber logrado algún tipo de influencia en el desarrollo de las políticas, y que los caminos a través de los cuales logran influir son conceptuales y vía la movilidad de personas que transitan entre estos ámbitos. Estos caminos están lejos de ser directos, ordenados o lineales, ya que se constituyen en interconexiones desordenadas, con idas y vueltas, como también lo planteara antes Weiss (1979) (Snoeck *et al.*, 2010).

Para el mundo, y por supuesto para Uruguay, el COVID-19 significó un quiebre en varios sentidos. Uno de estos fue la necesidad de apelar y convocar a la ciencia a un primer plano, de la mano con las políticas. Siguiendo la categorización de Weiss (1979), parece plausible plantear

---

seas Development Institute), de Reino Unido, entre otros. En este trabajo se menciona ese aspecto, pero no se lo trata en profundidad.

que la ciencia sirvió y se utilizó en el país tanto instrumental como conceptualmente y también de modo táctico, dependiendo del momento y las circunstancias sanitarias y políticas. Hubo emergencia, incertidumbre, falta de soluciones ya existentes y de disponibilidad de recursos, simultaneidad en la emergencia del problema a nivel global y urgencia para afrontar la cuestión sanitaria. También, una comunidad académica fuertemente vinculada a nivel nacional e internacional, espacios y trayectorias de interacción inter-institucional que estaban probados y afianzados, confianza a nivel de estos ámbitos y un clarísimo interés de servir al país. Además, liderazgo científico, en clave de difusión-divulgación y cercanía con la sociedad y la problemática en puerta, y legitimidad y reconocimiento en la comunidad académica con el grupo conformado. Este conjunto jugó un rol vital para la resolución del problema del COVID-19 y lo hizo desde una postura que integró múltiples aristas: la de los “científicos puros”, reconocidos y valorados por sus pares; la de “árbitro científico”, con capacidad para además interactuar con la élite política y la ciudadanía; la de “intermediarios honestos”, que contribuyen a traducir y expandir las opciones disponibles para los tomadores de decisión, y la de “defensores del tema”, que reducen el universo de lo posible para una planificación con opciones específicas (Pielke, 2012).

## **4. Políticas públicas, pandemia de COVID-19 y ciencia en Uruguay**

### **4.1. La idea de creación y conformación del GACH**

El día que surgieron los primeros casos de COVID-19 en Uruguay, el 13 de marzo de 2020, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y su presidente en aquel entonces, Hugo Odizzio, convocaron a una reunión virtual con un grupo

de referentes con la idea de generar un grupo científico con fuerte reconocimiento y calificación para estimar lo que podría ocurrir con la pandemia en el país. A partir de allí, y en base a contactos institucionales y personales, se conformó ese grupo que incluía como integrante al bioquímico y científico biomédico Rafael Radi (académico uruguayo de prestigio internacional, presidente de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay), a quien luego se le ofreció la coordinación del equipo. Así, Radi aceptó la propuesta con el planteo de incluir cuatro dimensiones en el trabajo: a) la sanitaria, b) la económica, c) la socioeducativa y d) la vinculada a ciencia de datos y modelos predictivos (Gatti, Núñez y Santos, 2020).

El diseño del Grupo Asesor, su constitución y su dinámica de funcionamiento parecen ser parte importante de la clave y la justificación del alcance, la notoriedad, la legitimidad, la confianza y la rigurosidad con los cuales fue asociado. Desde la perspectiva de los integrantes que lo coordinaron, algunos de estos factores fueron (Cohen, 2021):

- a. Metodología de trabajo muy bien estructurada.
- b. Fértil interdisciplinariedad de la trama del grupo.
- c. Constatación de impactar realmente en la vida de la población.
- d. Identificación de una fuerte valoración de la sociedad, que servía para calibrar la relevancia del trabajo en un contexto muy exigente e incierto.
- e. Proyección de un grupo en el cual no se permeaban divisiones ideológicas.
- f. La primacía de lo científico por encima de lo político (poder “asesorar sin tener interferencias”).
- g. Que el GACH “se construyó de adentro hacia fuera y de lo pequeño hacia lo grande”, a través de círculos concéntricos, y con un fuerte y estrecho vínculo respecto de la calidad del vínculo en el círculo concéntrico más pequeño, entre los tres coordinadores.

- h. La confianza y el liderazgo de Radi como coordinador general en todos los niveles del grupo: “Voz de independencia, de mesura y de un justo punto medio”.
- i. “En un país que no genera unanimidades [nos dimos cuenta de que] era casi una unanimidad el apoyo y el cariño [recibido]”.

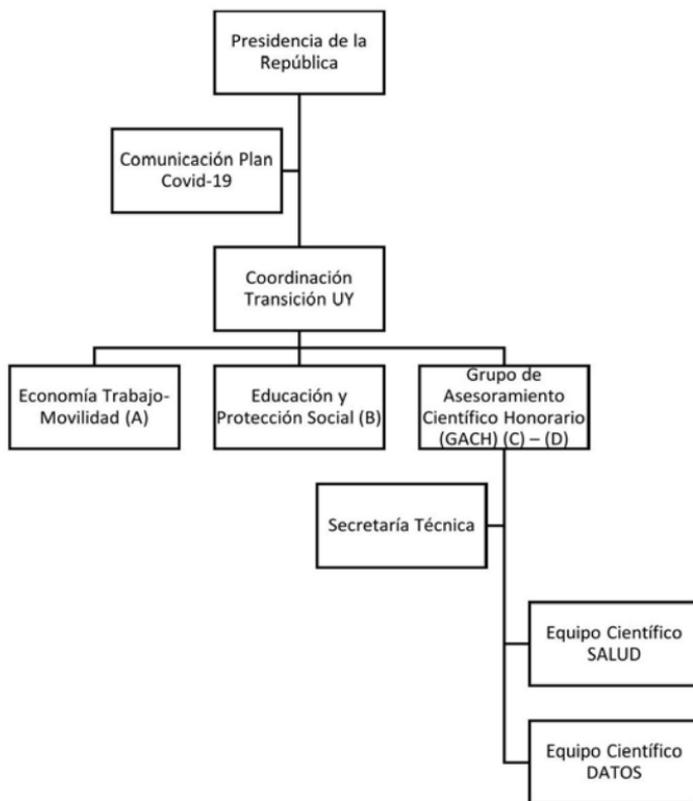
Gatti *et al.* (2020) identifican algunas características que explican el alcance del GACH en su legitimidad, aprobación, visibilidad y apoyo:

- a. Alta calificación y reconocimiento científico.
- b. Multidimensionalidad, reflejada en la conformación del equipo.
- c. Selección de los integrantes.

Una de las fortalezas del diseño institucional en torno al GACH parecería ser la autonomía con que este grupo funcionó, con la primacía de recursos cognitivos o mentales, recursos humanos, artefactuales e infraestructura, quedando reservada para otros espacios la movilización de recursos monetarios y legales, por ejemplo (Avelino y Rotmans, 2011; Dente Dente y Subirats, 2014). De todos modos, esta lectura es engañosa porque si bien la labor fue honoraria, y este aspecto facilitó y dejó de lado posibles tensiones, detrás de ese carácter, para el gobierno hubo recursos económicos cuantiosos a cargo de las instituciones donde se desempeñan los integrantes del grupo, como las universidades, en particular la UDELAR, el IPMon, el IIBCE y la ORT.

La figura a continuación ilustra la estructura de la vinculación GACH-Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Diagrama 1: Estructura de funcionamiento del GACH



Fuente: Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2020).

#### 4.2. Rasgos transformativos en la puesta en marcha del GACH y su rol en las políticas

Dentro de los rasgos transformativos de las políticas se plantean la direccionalidad, la participación, el aprendizaje y la experimentación, y la interdisciplinariedad.

La idea de la dirección de las políticas de CTI y su orientación hacia el desarrollo humano sustentable interpela y convoca la discusión sobre la cuestión de los efectos de estos procesos y su carácter no neutral. La dirección del desarrollo es un tema clave de discusión que subyace a esta idea de agenda transformativa de ciencia, tecnología e innovación. A qué dirección apunta, hacia dónde dirige los esfuerzos y en qué agenda se basa a la hora de apoyar conocimiento e innovación son algunos de los aspectos planteados a través de la discusión sobre la direccionalidad, que desde el estudio de las políticas de CTI tiene una acumulación considerable (R. Arocena y Sutz, 2009; Arond *et al.*, 2011; Bianco, Oliva, Sutz y Tomassini, 2010; Bortagaray y Gras, 2013; Bortagaray y Ordóñez-Matamoros, 2012; Cozzens y Sutz, 2012; Cozzens, Gatchair, Harari y Thakur, 2006; Freeman, 1991; Nelson, 1977, 2011; Stirling, O'Donovan y Ayre, 2018; Thomas, 2012). Algo similar ocurre con el lugar de la participación en el diseño, la implementación, la evaluación y el monitoreo de las políticas, aunque el alcance del concepto y el enfoque de la participación suele ser bastante más vago y problemático. ¿A qué se llama participación? ¿Es participación la asistencia de un grupo diverso de actores en una instancia puntual para colaborar en la definición de una agenda? Esta discusión ha concitado su estudio en el área de ciencia, tecnología y sociedad desde sus comienzos, en particular vinculada a la participación pública en problemas y controversias donde el conocimiento científico juega un rol clave (Joss y Durant, 1995; Nelkin y Pollak, 1979).

En el caso del COVID-19, la direccionalidad claramente estuvo impuesta por una realidad que no admitía muchas demoras y requería de convergencias y compromisos claros. Esta nitidez en la dirección en que ciencia, tecnología e innovación fueron convocadas sirvió de factor aglutinante y de norte bien definido. En cuanto a la participación, el espacio del GACH fue un ámbito de expertos científicos y académicos signado por la interdisciplinariedad, aunque –como se aprecia en el Cuadro

1– la multiplicidad de disciplinas involucradas mayormente convergía en el área de la salud humana y la ciencia de datos. Un análisis más en profundidad requeriría analizar este proceso a la luz de la participación en al menos tres dimensiones: quiénes participaron (públicos implicados), cómo se dio el intercambio de información y cómo se tomaron las decisiones en el proceso, y cómo fue el vínculo entre el proceso y la toma de decisiones (Fung, 2003). Para analizar el tipo de proceso participativo ayuda pensar en los siguientes aspectos: la apertura del proceso para dar lugar a la participación de quienes estén interesados, el espacio para la participación de actores implicados, la participación de ciudadanos no implicados o integrantes del “público general” y la posibilidad de contar con procesos mixtos (con implicados y no implicados) o procesos eslabonados con distintos públicos deliberantes (Kahane, Loftson, Herriman y Hardy, 2013; Lázaro, Bortagaray y Stuhldreher, 2018; Lázaro, Bortagaray, Trimble y Zurbriggen, 2021).

Como se aprecia en el cuadro a continuación, la composición del GACH muestra interdisciplinariedad en las áreas biológicas, de la salud y científico-tecnológicas. Las ciencias sociales intervinieron en forma más restringida. La estructura y organización del grupo también indican una arquitectura con nodos fuertes y, a su vez, una base también amplia.

A nivel de aprendizaje y experimentación, la puesta en marcha de las distintas acciones vinculadas a la estrategia de combate al COVID-19 ha estado marcada por el aprendizaje y la experimentación de medidas y políticas. El diseño y la implementación de acciones en los distintos ámbitos ha constituido un laboratorio con múltiples aprendizajes. También, a nivel de las políticas públicas (Mytelka y Smith, 2002).

La anticipación de resultados y efectos parte de los rasgos constitutivos de la política transformativa; en el caso del COVID-19, fue muy limitada. Sin embargo, como se aprecia en la conformación del grupo, la modelización y la proyección de escenarios fueron pilares fundamentales.

**Cuadro 1: Estructura y composición del GACH**

Planificación de salud, asistencia y prevención	Coordinación general	Bioquímico, médico		
		Coordinador del grupo	Médico gastroenterólogo	
			Grupo coordinador principal	Estadístico
				Neuropediatra
				Médico otorrinolaringólogo
				Médico intensivista
		Médico laboral		
		Cocoordinadores	Infectóloga, epidemióloga pediátrica	
			Médico internista	
			Médico neonatólogo	
			Odontóloga	
		Aspectos biomédicos básicos	Estadístico	
			Médico y biofísico	
			Virólogo	
			Epidemióloga	
			Microbióloga	
			Inmunólogo	
Atención primaria	Virólogo			
	Neuropediatra			
	Geriatra			
	Medicina preventiva			
	Infectólogo pediatra			
	Ginecólogo			
	Nutrición			
	Medicina laboral			
Internista				

				Pediatra
				Medicina familiar
				Enfermería
				Infectóloga, epidemióloga pediátrica
				Odontóloga
				Medicina familiar
			Especialistas	Médico otorrinolaringólogo
				Cuidados paliativos
				Médico internista, neumólogo
				Infectólogo
				Médico internista, hematólogo
				Psiquiatra
				Cirujano
				Cientista social
			Equipo intensivo	Médico intensivista
				Médico neonatólogo
				Nurse intensivista
				Médico intensivista
				Médico nefrólogo
			Medicina legal y derechos humanos	Médico laboral

Fuente: Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2020). <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/integrantes-del-grupo-asesor-cientifico-honorario-gach>.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Consultado el 9 de setiembre de 2021.

### 4.3. Aprendizajes y funcionamiento sistémico para el desarrollo

Las capacidades construidas a lo largo del tiempo y consolidadas en las últimas décadas fueron los pilares de la respuesta científica y tecnológica al COVID-19 en Uruguay. A nivel de la UDELAR, la política de construcción de capacidades en distintas regiones del país que se afianzó a partir del 2007 fue fundamental en esta historia.

A modo de ilustración, el Laboratorio de Virología Molecular P3 del Centro Universitario Regional (CENUR) Litoral Norte, instalado en 2010 en la sede de Salto de la UDELAR, sirvió de referencia como único laboratorio P3 en todo el país. Entre el 31 de marzo de 2020 y el 15 de marzo de 2021, desde allí se realizaron aproximadamente 12.000 tests de RT-PCR (del inglés Reverse Transcription – Polymerase Chain Reaction o reacción en cadena de la polimerasa con transcripción inversa), que cubrieron Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro, y también Tacuarembó y Rivera. A partir del 15 de marzo de 2021 se concentró en el trabajo con muestras positivas para el virus SARS-CoV-2 (síndrome respiratorio agudo severo coronavirus 2) en el marco del Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI, integrado por la UDELAR, el IPMon, el Sanatorio Americano y el Ministerio de Salud Pública de Uruguay), para estudiar las variantes genéticas del patógeno para el norte y litoral del país en el laboratorio de Salto, con más 2.000 muestras analizadas<sup>5</sup>.

Conocimiento e innovación delinearon las estrategias para atravesar esta ruta de emergencia. Uno de los pilares de la serie de conquistas que marcaron esta historia fue la estrecha y comprometida colaboración entre los distintos espacios de producción de conocimiento del país. Las capacidades construidas a lo largo de los últimos años desde la UDELAR, el IPMon, el IIBCE y el INIA consolidaron una

---

<sup>5</sup> Con base en información provista por R. Colina (2021).

red de aliados insustituibles cuya interacción y cooperación son un rasgo insoslayable detrás de las conquistas alcanzadas durante este proceso.

Las demandas emergentes para resolver problemas acuciantes –como la ausencia de kits de diagnóstico y la necesidad de introducir un sistema de vigilancia y seguimiento en todo el país, entre otras– crearon las condiciones y el sentido de urgencia para alinear las capacidades de ciencia y tecnología entre los distintos colectivos en la búsqueda de soluciones, incluyendo la comunidad académica, actores del sector productivo, el gobierno y la sociedad. Se configuró un escenario que debía dar respuesta a la urgente crisis planteada. Sin dudas, en este sentido no hubo anticipación alguna.

Otra enseñanza de esta experiencia es que las plataformas científico-tecnológicas con equipos humanos de primer nivel e infraestructuras que fueron movilizadas para dar respuesta a las necesidades surgidas por el COVID-19 son fruto de décadas de construcción sostenida. Con relación a la UDELAR, la apuesta por la descentralización y el desarrollo de capacidades en los distintos territorios en sintonía con los sistemas socioproductivos de las distintas regiones lleva más de una década. En igual sentido, la formación de médicos en el exterior, el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), la creación del IPMon, la acumulación en institutos como el IIBCE o el INIA, la Universidad Tecnológica, la creación de nuevas carreras en universidades privadas (UCU, ORT y Universidad de Montevideo [UM]) son parte de una trama institucional muy asimétrica y todavía concentrada, pero que se ha densificado sustantivamente en las últimas décadas. Esta experiencia también dejó en evidencia que es inconducente la tendencia a clasificar el conocimiento según sea aplicado o básico. Sí importa la calidad de este conocimiento, su capacidad de respuesta y su articulación interdisciplinar a nivel tanto local como global. Y en este concierto que funcionó orquestadamente fue clave también el rol de los poderes públicos

para habilitar y reglamentar las condiciones para dar lugar a productos y procesos tecnológicos desarrollados endógenamente, incorporando la ciencia de datos en vista de generar modelos predictivos acerca del desarrollo de la pandemia.

Queda además el aprendizaje de los diferentes roles que tienen quienes gobiernan y asesoran e informan las políticas desde la ciencia. Como señala Ribeiro, este vínculo tan cercano que se dio entre la toma de decisiones y las áreas del conocimiento científico ha redundado en una nueva visibilidad para la ciencia, que ha convertido a estas personas en figuras cotidianas que pasaron a integrar los hogares uruguayos (Ribeiro, 2021). El GACH no fue convocado para actuar en la lógica de un gobierno de científicos, sino como asesores del gobierno, en un ámbito en el cual el límite entre ciencia y política estaba nítidamente definido en un contexto relativamente hostil para los vínculos entre ambas disciplinas (Caetano, 2021).

## 5. Reflexiones finales

Los problemas y desafíos imperantes requieren un abordaje acorde, en el cual los recursos, saberes y esfuerzos se orienten coordinadamente. El COVID-19 actuó como catalizador a través de un problema urgente, incierto y dramático que originó una misión clara de salud pública, en primer lugar, y que requirió una respuesta concertada, convergente y unánime. Ahora, la pregunta y el desafío es cómo se hace para gestar cambios más permanentes a partir de esos aprendizajes. Cómo se orienta proactivamente el sistema de ciencia, tecnología e innovación de Uruguay para la resolución de los desafíos del desarrollo humano sustentable. Esta experiencia puede quedar como un ejemplo virtuoso, pero pasajero, o servir como semilla de cambio para una política de CTI en estrecha cercanía y coordinación con los problemas del desarrollo. Las encrucijadas que hay por

delante como país involucran al menos tres retos: el primero está relacionado con la generación de riqueza, agregado y captura de valor, diversificación de la matriz productiva y productividad; el segundo se relaciona con la desigualdad y la inclusión social, y el tercero está dado por lo ambiental (Alatorre y Porcile, 2021; Deagosto, 2020; Pascale, 2021). El dilema de cómo reducir la desigualdad debe vincularse con las preguntas de innovación y creación de riqueza, articulando el interés y el estudio por la inclusión social y las reformas del estado de bienestar asociados al problema de la desigualdad, con la preocupación por la productividad y las políticas de innovación que afectan el emprendimiento. Estas comunidades y discusiones deben integrarse en una visión de creación colectiva de valor (Mazzucato, 2021).

La relevancia de la interdependencia entre salud humana, animal y ambiental quedó bien presente con esta crisis causada por el COVID-19. Del mismo modo, existe una conciencia cada vez mayor sobre la importancia de contemplar los aspectos ambientales por razones tanto éticas y filosóficas como otras más pragmáticas, vinculadas a los nichos comerciales a los que puede acceder Uruguay y a la relación del ambiente saludable con el turismo. Estos tres retos se deberían concebir en forma relacionada e interdependiente, fundamentales para una consolidación democrática.

La superación de la desigualdad y la generación de riqueza, así como las utopías de movilidad social y de justicia social (Gerchunoff, 2020) son factores claves que inciden en la conformación de procesos transformativos densos, complejos, profundos y direccionados en un contexto en el cual se debe superar la trampa de los ingresos medios, donde la transformación productiva hacia actividades más complejas es pilar de la sostenibilidad del crecimiento en una apuesta por el desarrollo de nuevos sectores y actividades con productividad creciente (Bianchi, Isabella y Picasso, 2020).

Para qué, qué, cómo y quién son preguntas para incorporar en los estudios de las políticas para dar lugar a la importancia de los procesos de transformación hacia

sociedades más sostenibles (Kaplinsky, 2021). Además de preguntas fundamentales como ¿por qué cambiar? (justificación), ¿hacia dónde? (visión) y ¿qué debemos hacer para lograr la visión? (cómo), importa motivar el proceso y sus dinámicas, posibles tensiones y contradicciones, por ejemplo, entre sostenibilidad ambiental, económica y social, y la gestión de los *trade offs* o compensaciones entre –por caso– actividades que generan riqueza pero dañan severamente el ambiente. En este llamado a las transformaciones y a un nuevo rol de las políticas de CTI debemos cambiar nuestros estilos de vida y la distribución del poder, y permitir una mayor participación cívica (Pérez y Murray Leach, 2018).

En síntesis, la experiencia del COVID-19 y las estrategias públicas para enfrentarla sostenidas en conocimiento e innovación demostraron la enorme relevancia de nutrir la construcción de capacidades académicas, de invertir en formación e infraestructura científica, y de la mirada del largo plazo para hacer de la ciencia, la tecnología y la innovación pilares del desarrollo humano sostenible. Esta ha sido una historia con muchos matices, pero uno de sus rasgos más nítidos fue el que se construyó en torno al GACH y la oportunidad de valorar y visibilizar que como país se necesita cuidar y apostar por estas actividades, para generar dinámicas virtuosas entre ciencia, investigación e innovación y políticas, entre conocimiento y desarrollo. Si esta experiencia es aprovechada como un laboratorio para aprender a vincularlos de otro modo, generando esos espacios de encuentro, buscando las intersecciones no solo entre un mundo y el otro, sino también dentro de las distintas disciplinas e instituciones vinculadas a CTI, así como dentro de los distintos dominios de políticas públicas, o la registramos como una excepción más dentro de nuestra historia nacional, depende de nosotros, la sociedad y sus comunidades políticas, académicas y sociales. Este quizás nuevo escenario está atravesado por tres retos simultáneos: generar riqueza, disminuir la desigualdad y avanzar sustantivamente en la sostenibilidad ambiental. Eso requiere conformar

coaliciones para el cambio que integren una diversidad de actores y culturas, y en las cuales se defina claramente el porqué de la transformación, el qué, el cómo, el para quiénes y con quiénes se desplegarán estos procesos. En estas coaliciones es fundamental el aporte de los científicos y las ciencias para informar e influenciar las decisiones políticas, que finalmente serán responsabilidad de los decisores políticos elegidos democráticamente.

## Bibliografía

- AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN (ANII): “Fondos sectoriales Innovagro y Energía. Modalidades I y II”, en Informe de evaluación de instrumentos: documento de trabajo N.º 9, Montevideo, ANII, 2015.
- ALATORRE, J. E., Y PORCILE, G.: *De la crisis de la pandemia a la recuperación transformadora: un marco analítico y algunas simulaciones*, 2021. Recuperado de: <https://www.risepuy.org/post/dr-7-de-la-crisis-de-la-pandemia-a-la-recuperaci%C3%B3n-transformadora>.
- AROCENA, R.: *Conocimiento y poder en el desarrollo*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), 2019.
- AROCENA, R., Y SUTZ, J.: “Sistemas de innovación e inclusión social”, *Pensamiento Iberoamericano, Segunda Época*, 2 (5), 2009.
- AROND, E.; RODRÍGUEZ, I.; ARZA, V.; HERRERA, F., Y SÁNCHEZ-MEJÍA, M.: “Innovación, sustentabilidad, desarrollo e inclusión social: lecciones desde América Latina”, en Brighton: Social, Technological and Environmental Pathways to Sustainability (STEPS) Centre, 2011.

- AVELINO, F., Y ROTMANS, J.: "A dynamic conceptualization of power for sustainability research", *Journal of Cleaner Production*, 19, 796-804, 2011.
- BAPTISTA, B.: *Políticas de innovación en el Uruguay: pasado, presente y evidencias para pensar el futuro* (doctorado), Universidad de la República, Montevideo, 2016. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8087/1/TD\\_BaptistaBel%2b%20n.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8087/1/TD_BaptistaBel%2b%20n.pdf).
- BÉRTOLA, L., Y WILLIAMSON, J.: "Ciclos y tendencias de la desigualdad a largo plazo y su reciente disminución en América Latina", en L. Bértola y J. Williamson (eds.), *La fractura: pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)-LAB, 2016.
- BIANCHI, C.; BORTAGARAY, I.; LIURNER, F., Y MAGALLÁN, E.: *Aportes de las políticas de ciencia, tecnología e innovación al desarrollo sustentable en el Uruguay del siglo XXI: principales desafíos para una agenda de transformación*, Serie Ideas para Agendas Emergentes (4), Montevideo, 2021.
- BIANCHI, C.; ISABELLA, F., Y PICASSO, S.: *La trampa de ingresos medios: nuevas exploraciones sobre sus determinantes*, 2020. Recuperado de: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-18-20-la-trampa-de-ingresos-medios-nuevas-exploraciones-sobre-sus-determinantes/publicacion/753/es/>.
- BIANCO, M.; OLIVA, E.; SUTZ, J., Y TOMASSINI, C.: *Investigación orientada a la inclusión social: complejidades y desafíos para el contrato social de la ciencia en contextos de subdesarrollo*, paper presented en Asociación Latinoamericana de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (Esocite) 2010-VIII Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Buenos Aires, 20-23 de julio de 2010. Recuperado de [https://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/congresos/articulo\\_bianco-oliva-sutz-tomassini.pdf](https://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/congresos/articulo_bianco-oliva-sutz-tomassini.pdf).

- BIGGERI, M.; CLARK, D. A.; FERRANNINI, A., Y MAURO, V.: “Tracking the SDGs in an ‘integrated manner’: a proposal for a new index to capture synergies and trade-offs between and within goals”, *World Development*, 122, 628-647, 2019.
- BORRÁS, S., Y EDQUIST, C.: “The choice of innovation policy instruments”, *Technological Forecasting and Social Change* 80, 1513-1522, 2013.
- BORTAGARAY, I., Y GRAS, N.: “Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo inclusivo: tendencias cambiantes en América del Sur”, en G. Crespi y G. Dutrenit (eds.), *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: la experiencia latinoamericana*, 263-291, México D. F., Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC-Latin American Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building Systems (LALICS), 2013.
- BORTAGARAY, I., Y ORDÓÑEZ-MATAMOROS, G.: “Introduction to the special issue of the review of policy research: innovation, innovation policy and social inclusion in developing countries”, *Review of Policy Research* 29 (6), 669-671, 2012.
- BREZNITZ, D., Y ORNSTON, D.: “The revolutionary power of peripheral agencies: explaining radical policy innovation in Finland and Israel”, *Comparative Political Studies* 46, 1219-1245, 2013.
- CAETANO, G.: “El laboratorio de un mejor Uruguay”, en P. Cohen (ed.), *Todo un país detrás: el GACH o los 450 días en que la política redescubrió a la ciencia*, Montevideo, El País, 2021.
- CASAS, R.: *¿Por qué elaborar e implementar políticas públicas de CTI orientadas a la inclusión social?*, 2021. Recuperado de <https://www.pcti.uy>.
- COHANOFF, C.; MEDEROS, L., Y SIMÓN, L.: “La universidad vinculada y sus desafíos”, en M. Bianco y J. Sutz (eds.), *Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República: aciertos, dudas y aprendizajes*,

- 85-106, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Trilce, 2014.
- COHEN, P.: *Todo un país detrás: el GACH o los 450 días en que la política redescubrió a la ciencia*, Montevideo, El País, 2021.
- COZZENS, S. E.; GATCHAIR, S.; HARARI, E., Y THAKUR, D.: *Distributional assessment of emerging technologies: a framework for analysis*, paper presentado en GLOBELICS Conference, Trivandrum, Kerala, 2006.
- COZZENS, S. E., Y SUTZ, J.: "Innovation in informal settings: a research agenda", en International Development Research Centre (IDRC), 2012.
- CRESPI, G.; MAFFIOLI, A., Y RESTELLETTI, A.: "Invirtiendo en ideas: políticas de estímulo a la innovación", en E. Fernández Arias, G. Crespi y E. Stein (eds.), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014.
- DEAGOSTO, G.: "Martín Rama: el 'distinto' de la economía que extrajo, desde el tango, la esencia del país de los vivos", *La Diaria*, 2020.
- DENTE, B., Y SUBIRATS, J.: *Decisiones públicas: análisis y estudios de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2014.
- ERGAS, H.: *The importance of technology policy: economic policy and technological performance*, 51-96, 1987.
- FAJNZYLBER, F.: "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío', comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL* 60, 1989.
- FREEMAN, C.: "Technology, progress and the quality of life", *Science and Public Policy* 18 (6), 407-418, 1991.
- FUNG, A.: "Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences", *Journal of Political Philosophy* 11 (3), 338-367, 2003.
- FURTADO, C.: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Río do Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

- FURTADO, C.: *Economic development of Latin America: a survey from colonial times to the Cuban Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- GATTI, L.; NÚÑEZ, V., Y SANTOS, P.: *El GACH en perspectiva: una mirada desde la historia reciente al desarrollo institucional en ciencia, tecnología e innovación en el Uruguay* (maestría), Universidad de la República, Montevideo, 2020. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27247/1/EI%20GACH%20en%20perspectiva\\_Gatti\\_Nuñez\\_Santos.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27247/1/EI%20GACH%20en%20perspectiva_Gatti_Nuñez_Santos.pdf).
- GEELS, F.: "Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study", *Research Policy* 31 (8), 1257-1274, 2002.
- GERCHUNOFF, P.: Una nueva justicia social para un nuevo patrón de crecimiento: el nudo argentino, *Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur*, 2020.
- GIULIANI, E.: "Regulating global capitalist amid rampant corporate wrongdoing: reply to "Three frames for innovation policy"", *Research Policy* 47 (9), 1577-1582, 2018.
- HERRERA, A.: "Los determinantes sociales de la política científica de América Latina: política científica explícita y política científica implícita", *Redes Revista de Estudios Sociales de la Ciencia* 2 (5), 117-131, 1975.
- HIRSCHMAN, A.: *Latin American issues: essays and comments*, Nueva York, The Twentieth Century Press, 1961.
- JOSS, S., Y DURANT, J.: "The UK national consensus conference on plant biotechnology", *Public Understanding of Science* 4, 195-204, 1995.
- KAHANE, D.; LOPTSON, K.; HERRIMAN, J., Y HARDY, M.: "Stakeholder and citizen roles in public deliberation", *Journal of Public Deliberation* 9 (2), 2, 1995.
- KAPLINKSY, R.: *Sustainable futures: an agenda for action*, Wiley, 2021.
- KEYS, P. W.; GALAZ, V.; DYER, M.; MATTHEWS, N.; FOLKE, C.; NYSTRÖM, M., Y CORNELL, S. E.: "Anthropocene risk", *Nature Sustainability* 2, 667-673, 2019.

- KLERKX, L., Y BEGEMANN, S.: "Supporting food systems transformation: the what, why, who, where and how of mission-oriented agricultural innovation systems", *Agricultural Systems* 184, 102901, 2020.
- LÁZARO, M.; BORTAGARAY, I., Y STUHLBREHER, A.: *Imaginando el futuro de Tacuarembó*, 2018. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/333451081\\_Imaginando\\_el\\_futuro\\_en\\_Tacuarembó\\_Dialogo\\_Ciudadano\\_sobre\\_Desarrollo](https://www.researchgate.net/publication/333451081_Imaginando_el_futuro_en_Tacuarembó_Dialogo_Ciudadano_sobre_Desarrollo).
- LÁZARO, M.; BORTAGARAY, I.; TRIMBLE, M., Y ZURBRIGGEN, C.: "Citizen deliberation in the context of Uruguay's first National Water Plan", *Water Policy* 23, 487-502, 2021.
- LEMERCHAND, G.: "Latin America", en UNESCO (ed.), *UNESCO Science Report: Towards 2030*, París, 2015.
- LEY N.º 18.084, 2007.
- MARKARD, J.; RAVEN, B., Y TRUFFER, B.: "Sustainability transitions: an emerging field of research and its prospects", *Research Policy* 41, 955-967, 2012.
- MAZZUCATO, M.: *Misión Economía*, Editorial Taurus, 2021.
- MAZZUCATO, M., Y SEMIENUK, G.: "Public financing of innovation: new questions", *Oxford Review of Economic Policy* 33 (1), 24-48, 2017.
- MERCADO, A., Y CASAS, R.: "Introducción", en R. Casas y A. Mercado (eds.), *Mirada iberoamericana a las políticas de ciencia, tecnología e innovación: perspectivas comparadas*, 11-38, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)-Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), 2015.
- MYTELKA, L. K., Y SMITH, K.: "Policy learning and innovation theory: an interactive and co-evolving process", *Research Policy* 31 (8-9), 1467-1479, 2002.
- NELKIN, D., Y POLLAK, M.: "Public participation in technology decisions", *Technology Review* 81, 55-64, 1979.

- NELSON, R. R.: *The moon and the ghetto: an essay on public policy analysis*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 1977.
- NELSON, R. R.: “The moon and the ghetto revisited”, *Science and Public Policy* 38 (9), 681-690, 2011.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: “Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe”, en Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas, 2016.
- PADILLA-PÉREZ, R., Y GAUDIN, Y.: “Science, technology and innovation policies in small and developing economies: the case of Central America”, *Research Policy* 43, 749-759, 2014.
- PASCALE, R.: *Del freno al impulso*, Montevideo, Editorial Planeta, 2021.
- PÉREZ, C., Y MURRAY LEACH, T.: *A smart green “european way of life”: the path for Growth, Jobs and Wellbeing, beyond the technological revolution*, 2018. Recuperado de [http://beyondthetechrevolution.com/wp-content/uploads/2014/10/BTTR\\_WP\\_2018-1.pdf](http://beyondthetechrevolution.com/wp-content/uploads/2014/10/BTTR_WP_2018-1.pdf).
- PIELKE, R. A. J.: *The honest broker: making sense of science in policy and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- PREBISCH, R.: “Commercial policy in the underdeveloped countries”, *American Economic Review* 49, 251-273, 1959.
- PREBISCH, R.: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: *Grupo Asesor Científico Honorario*, 2020. Recuperado de: [https://medios.presidencia.gub.uy/tav\\_portal/2020/noticias/AG\\_280/Informe\\_GACH.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2020/noticias/AG_280/Informe_GACH.pdf).
- RIBEIRO, A.: “Los saberes y los tiempos”, en P. Cohen (ed.), *Todo un país detrás: el GACH o los 450 días en que la política redescubrió a la ciencia*, Montevideo, El País, 2021.

- RIP, A., Y KEMP, R.: “Technological change”, en S. Rayner y E. L. Malone (eds.), *Human choice and climate change: resources and technologies*, 327-399, Columbus, Battelle Press, 1998.
- RIVAS, G.; ROVIRA, S., Y SCOTTO, S.: “Reformas a la institucionalidad de apoyo a la innovación en América Latina: antecedentes y lecciones de estudios de caso”, en G. Rivas y S. Rovira (eds.), *Nuevas instituciones para la innovación: prácticas y experiencias en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
- SAGASTI, F.: *Ciencia, tecnología, innovación: políticas para América Latina*, Lima y México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- SCHOT, J., Y STEINMUELLER, E.: “Framing innovation policy for transformative change: innovation policy 3.0”, en Brighton, Science Policy Research Unit (SPRU), 2016.
- SCHOT, J., Y STEINMUELLER, E.: “Three frames of innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change”, *Research Policy* 47, 1554-1567, 2018.
- SNOECK, M.; SUTZ, J.; COHANOFF, C., Y GRAS, N.: “Social sciences and humanities (SSH) research and science, technology and innovation (STI) policy making in Latin America: a nexus perception study”, en Montevideo, European Union and Latin American and Caribbean Countries Knowledge Society (EULAKS)-Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), 2010.
- STIRLING, A.; O'DONOVAN, C., Y AYRE, B.: “Which way?, who says?, why?: questions on the multiple directions of social progress”, en *Technology Stories*, The Society for the History of Technology, 2018.
- SUTZ, J., Y BÉRTOLA, L.: *Ciencia, tecnología e innovación para un nuevo desarrollo: una propuesta heterodoxa en tiempos de crisis global*, 2020. Recuperado de: <https://citinde.ei.udelar.edu.uy/>.
- THOMAS, H.: “Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas

tecnológicos sociales, problemas conceptuales y soluciones estratégicas”, en H. Thomas, G. Santos y M. Fressoli (eds.), *Tecnología, desarrollo y democracia: nueve estudios sobre dinámicas sociotécnicas de exclusión/inclusión social*, Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT), 2012.

VÉLEZ AGUDELO, M. I.; CHAVARRO BOHÓRQUEZ, D. A.; HERNÁNDEZ TASCO, A.; NIÑO MENDIETA, Á. M.; TOVAR NARVAÉZ, G. E., Y MONTENEGRO TRUJILLO, I. C.: *Libro Verde 2030: política nacional de ciencia e innovación para el desarrollo sostenible*, en Bogotá, COLCIENCIAS, 2018.

