UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
del Estado de Chile
UTEM

ISSN: 0719-3653
Vol. 7 / Nº 2
Segundo semestre 2019

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Visita nuestro sitio web

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
UTEM *del Estado de Chile*

ISSN : 0719-3653
Vol. 7 / Nº 2
Segundo semestre 2019

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EDICIONES UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
Facultad de Administración y Economía – UTEM
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

ISSN-L 0719-3653
ISSN online 0719-3688
ISSN print 0719-3653
Volumen 7, Nº 2, segundo semestre 2019

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica V.
Director

Dr. Hugo Inostroza S.
Fundador

Mg. Paola Aceituno O.
Editora

Comité Editorial:
Nacional
• Dr. Roberto Contreras M.
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
• Dr. Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile.
• Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile.
• Mg. Violeta Montero B.
Departamento de Administración Pública
y Ciencia Política,
Universidad de Concepción, Chile.
• Dr. Zenobia Saldivia Maldonado
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
• Dra. Claudia Heiss Bendersky
Universidad de Chile

Internacional
• Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales, Universidad de Alicante, España.
• Mg. Juan Pablo Romero R.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de México, México.
• Dr. Daniel Cravacuore L.
Institute for Public Management and
Community Service, Florida International
University, USA
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad
Nacional de Quilmes, Argentina.
• Dr. Francisco Mojica S.
Universidad de Externado, Colombia.
• Dr. Gustavo Blutman
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
• Dr. Fabricio Monteiro Neves
Universidad de Brasilia, Brasil.
• Dr. Aldo Ponce Ugolini
Centro de Investigación y Docencias
Económicas A. C., México.
• Dra. Sabrina Evangelista Madeiros
Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

Comité Asesor Científico:
• DEA. Mariela Ferrada
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
• Guillermo Toro
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
• Julio Santillan Aldana
Universidad de Brasilia, Brasil

COMITÉ TÉCNICO:
Coordinación editorial
• Nicole Fuentes
• Cristián Jiménez
Ediciones UTEM

Correción de estilo
• Gonzalo López
• Erick Pezoa
• Siujen Chiang
Ediciones UTEM

Coordinador de diseño, web y difusión
• Fabian Flores
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y
Extensión, UTEM

Diseño y diagramación
• Nathaly Pizarro
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión, UTEM

En esta edición colaboró como ayudante de editor Ana María Saldivia S., estudiante de la carrera de Bibliotecología, UTEM.

INFORMACIONES

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.utem.cl
pepputem.blogutem.cl
www.utem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri nº 722,
Providencia, Santiago, Chile
Código postal: 7500998
Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución impresa y digital
Si tiene interés en adquirir la publicación comuníquese a:
sec.pepp@utem.cl
editorial@utem.cl

Contacto

Correo electrónico:
paola.aceituno@utem.cl
politicaspublicas@utem.cl
Teléfono: (56-2) 27822995

"Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative Commons de Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional)."

Impresión: Maval editora e imprenta
Santiago de Chile, diciembre de 2019.

Políticas Editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

Idioma de la Publicación
La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

Política de acceso a los contenidos
La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

Objetivos y Alcance
La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidiciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidiciplinar e interdiciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

Envío de manuscritos
La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). **http://normasapa.com/**

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

Identificación de autor
Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) **https://orcid.org/** ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

Cesión de derechos de autor
Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

Cobro por recepción de manuscritos
La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

Acerca de posibles conflictos de interés o de ética
La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponibles en: **http://publicationethics.org/**

Indexación en bases de datos
La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Emerging Sources Citation Index (ESCI, Estados Unidos); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, México); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, Estados Unidos).

Editorial Policy

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

Publication Language
The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

Content Access Policy
The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

Objectives and Scope
The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic phenomena, review, proposition, analysis or interpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others.The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

Submission of manuscripts
The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA). **http://normasapa.com/**

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests. Download form from the journal's website

Author Identification
Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier.https://orcid.org/

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

Copyright transfer
Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

Manuscripts reception fee
The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

Provisions for possible conflicts of interest and ethics
Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). **http://publicationethics.org/**

Indexation of data bases
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: Emerging Sources Citation Index (ESCI, USA); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Norway); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, Mexico); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, USA).

Tabla de contenidos

Editorial
Miriam Henríquez

PARIDAD Y PROCESO CONSTITUYENTE — 10-12

Autores
Carlos Haefner
Xiomara Villegas

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO GLOBAL DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN CHILE — 14-38

Autores
Roberto Mariano
Santiago Ferro

ESCENARIOS PROSPECTIVOS ESTRATÉGICOS A 2030 DE LAS PRODUCCIONES AGRÍCOLAS BAJO RIEGO DE LA CUENCA DEL RÍO COLORADO (LA PAMPA, ARGENTINA) — 40-68

Autor
Ulises Cárcamo

PODER POPULAR, MOVIMIENTOS SOCIALES Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN CHILE: ENTRE LA PERSISTENCIA DEL PASADO Y LA IRRUPCIÓN DEL PRESENTE — 70-88

Ensayo por:
Anahely Medrano

SOCIAL POLICY AND THE TERRITORIAL DIMENSION: INSIGHTS FOR ANALYSING THE WELFARE SYSTEMS OF CITIES IN THE GLOBAL SOUTH — 90-105

Comentario de libro por:
Agustín Hoya

EL FUTURO DEL ESTADO EN LA ARGENTINA: ESCENARIOS EN DISPUTA HACIA EL AÑO 2030
POR GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO
ISBN: 978-987-741-113-3 — 106-109

Comentario de libro por:
Henry Jiménez-Guanipa

VENEZUELA ENERGÉTICA: PROPUESTA PARA EL BIENESTAR Y PROGRESO DE LOS VENEZOLANOS
POR LEOPOLDO LÓPEZ
Y GUSTAVO BAQUERO
ISBN: 978-980-425-016-3 — 110-114

Dra. Miriam Henríquez Viñas
Profesora de Derecho Constitucional
Decana de la Facultad de Derecho
Universidad Alberto Hurtado.

EDITORIAL

PARIDAD Y PROCESO CONSTITUYENTE

Tras el *estallido social* del 18 de octubre de 2019 se definió un cauce político e institucional: el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, cuyo objetivo es delinear un Estado más incluyente e igualitario, atento a la severa crisis política y social del país originada en graves situaciones de inequidad manifestadas en las demandas sociales actuales. Tal acuerdo pretende que se le consulte a la ciudadanía si ese nuevo Estado –más incluyente e igualitario– debe plasmarse en una nueva Constitución, en un nuevo pacto social.

El desafío de ese acuerdo, hoy establecido en el capítulo XV de la Constitución Política, que prevé el mecanismo de sustitución de esta, es que el procedimiento futuro sea participativo, representativo e inclusivo de todos los sectores de la sociedad. Y es allí donde se plantea la necesidad de considerar que el órgano constituyente tenga una composición paritaria.

En tal contexto, la intención de esta editorial es vincular la necesidad de una Convención Paritaria con una afirmación: *Lo que se debate en este momento no es una nueva ley sino una nueva Constitución*, cuestión que nos sitúa en el ejercicio de una función excepcional del Estado, la función constituyente, que se ejerce para reformar una Constitución o para dictar una nueva. Como todos sabemos, estamos iniciando un proceso en el segundo sentido.

Y en este ámbito quiero enfatizar dos asuntos:

1. Que este poder constituyente, que se ejerce en un régimen democrático, está rodeado por ciertas circunstancias que determinan un nuevo entendimiento del titular de ese poder: un titular que comprenda deliberada y explícitamente a las mujeres en su diversidad.

2. Que ese poder constituyente solo será verdaderamente democrático y representativo en la medida que las mujeres participen de forma protagónica en el proceso constituyente.

La consideración de ambos asuntos permitirá dotar de legitimidad al ejercicio de ese poder constituyente y a su resultado: la Nueva Constitución.

Respecto del primer asunto, el nuevo entendimiento del titular: como sabemos, el titular del poder constituyente es el pueblo. Pero la ciudadanía ha manifestado que el titular del poder constituyente no es el pueblo en abstracto, tampoco homogéneo, sino el pueblo concreto como expresión de una comunidad diversa, que considera a las mujeres y los hombres y a cada uno de los grupos que conforman la sociedad. Hay así una demanda ineludible para que se reconozca que el ejercicio de este poder debe, a su vez, reconocer la pluralidad de la sociedad chilena para generar un pacto que efectivamente promueva mayor justicia social y la eliminación de la discriminación, de la exclusión y de la subordinación.

Por otro lado, hablar del poder constituyente es hablar de democracia y de representación. La vinculación del poder constituyente con la democracia debe considerar que esta promueve el ideal de igualdad de los seres humanos, de hombres y mujeres, no solo formal sino real.

Uno de los argumentos más reiterados durante estos días en contra de la paridad de género es que sería contraria a la democracia representativa, especialmente a la fórmula *una persona un voto*. El argumento señalado supone que únicamente los sistemas electorales mayoritarios son democráticos. Pero eso no es correcto. Diversos sistemas electorales, por ejemplo, el actualmente vigente en Chile para la elección de los parlamentarios, tienen como objetivo una mayor representatividad; es decir, permitir que accedan al órgano legislativo (en este caso *constituyente*) representantes de distintos sectores que, bajo un sistema mayoritario, quedarían excluidos. Y ello tiene su justificación en el concepto mismo de democracia, que ya no se concibe solo como un mecanismo de adopción de decisiones basado en la regla de la mayoría, sino como un espacio en el que comparecen a adoptar decisiones todos los sectores de la sociedad.

Por otro lado, el nexo entre el poder constituyente y la representación se centra en el órgano constituyente, órgano colegiado, cuyos integrantes –se ha decidido– serán elegidos total o parcialmente por sufragio universal directo. Es en esta parte que corresponde exponer un hecho irrefutable: la subrepresentación de las mujeres en Chile en los órganos colegiados de elección popular –a pesar de ser más de la mitad de la población– y la sobrerrepresentación de los hombres en los mismos órganos.

Como las mujeres son la mayoría de ese pueblo concreto y plural, ellas deben ser parte de forma igualitaria en el órgano constituyente que lo represente. Con esta afirmación se pretende exponer que el elemento central de la representación deja de ser la responsabilidad de los delegados ante los electores, sino que la representación debe ser el espejo o reflejo de la sociedad. Por cierto, este enfoque en los desafíos de la representación de

las mujeres no supone desatender los problemas de representación que enfrentan otros grupos históricamente excluidos, tales como los pueblos originarios. Por el contrario, el objetivo es dar cuenta y enfatizar que este no es un problema solo de los grupos minoritarios o desaventajados, sino uno que afecta incluso a quienes son más de la mitad de la población chilena, en su diversidad.

Las soluciones jurídicas y políticas que se han planteado para alcanzar ese reflejo, reconociendo que en general las mujeres están subrepresentadas, son las cuotas y la *paridad de género*. Las primeras son medidas temporales de acción positiva, destinadas a compensar las asimetrías en las posibilidades de acceso a los órganos representativos mediante la inclusión de mujeres en las listas de candidatos, pero que no son efectivas en garantizar una igualdad en el resultado.

La paridad de género busca una nueva forma de entender el sistema político, no solo desde una perspectiva de igualdad formal sino también sustancial. Pretende enriquecer a la democracia representativa, posibilitando que las mujeres no solo sean representadas, sino que se haga efectivo el derecho a ser elegidas. Para ello la paridad en la Convención postula que el órgano constituyente esté integrado reflejando la heterogeneidad de la sociedad, con un 50% de hombres y un 50% de mujeres.

Muchos han dicho por estos días que la paridad en la Convención atentaría contra la democracia. Para finalizar esta editorial dejo estas preguntas: ¿el argumento no será justamente el contrario?, ¿no es precisamente la subrepresentación de las mujeres en el órgano constituyente que generará el nuevo pacto social una transgresión al principio democrático?

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, 7(2): 14-38, 2019

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO GLOBAL DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN CHILE

PUBLIC PROGRAM EVALUATION. ANALYSIS OF GLOBAL PERFOMANCE OF GOVERNMENTAL PROGRAMS IN CHILE

autores
Carlos Haefner*
Xiomara Villegas**

Artículo recibido el 14 de septiembre
y aceptado el 2 de diciembre de 2019

RESUMEN

Este trabajo realiza una caracterización global del desempeño de los programas públicos llevados a cabo en Chile para el período 1997-2018, los cuales corresponden a una evaluación ex post asociada a la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) que lleva adelante la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda. Se identifican los aspectos críticos asociados a su gestión e implementación de acuerdo con los informes realizados por los paneles de expertos independientes que llevan a cabo las evaluaciones en forma anual. En particular, se hace un análisis de caso de los programas diseñados e implementados para las áreas de Seguridad y Salud para el período 2011-2018 en consideración de su relevancia en la agenda pública.