WEISS, C.: “The many meanings of research utilization”, *Public Administration Review* 39 (5), 426-431, 1979.

# El Grupo de Estudio y Trabajo en Políticas Agropecuarias (GETPA)

*Una experiencia interdisciplinaria de análisis y aportes a las políticas públicas en la Facultad de Agronomía de la UBA*

GIMENA CAMARERO, JULIÁN MONKES, JOAQUÍN PÉREZ MARTÍN  
Y PATRICIO STRACCIA

## 1. Introducción

El presente capítulo analiza la creación y la trayectoria del Grupo de Estudio y Trabajo en Políticas Agropecuarias (GETPA) de la Facultad de Agronomía de la UBA, como un espacio interdisciplinario interclaustrado que fue gestándose a partir de diversos hitos de la discusión en políticas agropecuarias y que funciona desde 2019. A lo largo de las siguientes páginas se presenta, en primer lugar, una breve caracterización del abordaje teórico que desde el GETPA se ha ido adoptando respecto de lo que se entiende como política pública. A continuación se caracterizan e identifican los principales hitos que en el marco de la discusión política agropecuaria fueron dando lugar a la creación del GETPA. Para finalizar se brindan la perspectiva y la experiencia del GETPA, antes de cerrar el capítulo con las principales reflexiones que han surgido a lo largo de su escritura.

En línea con una ya clásica definición de Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]), entendemos a la política pública como los “conjuntos de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado

en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (p. 112).

Esta definición es complementaria a la postulada por Subirats *et al.* (2008), según quienes “toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental [y que] representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (p. 33).

Ambas postulaciones dejan entrever que la política pública no es únicamente la “toma de posición” estatal sobre una situación socialmente problematizada, sino fundamentalmente un proceso (Muller, 2006; Roth-Deubel, 2008). Cómo se construye socialmente ese problema, qué alternativas son definidas como posibles –y cuáles son efectivamente seleccionadas– y qué instrumentos de política son deseables para alcanzar los objetivos definidos, entre otras dimensiones, también constituyen parte del proceso de producción de una política pública.

A su vez, toda “toma de posición” por parte del Estado no es aislada, uniforme ni permanente: las políticas públicas son procesos situados en contextos espacio-temporales singulares, son nudos en un tejido social que se destacan dentro de una secuencia más amplia de interacciones. Y es que los múltiples agentes estatales (y ya no “el Estado” como *res* [“cosa”] monolítica) no juegan solos, aun cuando ocupen posiciones predominantes en estas arenas: en toda política pública hay actores de la sociedad civil que se encuentran atravesados por la problemática a tratar y que también inciden en el proceso, relacionándose con los actores estatales e influyendo en su definición. Estas relaciones pueden ser de cooperación o de antagonismo, según la complementariedad o la contradicción entre los intereses de cada uno. Así, en su conjunto, las políticas públicas son los resultados dinámicos –aunque no siempre coherentes– de estas conflictivas relaciones que favorecen la ocurrencia

de interpenetraciones entre Estado y sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1995 [1981]).

En términos tanto analíticos como pragmáticos, hoy en día resulta evidente que la construcción de políticas públicas es un espacio de lucha. Comprender los procesos de producción de políticas públicas vinculadas con los sectores agropecuario, agroalimentario y agroindustrial requiere reconocer estas como un campo de disputa (Bourdieu y Wacquant, 1995; Shore y Wright, 2005). Identificarlas como un campo de fuerzas de carácter dinámico en el que múltiples actores sociales –ubicados en posiciones desiguales y atravesados por relaciones de poder– buscan incidir en los procesos de formulación, sanción e implementación de una política.

Por lo tanto, en este capítulo entendemos a las intervenciones estatales como procesos socialmente construidos y negociados por los actores que luchan por imponer su lógica y definir en cada caso cuál es el problema, cuáles son los objetivos por lograr o cuáles los instrumentos a utilizar en las fases tanto de producción como de sanción de las políticas públicas.

Esto también cuenta para las etapas de implementación de los programas definidos por las políticas en el territorio, en las cuales intervienen los actores encargados de la ejecución de las políticas –técnicos, extensionistas, decisores y autoridades políticas, jefes de agencia y demás– y actores de la sociedad civil, sujetos afectados por la política en cuestión, beneficiarios, entre otros.

Las políticas públicas pueden ser analizadas bajo diferentes perspectivas. Uno de los esquemas conceptuales más difundidos postula que cada política tiene un desarrollo secuencial –o ciclo– que consta de cinco etapas sucesivas: 1) la definición de un problema social y su inclusión en la agenda gubernamental (definición del problema y definición de los objetivos de política), 2) la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública con

las decisiones pertinentes (definición de instrumentos de política, formulación y sanción de la norma), 3) la implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y de actos formales, 4) la evaluación de los efectos generados por la implementación de la política (impactos) y 5) la reformulación de la política en caso de que se considere necesario (Martínez Nogueira, 1995; Subirats *et al.*, 2008).

En general, el esquema de ciclo resulta un marco analítico útil para comprender los procesos de diseño y gestión de las políticas públicas en Argentina, aunque eso no quita la posibilidad de que en ocasiones se salten ciertas etapas.

Diagrama 1: El ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia con base en Martínez Nogueira, 1995, y Subirats *et al.*, 2008.

El sector científico puede realizar aportes sustantivos a través del análisis de las políticas públicas producidas por el Estado. Esto generalmente ocurre mediante artículos o informes académicos que construyen conocimiento acerca de los procesos sociales, económicos, políticos o administrativos puestos en marcha por las diferentes políticas. Este tipo de estudio suele ser de carácter retrospectivo y puede servir como insumo para la evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Otra forma de participación del ámbito científico en estos procesos es el asesoramiento profesional explícitamente solicitado por los tomadores de decisión en momentos particulares (Martínez Nogueira, 1995; Subirats *et al.*, 2008). Pero, además, el sector puede buscar involucrarse por iniciativa propia en el proceso de producción de las políticas y acercarse a los espacios donde estas se definen, para aportar su perspectiva desde el entendimiento de que la práctica académica es situada y que las investigaciones son apropiadas solo si son científica y socialmente relevantes.

Para detallar de manera gráfica la contribución del sector científico a las políticas públicas podemos retomar las etapas del ciclo y señalar algunos ejemplos en el marco de diferentes políticas agropecuarias, agroalimentarias y agroindustriales:

1. En la etapa de definición del problema social a resolver, el sector científico puede contribuir realizando diagnósticos de situación de múltiples aristas del problema identificado, que en el caso de las políticas agropecuarias pueden incluir estudios sociales, económicos, productivos y ambientales. Por ejemplo, reconocer qué inconvenientes identifican que tienen las poblaciones rurales o cuáles son las relaciones de poder existentes al interior de las distintas comunidades que serán beneficiarias son elementos necesarios para construir el problema de cada política

(Feito, 2004). Además, el sector científico puede identificar una cuestión particular que no haya sido abordada en la agenda pública o política y contribuir así a su problematización social, como ha sido el caso del estudio de la desertificación en zonas áridas y semiáridas (Paruelo y Aguiar, 2003) o el de los impactos multidimensionales de las transformaciones en el agro pampeano (Lombardo *et al.*, 2007) o –más ampliamente– la expansión de la frontera agrícola (Gras y Hernández, 2013).

2. En la etapa de formulación, el sector científico puede asesorar a los tomadores de decisión sobre aspectos relacionados con su área de experticia para definir tanto objetivos como instrumentos de política. Esto se puede realizar a través de un análisis del contexto de formulación en términos histórico-procesuales, como lo ha hecho Pérez Martín (2021) en su trabajo sobre la cuestión logística y comercial en el abastecimiento de alimentos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). También puede producirse a través de la participación activa del sector académico en las instancias de debate de la letra de una norma, como ocurrió en las discusiones para la formulación de las leyes de Semillas y de Humedales. Complementariamente, también puede suceder a partir de la demanda explícita de algún poder estatal para analizar el estado de situación en un caso concreto y así definir objetivos e instrumentos de política, como sucedió en Salta –a instancias de la Corte Suprema de Justicia– frente al avance de la deforestación (Paruelo *et al.*, 2009).
3. En la etapa de implementación, el sector científico puede realizar estudios de monitoreo o de evaluación de procesos para comprender de qué manera son aplicados los programas o planes en territorios y grupos poblacionales concretos, como lo hacen Fernández *et al.* (2017) al analizar la incidencia de las

- políticas sectoriales en la forestalización de un área del Delta Bonaerense. En este punto es necesario tener en cuenta que las políticas no se transfieren de forma estática e inmutable. Como plantean Peck y Theodore (2010), las políticas producidas a ciertos niveles son luego reproducidas y resignificadas por los diversos actores intervinientes –estatales y beneficiarios– en los lugares específicos de aplicación, de modo que son continuamente transformadas (Long y Long, 1992; Rodríguez Bilella, 2004; Feito, 2005).
4. En la etapa de evaluación puede solicitársele asesoramiento profesional al sector científico para estudiar las consecuencias de las políticas públicas una vez transcurrido cierto plazo mínimo desde su implementación. Estas evaluaciones, idealmente, se realizarían en comparación con el estudio diagnóstico previo a la implementación de cada política, pero esa información no siempre está disponible. En este grupo es posible incluir estudios vinculados con las dimensiones ambientales (Aguiar *et al.*, 2018), socioproductivas (Cáceres *et al.*, 2006), económicas (Garriga y Rosales, 2008) y culturales (Rodríguez Bilella y Delgado, 2008) de una política pública, entre otras.
  5. Finalmente, todos los estudios científicos mencionados hasta el momento permiten orientar el rumbo a tomar para la reformulación de las políticas (Martínez Nogueira, 1995; Subirats *et al.*, 2008).

Diagrama 2: Ejemplos de contribuciones científicas al ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

Vemos entonces que el sector científico puede realizar aportes en las diferentes etapas del proceso de producción de políticas públicas, sea en las instancias de formulación, sanción, implementación o evaluación. Pero también puede ser una parte activa y fundamental en ellas.<sup>1</sup> Esto se evidencia con claridad en todo el proceso político vinculado con la

<sup>1</sup> De hecho, la articulación entre el sector científico-tecnológico y los organismos públicos puede ser el objetivo de una política en sí misma, como ocurre actualmente con el programa ImpaCT.AR Ciencia y Tecnología, ejecutado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT).

Ley de Bosques, en el cual el sector académico contribuyó a la definición del problema de política y a la proposición de instrumentos concretos, participó a través de los mecanismos institucionales existentes, analizó la implementación de la norma realizada por cada provincia e incluso propuso elementos a considerar no solo para la reformulación de la propia ley, sino también para las restantes normas de presupuestos mínimos de protección ambientales que le siguieron.

## **2. La “125”, el conflicto que politizó y allanó el camino para la emergencia del GETPA**

La formulación y gestión de políticas agropecuarias en Argentina en los últimos años ha quedado marcada por la “crisis de la [resolución N.º] 125”, la cual se desarrolló en 2008 a partir de un largo e intenso conflicto entre el gobierno de la entonces presidenta Cristina Fernández (2007-2015) y un sector de productores agrícolas, mayoritariamente agrupados en las organizaciones gremiales que conformaron la Mesa de Enlace.

Como es sabido, el conflicto se originó a partir de la introducción de cambios en el impuesto que grava las exportaciones agrícolas, para establecer la definición de una alícuota variable en función de los precios internacionales (las retenciones móviles). En la práctica, esto implicaba un incremento de la alícuota existente al momento de la cosecha de los principales cultivos alcanzados por la medida (Ministerio de Economía y Producción de la Nación, 2008).

Este conflicto se extendió por varios meses y cambió definitiva y sustancialmente la arena política nacional, tanto en términos generales como en las dimensiones específicas que hacen a los procesos de producción de las políticas agropecuarias y agroalimentarias. En definitiva, ese gravamen expuso tensiones políticas e ideológicas históricas.

De esta forma, a partir de esa crisis apareció una serie de cuestiones que empezaron a trazar los grandes lineamientos de la agenda público-privada para el diseño, la implementación y la gestión de políticas agropecuarias. Estas se originaron en las transformaciones socioterritoriales sucedidas a nivel tanto rural como urbano en las últimas décadas en Argentina, con eje en las reformas neoliberales de 1990 y la crisis de 2001.

Así, una de las cuestiones que pareció haber dejado entrever este conflicto fue una nueva dinámica rural-urbana en la construcción de políticas públicas aplicadas al agro, los alimentos y el ambiente. Esta dinámica respondía, por un lado, a la necesidad de abordar el modelo agrario –en términos espaciales y sectoriales– con cada vez menos establecimientos agropecuarios y mayor concentración de capital y producción. En cambio, la concentración de la población, la pobreza y la demanda de alimentos y de servicios provistos por el sector agropecuario tiene lugar casi exclusivamente en la ciudad.

En consecuencia, la primera cuestión que apareció en la agenda fue el precio de los alimentos en el mercado interno y la seguridad alimentaria de los argentinos. Este asunto cobró aún más relevancia en un contexto global de incremento y volatilidad del precio de los alimentos a escala global, a partir de 2007 (FAO, 2021b), que fue complementado y retroalimentado con una situación inflacionaria local de larga data.

En definitiva, siendo Argentina el tercer país más importante en exportaciones agroalimentarias a nivel mundial (FAO, 2021a), superavitario en términos productivos, a excepción casi exclusivamente de las frutas tropicales y algunos otros productos de muy bajo consumo, los precios internos de los alimentos resultan, entre otros elementos, de la transmisión de las cotizaciones internacionales. A su vez, dado que los ingresos de la población en general no están anclados a esta dinámica, los hogares fueron viendo

una progresiva reducción de su capacidad de compra y del acceso a una dieta adecuada.

Otra cuestión cuya centralidad se reforzó a partir de la crisis en 2008 fue la importancia que tienen las exportaciones agroalimentarias para el crecimiento económico y el desarrollo nacional, en términos de acceso a dólares para financiar importaciones y otros gastos en esa moneda. En el promedio de los últimos cuatro años, los complejos exportadores pampeanos –de cereales, oleaginosas, carnes y lácteos– alcanzaron el 50 % del total de las exportaciones nacionales, mientras que, si se suman los restantes sectores de las economías regionales (frutas, hortalizas, miel y tabaco, entre otros), el peso en el total exportado asciende al 63 % (INDEC, 2021).

En este sentido, las distintas políticas macroeconómicas y comerciales necesariamente tienen un vínculo muy directo con la situación de la producción agropecuaria y agroalimentaria, en especial con la inserción en el mercado externo.

Por último, se debe destacar la emergencia de los actores del “otro campo”, principalmente compuesto por productores de la agricultura familiar, campesina e indígena, como lo destaca Berger (2018). Se trata de un heterogéneo conjunto de actores productivos con una importante participación en algunos sectores –hortícolas, florícolas, frutícolas, caprinos, ovinos y demás– y ampliamente extendidos a lo largo del territorio rural de nuestro país, pero que no eran afectados directamente por la implementación de la resolución N.º 125/2008.

En este contexto, y en línea con el impulso brasileño en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur) de las políticas de la agricultura familiar y el programa Hambre Cero, en nuestro país se institucionalizaron espacios político-institucionales para la segmentación de las políticas agropecuarias (Marcos y Berger, 2019), mientras que se pusieron en marcha políticas como el Registro Nacional

de la Agricultura Familiar (Nogueira *et al.*, 2017), junto con programas de asistencia técnica desde el INTA y de financiamiento de proyectos productivos desde el ministerio (Neiman, 2010; Nogueira y Urcola, 2014). En simultáneo empezaron a instalarse discusiones ambientales y la agenda de la soberanía alimentaria (Carballo, 2017), que de ser una proclama originada dentro de los movimientos campesinos pasó a ser considerada una referencia urbana de las principales críticas a los sistemas agroalimentarios.

Estos tres elementos –identificados como cuestiones de interés público y de disputa política en el contexto de la “125”– se han ido sosteniendo y fortaleciendo como ejes ordenadores de las políticas agropecuarias de los gobiernos populares de Argentina. En el sentido contrario, en el gobierno de Mauricio Macri, las desregulaciones implementadas, una serie de devaluaciones y un nuevo esquema de retenciones implementado generaron un escenario de menor conflictividad con los actores concentrados del campo. Sin embargo, fruto del retroceso de las políticas para la agricultura familiar, se dinamizaron la protesta y la organización del “otro campo” (Pérez y Urcola, 2020).

Amén de estas diferencias, la política agropecuaria y agroindustrial de un país generalmente se ordena a partir de ciertos ejes, pero toma forma a través de una multiplicidad de políticas –muchas ellas de carácter sectorial– con objetivos e instrumentos específicos, las cuales son formuladas y ejecutadas por una diversidad de organismos estatales.

En algunos casos se buscará promover el impulso a ciertas actividades económicas y la generación de empleo, como ocurre –por ejemplo– con las políticas de promoción implementadas a través de la Ley Ovina y Caprina. En otros se favorecerá la adopción de innovaciones tecnológicas, especialmente a través del INTA como un instituto que trabaja en su desarrollo y transferencia.

También se buscarán la disminución del impacto ambiental y la regulación de ciertos modos de producción, como puede resultar de la implementación de la Ley de

Bosques. Y en otras ocasiones se procurará garantizar la inclusión y sustentabilidad de los pequeños y medianos actores sectoriales, así como de los campesinos y las comunidades indígenas, y promover el arraigo territorial, como ocurre con ciertas políticas orientadas específicamente a la agricultura familiar.

En última instancia, las decisiones para la implementación de las políticas deberán administrar sus impactos considerando los ganadores y perdedores de cada determinación.

Como en toda política pública, en la construcción de políticas agropecuarias inciden numerosos actores no estatales interesados en ser parte e influir en los procesos de formulación, sanción e implementación, dada la relevancia y el alcance de las cuestiones en discusión. Es por eso que existe una tensión permanente entre los actores sectoriales –como los productores, las empresas, las organizaciones gremiales y los organismos– y los actores estatales, cuyos intereses sectoriales e individuales son puestos en juego en las instancias de diálogo público-privado.

A su vez, muchas veces se minimiza la importancia de encuadrar las políticas agropecuarias dentro de un plan de gobierno y de la política macroeconómica, producto de la tensión previamente mencionada que profundizó una polarización que hasta 2008 se hallaba latente.

Así, no pensar las políticas públicas dentro de un esquema más amplio e interdependiente supone no construir como problema ciertas dimensiones estructurales. O –dicho en otras palabras– focalizarse solo en cuestiones sectoriales y coyunturales inevitablemente implica la perpetuación del *statu quo*. Cabe destacar que, en reiteradas oportunidades, el encuadre dentro de un plan estratégico existe, pero al no tener la correlación de fuerzas necesarias para llevarlo a cabo terminan implementándose políticas públicas aisladas y se pierde la potencia de hacerlo coordinadamente.

Como se puede observar, la “crisis de la 125” ha dejado abiertos varios desafíos por delante. En primer lugar ha

cuestionado la capacidad de los gobiernos peronistas de ser un interlocutor político válido para el diseño y la implementación de políticas agropecuarias. A su vez ha limado la legitimidad para la intervención estatal en las dinámicas de los mercados agropecuarios, alegando una supuesta eficiencia, competitividad y transparencia en la gestión privada por sobre la pública, tal como señalan Patrouilleau y Alonso (2018).

En este proceso también se ha limitado la capacidad creativa y de innovación para el diseño de políticas agropecuarias, acotando la discusión a la dicotomía intervención/liberalismo, la cual en muchos casos es dada sin mayor profundidad ni complejidad.

Cabe señalar también que este conflicto tuvo lugar más de diez años después de haberse aprobado el primer cultivo transgénico de soja, evento que cambió para siempre al agro pampeano, su modelo productivo, la estructura social agraria, su dinamismo y representaciones gremiales.

Ese “campo” en 2008 ya no era el mismo que tradicionalmente se caracterizó como la oligarquía terrateniente, sino que ahora también lo componen los *pooles* de siembra, las empresas proveedoras de insumos que acaparan los diferentes mercados, los terratenientes devenidos rentistas y los contratistas rurales, entre otros, así como esa multiplicidad de actores subsumidos bajo el paraguas de la “agricultura familiar”.

Por ende, las políticas agropecuarias y la interacción entre los actores privados y estatales tampoco debían serlo. Consecuentemente, las capacidades estatales para conducir un proceso de desarrollo rural y agropecuario –y en particular para intervenir en las dinámicas económicas– luego de un proceso fuertemente desregulador y privatizador terminaron implosionando, en el marco de una fuerte demanda global por los *commodities* agrícolas que le imprimía un dinamismo nunca visto a la región pampeana.

En este proceso, la recreación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en 2009, el lanzamiento del Plan

Estratégico Agroalimentario (PEA) y la promoción de políticas con foco en las economías regionales, el desarrollo rural y la agricultura familiar, fueron algunos de los emergentes.

Sin dudas, este conflicto ha tenido un enorme impacto en diversas entidades estatales vinculadas con el mundo agropecuario, y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) no fue la excepción. Posiblemente, el GETPA podría ser identificado como un emergente tardío de la “crisis de la 125”, ya que el primer antecedente que aglutinó a este grupo interclaustrado con el fin de reunir posiciones experimentadas alrededor de la discusión por una nueva Ley de Semillas –para la cual se convocó formalmente a opinar a la FAUBA– se dio en 2019.

De todas formas, desde 2008, la FAUBA se ha ido abriendo crecientemente a los debates estructurales y coyunturales sobre asuntos sociales y políticos del agro y el ambiente en todos sus claustros. Esto ha generado un terreno propicio para que la institución se empiece a abrir a los debates sobre la política agropecuaria.

A su vez, el perfil de los estudiantes de la FAUBA ha ido diversificándose fuertemente a partir de la creación de nuevas carreras, como la Licenciatura en Ciencias Ambientales, la Tecnicatura en Producción Vegetal Orgánica y la Tecnicatura en Turismo Rural, además del relanzamiento de la Maestría en Economía Agraria y de la Maestría en Desarrollo Rural.<sup>2</sup>

Esto fomentó una perspectiva crítica y analítica sobre el modelo productivo y permitió ampliar la mirada acerca

---

<sup>2</sup> En los últimos 15 años, la población estudiantil de la FAUBA en carreras de grado se redujo el 50 %, mientras que en las tecnicaturas se incrementó el 31 %, comparando los promedios de los quinquenios 2006-2010 y 2016-2020. A su vez, entre las carreras de grado, aunque todas perdieron población estudiantil, las que lo hicieron en mayor y menor medidas respectivamente entre los períodos antes mencionados son Agronomía y Ciencias Ambientales. Entre las tecnicaturas, el incremento se debe a la creación de la Tecnicatura en Turismo Rural y en Producción Vegetal Orgánica, ya que las restantes también perdieron población estudiantil (FAUBA, 2021).

de los asuntos de interés público alrededor de la cuestión agropecuaria, agroindustrial y ambiental, a pesar de la falta de jerarquización del empleo público y las carreras profesionales en los distintos niveles de gobierno y organismos –a excepción de lo que pasa en el INTA– como destino profesional de los egresados.

### 3. La perspectiva del GETPA

El GETPA fue creado en 2019 con el objetivo de generar un ámbito propicio para debatir, estudiar y trabajar sobre la estructura, dinámica e inserción del sector agropecuario en la sociedad, su posicionamiento en el sistema agroalimentario, las vinculaciones entre los actores sociales, sus lógicas productivas y sus consecuencias sobre el capital natural. Se trata, pues, de discutir el modelo agropecuario actual, las políticas públicas que lo sostienen y su impacto en el conjunto de la sociedad y el ambiente.

En sus dos años de existencia ha realizado diversos encuentros de formación interna sobre políticas agropecuarias tanto coyunturales como históricas, y ha realizado dos charlas abiertas sobre la estatización del grupo agroindustrial Vicentín y la hidrovía Paraguay-Paraná. Estas dos disertaciones han sido las más vistas del canal de Youtube de la FAUBA, lo cual demuestra una fuerte demanda de la comunidad por escuchar el aporte que puede hacer una institución del peso de esta sobre temas coyunturales. Además, sus integrantes han tenido una activa participación en los debates sobre políticas centrales para el sector agropecuario, como las leyes de Semillas y de Humedales.

El GETPA reúne a docentes-investigadores, graduados y estudiantes de la FAUBA. A pesar de que su composición mayoritaria es de ingenieros agrónomos, presenta una fuerte impronta interdisciplinaria ya que reúne a docentes de las cátedras de Economía Agraria, Genética, Botánica

Sistemática, Métodos Cuantitativos y Sistemas de Información, Ecología, Dasonomía, Cultivos Industriales, Fruticultura, Fitopatología, Cerealicultura, Fertilidad y Fertilizantes, y Extensión y Sociología Rurales y de Sistemas Agroalimentarios.

También nuclea a estudiantes y licenciados en ciencias ambientales, una antropóloga y un estudiante de ciencia política. Incluso es heterogéneo en términos de participación institucional, pues entre sus integrantes hay personas que actualmente ocupan cargos jerárquicos en direcciones del Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires, en el Ministerio de Agricultura de la Nación y en el INTA.

Asimismo convoca a quienes hoy trabajan exclusivamente en la facultad pero han tenido experiencias previas en las instituciones señaladas. Esto permite tener una mirada integral de la discusión, con investigadores y docentes experimentados y contactos en diversas instituciones que enriquecen los debates.

Como se observa, el GETPA reúne muchas perspectivas y recorridos distintos. Por esa razón, en una encuesta interna se les consultó a sus integrantes qué los motiva a participar y el aporte que creen que puede brindar un grupo de discusión sobre políticas agropecuarias en el seno de la academia, de forma que la escritura de este ensayo no refleje únicamente la mirada de quienes lo escribimos, sino del grupo en su totalidad.

A raíz de esas preguntas, uno de los integrantes desarrolló cuál fue el disparador para la conformación del GETPA:

Me acuerdo de que en un momento se estaba discutiendo la Ley de Semillas [arrancó en 2016 y concluyó con la organización de una actividad institucional sobre el tema en 2018] y nos pedían gente para ir a las comisiones de Diputados a exponer una posición. Creo que ese evento nos terminó de decantar la necesidad de conformar un colectivo en el que podamos incorporar los aportes y las visiones de distintos

profesionales y estudiantes interesados en estos temas. La idea de presentarse en estas instancias como GETPA de la FAUBA es más potente, porque incluye opiniones, debates y miradas desde múltiples perspectivas, y no la de un único 'profe' referente.

A raíz de ese suceso se empezó a dar forma al GETPA. En líneas generales, el objetivo de los grupos de estudio y trabajo es generar un espacio de encuentro entre docentes e investigadores que trabajan una misma temática en particular. La actividad realizada en esos grupos no cuenta dentro de la labor como docentes-investigadores, ya que la misma resolución que les da origen plantea que los integrantes se pueden reunir con otros colegas de otras cátedras, "además de su trabajo docente específico".

En ese sentido, quienes integran el GETPA participan en estas instancias de forma voluntaria, dedicando tiempo adicional al profesional en interiorizarse sobre la gestión y el desarrollo de las políticas públicas del sector agropecuario. En esta línea, dos de los integrantes del GETPA plantearon la importancia de este involucramiento en la política, entendiéndola como una herramienta de transformación con la cual hay que comprometerse personal y académicamente.

Uno de ellos planteó al respecto:

Los grupos de estudios generan un ámbito de discusión y reflexión muy valioso. Se abren oportunidades de intercambio que el círculo disciplinar más próximo no puede proveer. Esto es particularmente importante en el caso de un grupo que tiene como motivación central la discusión de políticas para el sector agropecuario.

Y el otro resaltó:

Mi motivación viene dada porque entiendo a la política como una herramienta de transformación. Considero que el sistema agroalimentario nacional necesita que lo repensemos incorporando nuevos conceptos y paradigmas. Considero que eso

se logra con intercambio de opiniones, entender las miradas de otros y generando los espacios donde todo esto ocurra.

Más allá del compromiso que demuestran los integrantes, también se buscó indagar en la cualidad de los aportes que pueden tener para con las políticas públicas en materia agropecuaria. En su mayoría, las respuestas se orientaron a (re)pensar aspectos técnicos en el modelo de producción agropecuario.

Entre ellos se destacan las siguientes visiones:

1) Interés y conocimiento en prácticas agrícolas que regulan los contenidos de carbono orgánico de los suelos, como rotaciones, inputs (aportes) de carbono al suelo, importancia del carbono orgánico del suelo para mitigar el efecto del cambio climático. Relevancia de las banquinas no cultivadas para cuidar la biodiversidad, de la que dependemos no solo los seres humanos, sino también el cultivo del lote agrícola aledaño.

2) Colaborar con aquellos integrantes que interactúan con funcionarios y representantes para articular en políticas [normas, leyes y organización] que promuevan a los que trabajan en el campo como medio de vida. Para los que trabajan en el campo como una industria, las políticas deberían asegurar la perpetuidad de los recursos naturales en ambientes marginales y la mitigación de los daños en ecosistemas sacrificados a la agricultura [*sensu lato*] industrial.

3) Tener un espacio de discusión para pensar y aplicar los conocimientos vigentes para mejorar la producción agrícola a escala regional. Mejoras que apunten a una producción inclusiva donde el Estado controle/regule el uso de agroquímicos y también tenga incidencia sobre los cultivos que se cultivan, pensando en rotaciones que mantengan los contenidos de carbono orgánico a través de, por ejemplo, cultivos de cobertura.

A pesar de que las mayorías de las respuestas son de índole técnica, resulta pertinente destacar que mayoritariamente se orientan a discutir el modelo de producción desde una perspectiva ambiental. En este sentido, se pueden

pensar al menos dos elementos que empujaron a las personas a cuestionarse estos aspectos.

Por un lado se encuentran los crecientes cuestionamientos ambientales de la sociedad civil al modelo productivo, en especial sobre el sistema de producción, distribución y consumo de los alimentos. Por otro, la misma composición de la comunidad de la facultad ha ido cambiando en los últimos años, como se ha dicho anteriormente, lo que generó una cohorte de estudiantes –en muchos casos, de procedencia urbana– con críticas e intereses muy disimiles a los tradicionales.

Esto ha despertado el interés de diversos actores de nuestra facultad y nuestra universidad, y ha permitido abrir una serie de espacios para discutir y construir conocimiento sobre temas que hace unos años eran totalmente ajenos a la agenda de nuestra universidad, como la agroecología y la soberanía alimentaria.

Ahora bien, es interesante reflexionar acerca del procesamiento de estos debates que se dan en el espacio público. Al respecto, uno de los integrantes hipotetizó por qué estos temas han sido excluidos de la agenda del conocimiento científico, ante lo cual propuso que es necesario profundizar el debate para transmitir que la realidad es más compleja que las posiciones dicotómicas que muchas veces se presentan en la discusión pública.

Expresó: “Fundamentalmente puede aportar a generar visiones alternativas que permitan generar un debate que por ahora solo plantean voces extremas y basadas en una utopía de mundo sin impactos o efectos secundarios. Por ser extremas, esterilizan ese debate”.

En consonancia, se puede ver que este renovado interés en generar espacios de reflexión para buscar respuestas a las problemáticas que aparecen en la sociedad también permite problematizar la formación de aquellos estudiantes que pasan por las facultades de Agronomía, y en particular la de la UBA, que es la más importante en términos de producción académica y estudiantes que la eligen:

Me preocupa que, en la FAUBA y en general dentro del país, parecería haber una única mirada del sector agropecuario centrada en la maximización del rendimiento biofísico y maximización del ingreso. En términos ambientales, únicamente se preocupa por la degradación de la 'productividad del suelo', dejando de lado otros aspectos, como los cambios en la biodiversidad.

La preocupación de este integrante es compartida por el resto del grupo y, en definitiva, es la segunda razón de su conformación, la cual implica discutir hacia adentro de la universidad cómo se forma a los estudiantes y a qué modelo es funcional ese tipo de formación.

De esta manera se puede observar este doble juego que existe entre la política y la educación: a raíz de discusiones políticas en el debate público, los estudiantes acarrear nuevas demandas que empujan a docentes e investigadores a repensar los contenidos pedagógicos y de investigación, y a su vez generan motivación para involucrarse en ese debate público para compartir sus hallazgos y aportar elementos para generar políticas públicas.

Atentos a esto, resulta pertinente preguntarse cuál es concretamente el aporte que se puede hacer desde la academia y más aún en la FAUBA, donde la dimensión técnico-agronómica tiene mucho peso, a diferencia de la económica, sociocultural, ambiental o política, cuya existencia –aunque presente– todavía está en desarrollo.

Algunas de las respuestas que surgieron a este interrogante son estas:

1) Creo que puede aportar una visión integral y muy rica sobre cuál es el rumbo que deben tomar las políticas públicas del sector agropecuario por un desarrollo nacional que abogue por la redistribución de recursos y el desarrollo sustentable de los agroecosistemas. Creo que por su conformación puede generar antecedentes científicos base para generar propuestas de políticas públicas.

2) Poner a la Facultad de Agronomía también al servicio de lo que necesita la gente, a partir del diálogo continuo y fluido

con los organismos del Estado. El GET puede contribuir en la formación de cuadros técnicos con una visión integral, investigadores comprometidos con la realidad de la sociedad en la que se desenvuelven, una comunidad académica organizada en función de resolver desafíos pendientes en materia de desarrollo agropecuario: producción de alimentos, ordenamiento territorial y muchos otros temas que son de interés de la facultad y también de la sociedad en general.

3) Quisiera creer que [puede aportar] propuestas que se materialicen en hechos concretos que modifiquen la realidad no solo del sector en forma amplia, sino específicamente de la población que está inmersa en una situación de extrema vulnerabilidad. Y con esto me refiero a que el GET debería aportar sin duda alguna a generar un paquete de herramientas que disminuyan el hambre en nuestro país. Creo que todos los temas son interesantes, pero pocos tan prioritarios como este.

De estas intervenciones se desprende la voluntad de los integrantes de producir conocimiento y construir argumentos que representen aportes concretos para la producción de políticas públicas a favor de un sistema agroalimentario más justo y sustentable. Sin embargo, muchas veces, esta motivación queda trunca por diversas razones. Entre otras, detectamos las siguientes:

- a. La falta de capacidad de articulación con actores que se encuentran en la política institucional.
- b. La escasez de tiempo para aportar a estas discusiones, considerando que todo ese trabajo no es reconocido formalmente por el sistema científico-tecnológico.
- c. La inexperiencia y el desconocimiento de los espacios de gestión pública que tiene la mayoría de las personas que hacen una carrera académica.
- d. La diferencia entre los tiempos de la producción de conocimiento académico y las necesidades cotidianas de la política.

A estas acotaciones se añaden las limitaciones estructurales de la institución académica en la que nos encontramos desarrollando esta experiencia. El GETPA es un espacio que excede a la institución. Es fruto de la voluntad y del esfuerzo de muchas personas comprometidas por poner el conocimiento al servicio de la construcción de una mejora en las políticas agropecuarias.

Esto presenta una serie de limitaciones; en particular, la capacidad de generar vínculos con los actores que ocupan lugares de gestión, ya que, en la actualidad, los contactos existen porque hay integrantes del grupo que ocupan espacios de gestión y hay otros que tienen vínculos por haber ocupado esos espacios en diferentes momentos.

Al respecto, resulta pertinente plantear la necesidad de que las instituciones académicas empiecen a abrirse a los ámbitos gubernamentales, recibir sus demandas e intentar dar cauce a posibles soluciones para estas:

La FAUBA tiene infinidad de aportes para hacerle a la sociedad a través de las políticas del sector agropecuario, pero tiene serias falencias para la articulación hacia adentro de la facultad y para con los distintos organismos del Estado. Un espacio institucional que pueda articular esas potencialidades y ponerlas a disposición de lo que necesite la política, o recibir demandas específicas de los distintos organismos y brindar respuestas a partir de lo que puedan ofrecer las cátedras e institutos de investigación, podría contribuir de gran manera a la resolución de problemáticas estructurales que tiene nuestro país.

#### **4. Reflexiones finales**

El GETPA constituye un espacio en el cual confluyen desde estudiantes hasta investigadores de larga trayectoria, así como docentes que se han volcado a la gestión pública en el ámbito de las políticas agropecuarias. A su vez es un medio

de donde emerge una gran diversidad de elementos –sociales, económicos y ambientales, por nombrarlos genéricamente– alrededor de lo rural y agropecuario. Es, por otra parte, un espacio de análisis crítico sobre la realidad de los distintos elementos incluidos y de construcción propositiva de políticas públicas.

En definitiva, es un espacio donde el aporte, el conocimiento, la experiencia y la mirada de sus integrantes se entrelazan para colaborar en la construcción de lineamientos para la producción de políticas públicas en pos de un sistema agroalimentario más justo y sustentable.

La “125” –como se ha dicho– dejó una huella en distintos ámbitos de la vida política argentina, y el universitario no es la excepción. Los investigadores y docentes de las universidades somos influenciados por las problemáticas sociales a la hora de plantear nuestras preguntas de investigación. No somos ajenos al contexto que atraviesa el país.

En el marco del paradigma científico decimonónico suele construirse la idea de que los integrantes de la academia son neutros y están escindidos de las políticas que rigen en nuestra sociedad. Esto no solo proviene de una herencia positivista a la hora de construir conocimiento, sino también del falso supuesto de que los intelectuales se hallan “en una torre de marfil”, por encima de las problemáticas y las penurias de la sociedad (Shapin, 2012).

Más aún, esto se observa en mayor medida en las instituciones que tienen una impronta más técnica o tecnológica de los procesos productivos, como es el caso de la Facultad de Agronomía, donde los espacios institucionales para involucrarse en la realidad social suelen limitarse a la participación en proyectos de extensión bajo esquemas generalmente transferencistas.

De esta forma, las políticas agropecuarias y la interacción política tienen incidencia en el debate público y en el ámbito universitario, donde las y los estudiantes agitan nuevas demandas, y empujan a docentes e investigadores a repensar los contenidos pedagógicos y de investigación. A

su vez, esto se retroalimenta generando motivaciones para ofrecer los resultados o análisis académicos al debate público y, en particular, a la construcción de políticas públicas.

Sin dudas, la academia crítica de nuestro país –y probablemente de toda Latinoamérica– ha problematizado en gran medida esto, fundamentalmente debido a la existencia de la universidad pública de acceso irrestricto y no arancelada, que de manera descentralizada ha permitido el acceso de las familias trabajadoras a esas instituciones.

Esta característica no garantiza que los profesionales que se formen en esas instituciones sean más sensibles a las políticas públicas para que mejoren la vida de las grandes mayorías populares, pero sí genera las condiciones para que esas problemáticas percolen en esas instituciones y empujen a la misma en dirección a la obtención de respuestas y soluciones a ellas.

El desarrollo de una carrera académica es muy exigente y requiere de un ritmo de investigación y publicación que muchas veces compite con el involucramiento en la elaboración de las políticas públicas que se podrían implementar a raíz de lo que se investigó.

El hecho de que no haya reconocimiento para aquellos investigadores que aportan a las políticas públicas puede ser un desincentivo. No es casualidad que a este grupo hayan empezado a armarlo investigadores consagrados y con carreras muy fructíferas, mientras que los más jóvenes –por más que tengamos el interés y la motivación– encontramos mayores dificultades para asignar nuestro tiempo y recursos a hacer aportes en ese sentido. Eso mismo lleva a que muchas personas muestren su interés en participar pero que no puedan concretarlo por carecer del tiempo para hacerlo, en un contexto profesional cada vez más competitivo (De Paepe *et al.*, 2021).

Como mencionamos en el desarrollo del trabajo, en el proceso de involucramiento en las políticas agropecuarias también surgen reflexiones e inquietudes que retroalimentan el rol docente y estudiantil. Por lo cual resulta pertinente

repensar el paradigma convencional de la educación bancaria (Almanza-Vides *et al.*, 2018), que piensa a las universidades como espacios de formación de estudiantes atomizados que deben acumular una serie de criterios y recetas que aplicarán una vez recibidos.

Es necesario poner en valor la función social de la educación y de la generación de conocimiento, entendiendo que ningún proceso educativo y académico se da en un vacío social. En otras palabras, esto nos imprime una responsabilidad ineludible como egresados y trabajadores de la universidad pública: contribuir a una comunidad académica organizada en función de resolver desafíos pendientes en materia de desarrollo agropecuario.

## Referencias

- AGUIAR, S.; MASTRANGELO, M.; GARCÍA COLLAZO, M. A.; CAMBA SANS, G.; MOSSO, C.; CIUFFOLI, L.; SCHMIDT, M.; VALLEJOS, M.; LANGBEHN, L.; CÁCERES, D.; MERLINSKY, G.; PARUELO, J.; SEGHEZZO, L.; STAIANO, L.; TEXEIRA, M.; VOLANTE, J., Y VERÓN, S.: “¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción?: revisar su pasado para discutir su futuro”, *Ecología Austral* 28, 400-417, 2018.
- ALMANZA-VIDES, K.; VILLALBA, O. Q.; ANGARITA, W. R., Y FORERO, M. R.: “Emancipación de la educación bancaria”, *Revista Boletín REDIPE (Red Iberoamericana de Pedagogía)* 7(3), 59-67, 2018.
- BERGER, M.: “En busca de reconocimiento: las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena ante el conflicto por la resolución 125”, en M. Panero, *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a 10 años de la resolución 125*, Villa María, Córdoba, Argentina, Editorial Universitaria de Villa María (EDUVIM), 2018.

- BOURDIEU, P., Y WACQUANT, L.: *Respuestas por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo, 1995.
- CÁCERES, D.; SILVETTI, F.; FERRER, G., Y SOTO, G.: “Y... vivimos de las cabras”»: *transformaciones sociales y tecnológicas de la capricultura*, Córdoba, Argentina, Editorial La Colmena, 2006.
- CARBALLO, C.: “La soberanía alimentaria en Argentina: avances, resistencias y propuestas”, *Revista Realidad Económica* 35, 92-117, 2017.
- DE PAEPE, J.; REYES, M. F.; PIAZZA, M. V.; DI BELLA, C.; GARCÍA-PARISI, P., Y STRACCIA, P.: “Researchers in Argentina: scientific vocation, publication strategies and time-management tactics”, *Austral Ecology*, 2021. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/aec.13055>.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO): *FAOSTAT – Export statistics*, Roma, FAO, 2021a. Recuperado de FAO website: <https://bit.ly/30084XF>.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO): *Índice de precios de los alimentos de la FAO*, Roma, FAO, 2021b. Recuperado de FAO website: <https://bit.ly/30084XF>.
- FACULTAD DE AGRONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (FAUBA): “Inscripciones carreras FAUBA 2006-2020”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, FAUBA, 2021.
- FEITO, M. C.: “Antropología y políticas sociales rurales: una relación fructífera pero poco reconocida”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 21 (2), 55-76, 2004.
- FEITO, M. C.: “Antropología y desarrollo rural: contribuciones del abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas”, *Avá* 6, 1-26, 2005.
- FERNÁNDEZ, S.; NUSSBAUMER, B., Y SOMMA, D.: “Trayectoria de las políticas sectoriales y su incidencia en la forestalización de la Zona Núcleo Forestal del Delta del Paraná”, en M. Patrouilleau, W. Mioni y C. Aranguren

- (eds.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina*, 311-332, Buenos Aires, Argentina, Ediciones INTA, 2017.
- GARRIGA, M., Y ROSALES, W.: *Efectos asignativos, distributivos y fiscales de las retenciones a las exportaciones*, Documento de Trabajo 75, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de La Plata, 2008.
- GRAS, C., Y HERNÁNDEZ, V.: *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC): *Estadísticas de comercio exterior – complejos exportadores*, Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, 2021.
- LOMBARDO, P.; TORT, M. I., Y RAVINA, N.: “Las transformaciones en el agro pampeano y su incidencia sobre el sector cooperativo”, *Revista Facultad de Agronomía* 27 (2), 113-125, 2007.
- LONG, N., Y LONG, A.: *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*, Londres, Reino Unido, Routledge, 1992.
- MARCOS, M. F., Y BERGER, M.: “Los usos de la agricultura familiar para la subjetivación política de los subalternos rural-agrarios en Argentina entre 2012 y 2015: efectos y resistencias”, *Fuegia Revista de Estudios Sociales y del Territorio II* (2), 33-47, 2019.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R.: *Análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 1995.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN DE LA NACIÓN: Resolución N.º 125/2008 – Nomenclatura común del Mercosur – Derechos de exportación, 2008.
- MULLER, P.: *Las políticas públicas*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2006.
- NEIMAN, M.: “La agricultura familiar en la región pampeana argentina: la utilización de los factores de producción y su relación con nuevas dinámicas familiares”, *Mundo Agrario*, 11 (21), 1-29, 2010.

- NOGUEIRA, M. E., Y URCOLA, M.: “La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el Norte argentino (1991-2014)”, *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 7-44, 2014.
- NOGUEIRA, M. E.; URCOLA, M., Y LATTUADA, M.: “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura (2004-2014 y 2015-2017)”, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales II* (4), 23-59, 2017.
- OSZLAK, O., Y O'DONNELL, G.: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes 2* (4), 99-128, 1995 (1981).
- PARUELO, J., Y AGUIAR, M. R.: “El impacto humano sobre los ecosistemas: el caso de la desertificación en Patagonia”, *Ciencia Hoy* 13, 48-59, 2003.
- PARUELO, J.; VERÓN, S.; VOLANTE, J.; SEGHEZZO, L.; VALLEJOS, M.; AGUIAR, S.; AMDAN, L.; BALDASSINI, P.; DAVANZO, B.; CIUFFOLI, L.; BLANCO, C.; HUYKMAN, N.; LANDESMANN, J., Y PICCARDI, D.: *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de impactos ambientales acumulativos (EIAAC) en los bosques subtropicales: el caso del este de Salta*, informe técnico a partir del requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009.
- PATROUILLEAU, M., Y ALONSO, I.: “La resolución 125 y las políticas agropecuarias en Argentina: aportes sobre el contexto histórico del conflicto”, en M. Panero, *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a 10 años de la resolución 125*, Villa María, Córdoba, Argentina, Editorial Universitaria de Villa María (EDUVIM), 2018.
- PÉREZ MARTÍN, J.: *La cuestión logística y comercial en el abastecimiento de alimentos del Área Metropolitana de Buenos Aires: algunos lineamientos de políticas públicas*, Documentos de Trabajo del Instituto de Transporte 21, Universidad Nacional de San Martín, 2021.
- PÉREZ, S., Y URCOLA, M.: “Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre

el proceso de organización sectorial de la agricultura familiar en el marco del Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular”, *Temas y Debates* 39, enero-junio, 127-143, 2020.

RODRÍGUEZ BILELLA, P.: “Etnografía y política social: el caso del enfoque orientado al actor”, Cuartas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos, Centro de Antropología Social (CAS)-Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, Argentina, 2004.

RODRÍGUEZ BILELLA, P., Y DELGADO, G.: “La dimensión cultural en las intervenciones de Desarrollo Rural: el caso del grupo de hilanderas Tinku Kamayú de Santa María, provincia de Catamarca”, en P. Rodríguez Bilella y E. Tapella (eds.), *Transformaciones globales y territorios: desarrollo rural en Argentina, experiencias y aprendizajes*, Argentina, Editorial La Colmena, 2008.

ROTH DEUBEL, A. N.: “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, *Estudios Políticos* 33, 67-91, 2008.

SHAPIN, S.: “The Ivory Tower: the history of a figure of speech and its cultural uses”, *The British Journal for the History of Science* 45 (1), 1-27, 2012.

SHORE, C., Y WRIGHT, S.: “Policy: a new field of anthropology”, en *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*, 3-32, Londres, Reino Unido, Routledge, 1997.

SUBIRATS, J.; KNOEPEL, P.; LARRUE, C., Y VARONE, F.: *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, España, Ariel, 2008.

# Innovación y políticas públicas para la agricultura familiar

*Desafíos para y desde el INTA*

LUIS CABALLERO Y DIEGO RAMILO

## Introducción

El presente artículo se propone reflexionar desde la experiencia institucional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) respecto de los desafíos y nuevos escenarios generados por la emergencia de la agricultura familiar (AF) como sujeto social agrario, su consolidación política y su reconocimiento institucional a niveles nacional y global, desde la perspectiva de la formulación y gestión de políticas públicas en una institución pública orientada a promover la innovación sociotécnica en el ámbito del sistema agroalimentario.

La emergencia de la AF como sujeto social, económico y político es un fenómeno relativamente reciente en el debate agroalimentario nacional y global, ocurrido centralmente en los últimos 20 años. No refiere a “nuevos” sujetos o “nuevas” prácticas sociales, sino –por el contrario– a la reconfiguración de debates históricos sobre la cuestión agraria y el desarrollo a partir del surgimiento del concepto de agricultura familiar como síntesis envolvente de un conjunto de identidades y prácticas (campesinas, indígenas, de colonos, pequeños productores, productores familiares, chacareros, trabajadores rurales sin tierra y demás).

Estas identidades y prácticas, que vienen cargadas de historias y sentidos en el debate social-agrario latinoame-

ricano, en las últimas décadas cobraron un nuevo protagonismo político-institucional en el marco de fuertes transformaciones y crecientes debates a nivel mundial sobre el sistema agroalimentario global, su gobernanza y sus consecuencias socioambientales tras la revolución verde.

Las políticas públicas (PP) y el debate con relación al sistema agroalimentario argentino no están exentos de estos procesos y fue en ese marco que, en 2014, Argentina sancionó la Ley Nacional N.º 27.118 de Declaración de Interés Público y Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, en consonancia con el Año Internacional de la Agricultura Familiar declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas del inglés de Food and Agriculture Organization).

Es en ese marco que nos proponemos dar cuenta de los principales desafíos que –en nuestra opinión– enfrenta la política institucional con relación a la agricultura familiar, campesina e indígena (AFCI) y su rol en la promoción de sistemas agroalimentarios sustentables. En primer lugar haremos un repaso por los enfoques predominantes en la política institucional del INTA durante distintos períodos de su historia, buscando ponerlo en diálogo con la acción de los sujetos agrarios y el proceso la irrupción del concepto de AF a nivel global, y el desarrollo de institucionalidad y PP para la AFCI en Argentina.

En segundo término –a partir de recuperar este recorrido histórico– plantearemos algunos desafíos a futuro para la política institucional vinculada con la AFCI y la sustentabilidad de los sistemas agroalimentarios, desde la interseccionalidad<sup>1</sup> de la AF en relación con el derecho a

---

<sup>1</sup> Tomamos este concepto en el sentido que ha sido desarrollado por el movimiento feminista. A fines de los setenta, grupos feministas comenzaron a utilizar el concepto de interseccionalidad para referirse a las discriminaciones particulares –por clase social, raza, sexualidad y otras características– que padecían otras feministas por ser lesbianas o afrodescendientes. En la actualidad, la noción de interseccionalidad representa una “lógica de

la alimentación, la seguridad y la soberanía alimentaria, y otros temas que se desprenden de esa agenda, como la crisis ambiental y el cambio climático (CC), la agroecología, el rol de las mujeres y jóvenes, el asociativismo y la economía popular.

Con este artículo esperamos aportar elementos y puntos de vista para la reflexión y el debate institucional sobre las PP para la AFCl, a la luz de las características y problemáticas territoriales e institucionales propias del INTA, en busca de contribuir a la generación de una mirada institucional transdisciplinaria y con capacidad –comprensiva y de acción– frente a la complejidad de los procesos de desarrollo.

Le agradecemos profundamente a la Plataforma de Políticas Públicas por la invitación a participar en esta reflexión colectiva y particularmente a Diego Taraborrelli por su paciente dedicación, no siendo responsables por las opiniones aquí vertidas.

## 1. Políticas y sujetos

En ciencias sociales, las PP<sup>2</sup> son definidas como el conjunto de acciones y omisiones que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado con relación a una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de actores de la sociedad. En este sentido, las PP expresan la toma de

---

conexión” que permite “interconectar las opresiones y demostrar cómo se superponen y actúan en simultáneo [...] desde el punto de vista de la mutua afectación”, logrando así una proyección política particular capaz de desentrañar las diferencias desde la convergencia de luchas transversales. De esa manera, la interseccionalidad es concebida por el movimiento feminista como un principio político y metodológico, de composición y traducción entre luchas transversales. Ver Gago, V. (2019), *La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo*, Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 205-208.

<sup>2</sup> Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en *Redes* Vol. 2, N.º 4, UNQ, Buenos Aires, como se citó en Hintze, 2010.

posición del Estado respecto de determinada cuestión, la cual no puede ser concebida prescindiendo de la acción de otros sujetos. La acción del Estado no es homogénea ni monolítica y tiene una característica distintiva en términos de su capacidad de repercusión social, lo que convierte a este en una institución fundamental. Sin embargo, ese ejercicio no puede concebirse por fuera de la acción de otros actores sociales, ya que estos son capaces de disputar sentidos, buscar la imposición de determinados intereses particulares o visibilizar demandas socialmente problematizadas.

Las PP conforman las condiciones en las cuales los sujetos desarrollan su “ser y hacer” social –sus actividades económicas, sociales, culturales y políticas, entre otras–, pero a la vez son condicionadas por estas. En determinados contextos, las PP impulsan y favorecen determinadas prácticas y sujetos, creando condiciones para su perdurabilidad intertemporal. Sin embargo, también existen contextos en los cuales la acción colectiva confronta y disputa, no sin contradicciones, la hegemonía establecida en el vínculo Estado-sociedad.

En este sentido, creemos que la reflexión institucional sobre PP y AF debe partir de una genealogía que –aunque de modo veloz y resumido– permita poner en contexto cómo se ha configurado la relación entre (qué) sujetos y (cuáles) políticas institucionales, de modo predominante, en distintos momentos de la historia del INTA, con relación a cómo se han ido configurando y transformando simultáneamente los debates sobre el sistema agroalimentario y la emergencia de la AF en ellos.

Distintos autores –entre ellos, Alemany, 2002 y 2011; Carballo González, 2007; Catullo, 2020; Gárgano, 2012; Gras y Hernández, 2016– han aportado elementos o propuesto una caracterización sobre distintos períodos de la historia del INTA en función de cuáles han sido los paradigmas sociotécnicos y quiénes los sujetos sociales agrarios predominantes para la política institucional. A partir de estos antecedentes y de nuestra propia reelaboración, buscamos poner en diálogo esta reflexión

con la perspectiva del surgimiento de la AF como sujeto y su productividad político-institucional.

Esquemáticamente presentamos esta relación en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1: Periodización**

Período	Contexto nacional y global	Enfoques y sujetos predominantes para el INTA	Antecedentes e hitos con relación a la AFCl
Previo al INTA			<p>-Código Agrario (Artigas, 1815): primer intento de reforma agraria en América Latina.</p> <p>-Revolución Mexicana (1910): reforma agraria.</p> <p>-Argentina, 1912: Grito de Alcorata. Nace la Federación Agraria Argentina (FAA).</p>
1956-1976: desde la creación del INTA hasta el inicio de la última dictadura cívico-militar	<p>-Nivel mundial: Guerra Fría, con la organización bipolar del mundo. En los países occidentales, ciclo de los "30 años dorados" del capitalismo. Políticas macroeconómicas keynesianas, estado de bienestar y derechos universales, pilares de la sociedad salarial.</p>	<p>-Política institucional organizada bajo el paradigma educativo o desarrollista.</p> <p>-Se trabaja principalmente con productores medianos (chacareros pampeanos). Prima una visión modernizante de la ruralidad, centrada en aspectos productivos. Objetivos de generación y transferencia de tecnología como vía para incrementar la productividad y contribuir al desarrollo nacional y al financiamiento de la ISI.</p>	<p>-Desde mediados del siglo XX: distintas experiencias de revoluciones y/o reformas agrarias en América Latina (Venezuela, 1945; Guatemala, 1952; Bolivia, 1953; Cuba, 1959; Brasil, 1961; Honduras, 1962; Chile, 1962 y 1970; Ecuador, 1964, y Perú, 1969, entre otras.</p>

	<p>-Nivel nacional: desarrollismo. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).</p> <p>-Alternancia institucional entre periodos de democracia proscripta y gobiernos militares.</p>	<p>-Concepción "bancaria" de la educación y extensión (Freire). "Desarrollo de la comunidad" con eje en fortalecer la familia rural a través de estrategias particulares con amas de casa (Hogar Rural) y jóvenes (Clubes 4A).</p> <p>-Proyecto institucional: ocupación territorial (más de 200 agencias de Extensión), desarrollo de cultura extensionista y gestión centralizada.</p>	<p>-Argentina, décadas de 1960 y 1970: nace el Movimiento Rural de Acción Católica y, posteriormente, el Movimiento Agrario Misionero (MAM) y las Ligas Agrarias, con fuerte arraigo en Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones y Santa Fe.</p> <p>-Década de 1970: nace la "sociología rural" como disciplina agraria, fuertemente marcada por los debates respecto de la racionalidad distintiva de las explotaciones agropecuarias (EAP) "familiares", "chacareros" o "colonos".</p>
--	---	--	--

<p>1976-1991: desde el inicio de la última dictadura cívico-militar hasta el comienzo del Plan de Convertibilidad (con Domingo Cavallo como ministro de Economía)</p>	<p>-Nivel mundial: profundas transformaciones en la economía (auge del neoliberalismo) y en el régimen agroalimentario global en particular. Globalización y transnacionalización, <i>boom</i> de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y consolidación y profundización de la revolución verde. En América Latina: crisis de deuda y Consenso de Washington.</p> <p>-Nivel nacional: la política económica de la dictadura puso en crisis el modelo de ISI. Apertura y liberalización financiera. Cambio de régimen de acumulación. Terrorismo de Estado: destrucción y desarticulación de los procesos organizativos, gremiales y sindicales. Posteriormente a 1983: regreso de la democracia, expectativa social y política.</p>	<p>-Política institucional organizada bajo el paradigma transnacionalista o de la revolución verde.</p> <p>-Cambio de audiencia, de la familia al productor. Eje: modernización por difusión de paquetes tecnológicos. Experimentación adaptativa. Extensión centrada en la región pampeana y cultivos de exportación. Desarme de equipos con perfil social, desaparecidos y cesanteados.</p> <p>-Mediados de los ochenta: Proyecto INTA II: desburocratización, regionalización, descentralización, participación (consejos) e integración. De la planificación central a proyectos regionales. Mayor desequilibrio entre investigación y extensión. Financiamiento por campañas. Pérdida de autarquía presupuestaria.</p> <p>-Nueva audiencia: minifundio (1987).</p>	<p>-Con el regreso de las democracias en América Latina comienzan los procesos de "resurgimiento campesino" y "resurgimiento indígena" (Moyo y Yeros, y Mançano Fernandes y otros). Brasil: a inicios de los ochenta nació el Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra (MST).</p> <p>-Argentina, con el regreso a la democracia (1983): conjunto de organizaciones no gubernamentales, como el Instituto de Cultura Popular (INCUPO), la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ) y el Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES), entre otras, y sectores sociales de la Iglesia (Prelatura de Humahuaca, Pastoral Social Diócesis Iguazú y demás), que son pioneras en el trabajo con comunidades rurales y sujetos (hoy) de la AFCl. En 1986: multitudinaria protesta Grito de los Juries, que posteriormente, en 1990, dio lugar al nacimiento del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase).</p> <p>-1988: la Organización de las Nacio-</p>
---	--	---	---

			nes Unidas crea el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas del inglés Intergovernmental Panel on Climate Change), con el objetivo de estudiar y hacer recomendaciones sobre esa temática y sus impactos socioeconómicos.
1991-2001: desde el inicio del Plan de Convertibilidad hasta la crisis y el levantamiento popular de diciembre de 2001	<p>-Nivel mundial: auge del neoliberalismo, globalización y transnacionalización de la economía, hegemonía del Consenso de Washington.</p> <p>-Nivel nacional: fuertes ajustes y transformaciones estructurales a partir del Plan de Convertibilidad. Apertura, desregulación, privatización, y reforma y "achique del Estado".</p>	<p>-Política institucional organizada bajo el paradigma privatizador.</p> <p>-Recorte presupuestario: entre el 25 % y el 30 % del personal, puesto en disponibilidad. Precarización laboral, privatización y tercerización de la extensión.</p> <p>-Financiamiento de la extensión a cargo de otros organismos (Ministerio de Desarrollo Social, y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación).</p>	<p>-A nivel global, auge de los movimientos de alterglobalización y nacimiento de la Vía Campesina.</p> <p>-Proceso de resurgimiento campesino e indígena en América Latina: movimiento continental del Grito de los Excluidos (1992). Levantamiento zapatista (1994). Nacen la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y el Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (MAELA).</p>

	<p>-“Nueva cuestión social”: crecimiento sostenido del desempleo, precarización, pobreza e indignidad como fenómenos estructurales. Nuevos movimientos sociales: “piqueteros”, “movimientos de trabajadores desocupados”, auge de la economía popular y nuevas formas de organización social ante la crisis.</p>	<p>-En el marco del auge de las políticas sociales focalizadas se organizan programas con estrategias diferenciadas “por audiencias”: Prohuerta para población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), Minifundio para campesinos y pequeños productores, Cambio Rural para agro-pymes, y transferencia tecnológica a través de proyectos regionales, programas nacionales y convenios de vinculación tecnológica para medianos y grandes productores y la agroindustria.</p> <p>-1997: se crea el Programa para Productores Familiares (PROFAM), aunque sin ejecución por falta de presupuesto.</p>	<p>-Roma, 1996: Cumbre Mundial de la Alimentación. Seguridad alimentaria (FAO) contra soberanía alimentaria (movimientos sociales).</p> <p>-Argentina, 1993: creación del Programa Social Agropecuario (PSA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA), antecedente central para las PP para la AFCl.</p> <p>Resurgen organizaciones, como el Movimiento Agrario Misionero (MAM), y aparecen otras nuevas, como el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha, la Red Puna y demás.</p> <p>Fines de los noventa: Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares, primera experiencia de articulación nacional de la AFCl.</p> <p>-Inicios de la década de 2000: creación de la Red Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur, como espacio de articulación y debate entre gobiernos y organizaciones sobre PP para la AF. Este hecho constituye la introducción formal del concepto de la AF en las PP.</p>
--	--	---	---

<p>2002-2015: desde la crisis y el levantamiento popular de diciembre de 2001 hasta diciembre de 2015 (transición presidencial de Cristina Fernández de Kirchner a Mauricio Macri)</p>	<p>-Nivel mundial: período caracterizado por el creciente peso de la economía china en el escenario global, desplazando los protagonismos de Estados Unidos y Europa. Disputas por la hegemonía global, multipolaridad y bloque económico Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). Ciclo internacional de altos precios de <i>commodities</i>. A partir de 2008, crisis financiera por burbuja de las hipotecas <i>subprime</i> en Estados Unidos.</p> <p>-En América Latina: ciclo de gobiernos populares y progresistas. Nueva institucionalidad de la "Patria Grande" (Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR] y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]).</p> <p>-En Argentina: recuperación económica pos-2001, recomposición de los ingresos populares, nuevas PP, ampliación de derechos e inclusión por el consumo.</p> <p>-2008: conflicto por la resolución N.º 125 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (retenciones): reabre la "grieta" peronismo/antiperonismo.</p>	<p>-Nueva etapa institucional bajo el paradigma del desarrollo territorial.</p> <p>-Se crean nuevas herramientas y plataformas para abordar la cuestión de la AF y el desarrollo territorial: Coordinación Nacional de Extensión, Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER), Plan Estratégico Institucional 2005-2015, Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la AF, creación del CIPAF y sus cinco institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) por macroregión, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) y Cambio Rural II (inclusivo de la AFCL), entre otras.</p> <p>-Inclusión programática e institucionalidad a nuevos sujetos sociales-agrarios (AFCL). Rediseño de la cartera institucional bajo el paradigma del desarrollo territorial. Nuevos temas en la agenda: agroecología, acceso a la tierra y al agua, derechos de la AFCL, comer-</p>	<p>-Auge de los conceptos de AF y territorio en las PP de gobiernos y organismos multilaterales (FAO, REAF, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IIICA], Banco Mundial [BM] y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [RIMISP], entre otros). Auge del debate global sobre AF y alimentación. 2007: Naciones Unidas crea la función de relator de Derecho a la Alimentación. 2011: la FAO -bajo la dirección de José Graziano da Silva- da un fuerte impulso a la AF y una apertura global a los debates sobre agroecología y soberanía alimentaria. Creación del Comité Internacional de Planificación (CIP) como un espacio de participación de movimientos campesinos del mundo dentro de la FAO. 2014: declarado por la FAO como Año Internacional de la AF.</p> <p>-En Argentina, creciente institucionalidad de la AF en las PP. En 2006 es publicado <i>Los pequeños productores en Argentina</i> (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios</p>
--	--	--	--

	<p>-Deterioro económico, presión inflacionaria y corridas cambiarias.</p>	<p>cialización y economía social solidaria, soberanía alimentaria y demás.</p> <p>-Recomposición presupuestaria y desarrollo de estructura: aumento y rejuvenecimiento de la planta de personal profesional, incorporación de nuevas disciplinas (contra la historia exclusiva de ingenieros agrónomos y médicos veterinarios), creación de nuevas estaciones experimentales agropecuarias (EEA), agencias de extensión rural (AER) e IPAF.</p>	<p>[PROINDER]-IICA), un estudio que representará un hito en términos de la caracterización y cuantificación del sujeto AFCI durante este período.</p> <p>-Otros hitos: 2006: la SAGPYA crea el Foro Nacional de la Agricultura Familiar. 2008: creación de la Subsecretaría de AF en el ámbito de la SAGPYA. 2013: creación del Consejo de la AFCI en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP) de la Nación. 2014: Ley Nacional de Reparación Histórica de la AFCI.</p> <p>-Simultáneamente, desde estos años surge un fenómeno particular de conformación de cátedras libres de Soberanía Alimentaria (CALISA) en universidades nacionales, que va extendiéndose y llega a conformar una red con 50 universidades y facultades a nivel nacional.</p>
--	---	---	--

<p>2015-2019: presidencia de Mauricio Macri</p>	<p>-A partir de fines de 2015 se da un nuevo contexto político-institucional a nivel nacional, con un cambio drástico de la orientación en las PP. Restauración conservadora, vuelta atrás en derechos y beneficios redistributivos que los sectores populares habían alcanzado. Las PP quedan sujetas a las prioridades del programa de ajuste macroeconómico.</p> <p>-Fuerte aumento del precio de los alimentos y otros bienes de primera necesidad para el consumo popular. Incremento de la pobreza y la vulnerabilidad social.</p> <p>-Una particularidad de este período es el desembarco –como funcionarios responsables de PP en distintas áreas de gobierno– de personas que anteriormente se desempeñaban como gerentes (o CEO, siglas del inglés <i>chief executive officer</i> [director ejecutivo]) de empresas de esos mismos sectores en la actividad privada o como representantes de esas cámaras o grupos empresariales.</p>	<p>-Período caracterizado por el paradigma de la restauración corporativa.</p> <p>-Salvo algunos temas de prioridad para la gestión, es un lapso de fuerte restricción de la actividad institucional. Reducción presupuestaria, presión al despido de 800 trabajadores y retiro voluntario. Cierre de distintas EEA y sedes del IPAF. Recorte y reorientación de Cambio Rural, volviendo a excluir a la AFCl.</p> <p>-Paradójicamente, ante el desgajamiento de las PP para la AFCl del Ministerio de Agroindustria (MINAGRO) se abre una oportunidad de rediseño y ampliación de Prohuerta. Nuevas herramientas (Proyectos Especiales, Grupos de Abastecimiento Local de Alimentos, Programa de Autoconstrucción de Cisternas Rurales y demás) y mayor presupuesto (en la relación histórica) la convierten en la única PP para la AFCl durante este período.</p> <p>-Esta situación permite mantener abiertas y activas a agencias y equipos de extensión, ante la desfinanciación y el parate casi abso-</p>	<p>-Más impulso y reconocimiento global a la AFCl: Naciones Unidas proclama el período 2019-2028 como Decenio de la AF, reconociendo así que más del 90 % de las explotaciones agrícolas del mundo pertenecen a la AF y producen más del 80 % de los alimentos. 2018: la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración de Derechos Campesinos.</p> <p>-Informes del IPCC reconocen la responsabilidad de la acción humana en el CC. Mayor preocupación y movilización a nivel global por la crisis climática, con fuerte protagonismo de la juventud. Relevancia del rol de la AFCl y la agroecología como modelos para proveer alimentos contribuyendo a enfriar el planeta y reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).</p> <p>-Argentina después de 2016: nuevas identidades y sujetos en la AFCl. Horticultores de cordones periurbanos (Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Tierra [UTT] y Movimiento de Trabajadores Excluidos Rural [MTE Rural]), mayormen-</p>
---	---	---	--

		luto del resto de las herramientas programáticas del INTA durante esta etapa.	te migrantes bolivianos, arrendatarios sin tierra. Con organización colectiva y una innovadora protesta social (verduras) reconfiguran el debate de la AFCl y las PP. Desarrollan redes de comercialización, almacenes, mercados mayoristas, colonias agroecológicas, fábricas de bioinsumos y otras infraestructuras colectivas que les permiten fortalecer su proceso organizativo, productivo y de comercialización agroecológica. -2019: Foro por el Programa Agrario Soberano y Popular. Con agenda acordada, rearticula el concepto de la AFCl, ampliándolo incluso por alianzas con otros actores: cooperativas agropecuarias (Federación de Cooperativas Federadas [FECOFE]), redes de comercializadoras y red de CALISA.
--	--	---	--

## 2. Desafíos de las políticas institucionales para la AFCl

Dado el recorrido descripto, el nuevo período político-institucional abierto en nuestro país a partir de diciembre de 2019 presentó grandes desafíos para el INTA respecto de cuál será su contribución a las PP para la AFCl. Contra lo que pueda parecer una cuestión de opiniones personales,

lo anterior es –ante todo– el imperativo legal de cumplir con “valorizar la agricultura familiar en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional” (inciso f del artículo 3.º de la ley N.º 27.118).

Este trabajo se centra aquí estrictamente en los desafíos para el INTA a partir de dos conjuntos de ideas generales que buscan ser un primer –e inacabado– disparador para la reflexión y el debate.

## 2.1. Aspectos operacionales de la gestión de las PP para la AFCI

Argentina es todavía –INTA mediante– uno de los pocos países de la región que mantienen en un mismo ámbito institucional sus sistemas de investigación y extensión agroalimentaria. El trabajo en esas áreas, como componentes identitarios del INTA, cuenta con más de 60 años de experiencia y desarrollo de capacidades institucionales. La capilaridad territorial de las oficinas y los equipos profesionales, que cubren todo el suelo argentino, y la cultura institucional de interacción constante con los actores del territorio convierten al INTA en la plataforma institucional estatal con mayor potencialidad a nivel nacional para aportar a la formulación y gestión de PP tendientes al desarrollo de la AFCI.

Sin embargo, el recorrido realizado por la historia institucional también deja a la vista que existen innegables debilidades y desafíos pendientes. El enfoque de la innovación sociotécnica, como coconstrucción e interfase dialógica entre los sujetos y los dispositivos institucionales de investigación y extensión, orientación que el INTA ha asumido expositivamente desde el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2005-2015, aún requiere de mucha energía y creatividad para ser operacionalizado efectivamente en prácticas institucionales concretas.

Lo anterior se complejiza todavía más si referimos particularmente a la AFCI como sujeto de derecho de la

política institucional. A pesar de haber importantes avances en el reconocimiento de la AFCI por parte del INTA (como hemos visto, se han registrado en distintos contextos históricos, no sin vaivenes y contramarchas), el saldo muestra la persistencia y continuidad de un *statu quo* institucional que ubica a la AFCI en un lugar marginal –o subordinado– del hacer institucional con relación a los otros sujetos sociales agrarios.

Lo anterior se observa en múltiples aspectos: en la participación y representación en los consejos de todos los niveles, en la asignación específica de profesionales –investigación y extensión– y de recursos presupuestarios a los temas-problemas particulares de la AFCI (y respetando la singularidad de enfoque que requiere su abordaje), en la priorización de temas-problemas propios de la AFCI entre los asuntos de investigación y desarrollo tecnológico priorizados por la institución en sus distintos niveles, en las trayectorias laborales predominantes de las y los profesionales que ocupan los cargos jerárquicos y gerenciales, entre otros ámbitos. La política institucional hacia la AFCI requiere ser jerarquizada y profundizada, lo cual ha sido reconocido en el pasado y también actualmente por nuestras máximas autoridades.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En mayo de 2006, la entonces SAGPYA lanzó en la Ciudad de Mendoza el Foro Nacional de la Agricultura Familiar, recientemente creado por la resolución N.º 132/2006 de aquel organismo nacional, con el objetivo de constituir un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la agricultura familiar. En ese acto, el entonces presidente del INTA, el ingeniero agrónomo Carlos Cheppi, reconoció en su discurso que, “en sus primeros 50 años de historia, INTA ha trabajado principalmente para los productores medianos y grandes” y que “es hora de trabajar específicamente sobre las necesidades y problemas de los pequeños productores y la agricultura familiar”, motivo por el cual se encontraban en proceso de creación los IPAF. A pesar de los muchos avances alcanzados, desde ese momento, en este sentido, esas palabras del profesional siguen estando igualmente vigentes. Tanto es así que, en octubre de 2020, el Consejo Directivo del INTA resolvió la necesidad de rever la estructura interna y redefinir la misión y las competencias institucionales, a fin de jerarquizar las actividades relacionadas con la investigación y la extensión en AFCI en todas las unidades INTA (resolución N.º 961/2020 del INTA).

Jerarquizar y fortalecer las capacidades, los recursos presupuestarios y los equipos de investigación-extensión que trabajen sobre los temas-problemas específicos de la AFCI es uno de los desafíos indispensables en este sentido. Fortalecer los existentes y generar nuevos canales permanentes, ágiles y efectivos de participación, articulación, diálogo y retroalimentación del hacer institucional del INTA con los sujetos colectivos de la AFCI, así como con otras instituciones que desarrollan acciones y/o PP, constituye también otro desafío indispensable. Y al mismo tiempo nos demanda dejar de lado cierta cultura institucional endogámica que tiende a priorizar discusiones y procesos “intra-institucionales” por sobre la realidad externa a la institución,

Por último, abordar los problemas estructurales de la AFCI requiere disponer –propriadamente o en articulación interinstitucional– de herramientas programáticas, enfoques teórico-metodológicos y recursos presupuestarios adecuados para llevar adelante PP que efectivicen el imperativo de “interés público y reparación histórica de la AFCI” tal cual establece la norma vigente (N.º 27.118).