Finalmente, y sobre la base de los resultados del estudio, se proponen algunos lineamientos orientados a avanzar en un modelo evaluativo de programas gubernamentales de carácter mixto, con énfasis en metodologías cualitativas que permita potenciar una evaluación en profundidad / interpretativa.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, presupuesto fiscal, evaluación ex post, gestión para resultados, eficiencia del gasto

ABSTRACT

This work carries out a global characterization of public program outcomes in Chile during 1997-2018, which correspond to an ex post evaluation of Government Program Evaluation (Evaluación de Programas Gubernamentales, EPG) reports carried out by the Budget Bureau (Dirección de Presupuestos, DIPRES), a division of the Treasury Ministry of Chile. Critical features associated with measures of management and implementation are identified, according to reports made by independent expert's panels at an annual basis. Particularly, considering its gravitas within the public agenda, a case study analysis of programs designed and implemented on Health and Security during 2011-2018 is also carried out.

Finally, and based upon the findings of the analysis, general lineaments are proposed in order to proceed towards a mix model of government program evaluation, emphasizing qualitative methods that allows us to grow the depth and interpretation of such evaluations.

KEY WORDS: public policy, fiscal budgets, ex post evaluation, result's management, expenditure efficiency

* Dr. en Ciencias Sociales. Magíster en Economía, Administrador Público y Antropólogo Social, académico Escuela de Administración Pública, Universidad Austral de Chile. Correo electrónico: carlos.haefner@uach.cl. ResearchGate: https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Haefner2

** Licenciado en Administración Pública, Administrador Público, Universidad de Valparaíso, Chile. Consultor en Evaluación de programas públicos. Correo electrónico: xiomara.villegas.cataldo@gmail.com. ORCID: 0000-0003-0541-8644

INTRODUCCIÓN

La confianza que logra tener la ciudadanía de un gobierno se asocia en forma significativa a las capacidades que demuestre este para brindar bienes y servicios de calidad que aseguren bienestar social. La eficiencia en el uso de los recursos públicos es un factor clave para el desarrollo social de los países que obliga a avanzar en gobiernos abiertos, trasparentes, con una rendición de cuentas permanentes hacia la ciudadanía que permita derribar la corrupción, la opacidad e ineficiencia de la gestión pública.

Si el gasto público adolece de eficiencia asignativa, solo se reproducirán presupuestos con estándares históricos, y no donde sería más útil y pertinente la inversión de dichos recursos. La eficiencia asignativa prioriza entre partidas de gasto alternativas, basándose en la evidencia y asigna el gasto a programas con tasas de retorno más altas (BID, 2018).
Lo fundamental es sostener que no se trata solo de eficiencia, también es fundamental abordar la evaluación del gasto público desde cómo este puede actuar como generador de equidad social. Vale decir, las reales posibilidades del gasto fiscal de gatillar condiciones redistributivas en la sociedad latinoamericana, y que permita desplegar un enfoque de derechos, especialmente en lo que dice relación con la igualdad de oportunidades (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015). Ello es particularmente relevante, dado que en América Latina las políticas impositivas y de gasto público reducen la desigualdad en alrededor de un 5%, en las economías avanzadas la reducción es de un 38%. Considerando que en la Región cerca del 30% del gasto público se asocia, entre otros, a transferencias condicionadas y programas sociales, resulta de vital importancia abordar los impactos de la eficiencia económica de estas intervenciones cuando existe, por ejemplo, corrupción, problemas serios en el diseño de los programas, focalización del gasto inadecuada, dificultades de implementación de los programas y, por cierto, baja capacidad gubernamental para lograr efectividad en el logro de bienestar social de tales iniciativas.

En este sentido, Stolk y Tesliuc (2010) plantean que las deficiencias en los procesos de asignación de recursos por vía de programas de protección social en países en desarrollo son importantes debido a la limitada capacidad administrativa, y a la ausencia de estrategias adecuadas de monitoreo y basadas en la evidencia para abordar los problemas.

Por tanto, la legitimidad de los gobiernos no se puede solo sustentar en su naturaleza democrática, también deben demostrar capacidad técnica para resolver cuestiones esenciales del bienestar de la población y, por ende, su propia eficiencia y eficacia es clave para la democratización y gobernabilidad social (Becerra, 2015).

Aunque frecuentemente se escuchan declaraciones respecto de la necesidad de evaluar los resultados de las políticas aplicadas, estas evaluaciones no suelen tener consecuencias importantes para los políticos y demás decisores públicos. Por esta razón, la evaluación de políticas y programas públicos es un asunto pendiente en varios países de América Latina (Freigedo et al., 2017).

Estudios recientes señalan que, en el caso del componente de evaluación de la gestión gubernamental en países de América Latina, se han registrado algunos avances –particularmente en el diseño de instituciones– que cumplan este rol y en lo que respecta a la elaboración de normativas, pero los avances en la realización y el uso de evaluaciones sigue siendo muy tenue (Kaufmann et al., 2015).
Si bien la región presenta experiencias heterogéneas de despliegue y madurez de sistemas evaluativos para sus intervenciones públicas, se constatan

logros evaluativos en algunos o varios de los componentes de las tipologías de evaluación que se han diseñado para tales efectos.

Por tanto, las políticas públicas políticas –entendidas como el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas (Mballa, 2015)– al estar orientadas a maximizar el bienestar social y que ello involucra una cuantiosa destinación de recursos con altos costos de oportunidad, es fundamental que se sometan a evaluaciones rigurosas de costo/efectividad. De tal forma se va asegurando procesos de *accountability* de la función pública y se potencia el control ciudadano de las intervenciones estatales (Cruz, 2017).
Particularmente en Chile, durante las últimas tres décadas se ha desarrollado un amplio sistema de monitoreo y evaluación con una amplia cobertura vinculado con la gestión del presupuesto –con énfasis en el *performance measurement*– impulsado *desde arriba hacia abajo*, desde el Ministerio de Hacienda (MH), y más concretamente desde la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (Dipres) (Lázaro, 2015).

La monitorización del rendimiento o *performance measurement* se desarrolla especialmente a partir de las reformas de gestión pública que se gestaron en el marco de la llamada Nueva Gestión Pública y del enfoque de Gestión para Resultados.

Las evaluaciones que ha llevado adelante la Dipres tienen varias líneas en las que varían los objetivos, el enfoque y la metodología a implementar: Evaluación de programas gubernamentales, Evaluación de impacto, Evaluación del gasto institucional, Evaluación de programas nuevos, Evaluación focalizada en ámbito (Dipres, 2015).

Desde 1997 este organismo público viene desplegando el sistema del Programa de Evaluaciones Gubernamentales (PEG), con un enfoque de evaluaciones *de escritorio* que siguen el modelo de análisis del marco lógico. En 2001 se incorporó un componente de evaluaciones de impacto retrospectivas. En 2009 se añadieron las Evaluaciones de programas nuevos, que son evaluaciones de impacto que se diseñan de forma prospectiva, desde el inicio de los programas, aplicando en lo posible métodos experimentales (Lázaro, 2015).

La experiencia evaluativa de programas gubernamentales llevadas a cabo en Chile ha sido bien ponderada por diversas instituciones internacionales y académicas. Se destaca su contribución a la toma de decisiones presupuestarias, mejoramiento de la gestión y la rendición de cuentas; aportando, de esta forma, al mejoramiento de la eficacia y eficiencia del gasto público.

Sin embargo, luego de más de 20 años de haber sistematizado y desplegado prácticas evaluativas de programas públicos, se observan déficits de capacidades gubernamentales para evaluar sus intervenciones. Al respecto, Irarrázaval y de los Ríos (2014, p. 9) afirman que:

> Existe una alta fragmentación institucional del Estado en Chile, lo que promueve la existencia de políticas y programas que no necesariamente se coordinan y que, por tanto, dificultan o tornan más complejo el monitoreo y la evaluación; de igual forma –afirman– la centralización ha generado una distancia excesiva entre las decisiones de política, por una parte, y los ciudadanos y los beneficiarios de los programas por la otra, lo que ha producido una muy baja participación y apropiación de los resultados y usos de la información por parte de los ejecutores de los programas y los tomadores de decisión.

Del mismo modo, los indicadores de desempeño de los programas evaluados no han sido del todo satisfactorios, según se reporta en algunos trabajos, particularmente cuando se conocen los resultados cada año y son presentados por la autoridad política a la discusión presupuestaria al Parlamento.

Desde distintos ámbitos se ha venido escuchando la necesidad de *evaluar el sistema de evaluación de programas gubernamentales*. Las observaciones que se han hecho van en la dirección de relevar cierto sesgo economicista, los criterios políticos que inciden en la selección de programas, las duda en torno a si la evaluación tiene efectos reales en la continuidad de los programas de bajo rendimiento, entre otros. A nosotros nos parece que la información de desempeño y las caracterizaciones que de la información disponible se pueden derivar y, por cierto desde la experiencia de participación en dicha modalidad evaluativa por uno de los autores, puede aportar pistas en torno al sistema mismo de la evaluación, vale decir, en torno al sistema sus procesos y metodologías, como también en torno al enfoque que se ha seguido y las posibilidades de avanzar hacia enfoques que permitan complementar la visión evaluativa, por ejemplo de carácter cualitativos.

En consideración de ello, el objetivo central de este trabajo es realizar una caracterización global del desempeño de los programas evaluados en Chile desde 1997 a 2018, poniendo énfasis en tres líneas de programas de la última década; seguridad ciudadana y salud, los cuales coinciden con la percepción de la población que son áreas que requieren con urgencia resultados altamente efectivos y de calidad. De igual forma, partir de las evidencias generadas abrir algunas líneas de discusión y generar algunos que permitan poner en perspectiva los límites y posibilidades del desempeño de los programas públicos en Chile, tanto en sus procesos como enfoque metodológico[1].
Este estudio se organizó y operacionalizó en función de los siguientes objetivos específicos:

a. Describir el desempeño de los programas de la línea EPG para el período 1997-2018.

b. Identificar el grado de desempeño global de los programas evaluados sobre la base de los resultados de sus indicadores (eficiencia, eficacia, calidad, economía).

c. Analizar y caracterizar el desempeño de programas sociales asociados a los sectores de seguridad ciudadana y salud pública para el período 2011-2018.

d. Identificar nudos de gestión y limites metodológicos a asociados al proceso evaluativo de escritorio y proponer algunas consideraciones respecto a avanzar hacia metodologías de complementariedad, particularmente desde un enfoque cualitativo-interpretativo.

1. REVISIÓN TEÓRICA

La literatura especializada señala el proceso evaluativo como un procedimiento de análisis clave para cualquier esfuerzo intelectual o práctico. La evaluación, al ser un proceso de aplicación general a través del cual se determina el valor y mérito de las cosas, puede ser implementada en diversas áreas de estudio social. Este proceso se aplica con especial interés a las intervenciones gubernamentales planificadas política o administrativamente, las que son ejecutadas por medio de la implementación de políticas y programas públicos, y de la provisión de servicios públicos (Vedung, 2017).

1. La fuente primaria de información empleada en este trabajo son las bases de datos generadas por Dipres y las cuales son de libre acceso. En línea: www.dipres.cl

Albi (2000), plantea que las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos y plantean dificultades políticas, económicas y burocráticas. Para Theodoulou y Kofinis (2004), el principal objetivo de la evaluación es obtener información sobre el desempeño de un programa o política pública, para apoyar la decisión de continuar, cambiar o terminar. En este sentido, el objetivo de la evaluación de políticas públicas es investigar si los medios político-administrativos empleados para resolver problemas sociales, efectivamente permiten alcanzar los resultados esperados y los objetivos asignados a la política en cuestión (Pinazo, 2016).

Para Kaufmann, Sanginés y García (2015, p. 22), los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen:

> El resultado de la aplicación de principios, procesos, procedimientos y prácticas operativas y administrativas para el desarrollo de un conjunto de herramientas integradas, con las cuales los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil, las organizaciones relacionadas con el quehacer público, los organismos multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo, entre otros, cuentan para efectuar un seguimiento de los resultados que se dan en la implementación de las políticas públicas e iniciativas gubernamentales a través del tiempo.

Las ventajas de realizar evaluaciones de políticas y programas públicos son numerosas, así, por ejemplo, lo señala el estudio Committee for the Review Of Commonwealth/State Service Provision (2013):

> a. Ayuda a definir y clarificar el cumplimiento de objetivos.
>
> b. Hace que el desempeño sea transparente y permite que tanto ciudadanos como políticos valoren si se cumplen los objetivos de las políticas y programas a lo largo del tiempo.
>
> c. Estimula la continua mejora del desempeño.
>
> d. Promueve el uso eficiente de los recursos fiscales.
>
> e. Potencia la coordinación de las políticas entre las distintas administraciones.
>
> f. Facilita la comparación de resultados entre unidades que llevan a cabo las mismas actividades lo que incentiva la mejora del desempeño.
>
> g. Identifica a las mejores prácticas que permite tener un marco referencial de aprendizaje.

Ciertamente la evaluación es un proceso complejo y, por tanto, no solo existe una única técnica para evaluar los programas y, de igual forma existen diversos enfoques. A ello hay que adicionar los contextos sociopolíticos de los sistemas de evaluaciones. En efecto, existen diversas aproximaciones a la evaluación de las iniciativas púbicas. En especial, según el contenido de la evaluación se identifican las evaluaciones del diseño, la evaluación de proceso o de gestión, la evaluación de resultados y la evaluación de impacto.