## 2.2. Aspectos relativos a la orientación estratégica de las PP para la AFCI

Finalmente se esbozan algunas ideas a partir de la evolución del “estado del arte” en las prácticas y los debates sobre la AF –tanto en nuestro país como a nivel global– y acerca de los desafíos que de eso se desprenden con relación a la orientación estratégica de las PP institucionales para la AFCI.

El recorrido histórico se intenta reconstruir en la primera sección da cuenta de cómo se ha creado y recreado el sujeto de la AF. Las distintas definiciones de AF de hace 20 años –cuando surgió el concepto– ya han quedado atrásadas. Incluso, la definición de AFCI de nuestra misma ley vigente está desactualizada. No nos referimos a que esos sujetos y esas identidades no constituyan hoy el sujeto de la AF, sino, por el contrario, que la AF como sujeto colectivo

ha desarrollado una potencia política que la trasciende a sí misma y su propia práctica. La potencia política de la AF como sujeto colectivo lleva a que nuevos actores y realidades sociales aparezcan en la narrativa y los debates relacionados, en Argentina y a nivel global.

Durante el siglo XX, los temas centrales de los debates sobre el sujeto de la AF hacían eje –mayormente– en la lucha o la defensa de esas familias sobre su tierra, en los modos de producir, las tecnologías disponibles (o no) y los destinos de esa producción, así como en los ingresos, las condiciones de vida y las estrategias extraprediales que podían desarrollar. Cuando la acción colectiva lograba darles escala y visibilizarlos como cuestiones socialmente problematizadas, los debates entonces podían pasar a la esfera de temas como las políticas o los proyectos de reforma agraria, de fijación de precios sostenibles, de financiamiento público para producciones cooperativas o de estrategias colectivas de comercialización. Por supuesto, todos estos temas-problemas siguen vigentes y siendo parte de la agenda de trabajo que la AF demanda del Estado y las PP.<sup>4</sup>

Sin embargo, el debate político hoy sobre la AF –en Argentina y el mundo– trasciende esos temas y se da de cara a la sociedad como un todo. Cuenta con una amplia repercusión y un gran interés incluso en la población urbana antes habitualmente no interesada por los debates agroalimentarios, fruto de un fuerte protagonismo militante de los jóvenes, pero se configura como un “hecho social total”<sup>5</sup> que simultáneamente pone en cuestión la alimentación, el modelo agroalimentario hegemónico y sus consecuencias ambientales y climáticas.

---

4 Ver, por ejemplo, la agenda de 21 puntos surgida del Foro por un Programa Agrario.

5 Siguiendo a Mauss, los hechos sociales totales son fenómenos simultáneamente jurídicos, económicos, culturales y de otras características, incluso estéticos, y por ende movilizan y ponen en cuestión a la totalidad de la sociedad y sus instituciones.

Esta nueva realidad reconfigura el debate social sobre la AF y las PP, y expresa lo que aquí llamamos la interseccionalidad de la AF: agricultura familiar, derecho a la alimentación, emergencia ambiental y cambio climático, agroecología, consecuencias sociales y ambientales del modelo agroalimentario global dominante y soberanía alimentaria son distintas “puertas de entrada” a un mismo debate social y político.

Lo anterior –creemos– constituye un desafío medular en términos de la orientación estratégica de las PP para la AF CI en cuanto a una institución como el INTA. Lejos de pretender dar aquí una respuesta que cierre el debate, lo único que finalmente queremos aportar es que la realidad parece anticiparnos que no alcanzará con “soluciones mínimas”. Por su rica historia institucional, por la potencia de su capacidad profesional y de su capilaridad territorial, el INTA debe recuperar el terreno perdido, ponerse a la altura del estado del arte del debate y ser parte en las PP para la AF CI.

La AF CI, sus organizaciones y sectores cada vez más crecientes de la sociedad demandan a las PP que la AF pueda consolidarse como proveedora de alimentos sanos y saludables en el marco de un proceso de “transición verde y justa” que permita revertir las consecuencias del modelo vigente de producción y consumo, que compromete las condiciones actuales de vida y las posibilidades para las futuras generaciones. Una política institucional con una orientación estratégica que reconozca la complejidad transdisciplinar y la interseccionalidad política que caracterizan a la AF puede hacer valiosos aportes a estas PP para la AF CI, en nuestro país y durante este periodo.

## Bibliografía

- ALEMANY, C.: Los cambios de la extensión del INTA y su relación con los paradigmas del desarrollo, Undécimas Jornadas Nacionales de Extensión Rural y Terceras Jornadas de Extensión del Mercosur, 2002.
- ALEMANY, C., Y SEVILLA GUZMÁN, E.: “¿Vuelve la extensión rural?: reflexiones y propuestas agroecológicas vinculadas al retorno y fortalecimiento de la extensión rural en Latinoamérica”, *Revista Realidad Económica N.º 227*, abril-mayo 2007, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.
- ALEMANY, C.: “Aportes para el estudio de la dinámica y evolución histórica de la extensión rural en Argentina”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N.º 35*, 2.º semestre 2011, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA)-Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires.
- BASUALDO, E. (EDIT.): *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2017.
- CARBALLO GONZÁLEZ, C.: “Cincuenta años de agricultura familiar en el INTA: viejos desafíos en un nuevo contexto para el desarrollo rural y nacional”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N.os 26 y 27*, 1.er-2.º semestres 2007, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA)-Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires.
- CATULLO, J.: “Una aproximación a la extensión rural”, en Tagliani, Miñón y Villegas Nigra (comps.), 2020, *Aspectos teóricos, metodológicos y empíricos para el estudio de los territorios*, Unidad Integrada para la Innovación del Sistema Agroalimentario (UIISA)-Universidad Nacional del Comahue (UNCo), Carmen de Patagones.
- CITTADINI, R.; CABALLERO, L.; MORICZ, M., Y MAINELLA, F. (COMPS.): *Economía social y agricultura familiar*, INTA, Buenos Aires, 2010.

- CRAVIOTTI, C. (COMP.): *Agricultura familiar en Latinoamérica*, Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS), Buenos Aires, 2014.
- FERRARA, F.: *Los de la tierra: de las ligas agrarias a los movimientos campesinos*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2007.
- GÁRGANO, C.: “La reorganización de las agendas de investigación y extensión del INTA durante la última dictadura militar argentina (1976-1983)”, en *Realidad Económica N.º 258*, febrero 2012, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.
- GRAS, C., Y HERNÁNDEZ, V. (COORDS.): *El agro como negocio*, Biblos, Buenos Aires, 2013.
- GRAS, C., Y HERNÁNDEZ, V.: *Radiografía del nuevo campo argentino: del terrateniente al empresario transnacional*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016.
- HINTZE, S.: *La política es un arma cargada de futuro*, Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS)-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2010.
- KULFAS, M.: *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2019.
- MANÇANO FERNANDES, B.: “Cuando la agricultura familiar es campesina”, en Hidalgo, Houtart y Lizárraga (edits.), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, 2014.
- MANZANAL, M., Y PONCE, M. (ORGS.): *La desigualdad ¿del desarrollo?*, Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS), Buenos Aires, 2012.
- MOYO, S., Y YEROS, P. (COORDS.): *Recuperando la tierra: el resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2008.
- PUCCIARELLI, A., Y CASTELLANI, A. (COORDS.): *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2017.

RAMILO, D., Y PRIVIDERA, G. (COMPS.): *La agricultura familiar en la Argentina: diferentes abordajes para su estudio*, INTA, Buenos Aires, 2013.

SALCEDO, S., Y GUZMÁN, L. (EDITS.): *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Santiago de Chile, 2014.



# La experiencia del INTA en la implementación de la Ley de Cannabis Medicinal

## *Radiografía de una política pública vinculada a la salud*

CARLA ARIZIO Y SILVINA LEWIS

### Resumen

Se presenta un relato del recorrido institucional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) a partir de la publicación de la Ley N.º 27.350 de “Investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de Cannabis y sus derivados” en el Boletín Oficial de la República Argentina, el 19 de abril de 2017.

Este recorrido incluye desde la creación de una estrategia institucional hasta la atención de demandas tanto internas como externas, sumadas a la interacción con diferentes actores que posibilitaron adquirir conocimientos, capacitación y experiencia con la finalidad de lograr un objetivo común: aportar a una política pública interviniente en el cuidado integral de la salud.

La experiencia del INTA puede ser analizada en el marco del ciclo de las políticas públicas mostrando las oportunidades y dificultades, sobre todo, en la formulación del posterior decreto reglamentario y en la ejecución de la norma a través de la intervención en el desarrollo de procedimientos para llevar a cabo el cultivo. Además, considerando lo aprendido y lo que se ha logrado hacer bien durante el

proceso de implementación, así como una primera evaluación de esta política, cuyo foco está en la investigación científica tendiente a lograr evidencia sobre los diferentes usos terapéuticos y paliativos del dolor que brindan la planta de cannabis y sus derivados. Esta evaluación continua incluye también los aspectos que deben ser mejorados para dar una respuesta institucional más efectiva, incluso permitiendo la readaptación en vista de los cambios en las normativas, los sujetos que así lo demandan y las definiciones institucionales, entre otros aspectos relevantes.

Con este relato se desea aportar información al conjunto de saberes institucionales para que sirva como insumo y contribución a la ejecución e implementación de una política pública asociada a una planta, su cultivo y su uso medicinal.

## 1. Desarrollo

Desde el punto de vista legislativo existe una rica historia de proyectos sobre el tema del cannabis, pero la propuesta que logró los consensos necesarios para avanzar fue la presentada por la diputada nacional Diana Conti en 2016 (en ese momento existían por lo menos diez proyectos de ley que involucraban el uso de cannabis), la cual contó con las firmas de legisladores de distintos bloques para su tratamiento: diez diputados del FPV, uno del Partido de los Trabajadores Sociales y otro del Partido Socialista. El proyecto de ley proponía despenalizar el consumo de marihuana para uso terapéutico, modificando el artículo 29.º de la ley N.º 23.737 de estupefacientes para permitir el consumo, la tenencia y la producción de la planta en todas sus variedades, compuestos y activos, tanto para fines terapéuticos como para la investigación de su posible eficacia en este sentido, para el control de síntomas y para cuidados paliativos. En esa oportunidad, el proyecto avanzó

a las comisiones definidas, las que generaron audiencias públicas. En particular, en la convocada por la Comisión de Salud de Diputados –a cargo de Carolina Gaillard– participaron médicos, investigadores y familiares de pacientes que utilizaban derivados del cultivo para tratar distintas enfermedades (versión taquigráfica de la exposición de diversos especialistas, familiares, funcionarios y legisladores ante la Comisión de Acción Social y Salud Pública del Congreso nacional, el 14 de junio de 2016, respecto de la regulación del cannabis para fines medicinales y terapéuticos: <http://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/43884-cannabis-medicinal-version-taquigrafica-del-debate-comisiones-del-congreso>).

Resulta relevante mencionar que la propuesta de Conti fue presentada por primera vez en 2006 y que retomó un proyecto previo de la diputada Irma Parentella. Evidentemente, la temática era presentada en el Parlamento desde hacía más de diez años. ¿Cuáles fueron los cambios que finalmente condujeron a la sanción de la Ley de Cannabis Medicinal? Se pueden mencionar algunos hitos que permiten explicar la sanción de la ley N.º 27.350 en 2017:

- a. La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), dependiente del Ministerio de Salud, autorizó la importación de derivados del cannabis como medicamentos de uso compasivo a partir de 2014.
- b. La ANMAT elaboró, en junio de 2016, un informe sobre Usos Terapéuticos de los Cannabinoides ([http://www.anmat.gov.ar/ets/ets\\_cannabinoides.pdf](http://www.anmat.gov.ar/ets/ets_cannabinoides.pdf)).
- c. Fallos judiciales favorables para usuarios de aceites de cannabis medicinal, el poder de incidencia de las nuevas organizaciones de la sociedad civil (OSC) encabezadas por madres y familiares de pacientes –sobre todo, niños– que eran usuarios de derivados del cannabis o que podían beneficiarse con su uso como tratamiento complementario al alopático, se cuentan entre los

principales. La Asociación Pensamiento Penal publicó en 2018 una compilación de jurisprudencia argentina relacionada con el tema cannabis, que incluye amparos de pedidos de autorización para cultivar o provisión estatal, acciones de amparo contra obras sociales y procesos penales, antes y después de la aprobación de la ley (Jurisprudencia argentina sobre usos terapéuticos de la planta de cannabis, 2018, Revista Pensamiento Penal – ISSN: 1853-4554).

- d. La formación reciente de médicos en torno al tema, y el apoyo de abogados especialistas y funcionarios públicos –y sus asesores– dispuestos a escuchar las demandas y a elaborar proyectos de ley para contemplarlas.
- e. La trayectoria del Movimiento Cannábico Argentino y el aporte de sus experiencias al nuevo espacio, que bregaban por la despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal y, más específicamente, por la regulación del cannabis para toda su amplitud de usos (recreativo, medicinal e industrial).
- f. Durante 2016, en el contexto de la Marcha Mundial de la Marihuana, las organizaciones cannábicas les cedieron la cabecera de la marcha a las madres y los usuarios de cannabis medicinal. La manifestación fue encabezada entonces por dos organizaciones: Mamá Cultiva y Cannabis Medicinal Argentina (CAMEDA).
- g. El trabajo de organizaciones no gubernamentales que –a través de distintos tipos de alianzas– recorrieron el país brindando charlas, cursos, talleres, seminarios y otras actividades, lo cual generó un movimiento que finalmente condujo a la sanción de la ley N.º 27.350 en marzo de 2017 y a la realización del Primer Congreso Nacional de Cannabis y Salud, en junio del mismo año, en La Plata (Díaz, 2018).
- h. Entre setiembre de 2016 y marzo de 2017, las provincias de Chubut, Santa Fe, Neuquén, Salta y Mendoza, de manera consecutiva, sancionaron sus leyes sobre uso medicinal de cannabis.

A partir del trabajo en las comisiones, el 29 de marzo de 2017, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionaron por unanimidad la primera ley nacional de cannabis medicinal del país, bajo el título “Investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados” (ley N.º 27.350).

La norma fue publicada en el Boletín Oficial el 19 de abril de 2017, con el objeto de establecer un marco regulatorio para la investigación médica y científica del uso medicinal, terapéutico y paliativo del dolor de la planta de cannabis y sus derivados. Para eso, la ley creó el Programa Nacional para el Estudio y la Investigación del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis, sus Derivados y Tratamientos no Convencionales, bajo la órbita del ex-Ministerio de Salud, entonces degradado a secretaría.

Originalmente, el espíritu de esta ley apuntaba a la legalización del autocultivo para las familias que en forma ilegal sembraban plantas de cannabis para obtener aceites que utilizaban para el tratamiento de diferentes patologías de sus hijos, principalmente aquellas relacionadas con la epilepsia refractaria. En otros casos, las personas cultivaban para el tratamiento de familiares o amigos que atravesaban situaciones de dolor, cáncer terminal y demás afecciones. De hecho, médicos de cuidados paliativos vienen acompañando desde hace años las terapias con cannabis de pacientes que han decidido consumirlo.

La ley establece en su artículo 6.º el rol del INTA:

La autoridad de aplicación tiene la facultad de realizar todas las acciones requeridas para garantizar el aprovisionamiento de los insumos necesarios a efectos de llevar a cabo los estudios científicos y médicos de la planta de cannabis con fines medicinales en el marco del programa, sea a través de la importación o de la producción por parte del Estado nacional. A tal fin, la autoridad de aplicación podrá autorizar el cultivo de cannabis por parte del [Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas] CONICET e INTA con fines de investigación médica y/o científica, así como para elaborar la

sustancia para el tratamiento que suministrará el programa. En todos los casos se priorizará y fomentará la producción a través de los laboratorios públicos nucleados en la [Agencia Nacional de Laboratorios Públicos] ANLAP.

Claramente, la norma define que el INTA podrá ejecutar programas, proyectos y actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) tanto en la producción de material vegetal como también en la elaboración de derivados para el cuidado de la salud.

## 2. Camino iniciado por el INTA

La historia del INTA con el cannabis para uso medicinal nació el día de la sanción de la ley. Si bien la institución tiene una trayectoria en el trabajo con otras especies para uso medicinal, no estaba habilitada para trabajar con la planta de cannabis, teniendo en cuenta que es considerada un estupefaciente.

Como entidad involucrada en la ley, el INTA tuvo desde los inicios una activa participación referida principalmente a analizar la mejor manera de implementarla y aportar elementos para la elaboración tanto de su reglamentación como de las normativas que debían desprenderse. Tuvo un papel proactivo para organizar la labor con cannabis, incluso elevándoles propuestas de trabajo a los organismos implicados.

Inmediatamente después de la sanción legal comenzaron las reuniones para la reglamentación de la norma. El ámbito fue la Secretaría de Relaciones Parlamentarias y Administración de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En esta instancia únicamente participaron representantes de los diferentes organismos públicos involucrados en la ley. El INTA, particularmente, solo intervino en la propuesta de redacción del artículo 6.º. De toda la propuesta elevada para la reglamentación de ese artículo, solo fueron tomados

algunos puntos: a) conservar y caracterizar el germoplasma de cannabis medicinal a través de semillas, plantas y cultivo *in vitro* en lugares previamente establecidos en la autorización; b) plantar, cultivar, cosechar, acondicionar y acopiar plantas de cannabis en lugares que cumplan con las condiciones establecidas en el programa y c) producir semillas, flores, esquejes, plantines y plantas de cannabis para su uso exclusivo en investigación médica y científica.

La ley fue reglamentada parcialmente el 21 de setiembre de 2017, a través del decreto N.º 738/2017, pero dejando sin reglamentar, por ejemplo, el artículo considerado clave para permitir el autocultivo.

Este decreto también incluía en su artículo 6.º los roles no solo del INTA y el CONICET, sino también de otros organismos implicados en la fiscalización y organización de las actividades a desarrollarse con cannabis. Particularmente, el Instituto Nacional de Semillas (INASE) es el que regula las condiciones de producción, difusión, manejo y acondicionamiento de los órganos de propagación de esta especie, a fin de contar con información y elementos de juicio que mediante su trazabilidad permitan conocer el origen del material de propagación. Además establece las condiciones reglamentarias para la importación y exportación de los órganos de propagación de esa especie, según disposiciones del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Por otro lado, el Ministerio de Seguridad debía establecer las condiciones de habilitación que debían observar el CONICET y el INTA exclusivamente en materia de seguridad de los predios y las instalaciones de cultivo de cannabis.

Simultáneamente se empezaron a desarrollar propuestas de investigación cuyo objetivo principal era poner a punto el cultivo y la producción de *Cannabis sativa* con fines medicinales, con la calidad y los requerimientos establecidos por el Ministerio de Salud, basadas en la experiencia previa de diferentes grupos de trabajo pertenecientes a la institución sobre otras especies aromáticas y medicinales

del INTA. Estos equipos venían realizando desde hacía varios años las tareas de colecta de especímenes, caracterización botánica, caracterización química, caracterización genética, domesticación, mejoramiento y conservación en bancos de germoplasma.

Las propuestas con relación al cannabis medicinal requerían –y siguen haciéndolo– de la construcción o readecuación de un invernáculo de alta seguridad con luminaria, calefacción y estanterías para realizar el cultivo en contenedores y que permitan las tareas de producción, cosecha y acondicionamiento posterior de las flores.

Una particularidad importante de mencionar en esta instancia es que la ley no contaba con presupuesto para su adecuada ejecución, lo cual dificultaba iniciar los proyectos de investigación en los distintos ámbitos de ciencia y tecnología, y a la vez responder a las demandas de la sociedad en un contexto de importante desfinanciamiento de la mayoría de las instituciones científicas del país.

Durante 2020 –de la mano de una nueva gestión en el Ministerio de Salud de la Nación– fue publicado el decreto reglamentario N.º 883/20, que derogó el N.º 738/17, en el cual se observan dos cambios principales: por un lado, el Ministerio de Seguridad quedó fuera de la órbita de autorizaciones y controles para comenzar con el cultivo y, por otro, legaliza el acceso través de autocultivo, cultivo solidario y comunitario, recuperando así el espíritu original de la ley N.º 27.350.

El Ministerio de Salud de la Nación es el órgano de aplicación de esta norma y el encargado de fijar las principales pautas y normativas. En este sentido, a fines de 2019 presentó los documentos elaborados que establecen los pasos a seguir por los interesados en realizar proyectos de investigación relacionados con la ley N.º 27.350.

### 3. ¿Pero qué pasaba hacia adentro de la institución?

Ante la necesidad de un ordenamiento interno, a la vez presionado por las demandas externas, fue necesario generar un procedimiento o estrategia institucional para abordar los proyectos de investigación que empezaban a ser planificados y canalizar las demandas que llegaban desde diferentes lugares del territorio nacional. Era imperioso ordenar y conocer las capacidades del INTA con relación al personal, la infraestructura, el financiamiento, las líneas de investigación a desarrollar, los posibles socios y demás aspectos inherentes. También, clarificar cuáles eran los alcances de la ley: qué podía hacer la institución y qué no.

La estrategia fue aprobada por el Consejo Directivo Nacional (CDN) en 2019 (Resol.-2019-1158-APN-CD#INTA). Establece los principales lineamientos y el recorrido o los procesos institucionales (internos) a seguir para realizar investigaciones que involucren cannabis para uso medicinal (Resol.-2020-104-APN-CN#INTA). Asimismo, fue puesto en funcionamiento un comité de evaluación técnica de proyectos y convenios que facilitan el análisis para el propio CDN (DI-2020-312-APN-DN#INTA), junto con la generación de un espacio colaborativo en intranet para la actualización periódica mediante información sobre normativas, procedimientos y otras herramientas.

Además fueron organizadas charlas y presentaciones para capacitación, intercambios y articulaciones, con el objetivo de comprender los procesos que deben transitarse después de la generación de un proyecto.

Como institución involucrada en la ley y según el artículo 9.º, el INTA es parte del Consejo Consultivo Honorario (CCH) junto a otras instituciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y profesionales del sector público y privado, para intervenir y articular acciones en el marco de la ley y acompañar al Programa de Cannabis, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. Según el decreto reglamentario N.º 883/20, son funciones del CCH

constituirse en un espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil en la temática del programa, proporcionar e impulsar propuestas que tiendan a mejorar y facilitar los propósitos del programa, facilitar y estimular los vínculos y el intercambio de información entre laboratorios y centros de investigación del cannabis medicinal en el ámbito nacional y regional, participar en la orientación y la auditoría social de los avances del programa, difundir material disponible del programa y contribuir a generar el acceso a la información pública.

La primera reunión formal del CCH con todos sus miembros presentes fue en marzo de 2019. Posteriormente, en reuniones más chicas e informales continuó trabajando sobre diferentes documentos de avance, articulaciones y consensos entre los distintos organismos.

Las investigaciones con cannabis están contempladas en el Programa Nacional de Hortalizas, Flores, Aromáticas y Medicinales (PNHFAYM) del INTA. Particularmente, las actividades específicas se enmarcan en el proyecto titulado “Mejoramiento genético de plantas ornamentales, aromáticas y medicinales nativas y exóticas”. En una primera etapa de estudio se consideran la evaluación agronómica, la caracterización y la selección de germoplasma para futuros programas de mejoramiento genético. Parte central es lograr la articulación de quienes comienzan a trabajar en este tema, socializando los conocimientos sobre la normativa vigente, los procesos administrativos necesarios y vinculándolos para potenciar las capacidades. Hoy hay más de 30 agentes del INTA conectados desde diferentes puntos del país.

Por otra parte, para lograr los objetivos de la ley, el INTA trabaja junto a otros organismos de ciencia y técnica –como el CONICET, universidades nacionales e instituciones científicas– para complementar capacidades y potenciar la respuesta. Pero sobre todo, con las organizaciones de la sociedad civil, actores clave y artífices de la Ley de Cannabis Medicinal. De ellas el INTA se ha nutrido y ha aprendido mucho en este recorrido, a través de intercambios

frecuentes y capacitaciones. Se trata de un vínculo que requiere un esfuerzo de todos para entender los objetivos de cada una de las partes, las formas y los tiempos de cada organización. La relación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) de alguna manera permite mantener el foco en las necesidades de los pacientes. Marca la importancia de generar evidencia y productos que puedan estar disponibles lo antes posible, pero asegurando la calidad, la seguridad y la trazabilidad; el desafío de encontrar el lugar donde complementarse y potenciarse, de hallar un lenguaje en común.

El INTA también participa en la Red Argentina de Cannabis Medicinal (RACME), originalmente convocada por el Ministerio de Ciencia y Técnica de la Nación a pedido de una organización ya existente en la cual principalmente participaban investigadores y docentes de diferentes universidades y centros de investigación, así como algunos representantes de las diferentes provincias con intenciones de producir cannabis. Esta red formalizó así, en el marco de una institución pública, un espacio ya existente que venía funcionando y participando en las reuniones con senadores y diputados para la elaboración del proyecto de ley. Y en el transcurso del tiempo se fue ampliando al sumar a investigadores no solo del CONICET, sino también del INTA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismos del Estado y ONG.

Esta nueva norma no solamente representó y representa un desafío en términos de abordar una nueva especie desde el punto de vista técnico-científico, ya que, por ser esta considerada aún un estupefaciente, trae aparejada una serie de normativas que deben cumplimentarse, lo que complejiza bastante los diferentes proyectos de investigación que se inician.

## 4. Implementación de una política pública en torno del cannabis

El proceso de concreción de una política implica, por lo general, la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando y a la vez materializando la política.

La implementación de las políticas públicas es el conjunto deliberado y secuencial de actividades de gobierno –con apoyo social– orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política como aparecen expresados en las declaraciones oficiales. En palabras más simples, es el proceso de transformar en resultados concretos los objetivos de una política.

Es un procedimiento continuo, no lineal, flexible y adaptable, que debe ser administrado, evaluado y ajustado. Es, pues, una necesidad urgente de nuestro tiempo mejorar la capacidad de implementación, la cual es un proceso gradual que lleva tiempo y exige paciencia, y no un cambio abrupto que pueda lograrse de un momento a otro.

Las posibilidades de reformar la situación están restringidas por variables del contexto, las características del sistema vigente, los agentes y las agencias que están a cargo, las estrategias y las necesidades específicas de las mismas políticas a implementar. Esto también ocurrió con la Ley de Cannabis Medicinal.

El INTA tomó conocimiento de que es parte de esta política cuando la norma fue aprobada por ambas cámaras y salió publicada en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2017, sin haber participado en los debates ni en la formulación. Fue convocado para la etapa de elaboración del decreto reglamentario de la ley y se encuentra recorriendo la actual fase de implementación. A grandes rasgos, ha participado en la elaboración del decreto reglamentario, de normativas que acompañan a este y hacia adentro de la institución, y ha trabajado en la estrategia y las capacitaciones brindadas.

La implementación de esta política estaba atravesada por los actores que generaron la agenda y lograron que este tema fuera tomado por el Poder Legislativo: las ONG de cannabis medicinal.

Estas organizaciones de la sociedad civil (OSC) han tenido una activa participación en la agenda política para lograr la inclusión del tema en la agenda parlamentaria y han trabajado junto al Poder Legislativo en la etapa de formulación y promulgación. En esta fase:

...es clave que la sociedad civil, como actor, esté atenta para que se elabore una política pública que represente sus intereses y se diseñen programas orientados a resolver sus problemas planteados en la agenda. Debe ser prioritario hacer un seguimiento a las instituciones encargadas de la ejecución y procurar la inclusión directa de la misma sociedad civil, así como vigilar las condiciones institucionales y presupuestarias para lograr el efecto esperado (Agudelo, 2012).

La etapa de implementación –también llamada de aplicación y ejecución de la política pública– pretende poner en práctica los programas diseñados, con lo que busca cumplir con los objetivos de la política. Significa el momento en el que lo escrito se pone en acción. El reto en esta fase es lograr que las tareas propuestas en la política se lleven a cabo y se cumplan las orientaciones formuladas. En la etapa de implementación (período 2017-2019) de la ley N.º 27.350, el Estado –a través del órgano de aplicación de la norma, el Ministerio de Salud– entró en una dinámica propia y dejó de lado a las OSC. Muchas veces, cuando no hay una decisión clara de las autoridades del organismo, se observa una gran dependencia de la “voluntad” del funcionario a cargo del área respecto de los avances que puedan producirse durante la fase de implementación. El INASE, por ejemplo, ha formado un equipo de trabajo para responder a la demanda que se origina con este tema, asistiendo las innumerables consultas y generando normativa acorde y flujogramas específicos. Si bien al comienzo hubo cierta

resistencia, al cambiar el funcionario a cargo se observó una dinámica de trabajo diferente.

La presencia de las OSC en reuniones previas ha permitido mantener el foco en la demanda. Esta etapa resulta central para que la sociedad civil introduzca su conocimiento en la resolución de problemas. La experiencia de muchas organizaciones sociales puede ser determinante del éxito de la política. Aunque, en este caso, la implementación de la política no se orientó a resolver el problema específico de la legitimación del acceso al cultivo para uso medicinal. La resolución propuesta por el Estado en la ley fue generar condiciones para iniciar investigaciones y desarrollo del cultivo, y derivados del cannabis, lo que significó una respuesta a más largo plazo. Eso generó las primeras contradicciones entre el espíritu de la ley –o la forma en que fue planteada originalmente por las diferentes organizaciones– y lo que realmente fue reglamentado. Sumado a esto, la norma no contaba con presupuesto, lo cual fue una limitación para la ejecución de la política por parte de los organismos implicados legalmente.

La participación en la implementación de la ley genera un capital social en las OSC, ya que estas deben pasar del “conocimiento de su propia demanda y necesidades” al conocimiento de “cómo” colaborar en efectivizarlas mediante el aparato burocrático del Estado. El cómo efectivizar o implementar efectivamente una ley sancionada implica el conocimiento de la legislación vigente y de mecanismos de ejecución presupuestaria, de los modos de articulación entre los diferentes organismos del Estado: es meterse de lleno en el funcionamiento del aparato estatal.

Desde los funcionarios públicos, la articulación con las OSC en las diferentes etapas de la generación e implementación de una política pública obliga a pensar modos de dar respuesta a una demanda o problema público encontrando los caminos dentro de la legislación, generando nuevas normativas, comprendiendo necesidades de la sociedad civil y

demás acciones. Es un reto enorme conjugar las demandas, y más en un contexto de reducción presupuestaria.

Durante los dos primeros años de reglamentada la ley, la CCH solo fue convocada una sola vez. Los consejos consultivos –en la teoría– permiten una modalidad de gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil, a través de la participación ciudadana para la incidencia en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, siempre y cuando estas sean funcionales. Con el cambio de gestión en el ministerio durante diciembre de 2019 hubo una ampliación del número de OSC participantes en el CCH y una actividad más fluida.

Podemos visualizar que las organizaciones involucradas, si bien han tenido una gran incidencia para la aprobación de la ley (participando en la instancia de diseño y formulación), han quedado relegadas en los procesos posteriores: no han sido consultadas en el procedimiento de reglamentación (posterior a la aprobación y que implica acuerdo, conflictos y definiciones tan importantes como lo anterior, ya que, si no, puede generar una ley muerta o que no cumpla con el espíritu con el que fue sancionada) ni en su implementación. Particularmente, el INTA nunca fue consultado pero sí incluido una vez sancionada la ley, lo cual resulta casi irónico teniendo en cuenta que forma parte de un ministerio y tiene una trayectoria a lo largo y ancho del país con un importante reconocimiento social y un gran compromiso con el desarrollo del país.

Por otro lado, aunque durante los primeros años después de promulgada la ley no se generaron instancias de participación ciudadana para su implementación, el programa de cannabis perteneciente a la Secretaría de Salud continuó trabajando con los diferentes organismos del Estado que estaban involucrados, aunque con una acción real restrictiva.

Es importante agregar cuál fue la capacidad institucional del Estado para abordar esta política pública, usando

como marco teórico la definición de Repetto, que entiende por capacidad estatal:

...la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (Repetto, 2003: 6).

Según ese autor, la capacidad estatal puede dividirse en dos grandes componentes:

- a. Capacidades políticas: entendidas como las capacidades de los gobernantes de “problematizar” las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de ellos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (2004: 22).
- b. Capacidades administrativas: limitadas al aparato organizacional, hacen énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía. En este concepto incluye los elementos informales de la administración pública (2004: 20-21).

Cuando se aprobó la Ley de Cannabis Medicinal existían claras capacidades políticas pero no estaban dadas las administrativas, que aún hoy se están tratando de generar.

Las relaciones que se establecieron con otros actores fueron de negociación, algunas veces de conflicto, pero también de mucha cooperación.

## 5. ¿Dónde estamos hoy, después de este recorrido?

Hoy, la institución cuenta con 30 convenios (algunos de los cuales son de investigación y desarrollo, y otros de cooperación técnica y académica) en diferentes lugares del país, que abarcan a las provincias de Jujuy, Salta, San Luis, San Juan, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Cruz, Chaco, Corrientes, Misiones, Tucumán y Río Negro, y que fueron aprobados tanto por el Consejo Directivo del INTA como por el Ministerio de Salud de la Nación. Estos acuerdos incluyen proyectos de trabajo con diferentes actores, entre los cuales podemos mencionar gobiernos provinciales y municipales, ONG, empresas privadas y estatales, y laboratorios públicos y privados.

Transcurridos seis años de sancionada la norma, el INTA –como institución– tiene la responsabilidad de seguir generando conocimiento con sustento científico: obtener experiencia en el cultivo y la producción de cannabis medicinal, desarrollar materia prima de calidad y generar buenas prácticas agronómicas creará, además, capacidades para emprender en el futuro la producción y la investigación de la planta para diferentes usos según lo permitan las leyes que se vayan promulgando, lo que podrá posicionar al INTA como referente nacional en esos procesos.

El 26 de mayo de 2022 fue publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina la ley N.º 27.669, que establece el Marco Regulatorio para el Desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cábamo Industrial, y sumó así nuevas demandas y actores con quienes estamos articulando para el avance de esa nueva cadena de valor agroindustrial. Restan el decreto reglamentario y las normativas anexas para su implementación definitiva.

La acción coordinada del INTA con los otros organismos del Estado y el trabajo conjunto con la sociedad civil son centrales para que esta política pública relacionada a una especie con múltiples beneficios sea aplicada de manera eficaz y eficiente.

## Referencias

- AGUDELO VALENCIA, G. D.: “Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas”, *Papel Político*, vol. 17, N.º 2, 469-496, Bogotá, Colombia, julio-diciembre 2012: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>.
- DÍAZ, M. C.: “Haciendo camino al andar: notas etnográficas sobre seminarios y jornadas de uso medicinal de cannabis en Argentina (2015-2017)”, *Revista Pensamiento Penal*, 2018. Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/46213-haciendo-camino-al-andar-notas-etnograficas-sobre-seminarios-y-jornadas-uso-medicinal>.
- REPETTO, F.: “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003: [https://www.academia.edu/18338147/Capacidad\\_estatal\\_requisito\\_necesario\\_para\\_una\\_mejor\\_pol%C3%ADtica\\_social](https://www.academia.edu/18338147/Capacidad_estatal_requisito_necesario_para_una_mejor_pol%C3%ADtica_social).
- REPETTO, F.: “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)-Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.

# Acciones y omisiones en políticas públicas sobre nuestro patrimonio genético

MARÍA ROSA LANARI, MARÍA BEATRIZ FORMICA, RAQUEL DEFACIO,  
MARIANA FERREYRA, DANIEL O. BEDOTTI, ALEJANDRO PERTICARI,  
PAULA CALVO, CARLOS A. REISING Y LEONARDO A. GALLO

Qué buenos esos tiempos en los que solo buscábamos, mediamos, analizábamos plantas, animales, árboles o microorganismos y no teníamos que preocuparnos por las restricciones y los permisos.

## 1. Introducción

Durante siglos, los recursos genéticos (RG) fueron considerados patrimonio de la humanidad. Por eso, el intercambio entre los países era libre. A partir de la década del cincuenta, el germoplasma mejorado comenzó a remplazar a pasos agigantados a las variedades y especies locales al tiempo que se fomentaron grandes colectas, sobre todo de ejemplares vegetales.

A partir de la Convención de la Diversidad Biológica (CDB), durante la Cumbre de la Tierra en Río 1992 (Brasil) se cristalizaron varios procesos y tensiones que expresaban la preocupación internacional sobre la rápida pérdida de la biodiversidad (Swanson, 1999). La CDB reafirma que los estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos, al tiempo que los responsabiliza de la conservación de su biodiversidad y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos (Naciones Unidas, 1992). La CDB es un hito a nivel de los acuerdos internacionales

vinculados con la biodiversidad, que se continúa como un proceso dinámico –actualmente en revisión– para promover una nueva propuesta luego de 30 años de recorrido. Las partes se comprometieron a llevar adelante los objetivos de la convención, por ejemplo, mediante políticas públicas. Considerando que las normas son instrumentos de la política pública, su revisión permitiría mostrar lo que estas políticas propician por acción u omisión (Jaime *et al.*, 2013). En tal sentido, este artículo se plantea el repaso de las normativas nacionales y provinciales desde Río 1992 a la fecha, prestando atención a la adecuación a los diversos tratados y acuerdos internacionales que abordan el tema diversidad biológica, diversidad genética, uso sustentable, y acceso y participación de los beneficios (ABS, por sus siglas del inglés *access and benefit sharing*). En este proceso se observa un incremento de las regulaciones para el acceso y uso, y una lenta y paulatina adecuación de las normas locales a los acuerdos ratificados por el país. A pesar de las décadas transcurridas, nuestro país no cuenta con una norma nacional sobre acceso y uso de RG, aunque sí posee normas provinciales que de algún modo regulan el acceso y el uso, especialmente con motivos de investigación científica (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [SAYDS], 2019).