En años recientes, ha ido tomando impulso en la región las evaluaciones de las evaluaciones, es decir las metaevaluaciones. Pacheco (2010), citando a Scriven (1969), describe la metaevaluación como una actividad en la que se evalúa tanto a los evaluadores como a su trabajo y, en este aspecto, menciona que el evaluador tiene el deber ético de someterse a evaluación cuando su trabajo involucra el bienestar de otros. Autores como Coosky y Caracelli (2005) han definido la metaevaluación como la "revisión sistemática de evaluaciones para determinar la calidad de sus procesos y descubrimientos" (como se cita en Rosas y Sánchez, 2017, p. 2).

Debemos entender a la evaluación como un proceso generador de información, e indicadores relevantes, que permite, a través de distintas herramientas de análisis económico, relacionar los recursos, las actividades y los resultados a corto, mediano y largo plazo de los programas y servicios públicos para cuantificar y determinar si los mismos resultan eficientes o socialmente rentables (Albi y Ornubia, 2017).

Así planteada, la evaluación permite mejorar el nivel eficacia, eficiencia, equidad y calidad del programa o servicio público analizado. En consecuencia, es fundamental que las políticas públicas –operacionalizadas en programas– al estar orientadas a maximizar el bienestar social, se sometan a evaluaciones rigurosas de costo/efectividad. De tal forma que ello pueda ir asegurando procesos de *accountability* de la función pública y con ello se potencia el control ciudadano de las intervenciones estatales (Cruz, 2017).

Se trata de desplegar una cultura de evaluación, pues un gasto público sin evaluación no da garantías de rigor, calidad y efectividad. Al mismo tiempo, la evaluación es una forma de innovar en la gestión pública, como lo plantea Mariñez (2014) por su carácter más integral y participativo que las prácticas evaluativas rígidas.

Por otra parte, autores como Freigedo, Milanesi y Rak (2017), Pacheco (2010) y García (2009) destacan el componente político de las evaluaciones. Puesto que las políticas y programas públicos nacen del seno del proceso político, la evaluación se convierte en una herramienta de legitimación para los gobiernos. El gobierno legitima la evaluación, mientras que la evaluación le da legitimidad a la actuación gubernamental.

Ello implica dar importancia significativa al análisis institucional, las relaciones de poder, los intereses y valores que permean los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. En definitiva, desde un abordaje multidisciplinar, multidimensional y procesual es posible configurar evaluaciones en profundidad (Carvalho, 2008).

2. MATERIALES Y MÉTODOS

La estrategia metodológica que sustenta el trabajo se asocia a realizar un proceso caracterización global del desempeño de los programas[2] evaluados desde 1997 hasta 2018 en el marco de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), que implementa el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto mediante paneles de expertos[3]. Del mismo modo, se realiza un análisis específico al conjunto de programas evaluados correspondientes a las áreas de Seguridad Ciudadana y de Salud, ya que dichas áreas corresponden a preocupaciones esenciales de bienestar que se reconocen en diversos estudios en años recientes y que, por tanto, demanda de la ciudadanía intervenciones públicas eficientes y eficaces.

De acuerdo con la Dipres (2015), la Evaluación de Programas Gubernamentales se desarrolla considerando los siguientes focos o ámbitos:

2. Un programa es un conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas que proveen bienes y/o servicios (productos), tendientes a lograr un objetivo específico en una población determinada, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecta (Dipres, 2015)

3. Su objetivo es disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos. Esta iniciativa responde a lo establecido en el Art. 52 del Decreto Ley 1263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y al Reglamento fijado a través del Decreto 1177 del 17 de diciembre de 2003.

a. Justificación. Se analiza el diagnóstico o problema que dio origen al programa y que este espera resolver (o contribuir a solucionar).

b. Diseño. Análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), sus componentes y actividades para responder a ellos y los supuestos bajo los cuales se elaboraron las hipótesis del programa. Lo anterior considera la justificación inicial del programa y cómo han evolucionado estos elementos de diagnóstico.

c. Organización y Gestión. Análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y de los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que este dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.

d. Resultados. El análisis se centra en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa.

La línea de EPG, se centra en un análisis que parte del establecimiento de la matriz del marco lógico[4] de la intervención para analizar después su justificación, su diseño, su organización y gestión, el grado de desempeño –definido en los mismos términos vistos para el sistema de indicadores–, y su sostenibilidad. Ello se traduce en una *evaluación de escritorio,* es decir, una metodología que se aplica para obtener los resultados deseados utilizando los menores recursos posibles y ocupando la menor cantidad de tiempo.

En síntesis, la evaluación de escritorio es la recolección de toda la información disponible para generar desarrollos descriptivos del programa y lograr identificar sus resultados y causas. Para que esta se realice de la manera más eficiente posible, la calidad de la información debe ser óptima a la evaluación. Como herramienta metodológica posibilita la sistematización de la información, facilitando el orden y simplificando la identificación de problemas en el diseño, en los procesos de gestión y en los resultados a nivel de procesos y productos (Guzmán, 2007).

La opción metodológica de este trabajo nos sitúa en cuanto agentes externos a las evaluaciones, y se asume que esta perspectiva permite una síntesis de hallazgos e inferencias evaluativas sobre el rendimiento del programa. Desde dicha posición se permite analizar la metodología implementada en la evaluación y controlar esta metodología para corregir deficiencias y potenciar las que han logrado buenos resultados.

A partir del resultado de las evaluaciones realizadas mediante paneles de expertos, los programas evaluados para el período aquí analizado han sido calificados según los efectos e implicancias en las siguientes categorías, las que han tenido variaciones a largo del periodo[5].

Desde 2001 a 2010, las categorías de efectos eran las siguientes (Arancibia, 2018):

- Ajustes menores.
- Modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna del programa.

4. La Metodología de marco Lógico (MML) es una herramienta utilizada en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Este instrumento facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos o programas. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, hacia grupos de beneficiarios y en facilitar la participación y comunicación entre las partes interesadas (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

5. Para cumplir con el requisito de independencia se encargan las evaluaciones a Paneles de Expertos, integrados por tres consultores de reconocido prestigio; o universidades o empresas consultoras a través de procesos de licitación pública.

- Rediseño sustantivo del programa.
- Reubicación institucional.
- Finalización o reemplazo íntegro del programa.

A partir del año 2011 se modificó la clasificación de los programas en categorías más asociadas a los resultados de la evaluación:

- *Buen Desempeño*: el programa presenta resultados positivos y significativos a nivel intermedio y final, así como también las dimensiones de diseño, gestión y producto.
- *Desempeño Suficiente*: el programa tiene resultados positivos que dan cuenta de sus objetivos; sin embargo, presenta debilidades en alguna(s) de la(s) dimensión(es) evaluada(s).
- *Desempeño Insuficiente*: el programa presenta resultados insuficientes y/o muestra debilidades en las dimensiones evaluadas que no le permiten dar cuenta de sus objetivos.
- *Resultados no Demostrados*: la evaluación no entrega información suficiente que permita obtener resultados concluyentes respecto del desempeño del programa.

Desde el punto de vista de focalizar la meta-evaluación se consideró relevante abordar dos áreas de programas (seguridad y salud) de acuerdo con las categorías de análisis aplicadas desde 2011 y, a partir de sus efectos e implicancias identificar y analizar sus aspectos más críticos de desempeño.

3. RESULTADOS DEL ESTUDIO

3.1. Resultados de los procesos evaluativos de programas gubernamentales en Chile: período 1997-2018

Hasta el año 2018 la línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) que se implementa mediante paneles de profesionales externos al sector público, ha evaluado 584 programas públicos ejecutados por un número significativo de servicios pertenecientes a la casi totalidad de los Ministerios del Estado.

Gráfico 1. Distribución de programas evaluados por año

Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de información de Dipres.

Se puede observar que a lo largo del período se han evaluado una importante cantidad de programas públicos; número que se incrementó en forma importante a fines de la década del 2000. Período que es coincidente con el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet que dio un impulso al proceso evaluativo en el marco de un interés general por conocer la calidad del gasto público. De hecho, se estableció como meta que durante su administración se alcanzara a evaluar el 50% de los programas públicos comprendidos en la Ley de Presupuestos (155 programas).

Gráfico 2. Ministerios participantes de la evaluación por Programas

Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de información de Dipres.

En los años recientes se ha mantenido una cierta estabilidad en el número de Ministerios sometidos a procesos evaluativos, promediando once Ministerios anuales.

Ciertamente los procesos de modernización de la gestión pública que se han llevado adelante en Chile en los últimos años han tenido como eje estructurante la configuración de arreglos institucionales que permitiesen lograr organizaciones públicas eficientes. Ello expresa objetivamente en lograr calidad del gasto público lo cual va ligado a la evaluación de programas e inversión pública y con ello, la provisión de servicios de calidad a la ciudadanía.

A lo largo de los veintiún años de evaluación de programas aquí reseñados se observa un desempeño dispar de dichos programas en su desempeño[6].

6. Se han ido generando diversas categorías de análisis para englobar los resultados obtenidos en los procesos de evaluación. Por ello se encuentra diversas categorías para clasificar el desempeño por programas.

Gráfico 3. Desempeño global de los programas, período 1997-2018

Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de información de Dipres.

Si agrupamos el total de programas que en sus categorías de desempeño aluden a resultados bajo la media, vale decir: desempeño insuficiente, desempeño bajo, mal desempeño, rediseño sustantivo, reemplazo íntegro y resultados no demostrados se identifica un total de 220 programas que no cumplen satisfactoriamente con el propósito para el que fueron diseñados. Esto es particularmente preocupante, dado que representan el 37,7% del total de los programas ejecutados en el país, los cuales involucran una cuantía significativa de recursos que se han gastado, pero que no han tenido los efectos esperados para el logro de un mejoramiento del bienestar de la población que ha sido focalizada por dicho programa.

Así, por ejemplo, podemos observar que un total de 101 programas (17,3%) son evaluados con un *desempeño insuficiente,* lo cual viene a significar que presentan resultados insuficientes y/o muestran debilidades en las dimensiones evaluadas que no le permiten dar cuenta de sus objetivos. Este resultado es absolutamente preocupante pues pone en entredicho la eficiencia y eficacia las intervenciones públicas, con su correspondiente efecto negativo en la calidad del gasto realizado.

Si no han cumplido los propósitos para el que fueron diseñados, tales programas no solo no aportan valor público, además son responsables de generar servicios y productos de dudosa calidad a la población focalizada y, con ello, expectativas frustradas que solo generar malestar e insatisfacción respecto del aparato estatal.

3.2. Resultados de los programas evaluados entre 2011 y 2018 en las áreas de Salud y Seguridad

En los últimos años la percepción de la ciudadanía en torno a la calidad de producción, distribución y calidad de los bienes y servicios públicos ha tenido importantes variaciones. De igual manera, en la agenda pública diversas situaciones de conflicto que persisten en tiempo han logrado mayor visibilidad, gatillando procesos significativos de preocupación gubernamental que han derivados en heterogéneas acciones de intervención para tratar de resolver cuestiones de alta complejidad.

En específico, la seguridad ciudadana y la calidad de la salud pública constituyen temáticas altamente relevantes para las políticas públicas.

Un reciente estudio (2019)[7] arrojó que la delincuencia e inseguridad ciudadana sigue siendo uno de los principales problemas que los chilenos identifican les afectan más de manera personal, con un 56%. En segundo lugar, se ubicó uno de los temas de mayor contingencia: los servicios de salud deficientes.

Por tanto, no es coincidencia que en la última década se han diseñado e implementado un conjunto de programas gubernamentales para abordar dichas problemáticas.

A continuación, se presentan los resultados de análisis de aquellos programas que hemos agrupado en torno a las dos áreas de problemas sensibles para la población, destacando el desempeño y efectividad de estos para abordar el problema público que les da origen.

Desde 2011 se han diseñado y están en ejecución un total de dieciocho programas en las áreas de salud y seguridad, los que se distribuyen en un total de seis servicios pertenecientes a los ministerios respectivos. En términos específicos, la distribución del conjunto de los programas por ambas áreas evaluadas para el período 2011-2018 por nombre del programa, servicio responsable de su ejecución y clasificación obtenida a partir de su evaluación es la siguiente:

7. Espacio Público e Ipsos Public Affairs (2019).

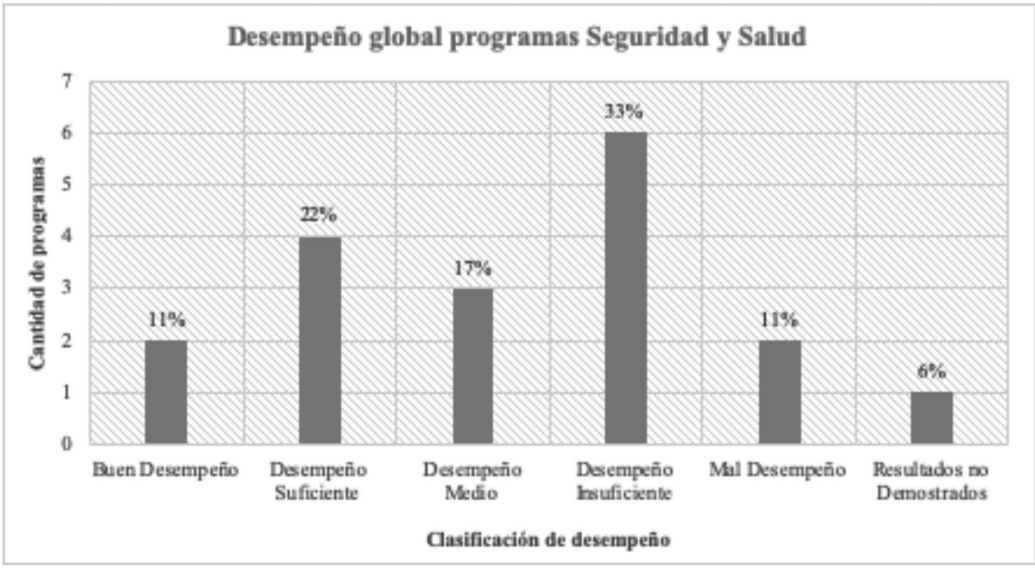
Tabla 1. Distribución de programas área Seguridad y Salud por año, servicio y clasificación de evaluación

Año de protocolo	Programa / Institución	Servicio público	Clasificación
2018	Prevención en Programas Educacionales	Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol	Desempeño Medio
2018	Actuar a Tiempo	Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol	Desempeño Medio
2018	Plan Microtráfico Cero - MT0	Subsecretaría del Interior	Buen Desempeño
2018	Plan Nacional contra el Narcotráfico - PNCN	Subsecretaría del Interior	Mal Desempeño
2018	Plan de Ingreso, Formación y Retención de Profesionales Especialistas en el Sector Público de Salud	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Mal Desempeño
2018	Fondo de Farmacia para Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Atención Primaria de Salud (FOFAR)	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Desempeño Medio
2017	Plan Comunal de Seguridad Pública	Subsecretaría de Prevención del Delito	Desempeño Insuficiente
2017	Programas de Salud Bucal Programa Preventivo en Salud Bucal (Sembrando Sonrisas)	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Buen Desempeño
2017	Programas de Salud Bucal Programa Mejoramiento de Acceso a la Atención Odontológica	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Desempeño Insuficiente
2017	Atención Integral Personas con Dependencia Severa	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Desempeño Suficiente
2016	Fondo Nacional de Seguridad Pública	Subsecretaría de Prevención del Delito	Desempeño Insuficiente
2016	Vida Sana - Intervenciones en Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Desempeño Insuficiente
2014	Programa de Formación de Especialistas y Subespecialistas	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Desempeño Insuficiente
2013	Compras a privados Programa Prestaciones Valoradas	Fondo Nacional De Salud	Desempeño Suficiente
2013	Programa Nacional de Alimentación Complementaria	Subsecretaría de Salud Pública	Desempeño Insuficiente
2012	Programa Nacional Inmunizaciones	Subsecretaría de Salud Pública	Desempeño Suficiente
2011	Fondo de Gestión en Seguridad Ciudadana	Subsecretaría de Prevención del Delito	Resultados no Demostrados
2011	Bono Auge	Fondo Nacional De Salud	Desempeño Suficiente

Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de información de Dipres.

Al agrupar el conjunto de programas evaluados para el período de referencia de acuerdo con las clasificaciones de desempeño realizadas siguiendo la metodología de evaluación-escritorio identificamos el siguiente comportamiento de su desempeño:

Gráfico 4. Desempeño global de los programas área de Seguridad y Salud, período 2011-2018

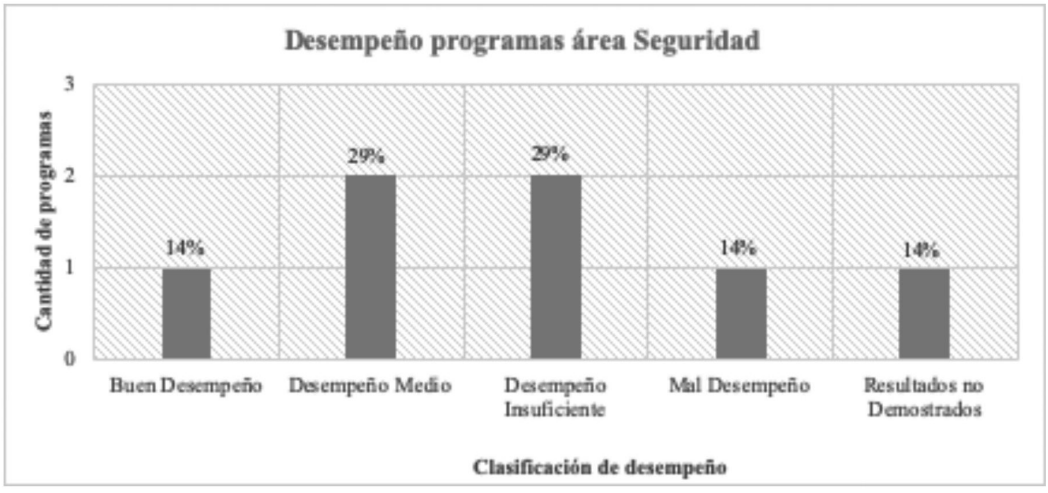


Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de información de Dipres.

Como se puede observar el 33% de los programas evaluados para el período presenta un desempeño insuficiente y un 11% un definitivo mal desempeño. Lo que nos señala la preocupante realidad de un total de 44% de programas bajo la línea de efectividad en el cumplimiento de los propósitos definidos en sus correspondientes diseños.

Solo dos programas evaluados obtienen un buen desempeño respecto del total.

Gráfico 5. Desempeño de los programas área Seguridad, período 2011-2018

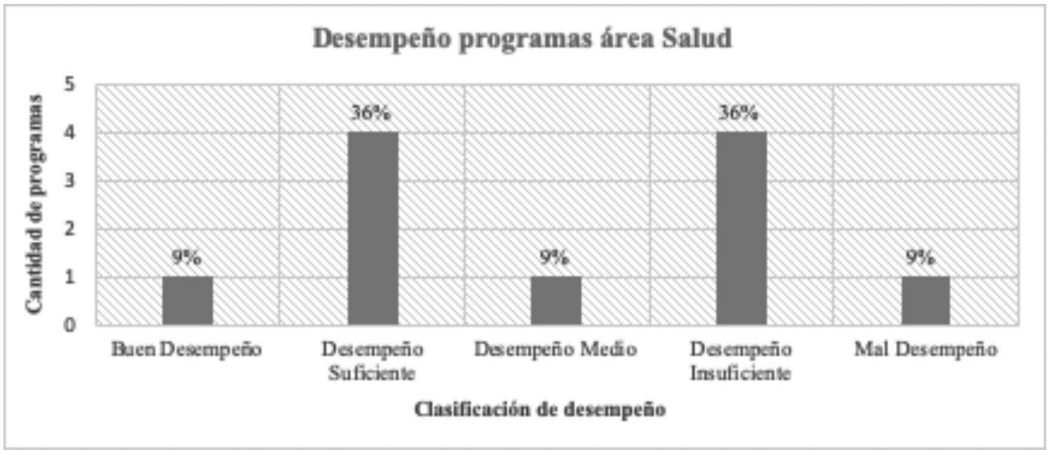


Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de información de Dipres.

Como se observa en el Gráfico 5, el desempeño de los programas de seguridad pública, principal tema de preocupación de la población en todas las encuestas en los últimos años en el país, los resultados son altamente desalentadores. De hecho, los programas ejecutados por la Subsecretaria de Prevención del Delito, particularmente enfocados a la seguridad pública no cumplen con sus propósitos que justificaron su diseño y financiamiento.

De un total de siete programas desplegados para el período 2011-2018 solo un programa ha sido evaluado como de *buen desempeño*, lo que permite constatar la insuficiencia de la calidad de dichos programas y las cuantiosas pérdidas de recursos fiscales en programas de casi nula efectividad para resolver problemas de prevención del delito.

Gráfico 6. Desempeño de los programas áreas de Salud, período 2011-2018



Fuente: elaboración propia (2019) sobre la base de información de Dipres.

Por su parte, como se observa en el Gráfico 6, la situación de la efectividad de los programas para el área de Salud tampoco es posible considerarla con niveles de logros destacados, pues solo un programa en ejercicio puede demostrar un buen desempeño. De un total, de once programas evaluados, cinco de ellos, lo que corresponde a un 45% del total no logran un desempeño aceptable, lo que evidencia problemas complejos de resolver en estas áreas estratégicas de intervención gubernamental, las que no están cumplimiento con el logro de objetivos de bienestar y, por cierto, un cuestionable uso de los recursos fiscales.

3.3. Identificación de nudos críticos de gestión e implementación de los programas públicos de las áreas de Seguridad y Salud, período 2011-2018[8]

Un análisis transversal de los programas con deficiente evaluación por parte de los paneles de expertos nos entrega información relevante que permite visualizar algunos nudos críticos de gestión de dichos programas que ocasionan sus déficits de desempeño global. Cabe indicar que algunos de estos aspectos son parte de la discusión que se ha ido generando en ámbitos académicos y profesionales en torno al sistema evaluativo EPG; algunos de los cuales los refrendamos en nuestro propio análisis de la observación de los programas abordados.

8. Las observaciones aquí referenciadas corresponden a los informes finales entregados por los paneles de expertos para los distintos programas analizados de las áreas de Seguridad y Salud para el período 2011-2018. Se han citado algunas observaciones puntuales realizadas por los evaluadores que dan cuenta de aspectos críticos de dichos programas.

Entre los aspectos centrales identificados destacan:

a. En algunos casos no existe un marco lógico validado por las autoridades responsables del programa desde el inicio del proceso evaluativo, afectando de manera importante la visualización tanto de los productos esperados (es decir, su eficacia y su eficiencia), y ello dificulta el que se sistematice por parte del programa la información necesaria que acredite la calidad de su implementación.

b. Para la formulación e identificación del problema que da origen al diseño se cuenta con diagnósticos insuficientes que permitan justificar en forma adecuada dicho problema. Al mismo tiempo, no se logra visualizar a los componentes como un todo en los programas que permitan visualizar un diseño coherente y consistente.

c. Existe una débil definición de los criterios de focalización adecuados para el logro del propósito del programa. Esta insuficiencia genera problemas con la asignación de recursos, los que, sin estos criterios normados o definidos, afectan en forma importante el logro del objetivo que el programa se plantea.

d. Las evaluaciones constataron importantes problemas en la gestión de los programas, los cuales generaran la imposibilidad de cuantificar completamente aspectos tales como la Población objetivo y potencial, indicadores de producción, productividad, eficacia y eficiencia. Lo anterior, se deriva en que en ciertos casos la estructura de gestión del programa es débil en términos de la falta de control de los distintos procesos. En algunos de ellos la gestión del programa implica una carga administrativa muy importante que incide en la calidad de la implementación de los componentes y actividades.

e. En términos generales, el programa de mal desempeño tiene problemas importantes en el logro de Eficacia y Calidad, de hecho, el no contar con indicadores que informen el cumplimiento de su fin y propósito en forma clara dificulta conocer sus alcances y logros.

f. En ciertos casos se observan deficiencias en el monitoreo y administración del proceso financiero de los programas, que no permitan constatar el nivel de la ejecución presupuestaria, así como también que los gastos efectuados por los niveles operativos en forma precisa.

g. Los programas mal evaluados se caracterizan por tener importantes falencias en los sistemas de registro de la información. Asimismo, se constata que algunos carecen de análisis rigurosos y sistemáticos de sus resultados, lo que puede deberse a la carencia de información confiable o, que, por la inexistencia de estos análisis, no se han detectado los problemas de información.

h. A nivel global comparten la débil existencia de un sistema de indicadores y monitoreo que permita evaluar cuantitativamente el cumplimiento de sus objetivos, necesarios para la gestión del programa y la toma de decisiones informada. Por ejemplo, a nivel de calidad no cuenta con indicadores que den cuenta de la calidad técnica ni la satisfacción de los beneficiarios en varios de los programas.

4. DISCUSIÓN

Si solo tenemos a la vista los resultados del desempeño del conjunto de los programas y sus respectivas calificaciones, según los efectos e implicancias que de tales evaluaciones se derivan, podríamos concluir que los modelos de gestión

e implementación pública se encuentra en crisis, derivado de los altos indicadores de fallos en el logro de los propósitos que definen los programas implementados por los ministerios y servicios públicos del país.

Lo anterior, vendría a contradecir los diversos estudios que señalan al Estado chileno –en el contexto latinoamericano– como gestor eficiente y eficaz del gasto público, dado que tiene una larga experiencia en desplegar un sistema de gestión de presupuestos basados en resultados. Es por ello que creemos necesario hacer algunas reflexiones un poco más allá de lo que nos están demostrando las cifras derivadas del conjunto de evaluaciones para lograr una panorámica más completa de los procesos de intervención pública en el país.