Considerando la historia, los antecedentes y la perseverancia en sus acciones, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un actor preponderante en el ámbito de los RG. Inició sus trabajos a fines de la década del cincuenta y en 1985 organizó la Red de Recursos Fito-genéticos. Actualmente cuenta con un programa por área temática de Recursos Genéticos y Mejoramiento, que se aboca a la conservación de la diversidad genética en los sistemas agropecuarios y forestales con un enfoque holístico y territorial. El programa se despliega desde la conservación dinámica *in situ* en sistemas naturales y productivos hasta la representación del país ante foros internacionales. Su estrategia de trabajo considera la integración con todos los

actores para lograr sinergias que incluyan su uso y por lo tanto beneficien a la producción y su sostenibilidad con un enfoque socioecológico (Berkes, 2003).

En el contexto de cambio climático en el que nos encontramos –para prevenir y superar los desequilibrios ambientales y atentos al estado de todos los RG en el país– es imperioso preservar, restaurar, utilizar en forma sostenible y conservar la diversidad genética. En este sentido, cobran importancia otros aspectos a tener en cuenta además del acceso, como son el monitoreo del estado de situación de los diversos RG (plantas, animales, microorganismos y forestales) y las estrategias para un uso sostenible y la conservación complementaria *in situ* y *ex situ*, principalmente en bancos de germoplasma. Estos aspectos son relevantes y también forman parte de los acuerdos internacionales.

Al respecto, este trabajo recorre los marcos legales y muestra los vacíos existentes considerando los componentes señalados. Finalmente brinda recomendaciones de políticas que permitan fortalecer la estrategia nacional sobre el patrimonio genético argentino.

## 2. Contexto normativo

A continuación se destacan las leyes y normas más relevantes que se vinculan con la gestión de los RG de plantas, animales, microorganismos y bosques a nivel nacional.

Constitución de la Nación Argentina: en su artículo 124.º, *in fine*, dispone que les corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. El artículo 41.º define que le corresponde a la Nación dictar normas de presupuestos mínimos de protección del ambiente, de la preservación del patrimonio natural y cultural, y de la diversidad biológica, y que las provincias deben complementarlas. Por otra parte, el inciso 17 del artículo 75.º prescribe que le corresponde al Congreso

nacional reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizar el respeto a su identidad, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, y asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Normas de ratificación de acuerdos internacionales, en orden cronológico:

- a. Ley N.º 24.071/92: ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas a gestionar sus bienes comunes, entre ellos sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, y el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora.
- b. Ley nacional N.º 24.376/94: sobre la aprobación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales [UPOV] 1978), que reconoce y garantiza el derecho de los obtentores de una nueva variedad vegetal.
- c. Ley nacional N.º 24.375/94: ratificación de la CDB, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en los beneficios que derivan de la utilización de los RG.
- d. Ley nacional N.º 27.182/15: ratificación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), que busca la conservación y el uso sostenible del material genético de origen vegetal que tiene un valor real o potencial para la alimentación y la agricultura, y la distribución justa y equitativa de los beneficios que deriven de su

uso, en armonía con la CDB, para una agricultura sostenible y la seguridad alimentaria.

- e. Ley nacional N.º 27.246/15: ratificación del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos, y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización. Dado que el Protocolo de Nagoya es parte constitutiva de la CDB, su autoridad de aplicación es el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYDS). Esta definición se expresa posteriormente en la resolución N.º 410/19.

Leyes nacionales relacionadas:

- a. Ley Nacional N.º 20.247/73 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas: su objetivo es promover una eficiente actividad de producción y comercialización de semillas, garantizarles a los productores agrícolas la identidad y calidad del material de propagación adquirido, y proteger la propiedad intelectual de las creaciones fitogenéticas.
- b. Ley nacional N.º 22.939/83 (régimen de marcas y señales), modificada por la ley N.º 24.478/09: define la propiedad y el dominio sobre los recursos genéticos de animales domésticos.
- c. Registros genealógicos y registración de nuevas razas y sus reglamentos (resolución N.º 188/99 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación): delega en la Sociedad Rural Argentina (SRA) la inscripción de razas animales (bovinas, equinas, lanares, camélidas, caprinas, porcinas y de especies menores, como aves y conejos).
- d. Ley Nacional N.º 25.675/02 o Ley General del Ambiente: establece los presupuestos mínimos para lograr una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica, y la implementación del desarrollo sustentable.

Leyes, decretos y resoluciones de creación de comisiones u organismos relacionados:

- a. Decreto N.º 1.347/97: designó a la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación –actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable– como autoridad de aplicación de la CDB y, por lo tanto, de su Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que deriven de su utilización. También creó la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO) como ámbito de articulación multisectorial,<sup>1</sup> integrado por organismos gubernamentales, no gubernamentales, instituciones de ciencia y tecnología, representantes de los pueblos indígenas, gremios, demás organizaciones no gubernamentales y agrupaciones de profesionales.
- b. Ley nacional N.º 25.845/04: estableció como organismo de aplicación de la Ley de Semillas (N.º 20.247/73) al Instituto Nacional de Semillas (INASE), repartición descentralizada del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP).
- c. Resolución N.º 693/04 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y su modificación mediante la resolución N.º 156/18 de la SAGYP: creó la Comisión Nacional Asesora en Recursos Genéticos (CONARGEN), cuya función es asesorar a las autoridades del MAGYP y sus organismos descentralizados (INTA, INASE e Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero [INIDEP]) en las políticas, líneas de acción, marcos normativos y cualquier otra medida de gobierno que se les encomiende, relacionadas con

---

<sup>1</sup> Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO): <https://www.argentina.gov.ar/ambiente/biodiversidad/conadibio-integrantes>.

- la conservación, promoción, regulación, acceso, uso y comercio de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, sus derivados, sus partes y componentes. Ya sean recursos fitogenéticos, zoogenéticos, forestales y acuáticos en el desarrollo de sistemas productivos multiespecíficos y en todos aquellos temas conexos o relacionados con ellos.
- d. Resolución N.º 22/06 del INASE: creó el Listado Nacional de Especies Vegetales Nativas, que facilita la elaboración de políticas diferenciales para las variedades catalogadas.
  - e. Decreto N.º 583/11: define entre los objetivos del MAGPYA: “Promover la utilización y conservación de los agroecosistemas y recursos naturales destinados a la producción agrícola, frutihortícola, ganadera, forestal y pesquera a fin de acrecentar el capital productivo del país y el desarrollo económico del sector”.<sup>2</sup>
  - f. Resolución N.º 208/11 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA): reafirma derechos sobre los recursos naturales y genéticos, considerando a la CDB y los artículos 41.º y 124.º de la Constitución nacional. Esta resolución da fundamento a numerosas normas provinciales.
  - g. Resolución N.º 61/18 del INASE: regula y controla la producción y el comercio de semillas de especies nativas dentro del ámbito de nuestro país. Esta norma define las áreas productoras de semillas de especies nativas y regula su uso.
  - h. Resolución N.º 410/19 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: adecúa y actualiza las condiciones que deben reunir las solicitudes de acceso, exportación o importación de material genético proveniente de la diversidad biológica. Excluye los RG humanos y de especies cultivadas o domésticas. El acceso, uso e intercambio de RG de animales domésticos tampoco están

---

<sup>2</sup> <http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=15123>.

contemplados en las leyes ambientales. Los recursos fitogenéticos que sean utilizados para la alimentación y la agricultura, y que estén contenidos en el Anexo I del TIRFAA, tampoco están contemplados en esta resolución.

Leyes nacionales relacionadas:

- a. Ley N.º 26.160/06 de relevamiento territorial de comunidades indígenas: declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país con personería jurídica inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, un organismo provincial competente o las preexistentes.
- b. Ley N.º 26.331/07 o Ley de Bosques: establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los bosques nativos.
- c. Ley N.º 27.118/15 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina: entre otros puntos busca fomentar la conservación de la biodiversidad, así como el uso sustentable y el libre acceso y la promoción del uso de semillas nativas y criollas.

La Constitución nacional les otorga el dominio de los recursos naturales a las provincias, en virtud de lo cual cada una de ellas debe contar con legislación propia sobre el acceso y uso de los RG. En 2019, la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación –actual ministerio– realizó una recopilación de normas relacionadas con los RG en las 23 provincias y la Administración de

Parques Nacionales (SAYDS, 2019)<sup>3</sup>. Se observó que todas las provincias regulan de algún modo sus RG, aunque pocas cuentan con normas adecuadas y actualizadas al contexto internacional. Este documento mostró que las normas se orientan principalmente al acceso y uso para investigación y que solo el 20 % de las jurisdicciones tienen legislación posterior a la entrada en vigencia del TIRFAA (15 de agosto de 2016) y el Protocolo de Nagoya (9 de marzo de 2017). El proceso de actualización de normas provinciales es continuo. Por ejemplo, Córdoba recientemente ha promulgado un protocolo de acceso<sup>4</sup> que considera la aplicación del Protocolo de Nagoya y la resolución N.º 410/19, y Tucumán ha aprobado la resolución N.º 28/2021 para habilitar permisos de colecta dentro de la provincia considerando las reglamentaciones actuales.

La SAYDS (actual MAYDS) adecuó la normativa para el acceso y uso a estas leyes de ratificación a nivel nacional a través de la resolución N.º 410/19, la cual reemplazó a la resolución N.º 226/10, que abordaba el tema. Esta norma aporta elementos del Protocolo de Nagoya, como los conocimientos tradicionales, mientras que regula dos elementos fundamentales que ya plantea la CDB, como los consentimientos informados previos (CIP) y las condiciones mutuamente acordadas (CMA). Por otra parte excluye expresamente a los recursos genéticos humanos, los animales domésticos y las plantas cultivadas (artículo 6.º). Esta resolución expresa el dominio originario de los recursos naturales de las provincias (artículo 124.º de la Constitución nacional) y la relevancia de los pueblos indígenas (inciso 17 del artículo 75.º) como cogestores de sus recursos y con especial referencia a los conocimientos tradicionales.

---

<sup>3</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recopilacion\\_normativa\\_rrgg\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recopilacion_normativa_rrgg_2019.pdf).

<sup>4</sup> <https://www.exa.unrc.edu.ar/wp-content/uploads/2021/03/Protocolo-de-Acceso-a-RRBB-2021.pdf>.

Las normas provinciales y la resolución N.º 410/19 se orientan a regular los permisos de acceso y el uso sustentable de la biodiversidad. La conservación *in situ* solo es mencionada dentro de leyes como la de bosques (N.º 26.331/07) y de agricultura familiar (N.º 27.118/15), cuyos articulados aluden a la conservación y promoción de la diversidad para bosques nativos y en fincas (semillas criollas y nativas).

El seguimiento y monitoreo de las condiciones los RG se vincula a convenios internacionales, como los informes nacionales sobre el Estado de los Recursos Genéticos (plantas, animales y forestales), a los que el país se ha comprometido ante la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, de la FAO, y las adhesiones a planes de acción mundial de fitogenéticos (FAO, 2011), animales (FAO, 2007) y forestales (FAO, 2014). Por otro lado, la adhesión del país a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en 2015, también compromete a la preservación de la diversidad –especialmente en el ODS 2 Hambre Cero y en el ODS 15 Vida de Ecosistemas Terrestres– e implica informar acerca de las acciones que lleva adelante el país sobre conservación y monitoreo poblacional. Si bien estos reportes sobre el estado de los distintos RG son importantes, obedecen a directrices internacionales y no brindan un panorama completo sobre la situación y las dinámicas causales. En este contexto, un diseño propio de metas e indicadores aportaría sustancialmente a proteger nuestro patrimonio de la erosión y el exterminio.

Es destacable que el país –mediante el MAYDS– ha impulsado los inventarios nacionales de bosques nativos,<sup>5</sup> que brindan información de alto valor para la conservación de los recursos genéticos forestales. El primero fue elaborado entre 1998 y 2005 como parte de un proyecto internacional. El segundo, de 2018 a 2020 para cumplir la Ley de Bosques (N.º 26.331/07) y proporcionar la información

---

<sup>5</sup> <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/primer-inventario-nacional-bosques-nativos>.

para honrar los convenios internacionales asumidos por la República Argentina, como las Metas de los ODS (2015).<sup>6</sup>

Más allá de las leyes, es importante destacar que el país cuenta con la Estrategia Nacional de Biodiversidad, actualmente en revisión. Este documento fue elaborado como respuesta a los compromisos asumidos por el país, como la CDB, las Metas de Aichi y los ODS en forma participativa en el seno de la CONADIBIO para el lapso 2016-2020. La Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 (ENBPA)<sup>7</sup> es una política de Estado que la República Argentina establece para la conservación y el uso sustentable de su biodiversidad y la distribución justa y equitativa de sus beneficios. Su texto resalta:

El objetivo de la ENBPA es brindar un marco a las políticas, programas y planes en materia de biodiversidad de modo que estas sean coordinadas e integradas en pos del desarrollo humano sustentable. Este propósito nos impulsa a incorporar en esta estrategia la visión de un desarrollo de país que integre la conservación de la biodiversidad a través de su uso sustentable, con la producción sustentable, sobre la base de un territorio nacional ordenado en cuanto al uso y ocupación de sus tierras.

Se organiza en nueve ejes de acción, que abarcan las diferentes dimensiones de la biodiversidad. El Eje 5 hace foco en los RG, considerando especialmente la conservación *in situ* y los derechos de los pueblos originarios. La conservación *ex situ* es considerada como complementaria de la *in situ* y para resguardar organismos en situación crítica. Su contenido no describe las redes de bancos de germoplasma existentes en el país y propicia la interacción entre organismos e instituciones para alcanzar las metas.

---

<sup>6</sup> <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/segundo-inventario-nacional-bosques-nativos>.

<sup>7</sup> <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/biodiversidad/estrategia-nacional>.

A partir de este repaso del marco legal vigente en el país –del ámbito tanto internacional y nacional como provincial– se pueden marcar los siguientes hechos:

a) Sobre el motivo de las normas:

1. La mayor parte de las normas se aplican para regular el acceso y el uso. Las provinciales están totalmente orientadas a ese componente, mientras que los tratados internacionales abordan todos los componentes (monitoreo, conservación, acceso, intercambio y uso sustentable).
2. La conservación *in situ* es abordada por dos leyes sectoriales: la de Bosques y la de Agricultura Familiar (AF).
3. Las normas provinciales se sustentan en el artículo 124.º *in fine* de la CN de 1994. Mientras, ninguna norma –a excepción de la resolución N.º 410/19– hace referencia al inciso 17 del artículo 75.º, sobre la cogestión de los recursos propios de los pueblos indígenas. Este artículo se asocia con temas fundamentales en los tratados, como el consentimiento informado previo, los conocimientos tradicionales y las condiciones mutuamente acordadas.
4. La resolución N.º 410/19 (artículo 6.º) excluye de su ámbito a los RG de especies domesticadas o cultivadas y de los recursos fitogenéticos que sean utilizados para la alimentación y la agricultura, y que estén contenidos en el Anexo I del TIRFAA. No hay reglamentación específica para estos RG.
5. Ausencia de normativas específicas para microorganismos, aunque –por definición– estos se encuentran comprendidos dentro de la resolución N.º 410/19.

b) Sobre la armonización de normas:

1. La mayor parte de las normas provinciales están desactualizadas con relación a los contenidos y grandes temas que abordan los tratados.

2. No se observan medidas de promoción de la diversidad, conservación ni monitoreo.
3. Existe mucha divergencia entre las normativas de cada una de las provincias.
4. Falta una normativa a nivel nacional que articule las normativas provinciales para facilitar las solicitudes por parte de los usuarios de RG.

c) Sobre ámbitos de aplicación:

1. Se observa una mayor atención a la biodiversidad natural.
2. Los RG provenientes de animales domésticos y los cultivos no se abordan en ninguna norma.
3. Las normas vigentes sobre reconocimiento de razas de animales domésticos se basan en criterios asociativos (pertenencia) y no incorporan fundamentos científicos ni tradicionales.
4. En muchas instituciones y organismos de gobierno no existen personas formadas en la temática o estructuras específicas para asesorar a investigadores sobre la implementación de las normas vigentes.

d) Se observan algunas omisiones sobre:

1. La retroactividad de aplicación de los tratados internacionales, lo que conlleva a incertidumbres al momento de la utilización de materiales colectados con anterioridad a 1994 (Silvestri, 2017).
2. La incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en las normativas de acceso y uso.
3. Normas que regulen, organicen y le den la potestad explícita a algún sector u organismo para llevar adelante la conservación *ex situ*.
4. El estatus legal de las colecciones de germoplasma a mediano y largo plazo.

5. La actualización del reconocimiento de razas animales con bases en conocimientos científicos y tradicionales.

El grado de cumplimiento de los tratados internacionales ayuda a comprender cuáles son los objetivos aún no abordados. En tal sentido, el Primer Informe de la República Argentina sobre el cumplimiento del TIRFAA<sup>8</sup> –desarrollado por el MAGYP en 2018 como autoridad de aplicación– describe las acciones desplegadas en el país en función de los compromisos asumidos. Ese trabajo detalla las políticas públicas referidas a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA), además de abordar las medidas tomadas por el país para la caracterización, el monitoreo, la evaluación, la conservación, el uso sostenible, las capacitaciones y demás acciones relacionadas. En cuanto a la conservación, el país informa en detalle las especies protegidas por la Red de Recursos Genéticos del INTA (REDGEN) y refiere a las otras colecciones presentes en el país, en especial aquellas propias de universidades. Del mismo modo, los informes del país sobre el cumplimiento de los planes de acción mundial promovidos por la FAO muestran la situación y dan lugar a la interacción y articulación de actores de CyT, de la sociedad y gubernamentales. Tal es el caso de la construcción del Tercer Informe de Recursos Fitogenéticos, del Tercer Informe sobre Recursos Genéticos Zoogenéticos (RZG) y del Segundo Informe de Recursos Genéticos Forestales.

---

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/3/CA2950ES/ca2950es.pdf>.

### 3. Análisis del sistema de innovación y conocimientos en torno a la conservación de la diversidad genética en el país

Para analizar este sistema planteamos el modelo del Triángulo de Sabato-Botana, que identifica a sectores gubernamentales, académicos y de la sociedad para impulsar conocimientos (Sabato, 1975). Cada uno de estos ámbitos es heterogéneo y presenta tensiones, controversias y conflictos internos propios. Para el monitoreo, la conservación, el acceso y el uso sustentable de los RG, los diversos sectores toman distintos roles. El gubernamental es creador de política pública, legisla en todos los niveles y toma preponderancia como autoridad de aplicación de leyes y normas; el de ciencia y técnica (organismos y universidades) aporta conocimientos científicos y estructura organizativa, y la sociedad (ONG, pobladores, agricultores familiares, comunidades indígenas, productores capitalizados, empresas de genética y consumidores) contribuye con sus conocimientos tradicionales, el mejoramiento, la conservación y el uso (Diagrama 1). Naturalmente, esas áreas articulan, influyen y toman decisiones unas sobre otras. La meta como país será alcanzar una gestión armónica y segura de nuestros bienes comunes. A tal fin es prioritario armonizar los instrumentos normativos (tratados internacionales, y leyes y normas nacionales y provinciales) para los componentes de la conservación (monitoreo, conservación, acceso y uso), dando lugar al equilibrio de acciones del sector de CyT y al sostenimiento de la diversidad que vienen realizando tradicionalmente la AF y los pueblos indígenas.

Es necesario poner de relieve la importancia de los pueblos indígenas y la AF en la gestión de la conservación, como es reconocido en los acuerdos internacionales (CDB, TIR-FAA y Protocolo de Nagoya). Numerosos autores destacan esta importancia con relación a la gestión y el uso sostenible de recursos genéticos y biodiversidad (Köhler Rollefson, 2007; FAO, 2021; FAO y FILAC, 2021). Su empoderamiento

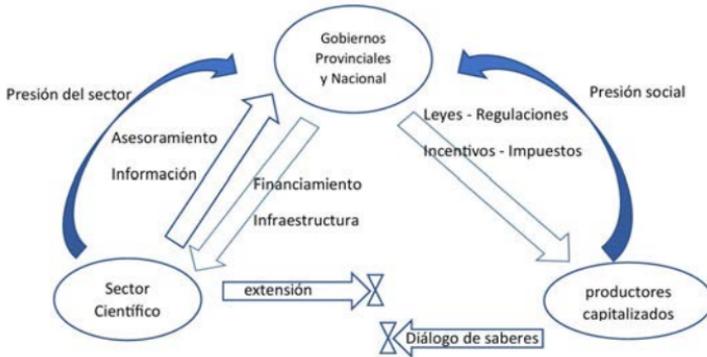
y la seguridad jurídica de los territorios son críticos para la gestión virtuosa de los bienes comunes.

Por su parte, las empresas de genética (cultivos, animales y forestales) no consideran criterios de diversidad al momento de vender productos ya que sus fines son comerciales. Un ejemplo de la tensión de intereses privados y públicos lo muestran numerosas introducciones de razas exóticas de animales domésticos sin ningún tipo de cuidado con relación a los impactos que puedan producir en la producción y sobre las razas presentes. En esa instancia sería preciso contar con marcos regulatorios que promuevan y preserven la diversidad, como lo señalan los acuerdos internacionales ratificados por el país.

La integración de los grupos de actores y la promoción de sinergias son claves para alcanzar los compromisos y desafíos que enfrenta Argentina. Como señalan Pilling *et al.* (2020), con relación a la gestión de los recursos genéticos se necesita investigación para integrar la gestión a todas las escalas e informar a los tomadores de decisión. Para potenciar nuestras capacidades tenemos que valorizar y empoderar a cada uno de los actores, en especial los campesinos y los pueblos indígenas. Estos sectores, que son valorados expresamente en los acuerdos internacionales, han sido y son menospreciados e invisibilizados en nuestro país (Ramírez, 2017; Lanari *et al.*, 2020). Los ámbitos de articulación multisectorial y multidisciplinario –como la CONADIBIO y la CONARGEN– muestran una política pública de integración virtuosa de los diversos sectores que debería ser profundizada.

Por otro lado se observan brechas de conocimiento e información sobre las normas no solo en el sector de la sociedad en general, sino también entre aquellos que deben aplicarlas y hacerlas respetar. En este sentido sería clave mejorar las capacidades en el ámbito de las autoridades de aplicación, reduciendo la brecha y dinamizando los vínculos entre los diferentes sectores.

Diagrama 1: Marco de acciones entre actores del sistema



Fuente: adaptado de Von Thungen *et al.*, 2021.

#### 4. Conclusiones

Los desafíos de las políticas públicas se enmarcan en las normas internacionales que el país ha ratificado y en la Constitución nacional. Para dar cumplimiento a estas leyes hay que vincular con mayor énfasis al sector científico con los gobiernos provinciales y nacionales, y con la sociedad íntegra, valorizando los derechos a la cogestión de los bienes comunes y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

Se observa que el país cuenta con numerosos instrumentos legales –en parte desarticulados y desactualizados– especialmente orientados a regular el acceso (permisos de colecta) de los RG.

Hay esfuerzos más o menos consolidados sobre la conservación en un sentido amplio, especialmente por parte del INTA (REDGEN) y –más recientemente– de universidades. No obstante, esos empeños están desarticulados entre las

distintas instituciones, lo que da lugar a duplicación, a solapamiento de actividades y en muchos casos a competencia por la obtención de recursos presupuestarios, cuando lo óptimo sería alcanzar sinergias y colaboración.

No se cuenta con mecanismos de relevamiento establecidos ni información actualizada sobre la situación de la diversidad genética existente en los agroecosistemas. Este es un tema para desarrollar en profundidad, a fin de propiciar una producción agropecuaria sana y sostenible.

Para nuestro país es imprescindible promover políticas públicas integrales dirigidas al mantenimiento y la conservación de la diversidad genética tanto natural o silvestre como en los agroecosistemas. Considerando esta meta se observan algunos puntos que deben ser trabajados a futuro, como:

a) Estrategia nacional de RG que aborde en forma integral:

1. Acceso.
2. Prospección, recolección, caracterización y evaluación.
3. Conservación y documentación de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, considerando todas las estrategias de conservación sin distinción de escalas.
4. Monitoreo de la diversidad genética.
5. Utilización sostenible.
6. Derechos de los campesinos y las comunidades de pueblos indígenas.
7. Armonización de los marcos legales.

b) Normas actualizadas y articuladas entre todos los niveles (internacionales, nacionales, provinciales y demás).

c) Normas para establecer el estatus legal de los materiales conservados en bancos de germoplasma.

d) Sistema nacional de RG que integre a todos los organismos y las instituciones que han tomado la responsabilidad de la conservación.

e) Sistema de monitoreo periódico de los RG por parte del Estado, en consonancia con los informes del país para la FAO, que aborde la diversidad intraespecífica en cultivos, producción pecuaria-forestal y microorganismos.

## Bibliografía

- BERKES, F.; COLDING, J., Y FOLKE, C. (eds.): *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO): *The global plan of action for animal genetic resources and the Inter-laken Declaration*, 2007. Url: <http://www.fao.org/3/a-a1404e.pdf>.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO): *Second global plan of action for plant genetic resources for food and agriculture*, 2011. Url: <http://www.fao.org/3/i2624e/i2624e00.pdf>.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO): *Global plan of action for the conservation, sustainable use and development of forest genetic resources*, 2014. Url: <http://www.fao.org/3/a-i3849e.pdf>.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO) Y FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (FILAC): *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques: una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*, Santiago, FAO, 2021. <https://doi.org/10.4060/cb2953es>.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO): *The white/wiphala paper on indigenous peoples' food systems*, Roma, 2021. <https://doi.org/10.4060/cb4932en>.
- JAIME, F. M.; DUFOUR, G.; ALESSANDRO, M., Y AMAYA, P.: *Introducción al análisis de políticas públicas*, 1ª ed.,

- Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche, ISBN 978-987-29188-3-5, 2013.
- KÖHLER-ROLLEFSON, I., Y LIFE NETWORK: *Keepers of genes: interdependence between pastoralist breeds, access to the commons and livelihoods*, Sardi, Rajastán, India, 2007.
- LANARI, M. R.; PÉREZ CENTENO, M.; PREDÁ, G.; QUIROGA MENDIOLA, M.; EJARQUE, M.; LAMMENS, S.; MORONTA, M.; QUIROGA ROGERS, J., Y LOSARDO, P.: *Accounting for pastoralists in Argentina*, League for Pastoral Peoples and Endogenous Livestock Development, Ober-Ramstadt, Alemania, 2020. <http://www.pastoralpeoples.org/presentations-accounting-for-pastoralists/>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Convenio sobre la diversidad biológica*, 1992. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>.
- PILLING, D.; BELANGER, J.; DIULGHEROFF, S.; KOSKELA, J.; LEROY, G.; MAIR, G., Y HOFFMANN, I.: “Global status of genetic resources for food and agriculture: challenges and research needs”, *Genetic Resources*, 1 (1) 4-16, 2020. DOI: 10.46265/genresj.2020.1.4-16. <https://www.genresj.org> ISSN: 2708-3764.
- RAMÍREZ, S.: “Pueblos indígenas, identidad y territorio: sin territorio no hay identidad como pueblo”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, ISSN 0328-5642, año 15, N.º 1, 11-32, 2017.
- SABATO, J.: *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia–tecnología–desarrollo–dependencia*, Buenos Aires, Paidós, 349, 1975.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (SAYDS): *Recopilación de normas sobre permisos de investigación y acceso a los recursos genéticos por jurisdicción*, 2019. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recopilacion\\_normativa\\_rrgg\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recopilacion_normativa_rrgg_2019.pdf).
- SILVESTRI, L. C.: “Protocolo de Nagoya: desafíos originados a partir de un texto complejo, ambiguo y controversial”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 17, 697-716, México D. F., ISSN 1870-4654, 2017.

SWANSON, T.: “Why is there a biodiversity convention?: the international interest in centralized development planning”, *International Affairs* 75, 2: 307-331, 1999.

VON THUNGEN, J.; MARTIN, E., Y LANARI, M. R.: “Controversies and common ground in wild and domestic fine fiber production in Argentina”, de *Sustain. Food Syst.*, 5:550821, 2021. DOI: 10.3389/fsufs.2021.55082.



# Ley Ovina, continuidad de una política de crecimiento

SERGIO OSVALDO PENA

## 1. Fundamentos e historia

El campo en la Argentina ha tenido en las ovejas un actor central de su desarrollo. Esto, que fue objeto del armado de conglomerados agroindustriales en diversas regiones del país, de Buenos Aires a Tierra del Fuego, fue perdiendo predominancia hasta llegar a tener un stock de solo 12 millones de cabezas de los 75 millones de fines del siglo XIX.

El mapa actual de la distribución de la actividad refleja lo antedicho, donde predomina la región patagónica como eje central, conformada como monocultivo ovino en alguna de sus zonas. Mientras, en otras latitudes, el ovino es solo complemento de la ganadería vacuna o de la agricultura.

En muchos casos, los productores que poseen ovinos tienen pequeñas majadas que van desde el autoconsumo al acompañamiento de otras ganaderías, como la caprina o la vacuna.

El rol de economía de escala ha sido reservado a los productores más capitalizados y que básicamente se fueron concentrando en la Patagonia, donde también se instaló la agroindustria lanera y frigorífica con destino a exportación.

La actividad ha sido cruzada por las cuestiones ambientales, como los procesos de erupción de volcanes de la cordillera (Hudson, Chaitén y Puyehue) y de desertización, los embates de grandes nevadas o las prolongadas sequías.

Esta noble actividad que tiene como emblemáticos productos la lana y la carne ha sido golpeada por los precios

internacionales, lo cual ha condicionado su crecimiento a nivel local.

Las exportaciones de ambos productos fueron marcando el hilo de su crecimiento o la caída, de acuerdo con el momento histórico observado.

Algunos golpes al sector se pueden situar en la década del noventa, cuando la cuestión económica interna y la convertibilidad, sumadas a los vaivenes externos del exceso de stock de lana en Australia, hicieron tambalear la industria instalada local y los niveles de exportación. Así se puede ver cómo el consumo interno de fibra de lana se va perdiendo al cerrarse paulatinamente la industria local, al igual que las empresas comercializadoras y exportadoras de lana.

El consumo mundial de fibras, a partir de allí, beneficia a los productos sintéticos y el algodón por sobre la fibra de lana. El exiguo espacio porcentual ocupado de tan solo el 1,2 % no es suficiente para retomar el crecimiento.

El comercio internacional de la carne ovina se resume a Oceanía, que –con solo el 10 % del stock mundial de ese ganado– representa el 72 % del volumen total del mercado global (FAOSTAT, 2016). Esto es así porque, en muchos países, el ovino se destina al mercado interno.

Argentina participa con menos del 1 %, incluso con el grueso de la producción cárnica orientada a la exportación y facilitada por el estatus sanitario de la región patagónica. Lo reducido del mercado de exportación de la carne ovina argentina se refleja en el hecho de que solo existen siete frigoríficos exportadores que se orientan casi exclusivamente al mercado de la Unión Europea.

Las exportaciones argentinas de carne aumentaron a comienzos del siglo XXI y llegaron a su pico en 2005 con 8.500 toneladas (se incrementaron en un 400 %). Luego, en 2012, la tendencia se revirtió y en la actualidad ronda menos de 5.000 toneladas.

Las características estructurales del mercado internacional han implicado cambios en la orientación productiva de la ovinocultura, reflejada en la incorporación de ovinos

doble propósito, por un lado, y a la cría de ovinos para carne, por otro.

Volviendo a nuestro país, el surgimiento de establecimientos dedicados a la cría de ovinos –principalmente para carne– en el área de la Pampa Húmeda hace pensar que la actividad, al menos en esa zona, se dedicará solo a producir carne y dejará la lana en segundo plano.

Algunos antecedentes ya fueron expuestos en ocasión de ser publicado el capítulo sobre la Ley Ovina del libro *Políticas públicas en la ruralidad argentina* (INTA Ediciones), el cual relata lo siguiente:

Las políticas públicas son el resultado de procesos y dinámicas sociales. Por lo tanto, para avanzar en su análisis se torna imprescindible conocer los eventos y las dinámicas que las forjan. Desde que empezó la actividad en la Patagonia hubo varias leyes y decretos que buscaron regularla. Existen distintas etapas en la ganadería ovina, pero solo recién a partir de la década del ochenta se pueden distinguir las manifestaciones de una política pública clara, con la publicación del Plan Global para el Desarrollo de la Economía Patagónica, elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA) en colaboración con asociaciones de productores y organismos técnicos (Williams, 2005). Entre las medidas promovidas a nivel nacional en dicha década se destacan: i) el Fondo Compensatorio para Productores Laneros, Decreto PEN 341 de 1981, que vinculaba el reintegro de los subsidios a la cantidad de lana/carne producida; ii) las Compensaciones al Empleo Lanero y iii) las leyes N.º 22.465 y N.º 24.437, que otorgaban beneficios fiscales a la actividad agropecuaria patagónica (Álvarez, 2009).

En los años noventa, con la consolidación del neoliberalismo y la reducción de las agencias reguladoras del Estado, se profundiza el contexto de estancamiento y retroceso de la ganadería ovina. En ese marco se constituyó el Ente de Desarrollo de la Patagonia, organismo que estuvo acompañado por una batería de medidas que promovieron el desarrollo ovino de la región (Taraborrelli y Pena, 2018: 211).

Evidentemente, la batería de medidas establecidas en aquel momento solo fueron paliativos para seguir avanzando en la búsqueda de políticas públicas más duraderas para la actividad.

De aquella época, este artículo toma como ejemplo lo que se transformaría en una verdadera línea de política activa con continuidad, más allá de sus vaivenes, como es el programa Prolana.

Mediante la resolución 1.139 de 1994, la SAGPYA captó la necesidad de mejorar las lanas argentinas (en calidad, presentación y condiciones de venta), con el fin de acercarse a los estándares de competitividad internacional y mejorar su posición en el mercado internacional. La iniciativa concentró los esfuerzos de las sociedades rurales, las cooperativas, los industriales y los exportadores laneros (integrantes de la Federación Lanera Argentina), los gobiernos provinciales y el INTA (Taraborrelli y Pena, 2018: 212).

Y, desembocando en lo que se puede mencionar como el evento que comenzó a darle forma a la ley, fueron organizados los foros laneros patagónicos, convocados desde el propio Gobierno nacional a instancias de las provincias y sus instituciones.

El Foro Lanero de 1998 ha sido señalado como el punto de referencia para pensar la Ley Ovina. El foro sirvió como marco para que las autoridades nacionales [SAGPYA-INTA], los productores [a través de sus asociaciones] y las autoridades provinciales promovieran un proyecto de ley que contemple las necesidades y demandas de la ovinocultura patagónica: desde el despoblamiento rural, el precio internacional y la falta de competitividad hasta los inconvenientes ocasionados por las arbitrariedades climáticas. La densidad de los antecedentes institucionales, sumada a la consolidada dinámica de participación público-privada [por ejemplo, a través del antecedente de los foros], favoreció la rápida elaboración de varios bocetos y borradores, puestos a discusión en unos 20 talleres multiactorales organizados territorialmente. En los

talleres se definió, como estrategia política, la presentación de un proyecto que extienda las fronteras patagónicas y que alcance al resto del territorio nacional donde exista ganadería ovina. Pese a ello, el ADN regional se encuentra taxativamente definido en la redacción del proyecto. Respecto de ello, un protagonista de aquel proceso afirma: 'La verdad es que fue una iniciativa patagónica, pero para que los diputados nacionales la aprobaran debíamos tener el apoyo de todo el país, porque si no, iban a decir es una ley sectorial para la Patagonia. La verdad es que la Patagonia, desde un punto de vista de subsidios, ya tenía bastante porque tenía lo de Tierra del Fuego, lo de los puertos patagónicos, tenía subsidio al gas y a la energía. Entonces dijimos que sea a todo el país el tema. Que sea una ley que abarcara a los pequeños productores de todas las provincias. Y así se hace. Y así se manda la ley, con algunas trampas. Alguna trampa en el sentido de que en la ley se entregaba el dinero por cantidad de animales ovinos, entonces eso hacía que nosotros, en la Patagonia, nos asegurábamos de que viniera fundamentalmente para acá' [entrevista a exfuncionario Ley Ovina Chubut, setiembre 2016].

Finalmente, el 4 de abril de 2001<sup>1</sup> se sanciona la Ley Nacional 25.422/01 Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina sin modificaciones trascendentes. Según su artículo 1.º, el régimen está destinado a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos con el fin de permitir su sostenibilidad a través del tiempo y, consecuentemente, que permita mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural.