En primer lugar, reafirmar que la existencia de un sistema público de evaluación desde 1997 y que hoy presenta un importante nivel de complejidad, diferenciación y sostenibilidad, nos provee de información validada y actualizada para una toma de decisiones públicas con mayor precisión y efectividad, haciendo más permitente y dando mayor eficiencia asignativa el gasto público. La gestión eficiente y trasparente de las políticas públicas es un objetivo estratégico en un contexto donde los márgenes presupuestarios de actuación son escasos, y la sociedad civil ha ido aumentando sus controles sociales para evitar el uso inadecuado e ineficiente de los recursos fiscales.

En segundo lugar, hay que tener en consideración que el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas –a través de programas–, conlleva un proceso de alta complejidad y no exento de tensiones. No pocas veces se ve enfrentado a capturas por diversos grupos de interés que se puede incidir y afectar, con énfasis diferentes, en las distintas fases que comprende el ciclo de las políticas públicas. Esto viene a significar que las intervenciones públicas se hacen el contexto de una realidad social en la cual la gestión puede presentar variadas complicaciones que ponen en peligro la eficiencia y la equidad que están explicitadas en los propósitos de dichas intervenciones.

Por tanto, en este y otros casos, se debe tener a la vista como parte del proceso evaluativo –no consignado en la metodología de evaluación– las incidencias de contexto político que logran afectar negativamente el logro eficiente, eficaz y con calidad de los componentes, actividades e indicadores de muchos programas que se despliegan territorialmente y, en los cuales participan diversos actores subnacionales y, por cierto, actores privados y de la sociedad civil.

En tercer lugar, la evaluación es un proceso generador de información e indicadores relevantes mediante los cuales se puede estimar y medir los resultados obtenidos en un lapso de tiempo por las intervenciones públicas. Siendo la evaluación de escritorio –sobre la base de marco lógico– el eje definitorio del Programa de Evaluaciones Gubernamentales (EPG) el punto crítico para un panel de evaluadores externos lo constituye el reconocimiento del programa y sus componentes. Si bien un evaluador externo tiene mayor credibilidad y un mayor distanciamiento del programa que debe evaluar, se debe enfrentar a un conjunto de obstáculos no menores.

En cuarto lugar, la estructura del programa se visualiza con importantes niveles de debilidad tanto como en sus procesos de gestión, coordinación y articulación interna, como con los otros actores intervinientes del proceso global de implementación a nivel subnacional. La falta de personal y carga administrativa derivada de las características de los programas dificultan llevar adelante, por

ejemplo, procesos de monitoreo y sistematización de información que permita retroalimentar la toma de decisiones.

En quinto lugar, gran parte de los programas actuales se inscriben desde hace años en el contexto del Marco Lógico, pero los programas más antiguos no necesariamente tienen propósitos, componentes y actividades definidas con claridad y explicitados sus indicadores. Aquí hay un obstáculo que han debido sortear no pocos evaluadores y, por tanto, deben proceder a concordar (negociar) con los dueños de los procesos de gestión del programa bajo evaluación los indicadores correspondientes a evaluar. Hay que señalar que también hay que realizar esfuerzos importantes para poder concordar los componentes de este pues es probable que pudieron haber variado a lo largo del tiempo producto de los vaivenes de la ejecución del mismo; es decir, los diseños van perdiendo coherencia y consistencia sin que ello sea ello gatillante de procesos de adecuación y reevaluación de propósito y componentes y, por tanto, poniendo en perspectivas los efectos presupuestarios de tales cambios.

En sexto lugar, el acceso a información actualizada y oportuna que haya ido generando el programa a lo largo del tiempo es un punto altamente crítico. Por ejemplo, dimensiones como cobertura, focalización, ejecución del gasto, entre otros constituyen aspectos sensibles para poder realizar una evaluación exhaustiva. No obstante, muchos programas no cuentan con bases de datos confiables que permitan visualizar en forma precisa los avances y resultados de sus acciones. No es de extrañar que muchos programas resultan deficientemente evaluados porque no se pueden mediar los indicadores al carecer de información relevante. En la medida que intervienen diversos actores en el despliegue del programa estos riesgos se hacen más evidentes.

En séptimo lugar, un déficit importante presente en los programas se asocia a aspectos técnicos de alta sensibilidad por sus impactos en el presupuesto y en la calidad y eficiencia asignativa: es el caso de la focalización de la población beneficiaria de las intervenciones del programa. No siempre se cuenta con indicadores pertinentes y técnicamente validados para identificar a los beneficiaros del programa, como en lo que respecta a información actualizada en torno a deserciones u otros problemas asociados a la asignación de los bienes y servicios que provee el programa.

En octavo lugar, la evaluación en forma negativa y concluyente de su falta de eficiencia, eficacia y calidad, no necesariamente reviste decisiones a asociados a pérdida de continuidad presupuestaria. El dato de continuidad de programas mal evaluados hace suponer el peso de actores políticos que logran imponer consideraciones desde su lógica –a veces clientelar– que impiden llevar a cabo decisiones técnicas que permitirían disminuir o bloquear el mal uso de los recursos fiscales en programas que no estarían generando bienestar social.

En noveno lugar, es de suma importancia poder lograr mecanismos nuevos para seleccionar los programas que serán sometidos a evaluación por parte de paneles de expertos. El actual procedimiento y sus limitaciones viene siendo observado hace un tiempo por diversos especialistas, dado su fuerte componente político en la selección y, posteriormente, en la cierta inacción que se observa frente a resultados negativos de la evaluación, pero sin efectos en la continuidad de estos (Arancibia, 2015)

En décimo lugar, creemos que es importante complementar la metodología de escritorio con aproximaciones cualitativas-constructivistas que permitan realizar observaciones más complejo al proceso de gestión e implementación de los pro-

gramas, toda vez que esta no es solo una práctica de gestión presupuestaria sino más bien un proceso de construcción social.

No solo a partir de las experiencias acumuladas en torno a los alcances y efectos de los resultados de los programas EPG, sino también respecto de los excesos de aplicación cuantitativa para dar cuenta de las intervenciones públicas. Se precisa establecer debates que permitan dar cuenta de la insuficiencia de los modelos clásicos de evaluación y lograr incorporar a los modelos las variables que emanan de contextos políticos, económicos y culturales que inciden finalmente en los procesos de intervención gubernamental en la sociedad.

Se trata de validar la importancia de evaluaciones con métodos mixtos caracterizadas por una utilización complementaria de ambos repertorios de técnicas (cuantitativas y cualitativas) con vistas a mejorar el conocimiento sobre el programa público evaluado. Ello potenciará la descomplejización y comprensión los procesos y permitirá abordar la evaluación en torno a dimensiones analíticas complementarias. Dimensiones como el análisis de contenido de los procesos (construcciones de significaciones a asociadas a la intervención), de contexto, trayectoria y capacidades institucionales gubernamentales para llevar adelante la implementación de iniciativas de intervención, como también la dimensión temporal y territorial en el que operan los programas en la provisión de bienes y servicios.

A ello, podemos adicionar un enfoque cultural aplicado a la evaluación de las políticas públicas. Una evaluación debe –también– centrar su comprensión de cómo los diferentes autores –participantes de las políticas– conciben dichas políticas y entienden los resultados e impactos a partir de sus perspectivas culturales como actores (Gucci, 2017)

Una evaluación debe ser multi-referenciada, pues contempla varios destinatarios quienes construyen significados derivados de sus posiciones como actores en el proceso. Por ello, no resulta pertinente evaluar una política desde la perspectiva de un solo agente involucrado.

En específico, la metodología cualitativa permite aproximarse a la evaluación de las políticas públicas a partir de técnicas metodológicas distintas a las que se utilizan habitualmente, ello permite avanzar hacia evaluaciones en profundidad, "densas" en el sentido que le asignaba a la etnografía Geertz (1983). La perspectiva cualitativa en investigaciones con métodos mixtos permite (1) explorar aspectos que se dan por sentado y que se presentan como evidentes en la política pública evaluada, (2) entender las opiniones de distintos profesionales ante una misma política pública, (3) comprender la cultura de la organización y cómo se gestiona el cambio en la política pública evaluada. Además, a nivel metodológico, la perspectiva cualitativa nos sirve para complementar la interpretación de resultados cuantitativos (Sanz, 2013).

De hecho, la aplicación de la metodología cualitativa en la evaluación de programas públicos, en cuanto investigación en profundidad interés, permite observar –en una dimensión de segundo orden– los significados subjetivos de los informantes, permite describir los fenómenos desde la visión de los informantes, permite generar reflexibilidad sobre el rol del investigador en el proceso, da una oportunidad para la inmersión del evaluador en la práctica del programa, logra captar los procesos microsociales y casos concretos, facilita el análisis inductivo de los datos empíricos, y abre posibilidades para el estudio de casos concretos y estratégicos.

Desde una "etnografía de la experiencia" (Gucci, 2017), es posible construir en profundidad des-

cripciones y datos significativos para el logro de evaluaciones multi-referenciadas y alineadas con los contextos socioculturales en que se despliegan las intervenciones públicas.

CONCLUSIONES

En los últimos años se ha puesto en marcha un sistema de evaluación de políticas públicas asociados a la gestión presupuestaria que ha posicionado a Chile a nivel latinoamericano. Este sistema gradualmente se ha ido diferenciando, complejizando y desplegando, y hoy tiene un importante nivel de consolidación.

Entre las líneas de evaluación que contempla en sistema se encuentra la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), la cual ha venido desarrollando procesos evaluativos mediante paneles de expertos desde 1997.

Hasta 2018 la línea de EPG ha evaluado un total de 584 programas mediante el empleo de paneles de expertos externos. Las evaluaciones entregan información relevante sobre el desempeño de estos y sus efectos e implicancias en la calidad de las intervenciones realizadas.

El análisis meta evaluativo realizado al conjunto de dichos programas, ha puesto en evidencia un conjunto de factores que permiten concluir un desempeño relativamente insuficiente de la totalidad de los programas públicos evaluados desde el año 1997 a 2018.

El 37,6% de los programas evaluados no alcanza a obtener una clarificación que permita afirmar que están logrando el propósito que justifica su diseño e implementación como intervención pública.
La identificación de innumerables programas de mal desempeño involucra una mala calidad del gasto fiscal que redunda en efectos negativos respectos de conseguir eficiencia, eficacia y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos hacia la población vulnerable del país.

El análisis meta –evaluativo de los programas evaluados para el período 2011-2018 correspondientes a las áreas de Seguridad y Salud, ambos de gran preocupación y demanda de la ciudadanía por mejoras sustanciales– nos arrojó resultados muy insatisfactorios respecto a su desempeño. A partir de los cuales se puedo establecer un conjunto de nudos críticos que han afectado la gestión e implementación de estas in intervenciones gubernamentales.

Se considera relevante reflexionar sobre los supuestos que descansan en la metodología de evaluación de escritorio, la cual tiene un fuerte componente asociado a la gestión presupuestaria y, abrir una revisión sustantiva sobre el modelo de identificación de iniciativas a evaluar que tiene un fuerte componente político y, especialmente, establecer criterios técnicos que garanticen no dar continuidad a programas de mal desempeño y que afectan notarialmente los recursos públicos siempre escasos.

Finalmente, creemos que una evaluación compleja en el contexto del sistema social moderno no puede reducir la evaluación solo a aspectos cuantitativos y se debe migrar a evaluaciones de carácter mixtas que permitan relevar aspectos sociales, institucionales, políticos y culturales que condicionan y/o limitan la gestión e implementación satisfactoria de intervenciones gubernamentales.

Por tanto, nos parece de alta significación avanzar hacia un modelo evaluación en profundidad sustentada en enfoques interpretativos-etnográficos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBI, E. y ORNUBIA, J. (2017). *Economía de la gestión pública*. *Cuestiones Fundamentales*. España: Editorial Universitaria Ramón Areces.

ALVIRA, F. (1997). *Metodología de la Evaluación de programas. Un enfoque práctico*. Buenos Aires, Argentina: Lumen.

ARANCIBIA, E. (2015). *Evaluación de Programas e Instituciones Públicas de la Dirección de Presupuestos en el Ministerio de Educación*. Centro de Estudios Mineduc-Dipres, Documento de trabajo 15.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2018). *Mejor gasto para mejores vida. Como América Latina y El Caribe puede hacer más con menos.* Washington, Estados Unidos.

BECERRA, D. (2015). La importancia de la medición del desempeño en el sector público: un análisis de la eficiencia del gasto. VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Gigapp Iuiog). Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigación Científicas. Madrid, España. 29, 30 septiembre, 1 y 2 octubre.

BUSTELO, M. (2001). La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999. Memoria para optar al grado de Doctor. España. Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II.

CARVALHO, L. (2008). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. Artigos Ineditos. Ja-Ju, 7.

CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F.; MARTÍNEZ, R. y ROSSEl, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización.* Santiago de Chile: Cepal.

GEERTZ, C. (1983). *Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura*. *La interpretación de las culturas*. Barcelona, España: Gedisa.

COOSKY, L. y CARACELLI, V. (2005). Quality, context, an use. Issue in achieving the goals of metaevaluation. *American Journal of Evaluation*, *26*(1), 31-42. DOI: 10.1177/1098214004273252

CRUZ, D. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas de América Latina. *Revista Políticas Públicas*, *10*(1). Universidad de Santiago de Chile. ISSN: 0718-462X.