Con la ley se promueven actividades técnicas y económicas [enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales] que tengan un impacto positivo en los productores y en la producción de hacienda ovina. Entre ellas, la recomposición de las majadas, la mejora de la productividad, la mejora de la calidad, la incorporación de tecnologías, la promoción del asociativismo, el control sanitario y acciones de comercialización e industrialización.

---

<sup>1</sup> La ley recibió media sanción en diciembre de 2000.

Hay que rescatar lo interesante de la operativa que preveía esta ley, que otorgaba dos beneficios diferenciados que apuntaban al logro de los objetivos: los créditos (CRD) a valor producto y los aportes no reintegrables (ANR). Así, el valor producto para el pago de los créditos fue una herramienta innovadora que estaba pensada para permitir la continuidad de los fondos, ya que los tomadores devolvían el equivalente en pesos a la cantidad de kilos de lana o de carne recibidos en pesos al momento de tomar su crédito, manteniendo de esa manera la relación entre lo recibido y lo devuelto.

Para el financiamiento de la ley se previó la creación de un Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovína [FRAO]. Desde la SAGPYA, como autoridad de aplicación del FRAO, se firmó un convenio con el Banco de la Nación Argentina para que se desempeñe como agente fiduciario del fondo. En los mentados artículos se detalla la incorporación en el Presupuesto nacional de un monto anual mínimo de 20 millones de pesos para constituir el fondo. El monto ha sido establecido originalmente por ser dicho volumen el aporte de la actividad ovina al PBI nacional (entrevista a asesor sectorial de Santa Cruz, agosto 2016).

Una vez sancionada la ley, se dio un plazo de 180 días para su reglamentación. Período en el cual se movilizaron los recursos de presión de distintos espacios políticos y productivos para acelerar el procedimiento.<sup>2</sup> Pese a ello, recién el 14 de junio de 2002 se reglamentó la ley mediante el decreto 1.031/02. Casi en paralelo, en setiembre, la resolución 114/02 de la SAGPYA aprueba el primer Manual Operativo, que brinda el marco para la implementación, el desarrollo y el anclaje de

---

<sup>2</sup> El diario *La Nación* del 18 de abril de 2001 publicó: “En vista de la prolongada crisis por la que atraviesa la producción ovina argentina, el diputado nacional Luis M. Díaz Colodrero (Partido Liberal - Corrientes) exhortó al Gobierno a que reglamente la ley de recuperación de la ganadería ovina”. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/60419-breves>.

las acciones territoriales en las provincias adheridas (Taraborelli y Pena, 2018: 216-217).

## 2. Continuidad de la Ley Ovina

Como todos saben, se está cerrando una etapa y dando continuidad con una nueva herramienta –otra ley– para la promoción de la actividad ovina en nuestro país.

La Ley Ovina, nacida a instancias de las problemáticas recurrentes del sector ovino patagónico y apoyada posteriormente por el conjunto de las regiones a través de sus legisladores en el Congreso, se transformó en el norte de la aplicación de una herramienta para generar desarrollos locales a partir de esa actividad.

Mucho se ha discutido sobre si la ley es o no una política pública *per se* o si solo es una herramienta tendiente a generar los mecanismos de apoyo a esa política pública tan demandada por el sector. Lo cierto es que su trascendencia la está llevando a ocupar un sitio interesante en cuanto a la continuidad lograda, que ha superado los 20 años, un hecho no menor en un país muy dirigido al corto plazo debido a sus constantes “bandazos” en materia de economía y desarrollo. Un suceso exacerbado hoy ante la pandemia de COVID-19, que ha desnudado la fragilidad de nuestros sistemas y nos muestra la crueldad de la pobreza en toda su dimensión.

Esto nos mueve a intentar –a través de la producción ovina– generar empleos genuinos y desarrollo territorial a lo largo y ancho del país. Sobre todo pensando en la necesidad de cubrir una canasta alimentaria con déficits de todo tipo que se ponen de manifiesto en los índices de pobreza.

Hay factores que se conjugan para determinar la continuidad de la ley y tienen que ver con la tenacidad de sus actores englobados en la Mesa Ovina Nacional (MON), surgida a partir de las entidades gremiales, la Sociedad Rural Argentina (SRA) y las Confederaciones Rurales Argentinas

(CRA), pero que ha sabido captar la atención de todo el arco productivo al involucrar al sector empresarial, como la Federación Lanera Argentina (FLA); a instituciones como el INTA y al propio Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación.

Es importante destacar cómo se van conformando los espacios de discusión de las diferentes problemáticas que hacen al sector. La constitución de la MON se fue gestando desde las diferentes instituciones, pero con la apertura suficiente para incorporar miradas diversas, en vista de que la convocatoria fuera federal y abierta.

Durante 2016 y 2017 se fue conformando, y recién en abril del 2018 fue firmada su acta de constitución.

El acta de la reunión de constitución de la Mesa Nacional de Competitividad Ovina, firmada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fijó sus objetivos de trabajo futuros y designó a sus coordinadores el 12 de abril de 2018.

La presidencia de las CRA puso énfasis en la búsqueda de un foro de representación del sector, utilizando el espejo de lo sucedido con la Mesa de Carnes.

Ya en funciones:

...los coordinadores Sres. Daniel Lavayén y Carlos Vila Moret tomaron la palabra alternativamente, explicando los fundamentos de la reunión mantenida el día anterior, preparatoria de esta misma reunión, con el solo objeto de resumir y presentar los temas sobre los cuales trabajará la Mesa Ovina Nacional. En síntesis, que el objetivo final es lograr una mayor productividad y desarrollo de los ovinos en el país (Confederaciones Rurales Argentinas, 2018).<sup>3</sup>

De esta manera, con un mayor desarrollo de los temas a tratar y ya con el listado de los protagonistas, se dieron por iniciadas formalmente las actividades de la mesa. Esta no se

---

<sup>3</sup> Acta constitutiva de la MON.

ha formalizado, a la fecha, en una nueva institución o figura de otro tipo.

La Mesa Ovina tuvo sus primeras reuniones poco ordenadas, con mucha catarsis. Así es como se le solicitó a un grupo de técnicos que colaboraran con el ordenamiento del temario, las discusiones y, luego, la formulación de los documentos de síntesis. Se logró avanzar identificando cuatro ejes de trabajo y se priorizó un tema por eje para comenzar con la actividad. Los ejes y los temas priorizados fueron los siguientes:

- a. Normativa: incluía los aspectos de normativa legal o marco regulatorio que inciden en la competitividad del sector. Tema priorizado: Ley Ovina y otras herramientas de financiamiento.
- b. Productividad: incorporó los temas referidos al incremento de la producción y las limitantes para alcanzar este objetivo. Tema priorizado: manejo de la fauna con relación al impacto sobre la actividad y la sociedad (predadores y guanaco).
- c. Valor agregado: abordaba los aspectos que inciden en el agregado de valor y la calidad de los productos lana y carne, con visión de cadena. Tema priorizado: cadena de carne (tipificación, cortes, caracterización y difusión).
- d. Calidad de vida y arraigo rural: abarcaba todos los temas relacionados con la calidad de vida de los productores ovinos, las buenas prácticas laborales (BPL) y la relación de la actividad con la ocupación del espacio rural de nuestro país. Tema priorizado: conectividad y comunicaciones.

En esta primera agenda se avanzó durante todo 2018 y en las reuniones sucesivas se fueron dando pasos en la dirección correcta, que serían puestos en valor a partir de entonces.

En la reunión plenaria de agosto de 2019, la MON dejaba planteados sus objetivos para seguir avanzando durante 2020, temario que se continuó hasta la fecha:

- a. Actualización de la Ley Ovina.
- b. Buenas prácticas ganaderas ovinas y bienestar animal.
- c. Sector primario: genética, sanidad y alimentación.
- d. Informalidad: estándar único nacional.
- e. Programas de carne y lana.
- f. Promoción de consumo de carne ovina.
- g. Balance de carbono en la producción primaria.
- h. Manejo sustentable de la fauna.
- i. Competitividad.
- j. Aranceles.

Esto pone de manifiesto la intención sectorial de buscar consensos que permitan pensar en un desarrollo armónico y con la mirada puesta en el crecimiento cuali y cuantitativo de la actividad.

Como la continuidad de la Ley Ovina es una de las metas centrales, entre otras de las varias en las que se encuentra trabajando, la MON fue articulando reuniones en donde la participación público-privada se transformó en un tema.

Un fuerte compromiso fue tomado desde las provincias centrales del país, las cuales integran un eje que arranca en Córdoba, pasa por Santa Fe y termina en Buenos Aires.

En este aspecto tomó visibilidad la Cámara de Productores Ovinos de Córdoba (CAPOC), con sede en Villa María, bajo un fuerte compromiso con el sostenimiento y la continuidad de la Ley Ovina. Esa organización, las sociedades rurales del interior de la provincia de Buenos Aires y gente de Santa Fe generaron un eje en el centro del país con mirada sobre la oveja, recuperando así el protagonismo que tuvieron en el pasado (Cámara de Productores Ovinos de Córdoba, 2019).

La MON, entre sus iniciativas, el 13 de mayo de 2021 les envió una nota a los senadores de la Nación para

solicitarles que “se tenga a bien instrumentar los medios que estén a su alcance para facilitar el tratamiento del proyecto de Ley Ovina Nacional, Exp. N.º S-902/21, en el Senado de la Nación a la mayor brevedad posible”. La misiva, además, exponía el porqué de la necesidad de su tratamiento ante la finalización de la actual ley y ejercía presión sobre los legisladores para lograr ese cometido.

La difusión de la información hizo que desde diversas instituciones se brindaran apoyos y comunicados en pos de la continuidad de la ley. Entre otras, se pronunciaron el Consorcio Regional de Experimentación Agrícola (CREA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), el Centro Regional Patagonia Norte del INTA, asociaciones de criadores de ovinos y demás entidades involucradas.

Ahora bien, su continuidad se debe al trabajo y la dedicación del propio sector, que ha estado encima del tema realizando una tarea de lobby sobre los legisladores de cada provincia y exponiendo las sobradas razones que existen para seguir con la tarea.

Este trabajo –silencioso en algunos momentos– logró interpretar las cuestiones políticas imperantes en el momento y pudo ser lo suficientemente paciente para que el proyecto fuera oficializado y recibiera así un tratamiento más ágil en el Senado, que es donde ya fue aprobado.

De esta forma llegó el 4 de mayo de 2021 al recinto del Congreso el proyecto con sus argumentos, de los cuales se rescatan los siguientes:

Estas renovadas oportunidades han suscitado nuevamente el interés por parte de productores tradicionales y aquellos con sistemas productivos mixtos en todo el país debido a la versatilidad que manifiesta la producción ovina. Para el aprovechamiento de las oportunidades de mercado actuales, el sector ovino y el Estado deberán trabajar articuladamente para acotar la brecha existente entre los requerimientos de los mercados y la situación actual del sector, desarrollando herramientas que permitan la mejora de la eficiencia productiva, el fomento de la integración de los actores de la cadena, el

agregado de valor a la producción en origen en cada eslabón de la cadena y la mejora de los procesos de comercialización. Esta propuesta propone la simplificación de los mecanismos operativos de la ley, propone la modificación del objetivo del régimen, pasando de la recuperación de la ganadería ovina a la promoción del desarrollo integral de la cadena ovina y de llamas, con foco en la modernización e innovación de los sistemas productivos, de transformación y comercialización, los procesos de agregado de valor y la integración de todos los eslabones de la cadena. Incorpora la mirada del género promoviendo la igualdad de oportunidades para el desarrollo y la participación de las mujeres en la cadena ovina, amplía el alcance al sector de la agricultura familiar campesina e indígena, incorpora la representación de las secretarías que integran el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, a los fines de integrar sus competencias a las funciones de la CAT. Se fundamenta en la importancia de mantener líneas de trabajo que sean consecuentes con la planificación estratégica definida para el sector, teniendo en cuenta la particularidad de cada provincia y en el marco del funcionamiento de la Unidad de Ejecución Provincial (Mayans *et al.*, 2021).

Por todo lo expuesto es posible responder que, efectivamente, la estrategia utilizada por la MON y todos sus integrantes del sector público y privado dio buenos resultados, ya que se ha consolidado como tal y generado la continuidad buscada.

### 3. Rol del INTA en la aplicación de la ley

Es relevante tener presente la participación institucional del INTA en todo este movimiento federal, ya que en cada Unidad Ejecutora Provincial (UEP) es un actor que aporta a la concreción de las metas locales.

Hoy, en cada Plataforma de Innovación Territorial en que se divide el país para la tarea institucional es fácil detectar a la mesa ovina o la UEP local como un protagonista

que tiene muchas cosas para decir. Esto se evidencia fuertemente en la Patagonia, territorio ovejero por historia y continuidad, que con sus aportes ha sabido nutrir las definiciones que llevaron a dar forma esta etapa que da comienzo con la promulgación de una nueva Ley Ovina.

A modo de ejemplo se puede destacar lo acontecido en la reunión de la UEP de Río Negro del 9 junio de 2021, en la cual se pudo avanzar en la ejecución del último presupuesto estipulado para esta ley.

El encuentro fue presidido por el secretario de Ganadería de esa provincia, Tabaré Bassi, máxima autoridad temática, quien en declaraciones informó:

El presupuesto 2021 fue el último contemplado por la Ley Ovina a nivel nacional. Por eso, es muy importante poder avanzar en la renovación de la ley y en la actualización de su presupuesto para dar continuidad a esta herramienta indiscutiblemente valiosa para el sector ovino provincial.

Además, la coordinación provincial de la ley explicó que:

...en general, las estrategias de intervención priorizadas este año fueron para fortalecer el trabajo de las organizaciones de pequeños productores y la introducción de nuevas tecnologías de manejo en los establecimientos, a través de la prefianciación comercial y de mejoras prediales como cobertizos, apotrerramientos, y captación y distribución de agua.

Esa UEP presentó, entre otros proyectos, uno cuyo monto asciende a 2.519.965 pesos y que está destinado a la actualización del analizador óptico del diámetro de fibra (OFDA, por sus siglas del inglés Optical Fibre Diameter Analyzer) del INTA Bariloche (Río Negro Comunicaciones, 2021).

Esta UEP cuenta con la participación de representantes del INTA, la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad

Agroalimentaria (SENASA), la Federación de Sociedades Rurales de Río Negro, las cooperativas Ganadera Indígena, La Amistad y Amulein Com, las sociedades rurales de Bariloche y Maquinchao, la Dirección de Sanidad y Mejora Genética de la provincia y la Coordinadora Provincial de la Ley Ovina.

El INTA ha sido un activo participante en cada una de las provincias donde se han ejecutado fondos de la Ley Ovina.

Por eso se entiende que esta herramienta convalidada en el Congreso aportará a la economía del sector nuevos fondos para promover actividades que van desde la capitalización hasta la puesta en marcha de innovaciones absolutamente necesarias.

También, a través de las mesas locales UEP y la mesa nacional CAT, aporta verdaderas mesas de diálogo sectoriales necesarias para la búsqueda de consensos.

Por último, en el contexto local e internacional en el que nos encontramos, la demanda de los principales productos generados por la actividad –las proteínas rojas de la carne y la fibra de lana– sigue siendo interesante dada la valorización de las producciones realizadas en ambientes amigables, con énfasis en la sustentabilidad. Y coloca a esta herramienta como una verdadera política pública diseñada para dar soporte a la producción ovina nacional y respuesta a esa demanda.

Por lo expuesto, cabe interrogarse sobre las nuevas directrices que se abren ante este hecho de continuidad y definir prospectivamente que estamos interpretando los tiempos que se avecinan.

Ante la severa crisis en la que nos encontramos en el medio de una pandemia inédita, por la cual nada será igual a lo que conocíamos, la posibilidad de generar una mayor producción ovina, que se traduce en mano de obra directa e indirecta, en nuevos productos cárnicos para consumo interno, y en nuevas divisas generadas por la exportación

de lanas y carnes, encuentra una aliada de confianza en esa herramienta como política pública.

#### 4. Prospectiva

Para culminar este breve espacio de reflexión sobre las consecuencias y necesidades generadas en el sector ovino en vista de dar continuidad a lo que claramente parece ser una política pública como la Ley Ovina, se plantea el ejercicio que significaría trazar un escenario deseado tomando todos los elementos hoy disponibles.

Es necesario dejar establecido qué significa para cada región en particular la producción ovina, desde el monocultivo patagónico hasta la agricultura familiar en el Noroeste Argentino.

Cada provincia seguramente podrá dar los indicadores y las variables que permitan medir el impacto de la implementación de esta nueva ley.

Se deberá trabajar para medir el stock no declarado, sobre todo en provincias extrapatagónicas, donde el problema de los movimientos y las ventas en negro les genera un gran dolor de cabeza a las autoridades.

Se deberá trabajar en cada UEP sobre cobranzas y recuperos, para integrar un fondo que se estima podría ser de 350 millones de pesos hacia 2025.

Considerando lo manifestado en diversas reuniones por la propia MON, existe una serie de ítems que hablan de la estabilidad de los sistemas, con producciones más intensificadas, buscando mecanismos para disminuir riesgos y volatilidades: climáticos, de mercados y financieros. Debe atenderse la productividad primaria: más carne y más lana por animal. Además, trabajar de manera consensuada entre cada actor y eslabón de la cadena.

Está claro que hay determinadas acciones iniciadas desde los sectores público y privado, como las certificaciones y el bienestar animal.

En el primer caso, Argentina es uno de los países líderes en certificación RWS (siglas del inglés Responsible Wool Standard, conocida como Estándar de Lana Sustentable) ante las exigencias en el mercado internacional de fibras. En cuanto al bienestar animal y el cuidado del ambiente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación aprobó –mediante la resolución N.º 7/19– los estándares de bienestar animal para la cría, la faena y el transporte de ovinos que permiten acreditar el manejo ético y responsable de los ovinos en Argentina.

Es central difundir estos estándares y adoptarlos para posicionar al país como uno de los proveedores confiables de los exigentes mercados actuales.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Lana Prolana ha sido pilar de la mejora de ese producto, pero las exigencias hacen que se deba seguir trabajando con los aportes necesarios de la tecnología, la comunicación y la trazabilidad.

La producción de proteínas rojas –demandadas hoy por los mercados interno y externo– lleva a preguntarse qué decisiones deben ser tomadas para su desarrollo, cómo se sale del esquema actual de bajo consumo interno o cómo se logra una colocación más fluida en el exterior.

También, cómo sumar más productores al desarrollo de esta actividad y que estos se encuentren con todas las posibilidades de colocar su producto, porque las líneas de faena y los canales de distribución están a disposición. Esto hace a la lucha diaria contra el flagelo de la pobreza y la falta de alimentos.

Hoy, la tecnología disponible para el monitoreo de la vegetación o del clima está disponible y hace falta para su integración a la producción ovina. Los Monitores Ambientales de Regiones Áridas y Semiáridas (MARAS)

son necesarios para no cometer los mismos errores en el pastoreo de ambientes frágiles.

Contando con esa información y esos diagnósticos se podrán elaborar las estrategias necesarias para dar continuidad a una política concreta, así como pensar en que la actividad tiene un buen escenario futuro y apostar al crecimiento. Hay muchas personas detrás que lo están haciendo.

## Bibliografía

- CÁMARA DE PRODUCTORES OVINOS DE CÓRDOBA (CAPOC): Congreso Internacional de Producción Ovina CAPOC, 11-13 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.facebook.com/capoc.cba>.
- CONFEDERACIONES RURALES ARGENTINAS (CRA): Acta Constitutiva de la Mesa de Competitividad Ovina, 2018.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION STATISTICS DIVISION (FAOSTAT): *Agriculture organization of the United Nations Statistics Division*, Economic and Social Development Department, Roma, Italia, 2016. Disponible en: <https://www.fao.org/faostat/es/>.
- MAYANS, J. M. Á.; RODRIGUEZ SAÁ, A.; CASERIO, C. A.; MIRABELLA, R. M.; GONZÁLEZ, M. T. M.; MIRKIN, B. G.; RODAS, A. J.; UÑAC, J. R.; DURÉ, M. E.; LOVERA, D. A., Y. TAIANA, J. E.: Proyecto de ley de modificación y actualización de la Ley N.º 25.422 de Régimen para la Promoción, Desarrollo y Consolidación de la Ganadería Ovina y de Llamas, Senado de la Nación, 2021.
- RÍO NEGRO COMUNICACIONES: “Ley Ovina ejecutó su presupuesto 2021 con más de \$12 millones que serán invertidos en Río Negro”, 12 de junio de 2021. Disponible en: <https://rionegro.gov.ar/?contID=69393>.

TARABORRELLI, D., Y PENA, S.: “La Ley Ovina en la Patagonia (2001-2016): un análisis del proceso de la política pública”, *Políticas Públicas en la Ruralidad Argentina*, Sección II: La regulación de las actividades en las economías regionales, Ediciones INTA, 2018.

# Trabajo agrario en Argentina

*Enfoques y abordajes desde el INTA (2010-2020)*

MARÍA NOELIA SALATINO

## Introducción

En el sector de trabajadoras y trabajadores agrarios existe una multiplicidad de realidades, lo que responde tanto a la diversidad de producciones que desarrollan a lo largo de nuestro territorio –cítricos, tabaco, vid, tambos, caña de azúcar, frutales y olivos– como a la gran heterogeneidad en las modalidades de contratación y las condiciones de empleo. Por enumerar algunas situaciones, hay un mínimo de trabajadores permanentes y una mayoría de trabajadores temporarios. Muchos se movilizan geográficamente entre diferentes producciones para encontrar empleo y una parte importante combina su ocupación agrícola con actividades en otros sectores, como servicios, comercio, turismo y construcción. A estos se les suman los pequeños productores que trabajan regular u ocasionalmente para otros a cambios de un salario.

Estas diversidades, entre otras, convierten al trabajo agrario en una cuestión compleja de abordar desde el punto de vista tanto de la investigación como de la intervención por parte del Estado en sus diferentes escalas. Del mismo modo, se presentan diversos obstáculos para acceder a

información actualizada para dar cuenta de sus características y de las dinámicas del mercado de trabajo<sup>1</sup>.

La mirada desde la opinión pública en torno al trabajo agrario parte de una idealización del tesón y el sacrificio que forjan el carácter de aquellas personas dedicadas a tareas agrícolas. De la mano de estos discursos viene la crítica para aquellos que no quieren trabajar en la agricultura y el cuestionamiento a cualquier política –por ejemplo, los planes sociales o de transferencia de ingresos– que “desalienta» a las personas a ocuparse en el sector. Los medios de comunicación, sobre todo durante las temporadas de cosecha, replican noticias sobre cómo las economías regionales se ven perjudicadas por la falta de trabajadores y la pérdida de la “cultura del trabajo”. Otra cuestión recurrente en esas noticias es la urgente necesidad de disminuir la alta incidencia en los costos de producción del sector que tiene el hecho de contratar trabajadores. Ocasionalmente oímos las voces de estos trabajadores y trabajadoras o encontramos alguna noticia que habla de las condiciones informales de empleo, la exposición a riesgos y accidentes de trabajo, las bajas remuneraciones o lo difícil que es conseguir empleo en los meses de invierno.

Desde los organismos de Estado, ya sean académicos, de investigación o de extensión, cuando se habla de los sujetos sociales de la agricultura, por lo general adquiere un mayor protagonismo el productor, un rol secundario se le asigna a la familia rural –las mujeres, la niñez, los jóvenes

---

<sup>1</sup> El sistema nacional de estadística presenta ciertas limitaciones para medir el trabajo agrícola y agroindustrial. En el caso de los censos nacionales, no permiten captar la temporalidad y la intermitencia de estos trabajadores en diferentes empleos y sectores, aunque dan una aproximación general de la situación de los ocupados en la rama agrícola y brindan como ventaja su representatividad a nivel territorial. Por otro lado, si bien las encuestas de hogares tienen la virtud de ser continuas y tomar distintos momentos del año, con lo cual podrían recoger la estacionalidad del trabajo agropecuario, su período de referencia es muy corto, lo que aumenta el riesgo de subcaptación, además de realizarse solo en algunas ciudades, generalmente las capitales de provincias (Aparicio, 2012).

y demás integrantes– y solo subsidiariamente entran en escena las trabajadoras y los trabajadores. El INTA cumple un rol fundamental en el abordaje de las problemáticas de los sectores agropecuario, agroalimentario y agroindustrial; por lo tanto, también de los sujetos sociales vinculados a esos ámbitos<sup>2</sup>. Partiendo de esta trama surgen las preguntas centrales de este capítulo: en primer lugar, ¿cómo se piensan al trabajo y los trabajadores agrarios desde el INTA?; en segundo término, ¿por qué el INTA debe ocuparse de la cuestión del trabajo en la agricultura? Y finalmente, considerando el Estado a un nivel macro, ¿cómo la agenda pública condiciona la institución y sus valoraciones sobre lo que debe hacer y atender?

Este escrito tiene como objetivo identificar los enfoques del INTA en torno al trabajo agrario en los últimos diez años, con el fin de presentar algunas respuestas a estos interrogantes. Se trata de un estudio exploratorio y descriptivo. El capítulo no pretende ser exhaustivo ni definitivo, sino que busca aportar a una reflexión general sobre cómo el INTA piensa diferentes problemáticas inherentes a la agricultura y aporta al desarrollo de políticas públicas, en este caso vinculadas al trabajo agrario. En la metodología de este análisis se combina el rastreo bibliográfico con la lectura y la sistematización de los convenios, los programas y las actividades desplegadas desde el INTA con relación al trabajo rural y agrícola.

Para situar este análisis, luego de la introducción se presenta una caracterización general del trabajo agrario en la Argentina en las últimas décadas, considerando sus transformaciones más importantes y la legislación que lo regula. Luego se muestra una sistematización de los abordajes del

---

<sup>2</sup> El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue creado el 4 de diciembre de 1956 mediante el decreto ley N.º 21.680/56. En la actualidad cuenta con 15 centros regionales, de los cuales dependen 52 estaciones experimentales agropecuarias y 350 agencias de Extensión Rural distribuidas a lo largo del territorio nacional. Además posee seis centros y 22 institutos de investigación dedicados a diferentes temáticas y disciplinas.

INTA en torno al trabajo agrario en los últimos diez años. Y para concluir se desarrolla una serie de reflexiones.

## 1. Trabajo agrario en la Argentina en las últimas décadas

En Argentina, los trabajadores agrarios representaron una gran fracción de los ocupados durante parte importante del siglo XX y, si bien en la actualidad han disminuido su peso relativo, muchas personas se ocupan como asalariadas en las actividades agropecuarias de todo el territorio. Según el Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares (CNPVH) de 2010, en Argentina, 1.088.623 personas están ocupadas en la rama de “agricultura, pesca y ganadería”. El 61 % de ellas (660.837) son asalariadas, el 10 % (110.461) son patrones, el 21% (226.329) son trabajadoras por su cuenta y el 8 % (90.996) son trabajadoras familiares<sup>3</sup>. Casi la mitad de los asalariados agrícolas no poseen descuentos jubilatorios, proporción que aumenta considerablemente en algunas provincias (CNPVH, 2010). Si consideramos la información aportada por la Encuesta de Hogares Rurales sobre Niveles de Vida y Producción<sup>4</sup>, esta condición se concentra fundamentalmente entre los asalariados temporarios, ya que prácticamente la totalidad se encuentra en esa situación (Neiman, 2012). Estos datos nos acercan a problemáticas estructurales del trabajo en la agricultura,

---

<sup>3</sup> Para el total de la Argentina, los asalariados de esta rama representan solo el 5 % de los ocupados asalariados a nivel nacional. No obstante, la situación es diferente en cada provincia. En algunos territorios argentinos, la proporción de asalariados ocupados en la agricultura alcanza más del 10 % de los ocupados (CNPVH, 2010).

<sup>4</sup> Esta encuesta fue implementada durante el primer semestre de 2010 y estaba destinada a estudiar aspectos sociodemográficos, inserción laboral, niveles de ingreso y gasto, actividad económica y condiciones de vida de los hogares con residencia rural de las provincias de Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta y Santa Fe (Neiman, 2012).

que históricamente se ha caracterizado por un bajo nivel de registro, contrataciones temporales y bajas remuneraciones, lo que repercute en condiciones desfavorables de vida y vulnerabilidad social para esos trabajadores y sus familias.

En las últimas décadas, la agricultura argentina atravesó profundos procesos de reestructuración productiva, principalmente relacionados con el desarrollo a escala global de una nueva estructura de los mercados de productos agroalimentarios, segmentados y altamente diferenciados. Estos cambios impactaron tanto a las producciones para mercado de exportación como a las destinadas a mercados locales, estableciendo así nuevas formas de producir y reconfigurando el desarrollo de producciones tradicionales. Estas transformaciones se dieron a la par de la expansión de la frontera agrícola, remplazando cultivos tradicionales y tierras ganaderas o directamente avanzando sobre nuevas tierras sin cultivar (como bosques, precordillera y otras áreas). No se desplegaron de la misma manera en todo el país, por lo que presentan matices en los territorios, las economías regionales y el entramado agrícola. Algunos sectores se beneficiaron con esos cambios, mientras otros fueron perjudicados o expulsados frente a los nuevos requerimientos que impuso esta agricultura reestructurada.

La reestructuración productiva involucró grandes modificaciones para el trabajo agrícola. Por la extensión de este capítulo, no es posible detallar lo sucedido en todas las regiones del país; no obstante, se describirán las características generales del fenómeno. Esas transformaciones se relacionaron con aspectos cuantitativos, principalmente con la reducción del total de jornales requeridos para cada producción agropecuaria. También, con aspectos cualitativos vinculados con variaciones en las modalidades de contratación y la organización del trabajo, y –además– con la incorporación de innovaciones a nivel técnico y de manejo de cultivos, afectando así el calendario de actividades y de labores requeridas.

Diferentes investigaciones concuerdan en señalar un notable crecimiento del sector de los asalariados en la agricultura argentina (OIT, FAO y UITA, 2007), acompañado de una disminución de las contrataciones permanentes y un aumento de las contrataciones indirectas y temporales (eventuales o no permanentes). Estas transformaciones se encuentran ligadas a la continua mecanización y tecnificación del campo, como también a estrategias empresariales que buscan reducir al mínimo los vínculos laborales con sus trabajadores (Aparicio, 2005; Neiman, 2010; Quaranta y Fabio, 2011; Rau, 2016; entre otros). Como parte de estos cambios creció la presencia de agentes de intermediación laboral, que vinieron a resolver de manera flexible las demandas específicas y eventuales de mano de obra agrícola. Se generalizaron las empresas de servicios agrícolas y de colocación de personal, mientras que figuras clásicas –como la de los cuadrilleros– adquirieron nuevas funciones y responsabilidades, aparte de las referidas a la convocatoria y el reclutamiento (Rau, 2014; Neiman, 2015).

Sumado a esto se encuentra la necesidad de las y los trabajadores del sector de desplazarse geográficamente para encontrar empleo, por lo cual los agentes intermediarios y las redes migratorias toman roles cada vez más importantes. Históricamente, la migración en busca de trabajo se constituyó como una estrategia de reproducción social para los trabajadores agrícolas y sus familias (Bendini, Steimbregger y Radonich, 2007; Aparicio y Benencia, 2016). Los cambios en las formas de producción, el avance de la mecanización en diferentes cultivos (un caso extremo es la soja en la Región Pampeana, pero procesos similares se dieron con la mecanización de la cosecha de la caña de azúcar en Tucumán y el avance reciente en la cosecha de la vid en Mendoza) y el aumento de la proporción de trabajadores agrarios que viven en zonas urbanas son diferentes fenómenos que repercuten sobre las decisiones de migrar de aquellos. Estas prácticas se expresan en desplazamientos pendulares o circulares de diversa duración entre dos o más

áreas productoras, en los que las personas pueden combinar oportunidades de empleo local con diferentes destinos migratorios (Quaranta, 2017).

Conjuntamente, estos trabajadores y trabajadoras agrícolas tienen ciclos ocupacionales complejos en los cuales las actividades en el sector agropecuario primario –siembra, cosecha y demás actividades– se combinan con empleos en otros segmentos de la cadena, como los galpones de empaque o acondicionamiento y las agroindustrias. También presentan intermitencia con trabajos en otros sectores de la economía –servicios, comercio y construcción– y períodos de desocupación, cuando el acceso a las políticas de transferencias de ingresos se vuelve clave para sobrellevar esas semanas o meses sin empleo.

En el período seleccionado para este capítulo sucedieron importantes transformaciones en lo respectivo a la legislación del trabajo agrario en Argentina. A fines de 2011 fue sancionada la norma N.º 26.727 del nuevo Régimen de Trabajo Agrario, que reemplazó a la antigua Ley N.º 22.248 de Régimen de Trabajo Rural, de 1980. La nueva legislación define el concepto de contrato de trabajo agrario (ya no es trabajo rural) e incorpora la Ley de Contrato de Trabajo (N.º 20.744) como fuente del derecho del trabajo agrario. Detalla, entre otras cuestiones, las modalidades de contratación (permanente, no permanente y permanente discontinua) y fija condiciones sobre las viviendas, los traslados y la alimentación, y las retribuciones y jornadas de trabajo, entre otros aspectos.

En el marco de esas modificaciones se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), como una entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El RENATEA absorbió las funciones y atribuciones que hasta ese momento desempeñaba el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), creado por la ley N.º 25.191 de 1999. Entre estas responsabilidades se encuentran la protección de los derechos de los trabajadores

agrarios, el registro y el otorgamiento de las libretas de trabajo, la fiscalización y el control, y la facilitación del acceso a la protección social de los trabajadores y sus familias. En resumidas palabras, su misión se define en torno a garantizar el empleo registrado y mejorar la calidad de este en el sector agrario, garantizando así el cumplimiento de la ley N.º 26.727.

Además de estas funciones, el RENATEA tomó un rol fundamental en la generación de información actualizada, promoviendo líneas de investigación y estadísticas. Del mismo modo, se desarrolló una serie de programas orientados a la recalificación laboral, la certificación de competencias y la alfabetización, con el fin mejorar los índices de registración a partir de la calificación de los trabajadores agrarios y sus familias (Iorio, 2020). Estas dos cuestiones serán retomadas en el próximo apartado porque colocaron en la agenda pública temas que determinarían algunos de los enfoques del INTA en torno al trabajo agrario.

En 2015, luego de las elecciones presidenciales mediante las que Mauricio Macri resultó elegido presidente, la Corte Suprema de Justicia falló a favor de una presentación realizada años antes por la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE): determinó disolver el RENATEA y nuevamente le otorgó atribuciones al RENATRE, vigente hasta la actualidad.

En síntesis, en estos últimos años, la agricultura argentina atravesó profundos procesos de reestructuración productiva que impactaron sobre el trabajo y los trabajadores agrarios en aspectos tanto cuantitativos como cualitativos. Además se dieron importantes cambios en la legislación del trabajo agrario. Estas transformaciones instalaron nuevas problemáticas en la agenda pública del sector agropecuario y resignificaron problemáticas tradicionales, determinando también lo que el INTA hace en torno al trabajo agrario. Sobre esto avanzaremos en el próximo apartado.

## 2. El abordaje desde el INTA en los últimos diez años

En este apartado se presenta una sistematización de los enfoques principales con los que el INTA ha abordado el tema del trabajo agrario y rural. A partir de la revisión de convenios, programas, actividades y otros documentos se identificaron diferentes abordajes en los que es posible agrupar líneas de investigación y extensión desarrolladas desde la institución. A modo de exposición se han organizado estas miradas en cinco enfoques generales: a) el trabajo agrario como factor de producción, b) higiene y seguridad, c) aportes para estudios sobre los mercados de trabajo agrario, d) formación y capacitación para trabajadores agrarios y e) trabajo decente y la perspectiva de derechos. El período recortado para realizar este estudio abarca desde 2010 hasta 2020, momento de disrupción por la pandemia de COVID-19 a nivel mundial.

En este escrito se argumenta que existe una convivencia de estas diferentes miradas, en la cual una perspectiva no supera a otra, y simultáneamente se observan acciones de un tipo o del otro dentro de la institución y sus numerosas dependencias. La relevancia que toma cada uno de estos enfoques se encuentra condicionada a un nivel macro por el rol del Estado y las características de las políticas públicas; en este caso, primordialmente de las políticas agrarias. Esas intervenciones que componen la agenda pública exponen cuál es la percepción de los poderes públicos sobre lo que se debe atender y lo que se debe resolver (Oszlak, 1984). La agenda pública presenta tensiones y es motivo de disputas, y estas contradicciones se reproducen al interior del complejo institucional (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2012). De esta forma, a un nivel meso, el INTA –como institución estatal– reproduce estas contradicciones en su interior, lo que se expresa en la preeminencia que tiene un tipo de enfoque sobre otro o el tipo de actividades de investigación, de formación o de extensión que se priorizan. Finalmente, a un nivel micro, en las actividades cotidianas de las

experimentales, agencias e institutos, la relevancia de una u otra mirada se encuentra relacionada con la experiencia de los y las agentes en territorio y sus trayectorias profesionales y disciplinares.