DÍAZ, L. F. (2001). La metaevaluación y su método. *Revista de Ciencias Sociales*, *II-III*(93), 171-192.

DIPRES (2015). *Evaluación ex post: conceptos y metodología*. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/598/articles-135135_doc_pdf.pdf

ESPACIO PÚBLICO E IPSOS PUBLIC AFFAIRS (2019). Chilenas y chilenos hoy: desafiando los prejuicios, complejizando la discusión. Estudio. Santiago de Chile.

FREIGEDO, M.; MILANESI, A. y RAK, A. (2017). Dimensiones político institucionales del desarrollo de sistemas de evaluación. Un análisis a partir del caso uruguayo. *Revista Política y Cultura*, *47*, 117-141. ISSN: 0188-7742

GARCÍA, E. (2009). Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43. Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10878/metaevaluacion_garcia_RYD_2009.pdf?sequence=1

GUCCI, A. (2017). A dimensao cultural na avaliacao de políticas públicas. Trabalho preparado para sua apresentação 9° Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de CiênciaPolíticas (ALACIP). Montevideo, Uruguay, desde el 26 al 28 de julio de 2017.

GUZMÁN, M. (2007). *Evaluación de programas. Notas Técnicas*. Serie Gestión Pública, ILPES. Recuperado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/7321-evaluacion-programas-notas-tecnicas

IRARRÁZAVAL, I. y DE LOS RÍOS, B. (2014). Monitoreo y evaluación de políticas públicas Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena. Notas Públicas. Santiago de Chile: Centro UC de Políticas Públicas.

KAUFMANN, J.; SANGINÉS, M. y GARCÍA, M. (editores) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

LÁZARO, B. (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y América Latina*. Madrid, España: Eurosocial, Colección Estudios 15.

MARIÑEZ, F. (2014). La importancia de los saberes cívicos en la evaluación colaborativa de programas sociales. Seminario realizado en la Conferencia Anual del GLAPIIAS - 70 años de la Fundación Getulio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil.

MBALLA, L. (2015). Public Policies as a Goverment challenge to fight against poverty in San Luis de Potosi. GE- International Journal of Management Research, Associated Asia Research Foundation, *3*(12), 99-112.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F. y PRIETO, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Manuales Series 42. CEPAL.

PACHECO, J. (2010). *Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública.* Series de la Cepal, Manuales: Cepal. Recuperado de: https://www.cepal.org/es/publicaciones/5503-metaevaluacion-sistemas-nacionales-inversion-publica

PINAZO, F. J. (2016). Ciencia, burocracia y democracia en las políticas públicas: factores actuales para el análisis y evaluación. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 1*(7). DOI: 10.5944/reppp.7.2016.16250

ROSAS, J. y SÁNCHEZ, A. (2017). La evaluación de las Políticas Públicas en Jalisco, una aproximación desde la metaevaluación. *Revista Política y Cultura, 47,* 201-223. ISSN: 0188-7742

SANZ, J. (2013) La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. Barcelona, España: Ivalua.

SCRIVEN, M. (1969). An introduction to metaevaluation. *Educational Products Report,* 2, 36-38.

STEERING COMMITTEE FOR THE REVIEW OF GOVERNMENT SERVICE PROVISION. (2013). *Report on Goverment Services 2013*, Productivity Commission, Canberra.

STOLK, C. y TESLIUC, E. (2010). *Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs.* Washington, Estados Unidos: Banco Mundial.

STUFFLEBEAM, D. (2001). The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, *22*(2), 183-209. DOI: 10.1177/109821400102200204

THEODOULOU, S. y KOFINIS, C. (2004). *The Art of the Game: Understanding Policy*. Belmont, Estados Unidos: Thomson Wadsworth.

VEDUNG, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, 7(2): 40-68, 2019

ESCENARIOS PROSPECTIVOS ESTRATÉGICOS A 2030 DE LAS PRODUCCIONES AGRÍCOLAS BAJO RIEGO DE LA CUENCA DEL RÍO COLORADO (LA PAMPA, ARGENTINA)

PROSPECTIVE STRATEGIC SCENARIOS TO 2030 OF AGRICULTURAL PRODUCTIONS UNDER IRRIGATION OF THE COLORADO RIVER BASIN (LA PAMPA, ARGENTINA)

autores
Roberto Mariano*
Santiago Ferro**

Artículo recibido el 17 de octubre
y aceptado el 14 de diciembre de 2019.

RESUMEN

La disciplina prospectiva se presenta como proactiva a construir el futuro desde un diálogo entre los actores sociales que se interrelacionan entre sí en pos de generar una visión de futuro de largo plazo. Dentro de la prospectiva exploratoria, la técnica de escenarios es ampliamente utilizada a la hora de orientar decisiones que tendrán impacto futuro. En La Pampa existen planificaciones de mediano y largo plazo, pero no se adecuan a las demandas de desarrollo agrícola en la región provincial del río Colorado. El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar un ejercicio de construcción de escenarios prospectivos territoriales para la región del río Colorado en la provincia de La Pampa. Mediante entrevistas semi-estructuradas a actores clave se analizaron variables de pasado, presente y futuro, articulaciones entre actores y se construyeron tres escenarios prospectivos estratégicos a modo de disparadores de reflexión futura para el desarrollo agrícola de la cuenca sur provincial.

PALABRAS CLAVE: desarrollo regional, políticas públicas, participación social, decisiones, planificación territorial

ABSTRACT

Prospective discipline is presented as proactive to the construction of the future from a dialogue between social actors that interrelate with each other in order to generate a long-term vision of the future. Within the prospective exploration, the scenario technique is widely used in guiding decisions that will have a future impact. In La Pampa there are medium and long-term plans, but they do not meet the demands of agricultural development in the provincial region of the Colorado River. This paper aims to develop an exercise in the construction of territorial prospective scenarios for the Colorado River region in the province of La Pampa. Semi-structured interviews with key actors analyzed past, present and future variables, articulations between actors and three prospective strategic scenarios were built as triggers for future reflection for agricultural development in the southern provincial basin.

KEY WORDS: regional development, public politics, social participation, decisions, territorial planning

* Licenciado en Administración de Negocios Agropecuarios, docente e investigador de la Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Doctorando de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: rcmariano@agro.unlpam.edu.ar. ORCID: 0000-0003-4889-152X.

** Doctor en Ciencias Económicas, docente e investigador de la Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Correo electrónico: sferromoreno@agro.unlpam.edu.ar. ORCID: 0000-0001-5131-3662.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Futuro, prospectiva y escenarios

La disciplina prospectiva es una expresión creada por Berger (1964) para designar al estudio del futuro lejano y tiene como propósito la exploración del porvenir (Hevia Araujo, 2006). Es una disciplina que se propone el estudio riguroso y exhaustivo del futuro para intentar comprenderlo e influir en él (Balestri y Ferro Moreno, 2015), piensa sobre la adaptación, modificación o construcción del futuro (mediante una actitud proactiva) y estudia sobre las decisiones que se deberían tomar para intentar modificar la realidad en torno a los futuros deseables o adaptarnos ante condicionantes favorables y/o restrictivos (Hermida y Serra, 1989; Godet y Durance, 2011; Balestri y Ferro Moreno, 2015; Curarello et al., 2016).

En la bibliografía específica se pueden distinguir tres tipos de enfoques prospectivos: a) el método extrapolatorio (*forecasting*), b) el método exploratorio (*foresight*) y, c) el método normativo.

a. El método extrapolatorio o extrapolación de tendencias opera sobre datos del pasado y sobre la apreciación del presente para construir una imagen de futuro; en palabras de Hermida y Serra (1989) la extrapolación de tendencias construye un futuro tipo de un mundo "sin sorpresas".

b. El método exploratorio o "de escenarios" toma el presente como punto de partida para la construcción de imágenes de futuro mediante la extrapolación de dinámicas causales del pasado, formulando hipótesis de determinados acontecimientos o disrupciones que sean ajenas a las tendencias pasadas (Sili, 2011; Balestri y Ferro Moreno, 2015).

c. El método normativo, a diferencia de los anteriores, parte de uno o varios futuros posibles, que frecuentemente se traducen en modelos deseados o indeseados (Hevia Araujo, 2006). El método normativo se sitúa en el futuro para mirar el presente y construir las posibilidades o caminos que se deben seguir para convertir en realidad los futuros deseados y contrarrestar los indeseados teniendo en cuenta recursos, tecnología y limitaciones existentes (Balestri y Ferro Moreno, 2015).

En torno a los desafíos de la aplicación de la prospectiva en sujetos territoriales, la disciplina se presenta como proactiva a la construcción del futuro desde un diálogo entre los actores sociales que se interrelacionan entre sí, en pos de generar una visión de futuro de largo plazo. Para Medina Vásquez et al. (2014) la prospectiva en el marco de las políticas públicas es una actividad de ciclo continuo y de diálogo social permanente.

De acuerdo con el Plan Estratégico Santa Rosa (Ferro Moreno et al., 2018), la esencia en la construcción prospectiva debe encontrarse dada por la participación y el involucramiento de los actores intervinientes en el proceso. Es muy importante canalizar las perspectivas, necesidades y estrategias concebidas desde lo social, tomarlas, ordenarlas y jerarquizarlas en torno al mediano y largo plazo. El consenso y validación del proceso prospectivo aumenta y mejora las posibilidades de apropiación de una parte importante de los actores que intervienen, opinan, brindan sus recursos y su tiempo en pos de su anhelo en obtener mejores resultados de los generados hasta el momento (Ferro Moreno et al., 2018).

Particularmente, y dentro de la prospectiva exploratoria, la técnica de escenarios es muy importante, necesaria y utilizada a la hora de orientar decisiones

a largo plazo (Godet y Durance, 2011). Los escenarios ayudan a cambiar la gravedad potencial y la incertidumbre que rodean los impactos del clima, brindan casos de referencia para futuros análisis y pueden respaldar las evaluaciones de riesgos y opciones de políticas (Bekchanov et al., 2017). Hay variadas definiciones de escenarios, Godet y Durance (2007, p. 45) define a un escenario como el "conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de una situación origen a una situación futura". Schwartz (1996) manifiesta que es una herramienta para ordenar las percepciones individuales o colectivas sobre entornos futuros alternativos en los cuales se oriente y desarrolle la toma de decisiones. Los escenarios son historias del futuro posibles, coherentes, pertinentes y alternativas entre sí y el propósito de estas imágenes de futuro es ayudar a los beneficiarios a prepararse para el futuro (Gobert et al., 2016).

La característica común en las variadas definiciones es la idea de que la creación de escenarios no se centra en realizar predicciones o pronósticos, sino en construir imágenes de futuro posibles que desafían los supuestos y amplían las perspectivas actuales (Duinker y Greig, 2007). Además de describir escenarios a modo de imagen de futuro estática, varios autores (Godet y Durance, 2011; Ferro Moreno y Mariano, 2018) mencionan la importancia de describir también el camino recorrido por las variables portadoras de futuro, para así lograr construir esa imagen de futuro en un escenario con el posible recorrido de las variables portadoras de futuro.

Godet y Durance (2011) explican que la prospectiva constituye un instrumento privilegiado para contribuir a comprender las dinámicas territoriales, en contextos actuales que exigen autonomía en las propias decisiones colectivas y cooperación. La disciplina prospectiva enumera las posibilidades y confronta grandes tendencias con hechos portadores de futuro, dicha disciplina no pretende enunciar lo seguro, sino ofrecer un método para perseguir lo deseable, "su dinámica es la de incitar a la sociedad a escoger entre las opciones fundamentales" (Godet y Durance, 2011, p. 89).

Una mirada prospectiva ayuda a entender los cambios, presentes o futuros, del contexto en el que se desenvuelven los territorios y ponen de manifiesto diferentes objetivos estratégicos comunes para la sociedad y determinadas pistas o ejes de acción para poder alcanzarlos en un determinado plazo u horizonte de planeamiento (Godet y Durance, 2011). Este periodo debe garantizar la utilidad de los resultados, y debe recoger un periodo mínimo como para que se den cambios sustantivos (Gobert et al., 2016). El trabajo prospectivo permite remover datos ignorados o menospreciados y enunciar temas que no son de necesidad urgente para los tomadores de decisiones, pero sí revisten mucha importancia para el territorio en el futuro (Godet y Durance, 2011).

La reflexión prospectiva territorial comprende la realización de un diagnóstico retrospectivo; el análisis de las tendencias fuertes, la detección de variables favorables y restrictivas y la identificación de los posibles cambios bruscos, temidos o deseados, del futuro y sus consecuencias. El conjunto de esos elementos prospectivos se articula a través de la elaboración colectiva de escenarios de evolución del territorio para una fecha determinada (Godet y Durance, 2011) a través de un proceso de ciclo continuo y diálogo social permanente (Medina Vásquez et al., 2014). Los procesos de ejercicios de prospectiva favorecen espacios democráticos de diálogo que despiertan la inteligencia colectiva para pensar y modelar el futuro, así como también estructurar conversaciones estratégicas sobre los

diferentes lineamientos futuros de la sociedad (Medina Vásquez et al., 2014).

La clave de los procesos prospectivos territoriales es que sean de manera participativa y que involucren a todos los actores intervinientes para lograr la apropiación del proceso y de los resultados de este por la gran mayoría de la sociedad y asegurar el cumplimiento de la planificación estratégica territorial (Ferro Moreno et al., 2018).

La cuenca del río Colorado en la provincia de La Pampa se encuentra representada a través de tres ejidos con protagonismo político, productivo y económico. Si bien existe poca densidad de población, las localidades cabeceras de los ejidos (25 de Mayo, Gobernador Duval y La Adela) llevan a cabo el potencial de desarrollo que manifiestan las áreas regables por la disponibilidad de los recursos. El Ente Provincial del Río Colorado (EPRC) es la institución provincial por excelencia en la generación de políticas públicas orientadas hacia las áreas regables pampeanas, y sus vaivenes políticos han afectado directamente el desarrollo bajo riego del sur pampeano.

En la ribera de La Pampa se encuentran bajo riego un total de 5.721 has (DGEC, 2016). La mayor cantidad de producción agrícola corresponde a forrajes, ya sea con riego de tipo gravitacional o presurizado. En los últimos años se han comenzado a instalar producciones agrícolas intensivas tendientes a desarrollar productos forrajeros, hortícolas y vitivinícolas, aumentando la utilización de sistemas presurizados. Entre 2013 y 2017 se instalaron alrededor de diez equipos de riego presurizado (pivote central) y catorce equipos tienen un importante avance de obra; de esta manera, se presentan en el área productiva un total de 3085 has bajo riego presurizado, donde el principal cultivo es la alfalfa con destino a henificación (Aumassanne y Fontanella, 2018). En La Pampa, se evidencia falta de información y experimentación para las actividades productivas existentes y potenciales, ineficiente gestión del agua, balance energético desfavorable, elevado costo energético del riego, errática sostenibilidad en las pequeñas y medianas empresas (PyMES), entre otros (INTA, 2013). Si se considera que menos del 10% de la superficie susceptible de regar está ocupada, se puede observar el fuerte potencial de desarrollo de toda la ribera pampeana del río Colorado (Mariano y Roberto, 2018).

El Consejo Federal de Inversiones (CFI, 2013) sostiene que es de importancia estratégica el río Colorado para la provincia La Pampa, estableciendo como prioridad la consolidación de estos espacios territoriales para el desarrollo. Se diagnostican poblaciones dispersas en un territorio muy extenso y con un nulo vínculo entre las localidades más lejanas, ya que no posee relaciones funcionales y el área se ve traccionada por el proyecto futuro de riego. El río es el principal recurso y se utiliza para la producción agrícola. La falta de una ruta que conecte horizontalmente la microrregión ha sido un elemento clave que ha limitado sustancialmente el desarrollo (CFI, 2013). A nivel regional se denota la ausencia de presupuesto, planificación, sistemas de administración y gestión propios y falta ordenamiento territorial. Se carece de identidad y el sector agropecuario se debiera consolidar como un sector capaz de anclar la renta y generar mayor valor agregado de base local; se pretende un modelo productivo, innovador, diversificado y sustentable (CFI, 2013).

La provincia de La Pampa está frente a un momento histórico de ruptura y de cambios para lograr un salto cualitativo; para favorecer este cambio de modelo y la visión de desarrollo, se debe superar la visión de Provincia fronteriza, ambientalmente pobre, con poca población, dedicada al campo y

poco innovadora (CFI, 2013). El río Colorado es un recurso aún desaprovechado que "continúa representando el instrumento clave para la superación de esa tradicional dependencia del recurso agrícola y ganadero extensivo en que se afirma la economía pampeana y de la posibilidad de lograr un mayor equilibrio territorial de la provincia" (Michelini, 2010, p. 113). En este sentido, resulta clave la planificación prospectiva estratégica de la región de la cuenca del río Colorado en La Pampa.

El artículo se divide en una primera parte introductoria donde se interrelacionan conceptos teóricos prospectivos y se realiza una revisión sobre estudios de futuro realizados en Argentina, la región y en la provincia de La Pampa en particular, reconociendo problemáticas, preguntas disparadoras y el objetivo que guiará la investigación. En la segunda parte se explica la metodología utilizada a partir de un análisis estructural y de actores (Godet y Durance, 2007, 2011) analizando relaciones de influencias y dependencias de variables y actores a 2030. Por último, se plantean tres escenarios de futuro construidos a partir de la metodología y validados por actores de las producciones agrícolas bajo riego de la Cuenca del río Colorado en La Pampa.

1.2. Antecedentes sobre estudios de futuro en la Argentina, la región y en La Pampa, aplicados a la cuenca del río Colorado

Revisando los antecedentes de planificación en la Argentina el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS) a partir de 2008 se puso en marcha el Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina, dicho proceso de construcción colectiva se sustancia a través de cuatro publicaciones de avance en 2011. El PET analiza todas las provincias que componen el territorio nacional, los modelos actuales y deseados de territorio, las dinámicas sociales y económicas, las situaciones ambientales y de infraestructura y equipamiento. Particularmente en el territorio de la provincia de La Pampa, se plantea un modelo deseado, paso que concuerda con un análisis prospectivo estratégico normativo. En 2018, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV, 2018) retoma los documentos del PET 2011 y propone un avance (avance 2018) que presenta un modelo deseado particular para La Pampa y en consonancia con el planteado en el PET (2011). Tanto en este último avance como en el de 2011, las áreas bajo riego de la provincia de La Pampa se consideran como estratégicas, donde existe una matriz productiva de alta potencialidad. El MPFIPS (2011) plantea cinco objetivos claves para lograr el desarrollo regional: a) evitar la contaminación hídrica; b) generar estabilidad demográfica; c) disminuir índices de Necesidades Básicas Insatisfechas; d) valorizar los recursos naturales y paisajísticos y; e) potenciar el desarrollo productivo.

Respecto de las obras prioritarias y los proyectos establecidos en La Pampa, el PET 2011 planteaba obras enfocadas en: ejecución de viviendas, Villa Casa de Piedra; riego en la planicie Curacó; pavimentación de las principales rutas provinciales y nacionales, zona de riego Bajo de los Baguales; embalse La Correntada; Chacra Experimental Gobernador Duval (MPFIPS, 2011). La versión 2018 del PET (MIOPV, 2018) se enfoca en los proyectos iniciales y refuerza la importancia estratégica una ruta provincial particular.

El MPFIPS a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SPTIP) desarrolló también la planificación de sustentabilidad ambiental en siete regiones del territorio argentino. Particularmente, para la región de

Cuyo (Sptip, 2016a) plantea la planificación para el Valle Superior del río Colorado (departamentos Malargüe en Mendoza, Pehuenches en Neuquén y Puelén en La Pampa), describiendo que el potencial agrícola no es alto, pero cuenta con almacenamiento y reservas de agua para las superficies aguas abajo; además del potencial turístico paleontológico (Sptip, 2016a). Los principales usos y potencialidades que se plantean son: a) la región funciona como plataforma de extracción de recursos naturales, principalmente del petróleo y la minería (en Catriel y Rincón de los Sauces, Río Negro) pero también en torno al sector agropecuario (25 de Mayo, La Pampa); b) el medio ambiente y sus recursos naturales son vistos únicamente como insumos productivos; c) la vitivinicultura genera sobreexplotación de recursos hídricos con consecuente degradación de acuíferos; d) la determinación de cuidados ambientales sobre el turismo, ya que podrían ocasionar acumulación de residuos, degradación y fragmentación de ambientes naturales; así como también impactos sociales en torno a las demandas inmobiliarias y la subasta de superficie en reemplazo de tierras productivas y; e) la aparición del yacimiento de Vaca Muerta ha generado crecimiento regional sobre la base de los recursos petroleros. También se trabaja sobre la zona Patagonia Norte (Sptip, 2016b) y en la región denominada Valle Inferior del río Colorado (departamentos Caleu Caleu de La Pampa, Pichi Mahuida de Río Negro y Patagones y Villarino de Buenos Aires). Respecto del uso y a las aptitudes potenciales de la microrregión, sobresalen los siguientes aspectos (Sptip, 2016b): a) domina el cultivo de cebolla entre las hortalizas, el trigo y el girasol entre los cereales con un marcado desuso o abandono de dichas tierras en el último decenio (81%) generalmente por sequías y en menor medida por incendios; b) los cuerpos de agua presentan disminución en cuanto a su superficie por la propia sequía, por esta causa ha aumentado la salinización de los suelos; c) la microrregión presenta 37 áreas protegidas, por lo que es muy importante la potencialidad del turismo.

El MPFIPS (2013a) realiza escenarios prospectivos del territorio argentino con un horizonte temporal a 2026. Se comienza partiendo de un diagnóstico actual del territorio argentino que considera cuatro grupos de factores de incidencias: de orden demográfico, los de orden económico-productivo, los de tipo físico-territorial (incluyendo variables ambientales) y los socio-institucionales. Se proponen tres escenarios para el territorio completo: a) el escenario de la desilusión; b) el escenario de la fragmentación territorial y c) el escenario de los equilibrios dinámicos. Por último, se propone una agenda a 2026 con seis grandes ejes políticos para el desarrollo del territorio argentino en general que consisten en: a) modernizar y diversificar la matriz productiva y mejorar las condiciones de vida de las áreas rurales; b) aumentar la competitividad económica y la capacidad de innovación en la red nacional de pueblos y ciudades; c) mejorar la calidad de vida en las ciudades; d) fortalecer la conectividad del transporte y comunicaciones, e) construcción de territorios y paisajes sostenibles y; f) consolidar una política federal de regularización de la tierra (MPFIPS, 2013a).

A nivel regional, la Sptip (2016c) realizó estudios estratégicos con el objetivo de planificar el desarrollo en el área petrolera de la Región Vaca Muerta (RVM). Se plantearon dos etapas, la primera haciendo foco en el noreste de Neuquén y la segunda etapa se incorporando sectores de la provincia de Río Negro, La Pampa y Mendoza. Si bien el estudio abarca una pequeña parte de la provincia de La Pampa, es muy importante en términos del desarrollo regional del oeste de la cuenca del río Colorado. En las dos etapas del estudio se identificaron tres escenarios futuros

de desarrollo año 2025: a) Escenario Conservador; b) Escenario Agresivo y; c) Escenario Medio. Los escenarios fueron desarrollados tomando como eje las siguientes variables: a) el precio del barril de petrolero; b) surgimiento de nuevas áreas de explotación que compitan con RVM; c) aspectos macroeconómicos: el tipo de cambio, el marco regulatorio y las tasas de interés y esquemas impositivos y; d) el marco legal laboral, las condiciones tecnológicas de producción, la infraestructura necesaria y la oferta de empleos.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de La Nación (MEFPN, 2010) realizó un estudio territorial, económico y productivo en la Región de la Cuenca Media del Río Colorado (Cuemeco), aguas arriba de La Pampa, más precisamente para el departamento Malargüe, provincia de Mendoza. En el estudio se plantean diferentes actividades económicas para alcanzar un desarrollo sustentable de la región del Cuemeco: minería sustentable, ganadería semi-intensiva; agricultura intensiva y turismo cultural y naturaleza.

Corfo (2010) plantea un plan estratégico para las actividades productivas del Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC), el plan tiene como objetivo incrementar la riqueza regional a través de aumentos de rentabilidad de las explotaciones productivas en un marco de sustentabilidad ambiental y social. De esta manera, el plan estratégico propone dos claros ejes estratégicos: 1) optimización de infraestructura de riego y drenaje y; 2) generación y transferencia de tecnología.

Por último y de manera integral, en un esfuerzo de planificación territorial de la Región de Río Colorado con horizonte al año 2030, coordinado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, el MPFIPS (2013b, 2014a; b) y Sili (2015) desarrollaron documentos tendientes a una planificación estratégica territorial de la región del río Colorado. Para las microrregiones de 25 de Mayo, Catriel y Casa de Piedra y para la de Río Colorado se valoró el lineamiento *Ordenamiento Territorial y Ambiental de la Región*, en la microrregión de Río Colorado prevalecen los lineamientos: a) fortalecimiento institucional; b) ordenamiento territorial y ambiental de la región; c) mejora de la competitividad y el desarrollo económico regional.

A nivel provincial, el CFI (2013) presenta siete hipótesis de desarrollo futuro para la provincia de La Pampa: a) de provincia frontera a una nueva centralidad; b) del simple gradiente ambiental al reconocimiento de una fuerte diversidad de paisajes; c) la población se reorganiza y el débil poblamiento puede transformarse en una oportunidad para el desarrollo; d) una Provincia argentina con muy buena calidad de vida, nuevas oportunidades para el futuro; e) del modelo productivo tradicional hacia un escenario de mayor innovación y diversificación productiva; f) una política fiscal responsable y; g) las microrregiones son espacios de intervención que deben consolidarse.

Por último, a nivel provincial, el Ministerio de la Producción de La Pampa (MINP, 2014) desarrolló un plan productivo con visión de largo plazo, en el que estableció objetivos y ejes estratégicos para la producción de la Provincia. En relación con la ribera del río Colorado en La Pampa, el segundo eje estratégico, diversificar la matriz productiva y el fortalecer el desarrollo industrial, plantea siete estrategias y seis programas de ejecución entre los cuales se encuentra el desarrollo de las áreas bajo riego. Concretamente se propone: a) una fuerte política de atracción de inversiones; b) avance y diseño de obras complementarias (drenaje y energía eléctrica); c) adecuación de infraestructura y; d) identificación de zonas potencialmente productivas (MINP, 2014).