Estos tres niveles –macro, meso y micro– condicionan los enfoques sobre trabajo agrario en el INTA, limitando ciertas opciones pero también facilitando otro abanico de posibilidades. A continuación se presentan estos enfoques y se describen sus características principales, mencionando algunos ejemplos. Como se señaló en la introducción, esta clasificación no pretende ser exhaustiva ni definitiva. En lugar de esto, se propone una sistematización que busca aportar a una reflexión general sobre el rol del INTA en las políticas públicas, en este caso relacionadas con el trabajo agrario.

### Enfoque A: el trabajo agrario como factor de producción

En este enfoque se reúnen diferentes líneas de acción que tienen como característica común el abordaje del trabajo agrario como factor –costo– de producción. Por ejemplo, en el Plan Estratégico Institucional 2015-2030 (PEI 2015-2030), entre las dinámicas y las tensiones territoriales que se destacan se señala la creciente competencia por el uso de los recursos naturales, como el agua y el suelo, y de la mano de obra que se da entre las actividades agropecuarias y otros sectores, como el industrial, el minero, el hidrocarbúrico y el de desarrollo urbanístico. Para esta tensión, el agua, el suelo y la mano de obra quedan en conjunto como recursos por los que se compiten con otras actividades.

En el marco de esta perspectiva se encuentran las estimaciones de demanda de mano de obra y los cálculos de costos realizados para diferentes cadenas o cultivos a lo largo del país. Desde el INTA se ha realizado históricamente este tipo de estudio, lo que incluye también recomendaciones para la reducción de esos costos o para mejorar

la productividad de la mano de obra. Vinculadas a esta perspectiva se encuentran las acciones –tanto de extensión como de investigación– implementadas desde la institución, que impulsan el desarrollo, el mejoramiento y el uso de maquinarias y herramientas agrícolas. De modo más o menos manifiesto, estos desarrollos buscan reducir el costo del factor de producción “trabajo” con la incorporación de tecnologías, particularmente aquellas maquinarias y herramientas que reducen la demanda de jornales.

### Enfoque B: higiene y seguridad en el sector agropecuario

De acuerdo con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación, la actividad agrícola argentina ocupa los primeros puestos en cantidad de casos notificados por accidentes y enfermedades de trabajo<sup>5</sup>. Para dimensionar la gravedad de esta información hay que considerar los niveles de trabajo no registrado en la agricultura y la importante cantidad de trabajadoras y trabajadores sin coberturas de seguros de riesgos de trabajo que quedan por fuera de ese registro oficial, por lo que las cifras pueden ser aún más alarmantes.

Esta problemática persistente posiciona una perspectiva dentro del INTA en cuanto a los riesgos y la seguridad en el trabajo agrario. En esta mirada se reúne una diversidad de actividades propuestas desde diferentes puntos

---

<sup>5</sup> La Superintendencia de Riesgos del Trabajo realiza el cálculo con base en los trabajadores accidentados notificados por cada 1.000 trabajadores cubiertos. Durante el período analizado para este capítulo, el sector de la agricultura pasó de una incidencia de 90 accidentes cada 1.000 trabajadores en 2010 a 67 cada 1.000 en 2019. Este Índice de Incidencia AT/EP se computa como la cantidad de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (AT/EP) con al menos un día de baja laboral cada 1.000 trabajadores cubiertos (incluye casos con secuelas incapacitantes con o sin días de baja laboral). Se calcula para el lapso de un año y corresponde a un espacio geográfico determinado –país o provincia– (<https://www.argentina.gob.ar/srt/estadisticas>).

territoriales, que van desde el uso de maquinaria y la manipulación de pesticidas y fertilizantes, incluyendo primeros auxilios, hasta estudios ergonómicos de las posturas de trabajo en diferentes cultivos.

El foco está en el lugar de trabajo y la prevención de los riesgos de accidentes y el cuidado de la salud como aspectos fundamentales del sistema agroproductivo. Las capacitaciones están dirigidas tanto a los trabajadores como a los productores y también a técnicos, ingenieros y otros profesionales relacionados con la actividad agropecuaria. Esta mirada de higiene, seguridad y ergonomía en el trabajo se impone a la par del impulso que han recibido las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) durante los últimos años.

### Enfoque C: aportes para estudios sobre los mercados de trabajo agrario

Por la importancia que tienen los estudios de demanda de mano de obra que realiza el INTA, desde otros organismos de ciencia y técnica, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y universidades nacionales, recurren a la institución como socio estratégico para realizar investigaciones sobre mercados de trabajo agrarios, condiciones de empleo, migraciones y demás aspectos técnicos. Diferentes estaciones experimentales y agencias de Extensión Rural acompañan el desarrollo de investigaciones, tesis y otros estudios, aportando la presencia territorial y apoyando los trabajos de campo. Estas actividades se insertan también en una agenda pública del Estado nacional que señala la necesidad de generar información confiable sobre las actividades productivas agrarias con presencia de trabajadoras y trabajadores, como se mencionó en el apartado con relación al RENATEA.

Un claro ejemplo de este enfoque es el proyecto “Transformaciones agrarias y demanda de mano de obra en el agro argentino”, coordinado por Guillermo Neiman, en el cual trabajaron conjuntamente el Centro de Estudios

e Investigaciones Laborales – Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE), dependiente del CONICET, y el INTA, a través de diferentes estaciones experimentales. Para este estudio, el INTA tuvo a cargo la mayor parte del financiamiento, como también facilitó el trabajo de campo en terreno. En este estudio se analizó la demanda de mano de obra en más de 20 producciones agrícolas y ganaderas de todas las regiones del país. El proyecto tenía como objetivo generar conocimiento sobre la relación entre los cambios productivos, tecnológicos, de escala y de organización que experimentó la actividad agropecuaria argentina en las últimas décadas. Como resultado de este proyecto se publicó el libro *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino* (2010).

#### Enfoque D: formación y capacitación para el trabajo

Como ya se mencionó, parte importante de las capacitaciones realizadas en el INTA se encuentran relacionadas con la seguridad y la higiene en el trabajo. No obstante, bajo esta perspectiva “D” se agrupan aquellas actividades de formación y capacitación que se vinculan con la calidad del empleo agrario, tendientes a mejorar las calificaciones de las y los trabajadores y sus condiciones de empleabilidad. La calificación del trabajo es el obstáculo a superar. El PEI 2015-2030 indica que otras de las tensiones territoriales son la continua tecnificación y los cambios en la escala de los sistemas agropecuarios, lo que supone una tendencia a la reducción de la demanda de mano de obra no calificada y un aumento de la calificada. Este direccionamiento confirma lo señalado en el PEI 2005-2015: la producción intensiva para exportación requiere del incremento de mano de obra cada vez más calificada. La posición de la institución sobre el desarrollo rural con enfoque territorial y las funciones de la extensión establecidas en los últimos planes estratégicos fueron la otra pata de estas actividades de capacitación y formación para el trabajo en los diversos territorios del país.

Estas acciones se insertan en una agenda pública del Estado nacional que –desde el Ministerio de Trabajo y otras reparticiones, como el RENATEA– promueve diferentes instancias de capacitación, formación y entrenamientos laborales, donde el INTA actúa como organismo de capacitación y certificador de competencias. Para estas actividades se trabaja en vinculación con municipios, gobiernos provinciales, organizaciones de productores, sindicatos e instituciones educativas. Además aparecieron como socios estratégicos en estas acciones el RENATEA, entre 2012 y 2016, y el RENATRE, a partir de 2015. De forma más reciente, en esta perspectiva se sumaron actividades para grupos vulnerables, como jóvenes, mujeres y pueblos originarios, entre otros.

Por nombrar algunos ejemplos, en esta línea, en 2016 se firmó un convenio con el Ministerio de Trabajo para capacitar a trabajadores rurales, y mejorar su calidad de vida e inserción laboral. Más recientemente, en 2020 estableció un convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación para la implementación de acciones integradas en materia de empleo y formación profesional vinculadas al sector agropecuario (EX-2020-49534964/2020). Estas formaciones están destinadas a grupos vulnerables –priorizando a jóvenes y mujeres– y participantes del Seguro de Capacitación y Empleo, del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, del Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo o de otros programas de empleo administrados por el Ministerio de Trabajo. En este marco se han impulsado entrenamientos laborales en Chaco, Tucumán, Salta, la provincia de Buenos Aires, Formosa, Santa Fe y Corrientes.

### Enfoque E: trabajo decente y la perspectiva de derechos

En este grupo se reúnen aquellas líneas de acción desarrolladas por la institución que tienen en común tomar la

perspectiva del trabajo decente y que a su vez posicionan al INTA como promotor y garante de derechos. En los últimos años, la agenda de cooperación institucional con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) favoreció la relevancia de este enfoque. Del mismo modo, la mirada sobre el desarrollo rural con enfoque territorial y las instancias de formación ya mencionadas colaboraron con el impulso que tomó la temática dentro de la institución. El crecimiento de este enfoque se encuentra estrechamente relacionado con el avance de la perspectiva de género dentro de la institución<sup>6</sup>, así como con las líneas de acción en la prevención y la erradicación del trabajo infantil, y en la promoción del trabajo adolescente protegido en el sector agropecuario.

Esta perspectiva –al igual que la anterior– tiene como sujetos a los trabajadores agrarios, pero no se ocupa exclusivamente de las condiciones de empleabilidad o de certificación de competencias, sino que más bien amplía la mirada hacia condiciones estructurales de desigualdad y pobreza que afectan a las y los trabajadores agrarios y sus familias. De acuerdo con la OIT, el trabajo decente significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres (OIT, 2019).

Una característica distintiva de este enfoque es que busca sensibilizar y capacitar a los agentes del INTA sobre la problemática, ampliando capacidades y brindando herramientas para que los agentes, desde el territorio, sean garantes de derechos. En este marco se han realizado encuentros, formaciones y otras acciones en torno al trabajo decente

---

<sup>6</sup> Un claro ejemplo es la creación de la Plataforma de Equidad de Género y Condiciones de Vida en la Infancia Rural, en la actual cartera programática.

en la agricultura, así como para la prevención del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente. Entre otras acciones se encuentra la participación del INTA en el proyecto “Offside: ¡marcando la cancha! Mejorando las capacidades de los actores del mundo del trabajo y de la agricultura para abordar el trabajo infantil en áreas agrícolas en Argentina”. Como parte de este proyecto, el INTA –junto a la OIT– llevó adelante un estudio que aborda la problemática del trabajo infantil en la ruralidad y el acceso al agua. Y más recientemente se ha desarrollado una capacitación virtual en prevención del trabajo infantil, destinada a agentes en terreno del INTA y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), entre otras organizaciones.

## Reflexiones finales

Este escrito tenía como principal objetivo identificar los enfoques del INTA en torno al trabajo agrario en los últimos diez años. En un primer momento se describieron las características generales del trabajo agrario en la Argentina en el marco del proceso de reestructuración productiva. Entre otras cuestiones se destacan la disminución de la cantidad de jornales demandados para los diferentes cultivos, un aumento de la proporción de asalariados y la difusión de formas de trabajo eventuales o estacionales, y cómo la informalidad del trabajo y las bajas remuneraciones representan un problema persistente en las condiciones de vida de las y los trabajadores agrarios y sus familias. También se destacaron los cambios más importantes en la legislación y la regulación del trabajo agrario instaurados con la aprobación de la ley N.º 26.727, en 2011.

Estas transformaciones instalaron nuevas problemáticas en la agenda pública y resignificaron problemáticas tradicionales vinculadas al trabajo en la agricultura argentina,

y por lo tanto condicionaron la mirada del INTA con relación al trabajo y los trabajadores agrarios. A partir de la revisión de antecedentes de la institución se identificaron cinco diferentes enfoques en los que es posible agrupar líneas de investigación y extensión desarrolladas. En primer lugar, una perspectiva que toma al trabajo agrario como factor de producción; en segundo término, la perspectiva de higiene y seguridad; tercero, los aportes para estudios sobre los mercados de trabajo agrario; cuarto, el enfoque sobre la formación y la capacitación para trabajadores agrarios, y, finalmente, el trabajo decente y la perspectiva de derechos.

La relevancia que toma cada uno de estos enfoques se encuentra condicionada en un nivel macro por el Estado en cada momento histórico; en un nivel meso, por el rol que el INTA ocupa en esa agenda pública y, en un nivel micro, por las experiencias de las y los agentes en territorio y sus trayectorias profesionales y disciplinares. Estos tres niveles condicionan los enfoques sobre trabajo agrario en el INTA, limitando así ciertas opciones pero también facilitando otras.

Estos enfoques no son sucesivos en el tiempo. Existe una convivencia de las diferentes miradas y simultáneamente se observan acciones de un tipo o del otro dentro de la institución y sus numerosas dependencias. No obstante es plausible destacar que en los últimos años ha tomado impulso el enfoque de derechos, reforzando de esa manera una posición del INTA como institución de ciencia, técnica y extensión que orienta acciones hacia el sector de los trabajadores agrarios y sus problemáticas. Incluso abordando la temática no solo desde el punto de vista de la prevención de accidentes de trabajo o de mejorar las calificaciones de los trabajadores agrarios, sino también como promotor y garante del trabajo decente en la agricultura, lo que incluye la erradicación del trabajo infantil y la promoción del trabajo adolescente protegido.

El desafío principal que se le presenta a la institución es profundizar este enfoque de derechos hasta convertirlo en

un eje transversal a todas las medidas de acción e investigación vinculadas al trabajo agrario que desarrolla.

## Bibliografía

- APARICIO, S.: “Trabajo y trabajadores en el sector agropecuario de la Argentina”, en *El campo argentino en la encrucijada: estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza, 2005.
- APARICIO, S.: “Capítulo I: caso de Argentina”, en *FAO: Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas* (Vol. 1), Roma, FAO, 2012.
- APARICIO, S., Y BENENCIA, R.: “Introducción”, en Aparicio, S., y Benencia, R. (coords.), *De migrantes y asentados: trabajo estacional en el agro argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 13-37, 2016.
- BENDINI, M.; STEIMBREGER, N., Y RADONICH, M.: “Nuevos espacios agrícolas, mercado de trabajo y migraciones estacionales”. Ponencia presentada en II Jornadas de Historia Social de la Patagonia, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 2007.
- CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, VIVIENDAS Y HOGARES (CNPVH) 2001 Y 2010, a través de REDATAM. Recuperado de: [www.redatam.indec.com.ar](http://www.redatam.indec.com.ar).
- INTA: *Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (PEI 2005-2015): el INTA que queremos*, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones INTA, 2004.
- INTA: *Plan Estratégico Institucional 2015-2030 (PEI 2015-2030): un INTA comprometido con el desarrollo nacional*, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones INTA, 2016.
- IORIO, S.: “Conflicto político, políticas públicas y capacidades estatales: el caso del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios de Argentina”, Tesis de

- Maestría, FLACSO, Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 2020.
- LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M., Y URCOLA, M.: “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011)”, *Avá Revista de Antropología*, dossier “Estado y política en la Argentina contemporánea”, N.º 21, pp. 11-41, 2012.
- LEY N.º 21.680: “Creación del INTA”, 1956.
- LEY N.º 22.248: “Régimen Nacional del Trabajo Agrícola”, Argentina, 1980.
- LEY N.º 26.727: “Trabajo agrario”, Argentina, 2011.
- NEIMAN, G.: Coordinador Estudio sobre la demanda de trabajo en el Agro Argentino. Buenos Aires, Ediciones CICCUS, 2010.
- NEIMAN, G.: “Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino”, *Revista Mundo Agrario*, 10 (20), UNLP, 2010. Recuperado a partir de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v10n20a20>. Consultado: 20 de junio de 2020.
- NEIMAN, G.: “Caso de Argentina”, en Soto Baquero y Emilio Klein, *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en américa latina*, Tomo. II, pp. 9-36, Santiago de Chile, OIT-FAO-ECLAC, 2012.
- NEIMAN, G.: “Reclutamiento y contratación de trabajadores estacionales migrantes en el Valle de Uco, provincia de Mendoza”, en A. Riella y P. Mascheroni, *Asalariados rurales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2015.
- OIT: Cartera de notas de orientación de políticas sobre la promoción del trabajo decente en la economía rural, 2019. Disponible en [https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS\\_436225/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS_436225/lang-es/index.htm).
- OIT, FAO Y UITA: *Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2007.

- OSZLAK, O.: *Políticas públicas y regímenes democráticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, 1984.
- QUARANTA, G., Y FABIO, J.: “Intermediación laboral y mercados de trabajo en agriculturas reestructuradas: el caso del Valle de Uco, Mendoza, Argentina”, *Revista Región y Sociedad* (23), pp. 193-225, 2011.
- QUARANTA, G.: “Estrategias laborales y patrones migratorios de trabajadores agrícolas de hogares rurales de Santiago del Estero”, *Desarrollo Económico*, Vol. 57, N.º 221, pp. 119-146, 2017.
- RAU, V.: “Un resurgimiento de la intermediación laboral: los contratistas de mano de obra en el mercado de trabajo agrícola yerbatero”, en R. Benencia y S. Aparicio, *Nuevas formas de contratación en el trabajo agrario*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS, 2014.
- RAU, V.: “El trabajo asalariado agropecuario en la región yerbatera argentina: imágenes de situación en datos cuantitativos”, *Mundo Agrario*, 17 (36), e030, 2016. Recuperado a partir de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe030>.

## Fuentes y bibliografía consultada<sup>7</sup>

- Cali, M. J.: “La capacitación de los trabajadores rurales es nuestro compromiso”, 2019. Disponible en <https://inta.gob.ar/noticias/la-capacitacion-de-los-trabajadores-rurales-es-nuestro-compromiso>.
- Convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación para la implementación de acciones integradas en materia de empleo y formación profesional vinculadas al sector agropecuario (EX-2020-49534964/2020).

---

<sup>7</sup> Por cuestiones de espacio no se mencionan todas las fuentes y los documentos consultados para realizar la sistematización, que consistió en la búsqueda en diferentes páginas, priorizando lo publicado en el sitio oficial del INTA: <https://www.argentina.gob.ar/inta>.

- GEIJO, A. R.; RUSAS, V. A., E HIDALGO, L. M.: “Entrenamiento para un empleo de calidad en el sector rural”, 2018. Disponible en <https://inta.gov.ar/noticias/entrenamiento-para-un-empleo-de-calidad-en-el-sector-rural>.
- HERNÁNDEZ, J.: “Trabajo agro-vitícola estacional: problemas y soluciones en torno a la registración”, 2021. Disponible en <https://inta.gov.ar/videos/trabajo-agro-viticola-estacional-problemas-y-soluciones-en-torno-a-la-registracion>.
- INTA: “El RENATRE y el INTA realizaron una capacitación para trabajadores rurales sobre el uso de agroquímicos”, 2017. Disponible en <https://inta.gov.ar/noticias/renatre-y-el-inta-realizaron-una-capacitacion-para-trabajadores-rurales-sobre-el-uso-de-agroquimicos>.
- LUCCIONI, E. M.: “Autolesión como proceso de decisión racional: el caso de los cosecheros tucumanos”, en *Asociación Argentina de Economía Agraria*, 2014.
- MAGDALENA, J. C.; FERNÁNDEZ, D. E., Y SANTAGNI, A.: *Crisis de mano de obra en la fruticultura post-pandemia*, INTA, EEA Alto Valle, C. R. Patagonia Norte, INTA, 2020.
- MARCUCCI, L. M.: “Seguridad en trabajo rural”, 2014. Disponible en <https://inta.gov.ar/videos/seguridad-en-trabajo-rural>
- PAUNERO, I.: “Medición del esfuerzo físico de los trabajadores durante la cosecha de camotes (*Ipomoea batatas* L.)”, 2012. Disponible en <https://inta.gov.ar/documentos/medicion-del-esfuerzo-fisico-de-los-trabajadores-durante-la-cosecha-de-camotes-ipomoea-batatas-l>.
- PAUNERO, I.: “Seguridad, higiene y ergonomía en cultivos intensivos: investigación y capacitación”, 2017. Disponible en <https://inta.gov.ar/documentos/seguridad-higiene-y-ergonomia-en-cultivos-intensivos-investigacion-y-capacitacion>.
- OIT: “Acceso al agua para reducir el trabajo infantil en zonas rurales: un aporte a la innovación tecnológica en la agricultura”, 2021. Dispo-

nible en [https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_776014/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_776014/lang-es/index.htm).

RENATRE: “Más de 300 trabajadores rurales y productores capacitados por el INTA y el RENATRE en Río Negro”, 2019. Disponible en <https://www.renatre.org.ar/mas-de-300-trabajadores-rurales-y-productores-capacitados-por-el-renatre-y-el-inta-en-rio-negro/>.

# Alianzas en la construcción de los territorios

*La experiencia de la EEA-AMBA entre 2013 y 2018*

GUSTAVO TITO Y DIEGO TARABORRELLI

## 1. Introducción

Es sabido que la ciencia no es políticamente aséptica. Menos aun cuando se piensa en los caminos posibles y probables para el desarrollo nacional. Allí, la definición de líneas de investigación, la extensión y la financiación de proyectos estratégicos implican la articulación de distintos actores de los circuitos políticos, académicos, productivos y sociales. La construcción de las políticas públicas es producto –nunca totalmente cristalizado y siempre en tensión– del juego de fuerzas y alianzas de distintos actores tanto públicos como privados. Por lo tanto, se puede afirmar que la política científica, como toda acción política, se basa en la capacidad de generar o movilizar aliados (Callon, 1986). En este breve ensayo serán puestos en el centro de la escena, con sus matices y realzando su incidencia en las actividades de gestión –interna y externa– de la Estación Experimental Agropecuaria Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA-AMBA), el brazo territorial de un instituto de ciencia y tecnología. La corta existencia de la EEA-AMBA resulta sumamente ilustrativa con respecto a la importancia de la movilización de los aliados en el proceso de construcción del territorio agrícola periurbano.

Como se verá, el despliegue de las alianzas en los territorios se da en los momentos de conflicto o de crisis, al ritmo de los vaivenes de la dinámica política nacional que habilitan cambios en las estructuras que estaban invisibilizadas o marginalizadas. Dicho de otro modo, el movimiento pendular de la política nacional repercute dentro de las instituciones que trabajan construyendo el territorio, fundamentalmente en el proceso de agregación y desagregación de los aliados.

En el caso de la EEA-AMBA se podrá observar que al comienzo había una estructura de aliados cercanos y lejanos. Aliados que respondían a una forma de gestionar los territorios o a una razón político-ideológica y aliados que juzgaban en cada caso o que podían apoyar a uno u otro. Este fenómeno destaca la relevancia de los interrogantes sobre los “pasajes” políticos, así como de los motivos o las estrategias de alianzas que implementó la institución en el proceso de construcción del territorio.

Este análisis, escrito en base a la experiencia de gestión de uno de los autores, se divide en cinco partes, además de la introducción. La primera aborda la cuestión del espacio periurbano como objeto de política que justifica la decisión del INTA de crear una unidad específica. La segunda se enfoca en una subetapa inicial para dar cuenta de los hitos de su creación hasta 2013 y luego abocarse, en tercer lugar, a la etapa de 2013 a 2015. La cuarta versa sobre la reconfiguración de los ejes y las estrategias en el trienio 2016-2018. Y para concluir se reflexionará sobre las diversas modalidades de “hacer aliados” en el territorio y la necesidad de pensar la lógica de alianzas de una manera pública y persuasiva, como garantía de la estabilidad para la continuidad de las políticas en el tiempo.

## 2. El territorio: la gestión del espacio periurbano

Los periurbanos son un paisaje físico y social altamente heterogéneo. Partiendo desde el borde de las ciudades presentan una secuencia de intensidades decrecientes, económicas, sociales y productivas. Puntualmente, en el borde del periurbano bonaerense se superpone la expansión de nuevos frentes de urbanización dispersa (barrios cerrados, clubes de campo, hoteles, clubes y asentamientos populares, entre otros) con actividades segregadas de las áreas más densas (rellenos sanitarios, industrias contaminantes, tosqueras, ladrilleras y demás emplazamientos) y zonas de producción agropecuaria.

Hasta los primeros años 2000, la gestión del territorio periurbano bonaerense en el INTA fue enfocada principalmente hacia lo hortiflorícola. Si bien se destaca el trabajo de Prohuerta en el AMBA desde 1993, no había una gestión que tomara el área metropolitana como una unidad de intervención en su conjunto. Existían dos agencias, en La Plata y en Escobar, que dependían de la EEA San Pedro, unidad del Centro Regional Buenos Aires Norte, a más de 200 kilómetros del periurbano bonaerense.

En el INTA, el registro institucionalizado de estos espacios fue posible tras la adopción del enfoque territorial en el Plan Estratégico Institucional de 2005-2015. Desde allí fue posible visibilizar a los actores del territorio y enmarcarlos en una política territorial del INTA, rescatando así el capital humano preexistente. Como parte del nuevo tratamiento, la institución promovió la articulación de los investigadores hortiflorícolas con los técnicos de Prohuerta, abocados a la creación y el asesoramiento de huertas urbanas, comunitarias y periurbanas. Durante aquellos años, el foco estuvo puesto sobre la producción y en un conjunto de actores que desarrollaban una economía de mercado interno, vital para la reproducción de la población urbana. Esta cuestión –más allá de espasmódicos esfuerzos– era una vacancia en el INTA, mientras no existía una política institucional de

intervención articulada territorialmente para ese sector del sistema agroalimentario argentino.

En este punto, la propuesta de creación de la EEA-AMBA significó una doble innovación para el INTA. A la vez que reforzó el enfoque territorial adoptado, respondió a una vacancia de política sobre un territorio ajeno al foco institucional, logrando así articular instrumentos y antecedentes del INTA en la priorización de la problemática de los territorios periurbanos, que hasta entonces era abordada de manera fragmentada. En esta última innovación, el INTA fue pionero al revalorizar el periurbano bonaerense como un territorio con especificidades propias y anticipar una cuestión que en los últimos años ha podido instalarse en la agenda social y estatal.

### **3. El territorio es el que manda: creación e instalación de la EEA-AMBA (2007-2013)**

Tras la crisis de 2001, en Argentina se deterioraron todos los indicadores sociales y económicos. Con niveles de pobreza y desempleo inéditos, la seguridad alimentaria de los principales centros urbanos del país fue en retroceso. Allí, como parte de los mecanismos de subsistencia, muchos sectores sociales se organizaron mediante distintas modalidades: comedores colectivos, huertas familiares, comunitarias e institucionales (escuelas, jardines de infantes y centros de jubilados, por ejemplo), producción casera de alimentos y diversos modos de trueque.

Tomando nota de las consecuencias de la política nacional, durante 2005 se creó el actual Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) dentro de la estructura del INTA. Como parte de su agenda, desde el CIPAF se plantean los temas de la agricultura familiar rescatando lo hecho desde 1987 con el

programa Minifundio. Como corolario del proceso se estableció la necesidad de trabajar la gobernanza de la producción agropecuaria en el periurbano bonaerense. La creación de la EEA-AMBA en 2007 fue un parteaguas dentro del sector público nacional, pues hasta ese momento, salvo el caso de la empresa estatal Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), abocada a los residuos del AMBA, no existía una política específica de un organismo nacional que encarara de manera integral las problemáticas que existían en el periurbano bonaerense.

Como se mencionó, el INTA contaba con antecedentes. Por un lado, había un caudal de profesionales que de la mano de Prohuerta estaban familiarizados y sabían trabajar con las producciones periurbanas. Por otra parte, la institución contaba con las agencias de extensión del Centro Regional Buenos Aires Norte. Con estos elementos se conformó una comisión de trabajo en la que participaron todos los agentes de Prohuerta con inserción en el periurbano bonaerense, las agencias de La Plata y Escobar, que dependían de San Pedro; y el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) Región Pampeana. Desde la comisión se inició un arduo proceso de discusión, centrada en el papel del territorio y la gobernanza.

Las posturas dentro de esa comisión se debatían entre el espacio y la gobernanza del territorio. De las discusiones se consolidaron cuatro propuestas para presentarle al Consejo Directivo:

- a. Que el AMBA fuera una dependencia de la EEA San Pedro (Centro Regional Buenos Aires Norte), siguiendo la inercia histórica de la horticultura y negando el papel central de Prohuerta, en una suerte de Agencia de Extensión Rural más ambiciosa.
- b. Que fuera una EEA abocada a la agricultura urbana y periurbana (AUPU-AMBA), dependiendo del Centro Regional Buenos Aires Norte, ubicado en Pergamino.

- c. Que se transformara en un centro regional por sí mismo, similar al centro metropolitano del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).
- d. Que continuara el funcionamiento de Prohuerta y la agencias tal cual lo hacían hasta ese momento.

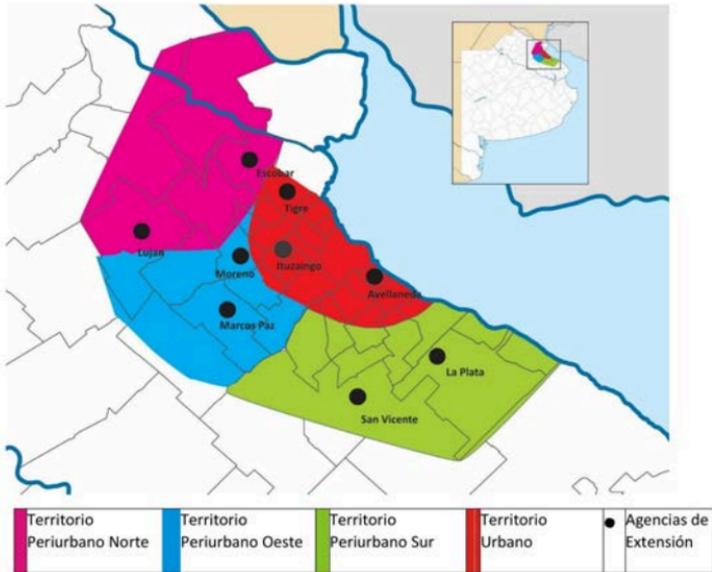
Durante aquellos años, las mayores resistencias se encontraron entre quienes promovían que lo urbano estuviera gestionado por Prohuerta y que en lo referido al periurbano no tuviera competencias el Centro Regional.

Finalmente, en 2007 se aprobó que la intervención sobre el periurbano bonaerense se realizaría a través de una EEA especializada. La nueva EEA-AMBA –abocada a la agricultura urbana y periurbana– tuvo entre sus primeros desafíos organizar la gestión del territorio, a sabiendas de que este es dinámico y heterogéneo y que crece en forma permanente hacia el oeste, de acuerdo con la infraestructura de conectividad.

La decisión de la comisión fue priorizar dos dimensiones. Por un lado, la conectividad radial: de la zona norte a través de las autopistas y la cuenca Luján, al oeste con las autopistas y la cuenca Matanza-Riachuelo, y hacia el sur con la autopista La Plata-Buenos Aires y la cuenca del Plata. Por otra parte, organizó la presencia en tres anillos: la región urbana y el primer cordón (con el territorio de la Capital Federal), la zona periurbana y la frontera con el AMBA.

Lo destacable de esta etapa de creación fue que el criterio observó la dinámica del territorio al momento de plantear la política territorial, a diferencia de las políticas específicas que apuntan a un actor determinado o a un concepto específico.

Mapa 1: Área de cobertura de la EEA-AMBA del INTA



Fuente: Kozel et al., 2017.

Con base en estas dos dimensiones –conectividad por autopistas y dinámica por anillos– se identificaron tres ejes y tres semicírculos, y en la intersección de esos elementos se crearon las agencias de la nueva unidad del INTA. Se originaron así seis agencias: una urbana sur, una urbana oeste y una urbana norte, al igual que con las agencias periurbanas y otras análogas más rurales, para abarcar un territorio compuesto por 40 municipios y 14.000.000 de habitantes. La sede de la EEA-AMBA fue ubicada en el predio del Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias (CNIA) en Hurlingham, en proximidad con los institutos de investigación básica del INTA. La decisión estratégica consistió en generar una sinergia que vinculara a los centros y los institutos de investigación del INTA del CNIA con una política

de intervención territorial. Durante esa etapa se estableció la sede, se construyó ediliciamente y se conformó el Consejo Local, que es la instancia de gestión de las unidades del INTA articulada con los actores del territorio y la población objetivo (Mapa 1). El Consejo Local se integró con representantes de la agricultura familiar periurbana (AFPU) del norte, el oeste, el sur y las zonas urbanas, del Ministerio de Agricultura, cuatro de los municipios (por el norte, el sur, el oeste y el primer cordón), de las universidades y del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Tras la habilitación de la EEA-AMBA se crearon agencias similares en Tucumán y Paraná (Entre Ríos). Si bien estas eran parecidas en esencia, tenían una impronta distinta, pues buscaban reforzar el papel de los agentes de Prohuerta sin abordar el periurbano integralmente, como se planteó desde un principio para el periurbano bonaerense. El planteo de la gobernanza de la EEA-AMBA proponía generar sinergias entre los técnicos hortícolas que manejaban los invernáculos, y conocían el mercado y la logística del territorio, y los técnicos de Prohuerta que desarrollaban las huertas familiares y colectivas desde hacía más de diez años.

Como se pudo observar, las primeras discusiones sobre el mejor tratamiento para el territorio periurbano pusieron en evidencia las complejidades del espacio, en el que aparecen algunos actores que refuerzan y otros que desestiman e ignoran muchas de las necesidades para la efectiva gestión de la gobernanza territorial. En este sentido, la cuestión de los aliados se podría presentar del siguiente modo: para la innovación institucional se encontraban resistencias desde algunos sectores más conservadores dentro de la estructura. Por otro lado, había una gestión mucho más proactiva y afín a la política de creación de la EEA-AMBA del INTA por parte de los miembros de Prohuerta, las organizaciones sociales del periurbano y actores del Estado nacional y referentes del proyecto de gobierno de aquellos años. La EEA-AMBA fue potenciada por la puesta en valor de las organizaciones

de productores de la sociedad civil del territorio, junto con varias de las intendencias del conurbano que se vinculaban con el INTA a través del Prohuerta y que contaban con el desarrollo de las agencias locales, como Berisso, que articulaba con el Programa para Productores Familiares (PRO-FAM), y Moreno, con el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local. Ambos esquemas permitieron reforzar los argumentos proactivos al interior del INTA.

#### **4. La consolidación territorial (2013-2015)**

A partir de 2013, la EEA-AMBA encaró la gestión del territorio a través de varias iniciativas simultáneas. La estrategia diseñada planteaba la cogobernanza del territorio en articulación con los distintos actores. El planteo implicaba seis ejes:

- a. La participación de la sociedad en la cogestión, privilegiando como interlocutores fundamentalmente las organizaciones sociales y las intendencias, como la unidad de organización jurídico-político-institucional en el Área Metropolitana.
- b. La formación y el fortalecimiento institucional de las organizaciones territoriales locales.
- c. La institucionalidad, marcando la presencia del INTA en el AMBA.
- d. El diálogo con el mercado, facilitando así el acceso para los productores locales a la comercialización.
- e. La generación y gestión del conocimiento.
- f. La gestión interna con más de 120 agentes del INTA, distribuidos en 20.000 kilómetros cuadrados.

Respecto del primer eje, la gestión social durante ese periodo replanteó cuál sería el rol de los consejos asesores locales de las agencias de Extensión Rural, que para el INTA históricamente cumplían un rol de control social

del director (una suerte de contrapeso democrático). Desde 2013, los consejos locales empezaron a ser considerados como una pieza fundamental en la gestión del territorio. Con ese cambio de visión, la gobernanza comenzó a generar una nueva red de aliados en el territorio. Se conformaron los consejos locales de las nueve agencias, en los que participaban alrededor de 20 personas en cada uno. La propuesta era la siguiente:

Llamen a todo actor del territorio de la parte privada, como los pequeños productores, los huerteros, las organizaciones de productores y las universidades con sede local. Tiene que haber un representante de cada municipio y de los organismos nacionales a los que les interese participar en cada consejo local.

La única condición era que los consejos estuvieran conformados en el 50% por personal del Estado (nacional, provincial y municipal) y en el restante 50% por organizaciones de la AFPU.

El papel de los consejos era recolectar demandas y visibilizar las actividades realizadas dentro del AMBA, con el fin de validar acciones y dar valor a la participación. De ese modo, el cambio implicó que la EEA-AMBA contara con 200 consejeros distribuidos en el territorio. En este sentido, por cada técnico que tenía la Experimental se contaba con dos consejeros más, por lo que había tres personas mirando el territorio desde sus diferentes roles y espacios institucionales.

Con ese esquema consolidado se promovió que los consejos trabajaran en el territorio rotando de locación, esquema en el que cada consejero funcionaba como anfitrión para cada reunión. Buena parte de los esfuerzos realizados durante ese período estuvo orientada a consolidar y sostener los equipos territoriales y el funcionamiento de los consejos.

Los aliados que conformaban los consejos eran las asociaciones de productores locales, ganaderos lecheros,

cooperativas, huerteros, y representantes de municipios o intendentes, del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, de la Cámara Argentina de Maquinaria de Agricultores Familiares (CAMAF), de las universidades del conurbano, de los docentes y directivos de las escuelas, de las sociedades de fomento y demás organizaciones. Además, a nivel nacional se sumaban representantes de la Secretaría de Agricultura Familiar o del Ministerio de Desarrollo Social. Las alianzas con esas organizaciones, en muchas ocasiones, lograron frenar desalojos mediante el asesoramiento técnico y jurídico de los pequeños productores. También se abordó la cuestión del trabajo infantil en las producciones hortícolas, de manera articulada con el Ministerio de Agricultura.

Con el despliegue territorial de la EEA-AMBA se propuso que en el periurbano bonaerense se mejoraran los esquemas de producción para los mercados de cercanía. En función de eso se buscaron fortalecer las producciones de alimentos y de otros tipos, como la apicultura y la floricultura. Por ejemplo, como parte de las acciones emprendidas se comenzó a trabajar el protocolo de apicultura periurbana. Del mismo modo, se alentó el viverismo a través de jornadas técnicas con sedes en distintas partes del territorio. Además, la EEA-AMBA generó una línea de trabajo para la producción animal y de otras cadenas. También se conformó la línea de trabajo de valor agregado y de los canales de comercialización de ciclo corto, a través de la promoción y la creación de ferias. Para el caso de las agencias urbanas, que no hacen agricultura, se dispuso una serie de iniciativas orientadas al agregado de valor de los productos que provenían del tercer cordón, de forma que permitieran generar canales de comercialización de ciclo corto (entre ellas se destacó la Red de Dulceras del AMBA).

El segundo eje, de fortalecimiento de las organizaciones sociales, buscó formar a los productores rurales como dirigentes sociales para la agricultura familiar. Así, se realizaron actividades de “fortalecimiento institucional” a través de una política de “puertas abiertas” del INTA a la

comunidad. Este elemento estaba directamente relacionado con los ejes tercero y cuarto (de la institucionalidad y de la comercialización respectivamente) en lo que respecta a la estrategia expansiva de la gestión institucional. El objetivo de máxima era que en cada municipio del AMBA debía inaugurarse una oficina del INTA, ya fuera una sede de agencia, una oficina técnica (Varela, Berisso, Exaltación de la Cruz, Lomas de Zamora y La Matanza), un centro multiplicador de gallinas de Prohuerta, una huerta comunitaria o unidades de demostración apícola/agrícola. De ese modo, mediante el fortalecimiento de las actividades productivas se pretendía poner un límite a la expansión de la mancha urbana en el territorio.

En la misma línea, pero puertas adentro, la coordinación de la EEA-AMBA durante ese período buscó potenciar el uso del predio de la EEA en Castelar. Fue así que se creó un espacio para el compostaje, un área de pastura y un invernáculo en el que se reproducían los plantines. También se instaló un ensayo de larga duración de “horticultura agroecológica a campo”, que llegó a tener cinco años de vigencia. Todas esas iniciativas fueron posibles gracias a la articulación con las organizaciones de productores urbanos, pertenecientes a la economía social, que entraron al predio y sincronizaron con los extensionistas para sostener la actividad. En consecuencia, se conformó una sinergia con las cooperativas piqueteras y los beneficiarios de planes sociales. En el predio, incluso, se estableció una feria con el aval del Municipio (Feria ITU-AMBA), que agrupó hasta 30 puestos en los cuales microemprendedores y microproductores ponían en venta sus productos, dinamizando así la Experimental en su integración con la comunidad. Aparte de eso, durante aquellos años se inauguraron los llamados “parques huertas”, que a los miembros de la comunidad les permitían la autoproducción de alimentos, de manera que se lograba integrar a los vecinos con la institución. Durante ese lapso también se trabajó fuertemente con la comunidad boliviana, los municipios y las universidades para poner

ferias en sus campus, como ocurrió con las universidades nacionales de La Matanza y de Hurlingham, sumadas a las ferias que armaron los municipios. Ese era el eje central de los trabajos de comercialización durante esa etapa de la Experimental. Los ejemplos que aquí se mencionan terminaron por consolidar un enfoque basado en la articulación y la coestión con actores territoriales.

En cuanto al quinto eje, el de la coestión de conocimiento, se articuló con investigadores del INTA Castelar para buscar soluciones a las problemáticas surgidas en el territorio. En esta línea, el INTA-AMBA promovió un enfoque integrador territorial y agroecológico en un encuentro de saberes popular-científico, para alcanzar objetivos de ordenamiento territorial, competitividad productiva, soberanía alimentaria, tecnologías apropiadas a la producción intensiva y mitigadores de la contaminación ambiental.

A través de estos ejes, desde la EEA se esforzó en potenciar la actividad productiva del periurbano favoreciendo la integración de los circuitos económicos internos, pues el patrón de acumulación de la agricultura periurbana tiende a quedar en el mismo sitio donde se localiza la producción.

Con relación al último eje, sobre la gestión interna, como fuera mencionado, durante ese tiempo se buscó consolidar a los equipos internos, para lo que se designaron representantes en cada una de las recientemente creadas unidades territoriales. Como parte del proceso se valoró al personal de la EEA-AMBA por *expertise* temática: ambiente, porcinos, veterinarios, comunicación y demás. En cada una de las oficinas se previó consolidar un equipo capaz de abordar la mayoría de las áreas de trabajo definidas en esa etapa. A modo de ejemplo, para la comunicación, los esfuerzos se difundieron en el periódico *Producción Periurbana*, que difundía información técnica, con material en quechua dirigido a la comunidad boliviana, con el objetivo de integrar a la población migrante, uno de los principales exponentes de la producción periurbana bonaerense.

De manera transversal a los seis ejes, desde la coordinación de la EEA-AMBA se hizo un importante trabajo simbólico en vista de recuperar grandes hitos de la historia y de la lucha popular en Argentina: desde las islas Malvinas, articulando actividades junto con el centro de excombatientes de Ituzaingó, hasta el Bosque de la Memoria del INTA y de los vecinos de la comunidad, junto con la Comisión de Reparación Histórica del INTA.

Por todo lo expuesto se puede afirmar que, durante esa etapa, la EEA encaró el desarrollo de una estructura de sosten territorial virtuosa para la generación de valor agregado y, fundamentalmente, de empleo.

## 5. La desarticulación 2016-2018

Desde fines de 2015 se observó un proceso de desarticulación de muchos organismos públicos y el retroceso de los espacios ganados por el Estado en la gobernanza de los territorios. La profundización de la crisis económica afectó la situación de los productores y las pymes, a lo que se sumó el desfinanciamiento de grupos del programa Cambio Rural II. Entonces se evidenció un incremento en las huertas realizadas por la clase media en el marco de Prohuerta, ante el incremento de la población empobrecida y la necesidad de producir alimentos para el autoconsumo. Al mismo tiempo comenzaron los proyectos especiales de Prohuerta que permitieron sostener a muchas de las organizaciones.

En ese contexto, en el INTA se comenzó a cuestionar la forma en la que la EEA-AMBA se venía vinculando con el territorio, buscando establecer formas de vinculación en las que el productor era quien debía acercarse a la institución para demandar asesoramiento. Dicho en otros términos, buena parte de la gestión realizada sobre el territorio fue cuestionada desde distintos espacios lo que debilitó las nuevas alianzas consolidadas en la etapa anterior.

Diferentes organismos públicos auditaron la gestión de la EEA-AMBA con crecientes requerimientos administrativos. Con ese esquema se empezó a horadar la proactividad de la gestión, y se desarticuló el esquema de alianzas construido desde la Experimental, lo que derivó en la reducción de la influencia territorial de la EEA-AMBA. Desde el Ministerio de Desarrollo Social se invalidó la firma del INTA para la certificación de las contraprestaciones de los planes sociales, por lo que muchos trabajadores se retiraban de las actividades ante el temor de perder los planes, lo que afectó el desarrollo de los ensayos. También se bajó el presupuesto, de manera que comenzaron a deteriorarse los vehículos y las instalaciones de los predios.

Pese al contexto adverso, desde la EEA-AMBA se siguieron sosteniendo los seis ejes de gestión. Asimismo, ante el nuevo escenario –político, económico, social e institucional– se desplegó una novedosa estrategia de gestión territorial que profundizó el trabajo de fortalecimiento de las instituciones y de las organizaciones de productores. Se comenzaron a realizar talleres con dirigentes de organizaciones, fundamentalmente de las zonas norte y oeste, para los que fueron convocados destacados funcionarios o exfuncionarios y profesores de universidades, quienes les contaban sus experiencias y brindaban formación a los dirigentes. Para las organizaciones de la zona sur se diseñó una estrategia de apoyo, de manera que pudieran seguir funcionando ante el panorama hostil que ofrecía la nueva política nacional. Un tercer elemento fue la elaboración de un estudio de prospectiva para el Sistema Agroalimentario del AMBA, que –con la hipótesis de la plasticidad inercial– previó una presencia de la agricultura por 50 años más en el periurbano. La contundencia del estudio de prospectiva, coordinado por el también eliminado Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas, fortaleció los argumentos que sostenían la presencia de la EEA-AMBA en el territorio. El cuarto elemento fue el fortalecimiento de los canales de comercialización a través de ferias y también,

como parte de este eje, el impulso a la Semana de Visibilización de la Agricultura Periurbana, orientada a darle visibilidad al sector y fortalecerlo.

Otro eje de esa etapa fue la puesta en valor de los periurbanos como espacios de producción de alimentos. Se creó e impulsó la Plataforma de los Periurbanos en 2017. En este sentido, la plataforma sostuvo la necesidad de realizar políticas públicas que tensionaran un ordenamiento territorial distinto al promovido por el mercado:

Para ello, INTA propone llevar a cabo la Plataforma de Innovación para los Territorios Periurbanos con el objetivo de integrar esfuerzos en el desarrollo de tecnologías de la innovación que contribuyan a una producción agroalimentaria y agroindustrial sustentable en los periurbanos a través de la eficiencia productiva y la calidad, y que sirva para asesorar a los órganos responsables de la política tecnológica, agraria y alimentaria en los territorios periurbanos (Guerra, 2018).

La feria de productores dentro del predio de la EEA-AMBA fue auditada con múltiples requerimientos. Si bien, a pesar de ellos, esta iniciativa logró continuar, perdió fuerza al igual que otras propuestas similares. Complementariamente, en 2016 comenzaron a circular las intenciones de formar un “distrito tecnológico” en las hectáreas pertenecientes al INTA en el partido de Castelar. Eso implicó detener varias de las iniciativas y actividades programadas junto con el Municipio y la Universidad Nacional de Hurlingham. Esta situación derivó en la eliminación del criadero de cerdos y del ensayo de larga duración de la horticultura agroecológica a campo, ambos luego de 2018.

Pese a las dificultades afrontadas en este periodo, la EEA-AMBA brindó aportes sustanciales –en términos políticos y conceptuales– con los que pudo consolidar la posición de la agricultura familiar frente a la de la agricultura social que se pretendió instalar en esa etapa. Y se mantuvo el abordaje de la institución para el área periurbana.

## 6. Reflexiones finales

A menudo se plantea que hay que convencer para obtener aliados y reclamar lealtad para mantenerlos. La teoría y la historia de las organizaciones y de las instituciones muestran que hay dos procesos de agrupamiento político: a) el momento instituyente y b) el momento institucional (Nardacchione y Taraborrelli, 2009). Como se pudo ver en el caso de la EEA-AMBA respecto de la construcción del territorio, vale decir que en la implementación de la política no existen solamente los momentos fundacionales, sino también los momentos menos críticos, pero no menos importantes, en los que las instituciones son puestas en cuestión. Para enfrentarlos es importante desarrollar una fuerza de negociación suficiente que permita consolidar las posiciones logradas. Eso requiere de un agrupamiento político sólido, que responda de manera homogénea.

Sin embargo, como hemos visto, la frontera de los aliados es siempre móvil y presenta sus propias temporalidades. Al momento constituyente persuasivo, cuando se agrupan aliados, le sucede otro más institucional, en el cual se debe garantizar su desarrollo. Los seis ejes planteados durante la primera etapa 2013-2015 buscaron reforzar de maneras crítica y participativa el sentido del proyecto de gestión definido desde la dirección. En esa línea, los consejos asesores fueron implementados con la finalidad de consolidar el proceso de manera legítima, política y técnicamente consistente.

En el caso de la EEA-AMBA es posible observar la multiescalaridad de los procesos económicos y políticos, donde la construcción de alianzas terminó por definir y sostener los caminos posibles y probables para la cogestión de los territorios a través de una gobernanza participativa e inclusiva en el territorio periurbano bonaerense.

## Bibliografía

- CALLON, M.: “Eléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc”, en *Revue L'Année Sociologique*, vol. 36, 1986.
- GUERRA, F.: “El periurbano es un lugar para producir alimentos”, EEA-AMBA-INTA, 15 de noviembre de 2018. Disponible en <https://inta.gob.ar/noticias/el-periurbano-es-un-lugar-para-producir-alimentos>.
- KOZEL, A.; MARTÍNEZ, L.; TARABORRELLI, D., Y CARVALHO, N.: *El sistema agroalimentario del Área Metropolitana de Buenos Aires: un ejercicio de prospectiva exploratoria*, INTA Ediciones, 2017.
- NARDACCHIONE, G., Y TARABORRELLI, D.: “La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008)”, Aronskind, R., y Vommaro, G. (comp.), *Campo de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, pp. 119-151, 2009.

## Sobre los autores

### **Carlos M. Vilas**

Profesor honorario del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA), en donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, y la revista *Perspectivas de Políticas Públicas*. Autor y coautor de 22 libros publicados en castellano, inglés, portugués y turco, y de más de 250 artículos en revistas académicas y profesionales. Además fue presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), presidente del Ente Regulador de Agua y Saneamiento, director nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y profesor en universidades argentinas, latinoamericanas, estadounidenses y europeas. Actualmente es consultor externo de agencias gubernamentales europeas. Su último libro es *El poder y la política: el contrapunto entre razón y pasiones*.

Correo electrónico: carlos\_vilas@hotmail.com

### **Andrés Kozel**

Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios posdoctorales en El Colegio de México. Especialista en el estudio del pensamiento latinoamericano del siglo XX. Actualmente se desempeña como investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Laboratorio

de Investigaciones en Ciencias Humanas (LICH) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Su principal interés de investigación son las temporalidades latinoamericanas; en particular, el procesamiento de la “crisis del tiempo” en los itinerarios/obras de distintas y distintos intelectuales, y las imágenes sobre el futuro en los discursos sobre el desarrollo.

Correo electrónico: akozel@unsam.edu.ar

## **Diego Taraborrelli**

Docente e investigador en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), doctor en Desarrollo Económico (UNQ), magíster en Relaciones Internacionales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO]) y licenciado en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Correo electrónico: diegotaraborelli@gmail.com

## **Lucas Becerra**

Licenciado en Economía (UBA), magíster en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella) y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Actualmente se desempeña como profesor regular de la UNQ e investigador asistente del CONICET, radicado en el Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT) de la UNQ (Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires [CICBA]). Además es docente del Diploma de Posgrado en Diseño Estratégico de Tecnologías para el Desarrollo Inclusivo y Sustentable (UNQ) y miembro del Consejo de Dirección de *Redes – Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*.

Correo electrónico: lucas.becerra@unq.edu.ar

## **Hernán Thomas**

Licenciado en Historia (Universidad Nacional de Luján) y doctor en Política Científica y Tecnológica (Universidad Estadual de Campinas [UNICAMP], Brasil), y tiene un posdoctorado en el Departamento de Política Científica y Tecnológica del Instituto de Geociencias (UNICAMP). Es profesor de Literatura, Castellano e Historia (Instituto Argentino de Enseñanza Superior), investigador principal del CONICET y profesor titular en la UNQ. Dirige el IESCT-UNQ-CICBA y el Diploma de Posgrado en Diseño Estratégico de Tecnologías para el Desarrollo Inclusivo y Sustentable (UNQ). También dirige el Programa de Extensión UNQ Red de Tecnologías para la Inclusión Social (Red TISA).

Correo electrónico: [thomas@unq.edu.ar](mailto:thomas@unq.edu.ar)

## **Paula Juarez**

Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba) y magíster en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (UBA). Es profesora adjunta del Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ, investigadora en el IESCT-UNQ-CICBA, coordinadora académica y docente del Diploma de Posgrado en Diseño Estratégico de Tecnologías para el Desarrollo Inclusivo y Sustentable (UNQ), y coordinadora ejecutiva de la Red TISA. Cuenta con experiencia en dirección y participación en numerosos proyectos nacionales e internacionales de investigación, intervención e incidencia sobre planificación estratégica sociotécnica para el desarrollo, gestión del conocimiento en áreas de agua y agricultura, y gobernanza participativa frente al cambio climático. Es consultora de organismos internacionales para el desarrollo.

Correo electrónico: [paula.juarez@unq.edu.ar](mailto:paula.juarez@unq.edu.ar)

## **Silvana López**

Licenciada en Historia (Universidad Nacional del Comahue) y cursó la Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación, orientación Política en Ciencia y Tecnología y Estudios Sociales de la Ciencia y la Innovación, de la Universidad Nacional de Río Negro – Sede Andina (San Carlos de Bariloche). Investigadora en el Área de Desarrollo Rural de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) Bariloche del INTA, y en el Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias Bariloche (IFAB), Unidad Ejecutora de doble dependencia INTA-CONICET. Se especializa en los estudios sociales de la ciencia y la tecnología articulados con el enfoque de la historia regional sobre los procesos de transformación territorial. Incluye los estudios binacionales (Argentina-Chile) del corredor Norpatagonia-Araucanía. Correo electrónico: [lopez.silvana@inta.gob.ar](mailto:lopez.silvana@inta.gob.ar)

## **Fernando Martín Jaime**

Doctor en Investigación en Ciencia Política (FLACSO – Sede México), profesor titular regular de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y profesor titular del Ciclo Básico Común de la UBA, donde tiene a cargo la cátedra de Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado. Además es investigador del Sistema Nacional de Investigación Científica (Categoría II) y profesor e investigador invitado en varias casas de estudios (FLACSO – Sede México, Georgetown University y Universidad Complutense de Madrid, entre otras). También es profesor de varios programas de posgrado en universidades nacionales, como la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Andrés y FLACSO – Buenos Aires. En la actualidad se desempeña como director de la Maestría de Gobierno (Facultad de Ciencias Sociales

[FSOC] de la UBA) y director académico del Doctorado en Administración Pública (Universidad Nacional del Litoral). Correo electrónico: fmjaime.correo@gmail.com

## **Penélope Vaca Ávila**

Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín [UNSAM]), magíster en Estudios de Desarrollo (London School of Economics) y licenciada en Derecho (Universidad Complutense de Madrid). Se desempeña como profesora adjunta del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA) y de la Escuela de Gobierno de la UNSAM. Especialista en formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, proyectos de desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales. Consultora para organismos internacionales, nacionales y de la sociedad civil en Argentina y otros países de América Latina.

Correo electrónico: pvacaavila@hotmail.com

## **Pablo Andrés Curarello**

Licenciado en Economía de la UBA y doctorando en Economía de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Santa Fe. Especialista en Planificación del Desarrollo, Análisis Prospectivo y Gestión por Impacto, investigador del INTA y coordinador de los proyectos “Diseño e implementación de un sistema de medición del impacto del INTA” y “Sistema integral de monitoreo de resultados e impacto como aporte a la política pública de lucha contra el hambre”. También es presidente del Nodo de Catamarca en Argentina del Millennium Project y miembro del Consejo Asesor de la Unidad de Emprendimiento, Prospectiva e Innovación de la Facultad de Tecnología y Ciencias Aplicadas (FTYCA) de

la Universidad Nacional de Catamarca (UNCA).  
Correo electrónico: curarello.pablo@inta.gob.ar

## **Javier Flax**

Doctor en Filosofía del Derecho (UBA). Profesor regular e investigador y director de proyectos de investigación en la UNGS, a cargo de las asignaturas Filosofía del Derecho, y Derecho y Economía de los Medios. Profesor regular de Introducción al Pensamiento Científico en la UBA. Fue director de la Carrera de Especialización en Filosofía Política. Dictó cursos de posgrado en Argentina y el exterior. Es autor, entre otras publicaciones, de los libros *La democracia atrapada: una crítica del decisionismo, Ética política y mercado: en torno a las ficciones neoliberales* y *Autonomía científica, interdisciplina y derechos humanos*.

Correo electrónico: jflax@campus.ungs.edu.ar

## **Patricia Aguirre**

Doctora en Antropología, especializada en Alimentación. Durante 30 años ha sido profesional del Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud de la Nación, dedicada a la gestión de políticas de alimentación y nutrición. Desde 1994 es docente de cursos de posgrado en diversas universidades nacionales y extranjeras. También se ha desempeñado como consultora de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas del inglés Food and Agriculture Organization), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas del inglés United Nations International Children's Emergency Fund). Desde 2014 se desempeña como Docente e Investigadora del Instituto de Salud Colectiva de la UNLA.

Ha publicado 40 artículos, 15 capítulos en libros y cuatro libros propios: *Ricos flacos, gordos pobres: la alimentación en crisis* (2004), *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen* (2006), *Una historia social de la comida* (2017) y *Devorando el planeta* (2022).

Correo electrónico: [patriciaguirre2@gmail.com](mailto:patriciaguirre2@gmail.com)

## **Miguel Sierra Pereiro**

Ingeniero agrónomo por la Universidad de la República (UDELAR), de Uruguay, y máster en Ciencias y doctor por la Universidad Politécnica de Valencia, de España. Gerente de Innovación y Comunicación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) de Uruguay. Presidió el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) en 2018-2021. Integra el Panel Internacional de Evaluación de Impacto de la red Centros de Investigación de Cataluña (CERCA, por sus siglas del catalán Centres de Recerca de Catalunya), de España. Coodinador del Comité Científico Prospectivo de FONTAGRO, mecanismo de cooperación para promover la ciencia, el desarrollo y la innovación en la agricultura y la alimentación para América Latina y el Caribe. Evaluador en proyectos de la Agencia de Investigación e Innovación de Uruguay, de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDE-LAR. Revisor de revistas científicas.

Correo electrónico: [msierra@inia.org.uy](mailto:msierra@inia.org.uy)

## **Isabel Bortagaray**

Socióloga (Universidad Católica del Uruguay, 1997) y doctora en Políticas Públicas en Ciencia y Tecnología (Georgia Institute of Technology, Estados Unidos, 2007). En las dos últimas décadas ha trabajado en el área de los estudios de

las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación, analizando los sistemas de diversos países. Actualmente se desempeña como profesora agregada en régimen de dedicación total de la Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Investigación Científica, de la Universidad de la República (UDELAR), de Uruguay. Integra el Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, y desde fines de 2017 es miembro del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) como representante de la UDELAR. Trabajó en el marco de un posdoctorado en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en Madrid, España.  
Correo electrónico: [isabelbortagaray@gmail.com](mailto:isabelbortagaray@gmail.com)

### **Gimena Camarero**

Licenciada en Ciencias Antropológicas y magíster en Políticas Ambientales y Territoriales por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Actualmente cursa su Doctorado en Geografía (Facultad de Filosofía y Letras, UBA). Becaria doctoral en Temas Estratégicos del CONICET y docente en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales (Facultad de Agronomía de la UBA).  
Correo electrónico: [gcamarero@agro.uba.ar](mailto:gcamarero@agro.uba.ar)

### **Julián Monkes**

Licenciado en Ciencias Ambientales por la Facultad de Agronomía de la UBA (FAUBA). Maestría en Desarrollo Rural de la FAUBA (tesis entregada) y doctorando en Ciencias Agropecuarias de la FAUBA. Becario doctoral del CONICET y ayudante de Primera en la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales (Facultad de Agronomía, UBA).  
Correo electrónico: [mmonkes@agro.uba.ar](mailto:mmonkes@agro.uba.ar)

## Joaquín Pérez Martín

Doctor en Geografía (Universidad Autónoma de Barcelona, España). Especialista en Planificación y Políticas de Transporte (Universidad Nacional de San Martín), máster en Desarrollo Sostenible (Universidad de Uppsala, Suecia) e Ingeniero Agrónomo (UBA). Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Sistemas Agroalimentarios (Facultad de Agronomía, UBA).

Correo electrónico: joapm@agro.uba.ar

## Patricio Straccia

Doctorando en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), magíster en Políticas Ambientales y Territoriales (Facultad de Filosofía y Letras, UBA) y licenciado en Ciencias Ambientales (Facultad de Agronomía, UBA). Becario doctoral del CONICET. Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales (Facultad de Agronomía, UBA).

Correo electrónico: straccia@agro.uba.ar

## Luis Caballero

Licenciado en Economía (UBA), con estudios de posgrado sobre organizaciones sociales (FLACSO), desarrollo local (UNGS), *just and green transition* o transición justa y verde (Universidad Global del Trabajo o GLU, por sus siglas del inglés Global Labour University), diploma superior en sustentabilidad y justicia social (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO]) y candidato a magíster en economía social (UNGS). Desde hace más de 20 años se desempeña en políticas, programas y proyectos de desarrollo social y rural en distintas instituciones públicas.

Actualmente es gerente de articulación interinstitucional de la Dirección Nacional Asistente Transferencia y Extensión del INTA. Integra la Red de Investigadores Latinoamericanos en Economía Social y Solidaria (RILESS) y el Grupo de Trabajo CLACSO sobre Economías Populares. Ha realizado actividades de docencia en distintas universidades y participa en procesos de formación de movimientos sociales, en temas de economía popular, agricultura familiar, desarrollo rural, soberanía alimentaria y agroecología.

Correo electrónico: [caballero.luis@inta.gob.ar](mailto:caballero.luis@inta.gob.ar)

## **Diego Ramilo**

Ingeniero forestal (UNLP) y máster en ciencias en Desarrollo Local y magíster en Desarrollo Económico Local. Actualmente es director del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar del INTA. Fue coordinador nacional de Transferencia y Extensión del INTA (2013-2019), y gerente del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) del INTA, y del programa Prohuerta (INTA y Ministerio de Desarrollo Social [MDS]) a nivel nacional (2016-2019). Codiseñó, con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el programa Cambio Rural II y coordinó su implementación nacional por parte del INTA (2014-2017). Anteriormente fue director del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) – Región Noroeste Argentino del INTA y jefe de la AER-INTA Seclantás, en Salta. Por el INTA, coordina diversos proyectos de cooperación internacionales y participa en distintas instancias de articulación inter e intraestatales.

Correo electrónico: [ramilo.diegonicolas@inta.gob.ar](mailto:ramilo.diegonicolas@inta.gob.ar)

## **Carla Arizio**

Licenciada en Ciencias Biológicas y doctora de la UBA. Se encuentra finalizando la especialización Gestión Estratégica de Organismos Públicos de la Universidad del Salvador (USAL). Coordinadora del área Evaluación y Desarrollo de Recursos Fitogénéticos, del Instituto de Recursos Biológicos del INTA. Investiga en el área de la genética y la biología molecular en especies alimenticias, medicinales y condimenticias. Docente en la Universidad Nacional de Luján (UNLU). Representante de INTA en el Ministerio de Salud de la Nación y en el Instituto Nacional de Semillas (INASE) en la temática de cannabis.

Correo electrónico: arizio.carla@inta.gob.ar

## **Silvina Lewis**

Licenciada en Ciencias Biológicas de la UBA y máster in Science in Plant Breeding for Agricultural Development, de la University of East Anglia (UEA), de Inglaterra. Actualmente está finalizando la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Maimónides. Es directora del Instituto de Recursos Biológicos (IRB), del Centro de Investigación de Recursos Naturales (CIRN) del INTA, desde 2015. Desde 2017 es la representante titular del INTA como integrante del Consejo Consultivo Honorario de la Ley N.º 27.350 de Investigación Médica y Científica del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus Derivados. Además integra el Comité Técnico Cannabis y el Grupo Ad Hoc sobre Tratados y Políticas Públicas en Recursos Genéticos del INTA.

Correo electrónico: lewis.silvina@inta.gob.ar

### **María Rosa Lanari**

Ingeniera agrónoma y coordinadora del Programa Nacional Recursos Genéticos y Mejoramiento (REDGEN) en la EEA Bariloche Dr. Grenville Morris del INTA en Río Negro. Se desempeña desde 1993 en el INTA Bariloche, donde se inició en el mejoramiento genético de ovinos y caprinos. Hasta 2012 coordinó la Subred de Zoogenéticos. Desde 2014 coordina la Red de Recursos Genéticos y desde 2018 coordina el Programa Nacional de Recursos Genéticos y Mejoramiento.

Correo electrónico: lanari.mariarosa@inta.gob.ar

### **María Beatriz Formica**

Ingeniera agrónoma y coordinadora de la REDGEN en la EEA Marcos Juárez del INTA en Córdoba. Desde 1987 es curadora del Banco Activo de Germoplasma de Trigo y Soja en la EEA Marcos Juárez e integra la Red de Bancos de Recursos Fitogenéticos desde sus inicios. Actualmente es coordinadora de la REDGEN del INTA, trabajando en la gestión y conservación de los recursos genéticos y en la implementación de políticas públicas relacionadas con instrumentos legales nacionales e internacionales.

Correo electrónico: formica.maria@inta.gob.ar

### **Raquel Defacio**

Ingeniera agrónoma, coordinadora del Proyecto Estructural Institucional (PEI) 113 y desde 2008 es curadora del Banco de Germoplasma de Maíz en la EEA Pergamino Ing. Agr. Walter Kugler del INTA en Buenos Aires. Ingresó a la EEA Pergamino como becaria en 2004 y actualmente

coordina el proyecto “Abordaje integral para la conservación, mejoramiento y rescate de especies amenazadas de importancia para el sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial (SAAA) en diferentes ambientes”. Además es docente de cursos de grado (Genética General, y Biodiversidad y Recursos Genéticos) en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) y de posgrado (Especialización en Genética Vegetal en la FAUBA y Maestría en Genética Vegetal en la UNR).

Correo electrónico: defacio.raquel@inta.gob.ar

### **Mariana Ferreyra**

Máster en Ciencias y, desde 2014, curadora del Banco Activo de Germoplasma del Noroeste Argentino (BANOA) en la EEA Salta del INTA, donde se conservan colecciones de poroto, tomate árbol, quínoa y tabaco. Actualmente es coordinadora del proyecto presentado por Argentina a la cuarta convocatoria del Fondo de Distribución de Beneficios del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

Correo electrónico: ferreyra.mariana@inta.gob.ar

### **Daniel O. Bedotti**

Doctor en Medicina Veterinaria de la Universidad de Córdoba, España. Hasta 2018 fue coordinador interino de la Subred de Recursos Genéticos Animales del INTA en la EEA Anguil Ing. Guillermo Covas del INTA en La Pampa y continúa haciéndolo *ad honorem*. Trabaja en la conservación y la caracterización de recursos genéticos caprinos, la producción caprina en general y en la sanidad y las patologías de rumiantes menores.

Correo electrónico: bedotti.daniel@inta.gob.ar

## **Alejandro Peticari**

Ingeniero agrónomo y coordinador *ad honorem* de la Subred de Recursos Genéticos Microbianos en la Agencia de Extensión Rural (AER) Concarán del INTA en San Luis. Desde 1983 es investigador en Microbiología Agrícola en el INTA, hasta 2017 lo fue en el Instituto de Microbiología y Zoología Agrícola (IMYZA) del Centro de Investigación en Ciencias Veterinarias y Agronómicas (CICVYA) del INTA, y actualmente, en la EEA San Luis. Responsable de la Colección de Rizobios y otras bacterias benéficas del IMYZA de 1990 a 2015. Participante de numerosos proyectos institucionales y extrainstitucionales. Coordinador del Plan de Gestión en Selección de Cepas de Rhizobium. Coordinador de Convenios de Vinculación Tecnológica (CVT) de Asistencia Técnica con todas las empresas del sector inoculantes. Coordinador de dos CVT con transferencia de tecnología. Integrante de la REDGEN desde 2006. De 2014 a 2018, coordinador *ad honorem* de la Subred de Recursos Genéticos Microbianos.

Correo electrónico: [peticari.alejandro@inta.gov.ar](mailto:peticari.alejandro@inta.gov.ar)

## **Paula Calvo**

Ingeniera agrónoma y representante del Punto Focal Nacional sobre Recursos Fitogenéticos ante la FAO en la EEA Alto Valle del INTA en Río Negro. Responsable del Banco Activo de Germoplasma de Pomáceas, perteneciente a la Red de Bancos de Recursos Fitogenéticos, en la EEA Alto Valle, desde 2000.

Correo electrónico: [calvo.paula@inta.gov.ar](mailto:calvo.paula@inta.gov.ar)

## Carlos Reising

Ingeniero zootecnista y representante del Punto Focal Nacional sobre Recursos Zoogenéticos ante la FAO en la EEA Bariloche Dr. Grenville Morris del INTA en Río Negro. Desde 2004 coordina equipos de trabajo y proyectos orientados al desarrollo rural y la diversificación de los sistemas de producción, con énfasis en la caracterización, valoración y conservación de recursos genéticos animales y sistemas de producción tradicionales. Integrante de la Red de Bancos de Recursos Zoogenéticos y responsable del banco activo *in vivo* Cabra Criolla Neuquina, de crioconservación de esa raza caprina local y de los ovinos Linca.

Correo electrónico: reising.carlos@inta.gob.ar

## Leonardo Gallo

Ingeniero forestal, coordinador *ad honorem* de la Subred de Recursos Genéticos Forestales y representante del Punto Focal Nacional sobre Recursos Genéticos Forestales ante la FAO en la EEA Bariloche Dr. Grenville Morris del INTA en Río Negro. Trabajó en el INTA Castelar, Buenos Aires, de 1978 a 1982), y el INTA Alto Valle, Río Negro, de 1985 a 1993. Desde 1993 se desempeña en el INTA Bariloche, Río Negro. Hizo una maestría y un doctorado en Genética Forestal en el Instituto de Genética Forestal del Centro Federal de Investigaciones Forestales y la Universidad de Gotinga (Alemania). Fundó la red Genética y Mejoramiento Forestal (GEMFO) del INTA, cofundó la Red Latinoamericana y del Caribe para la Conservación y Uso de los Recursos Genéticos Forestales (LAFORGEN). Introdujo y promovió en el país el uso sistemático de marcadores genéticos moleculares para estudios de diversidad genética forestal y aplicaciones en programas de mejoramiento. Fue coordinador del Área Forestal y del grupo de Genética Forestal

del INTA Bariloche. Se desempeñó como evaluador de las comisiones de Biología y de Agrarias en el CONICET. Fue coordinador de proyectos nacionales e internacionales, y director de numerosas tesis de maestrías, doctorados y posdoctorados. Dictó más de 50 cursos de posgrados en universidades nacionales y extranjeras.

Correo electrónico: leosogalo@gmail.com

### **Sergio Osvaldo Pena**

Ingeniero agrónomo y desarrolla su actividad en la EEA Chubut del INTA, luego de finalizar el mandato de director de la EEA Santa Cruz. Ocupa la vicepresidencia primera del Consejo Profesional de Ingenieros Agrónomos (CPIA). Fue subsecretario de Agricultura y Ganadería, y durante diez años se desempeñó como director de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Chubut. También representó a esa provincia en el Consejo Regional del Centro Regional Patagonia Sur el INTA, en el Consejo de Administración de la Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica (FUNBAPA) y en el Consejo Federal Agropecuario. En la actividad privada se desempeñó en UNILAN Trelew, de la industria lanera. Su amplio conocimiento de la gestión le brinda una gran visión de los principales problemas para intentar posibles soluciones dirigidas al sector agropecuario.

Correo electrónico: pena.sergio@inta.gob.ar

### **María Noelia Salatino**

Becaria doctoral cofinanciada CONICET-INTA y trabaja en la EEA La Consulta del INTA en San Carlos, Mendoza. Licencianda en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), actualmente cursa el Doctorado en Ciencias

Sociales en la misma institución. En el marco del INTA integra equipos de investigación y extensión vinculados al arraigo de las familias rurales y la calidad de vida. En el ámbito universitario participa en investigaciones sobre la estructura social y los mercados de trabajo en Mendoza. En la FCPYS se desempeña como docente y supervisora de prácticas en la Licenciatura en Sociología.

Correo electrónico: [salatino.maria@inta.gob.ar](mailto:salatino.maria@inta.gob.ar)

### **Gustavo Tito**

Licenciado en Biología Orientación Zoología, especialista en Ambiente y Patología Ambiental y doctor en Ciencias Naturales (UNLP). Fue director del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) – Región Pampeana (2006-2013) y director de la EEA Área Metropolitana de Buenos Aires (2013-2018) del INTA. Actualmente es coordinador del Convenio INTA-Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y profesor titular de la materia Gestión Ambiental de los Establecimientos Productivos Primarios Periurbanos, de la Licenciatura en Gestión Ambiental del Instituto de Ciencias Sociales y de Administración de la UNAJ.

Correo electrónico: [tito.gustavo@inta.gob.ar](mailto:tito.gustavo@inta.gob.ar)

### **Ignacio Alonso**

Licenciado en Ciencia Política (UBA), investigador del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) y coordinador interino de la Plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas del INTA. Magíster en Ciencia Política por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES-UNSAM), diplomado en Estudios Avanzados en

Evaluación de Políticas Públicas (EPG-UNSAM) y docente.  
Correo electrónico: [alonso.ignacio@inta.gob.ar](mailto:alonso.ignacio@inta.gob.ar)

### **Débora Barrera**

Licenciada en Ciencia Política (UBA), maestranda en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (UNGS). Gerenta interina de Monitoreo y Evaluación del INTA. Integrante del equipo de Gestión de la Plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas del INTA. Investigadora del Grupo de Estudio de Ecología Política desde América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Correo electrónico: [barrera.debora@inta.gob.ar](mailto:barrera.debora@inta.gob.ar)