Como se observa a lo largo de este apartado, en La Pampa existen estudios y planificaciones de mediano y largo plazo, pero no se adecuan a las demandas provinciales concretas de desarrollo agrícola en la región provincial del río Colorado. Las preguntas complementarias que orientan la investigación son: ¿cuáles son las variables y actores relevantes para el futuro de las producciones agrícolas bajo riego de la cuenca del río Colorado de La Pampa? ¿Cuáles son los futuros posibles según la perspectiva de los actores sociales? En vistas de esto, el presente trabajo tiene como objetivo desarrollar un ejercicio de construcción de escenarios prospectivos territoriales para la región del río Colorado en la provincia de La Pampa, focalizando el análisis en las producciones agrícolas bajo riego.

2. MÉTODOS

El objeto de estudio del presente trabajo son las producciones agrícolas bajo riego de la cuenca pampeana del río Colorado, donde se identificaron de 65 actores sociales. Se realizó un análisis estructural (Godet y Durance, 2007) a través del software MIC-MAC (Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada a una Clasificación) y se construyó una matriz de influencias de actores a través del software MACTOR (Método de Actores, Objetivos, Correlación de fuerzas).

a. El análisis estructural se realizó de acuerdo a tres fases de desarrollo (Godet y Durance, 2007):

Listado de variables (fase 1): consistió en enumerar el conjunto de variables que caracterizan el diagnóstico del sistema estudiado y su entorno (tanto las variables internas como las externas). Se listaron 63 variables a tener en cuenta en el desarrollo de las tres áreas bajo riego de la ribera del río Colorado en La Pampa; variables problemáticas y favorables (internas y externas) y variables de futuro.

b. Descripción de las relaciones entre las variables (fase 2): se realizó mediante una tabla de doble entrada o *matriz de relaciones directas* (de influencia-dependencia). Por cada dúo de variables, se plantean si existe una relación de influencia directa entre la variable X y la variable Y. En el caso de no existir relación directa se anotó 0, en caso contrario, se procedió a clasificar si esta relación de influencia directa es, débil (1), mediana (2), fuerte (3) o potencial (4).

c. Identificación de las variables claves (fase 3): llamadas también variables esenciales de la evolución del sistema. En primer lugar, mediante una clasificación directa (de realización fácil), y posteriormente por una clasificación indirecta. Esta clasificación indirecta se obtiene después de la elevación en potencia de la matriz (Godet y Durance, 2007).

Para el análisis de los actores la metodología aplicada se adaptó y reformuló desde Godet y Durance (2011) a partir de cuatro fases de desarrollo:

a. Listado de actores (fase 1): se construyó una tabla con la descripción de los actores sociales regionales.

b. Evaluación de la correlación de fuerzas (fase 2): se construyó una matriz de influencias directas entre actores a partir de la fase 1, donde se valorizaron los medios de acción de cada actor. Con el Mactor se calculó la correlación de fuerzas. De acuerdo con Godet y Durance (2011) se definieron, según el grado de influencia, cinco niveles de relaciones entre los actores: un actor tiene poca o ninguna influencia sobre otro (0); un actor puede influir en los procesos operativos de gestión de otro actor (1); un actor puede

influir en el éxito de los proyectos de otro actor (2), en el cumplimiento de sus misiones (3) o en su propia existencia (4). El plano de influencia y dependencia revela cuatro posiciones tipo: la de los actores dominantes y dominados, de enlace y autónomos.

c. Posición de los actores en relación con sus objetivos (fase 3): se describió en una matriz de actores comparadas con los objetivos de cada actor, al igual que en la fase 2, cinco niveles: el objetivo es poco consecuente (0); el objetivo pone en peligro o es indispensable para los procesos operativos del actor (1); el objetivo pone en peligro o es indispensable para el éxito de los proyectos del actor (2), el objetivo pone en peligro o es indispensable para el cumplimiento de la misión del actor (3) el objetivo pone en peligro o es indispensable para su propia existencia (4).

d. Interpretación de los resultados (fase 4): se analizaron gráficos aportados por el Mactor resumidos en un gráfico de distancia entre actores (Godet y Durance, 2011).

Con esta información, se construyeron tres escenarios con orientación a las producciones agrícolas de la ribera del río Colorado a modo de brindar posibles imágenes de futuro en pos de proponer ejes estratégicos de adaptación, mitigación o propuesta de acuerdo al tipo de escenario (deseable, restrictivo y tendencial). Partiendo del estudio de las combinaciones resultantes entre variables y actores y de su relación con el entorno en el horizonte de planeamiento estipulado.

Ambos análisis, el estructural y de actores, el horizonte de planeamiento y la elaboración de escenarios, fueron construidos y validados con el método Delphi (Drobnik et al., 2017). La información primaria se recolectó por medio de entrevistas en profundidad a profesionales, técnicos, políticos y productores, de esta manera se ha entrevistado a perfiles gerenciales, comerciales e investigadores. El formulario electrónico constó de nueve secciones/apartados: a) principales problemas históricos; b) aspectos/variables positivas/favorables actuales; c) condicionantes futuros, variables claves para el desarrollo de la región; d) problemas a futuro (puntos críticos y restrictivos); e) cuestiones energéticas; f) cuestiones hídricas de pasado, presente y futuro; g) actores claves, históricos, actuales y futuros y relaciones entre sí; h) políticas públicas; i) cuestiones tendientes al horizonte temporal.

De los 65 actores identificados, se recibieron dieciocho respuestas en la primera rueda de preguntas, en las que se involucró a productores regionales, técnicos públicos y privados, profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), cámara de productores, gerentes, tomadores de decisiones, funcionarios políticos actuales y pasados e investigadores. En la segunda ronda de validación, se contó con la participación de once entrevistados que presentaron sus percepciones del análisis realizado, así como también manifestaron su opinión en cuanto a la posibilidad de ocurrencia de los escenarios. Se definió como período de análisis 2018-2030; este horizonte de planeamiento fue propuesto por los actores que participaron del proceso.

3. RESULTADOS

3.1. Análisis estructural

Se revisaron las situaciones problemáticas y favorables (históricas y actuales) a modo de diagnóstico que, a partir de las entrevistas, se observaron en las áreas regables. Se identificó un total de 36 variables de diagnóstico. Luego se detallaron variables de

futuro (favorables y restrictivas) con un total de 27 variables.

3.1.1. Listado de variables (fase 1)

Se trabajó sobre las principales situaciones problemáticas que se han observado en el Área bajo riego de la cuenca del río Colorado de La Pampa, desde la Conferencia Río Colorado en 1956, donde se inician las gestiones para el acuerdo interjurisdiccional del río Colorado hasta el presente. De la metodología planteada se obtuvieron diecinueve variables problemáticas de pasado y presente: las primeras diez pertenecían al ámbito de las áreas regables bajo estudio, y se clasificaron como internas; las restantes nueve son externas. Luego se consultó sobre las principales situaciones favorables que se han observado en el Área bajo riego de la cuenca del río Colorado en La Pampa en el mismo período de tiempo, de este modo se obtuvieron diecisiete variables favorables de pasado y presente: las primeras trece pertenecen al ámbito de las áreas regables bajo estudio, y se clasificaron como internas; las restantes cuatro son externas al área de estudio. Las 36 variables obtenidas dieron lugar a un primer diagnóstico de situaciones problemáticas y favorables de la región del río Colorado en La Pampa, que se clasificaron como veintitrés internas regionales y trece externas al objeto de estudio.

Tabla 1. Variables problemáticas y favorables de pasado y presente

Variable problemática	**Abreviatura**	**Clasificación**	**Variable favorable**	**Abreviatura**	**Clasificación**
Problemática política	PP	Interna	Magnitud del proyecto original	MPO	Interna
Mantenimiento inadecuado de obras	MIO	Interna	Esfuerzos mancomunados	EM	Interna
Comercio restringido	CR	Interna	Infraestructura en 25 de Mayo	I25dM	Interna
Objetivos contrapuestos	OC	Interna	Infraestructura en Casa de Piedra	ICdP	Interna
Competencia entre actividades productivas	CAP	Interna	Riego presurizado	RP	Interna
Problemáticas culturales	PC	Interna	Producciones actuales hacia productos con valor agregado	Papva	Interna
Problemática económica	PE	Interna	Investigaciones sobre las áreas regables	IAR	Interna
Baja adopción tecnológica	BAT	Interna	Inversiones nacionales y extranjeras	INE	Interna
Sub-utilización del recurso agua	SRA	Interna	Crecimiento poblacional	CP	Interna
Falta de productores bajo riego	FPBR	Interna	Condiciones agroecológicas e institucionales favorables	CAF	Interna

Bajo perfil de La Pampa por el desarrollo productivo de las áreas regables	Bpplp	Externa	Presencia del INTA	PAER	Interna
Crisis de los '70 en Argentina	C70arg	Externa	Políticas turísticas territoriales	PTT	Interna
Escasez hídrica	EH	Externa	Creación de la Cámara de Productores	Cpsam	Interna
Ineficiencias en el uso de agua de provincias condóminas	Iuapc	Externa	Creciente conciencia sobre los riesgos ambientales	CCRA	Externa
Crisis con Mendoza	CM	Externa	Políticas públicas provinciales semipresentes	PPPS	Externa
Agua para consumo humano: Acueducto del Río Colorado	ACH-ARC	Externa	Creación del Coirco	Ccoirco	Externa
Políticas nacionales macroeconómicas	PMN	Externa	Recientes Políticas Nacionales Energéticas	RPNE	Externa
Mirada interjurisdiccional	MI	Externa			
Barrera Sanitaria	BS	Externa			

En una segunda instancia se consultó sobre las variables para el desarrollo futuro de las producciones agrícolas del área bajo riego de la cuenca del río Colorado en La Pampa. Se obtuvieron veintisiete variables consideradas de importancia por los actores para el desarrollo futuro de las áreas regables. Las primeras trece fueron clasificadas como tendencias favorables y las restantes catorce fueron consideradas como restrictivas atendiendo al desarrollo futuro de las áreas regables (Tabla 2).

Tabla 2. Variables para el desarrollo futuro

Variable de futuro	Abreviatura	Clasificación	Variable de futuro	Abreviatura	Clasificación
Proyecto pampeano	PLP	Favorable	Disponibilidad de calidad del agua del río Colorado	Dccarc	Restrictiva
Pensamiento estratégico hacia el desarrollo territorial	PET	Favorable	Cambio climático	CC	Restrictiva
Políticas públicas de financiamiento proyectadas a largo plazo	Ppflp	Favorable	Obra Portezuelo del Viento	OPV	Restrictiva
Política agroalimentaria nacional sobre las economías regionales	Paner	Favorable	Condiciones microeconómicas de PyMES de la región	PyMES2	Restrictiva
Apoyo a PyMES	PyMES	Favorable	Diagnósticos erráticos futuros	DEF	Restrictiva
Infraestructura y comunicación	IyC	Favorable	Desarrollo potencial mendocino	DPM	Restrictiva
Diversificación tecnológica y productiva	DTyP	Favorable	Equilibrio en el uso del agua	EUA	Restrictiva
Comité Interjurisdiccional del río Colorado	Coirco	Favorable	Situación macroeconómica de las economías regionales	SMER	Restrictiva
Agua y energía	AyE	Favorable	Futuras problemáticas ambientales	FPA	Restrictiva
Radicación de capitales agropecuarios	RCA	Favorable	Desarrollo de vaca muerta	DVM	Restrictiva

Políticas hídricas provinciales sobre el uso y eficiencia del agua del río Colorado	PHP	Favorable	Falta de apoyo técnico	FAT	Restrictiva
Investigación para el lineamiento y desarrollo productivo	IPLyDP	Favorable	Falta de mano de obra calificada y no calificada	FMO	Restrictiva
Formación de talentos humanos	FdTH	Favorable	Conflicto con pueblos originarios	CPO	Restrictiva
			Altos costos energéticos eléctricos	ACEE	Restrictiva

3.1.2. Descripción de la relación entre las variables (fase 2)

En la fase 2 se realizó el relleno cualitativo de la Matriz de Influencia-Dependencia (MID), manifestando a modo de detalle la descripción de las relaciones entre las variables. Estas se justificaron sobre los aportes realizados por los entrevistados. En este sentido, se elaboró una matriz de doble entrada de 63 por 63 variables (variables de diagnóstico y variables para el desarrollo futuro). En el caso de no existir relación se anotó 0 o se procedió a clasificar si esta relación de influencia es débil (1), mediana (2), fuerte (3) o potencial (4).

3.1.3. Identificación de las variables claves con la MIC-MAC (fase 3)

La jerarquización de las variables se realizó a través del software MIC-MAC y permitió separar las variables claves según su mayor importancia. Las primeras cinco variables que tienen más influencia directa sobre el resto son: 1) Políticas públicas provinciales semi-presentes; 2) Política agroalimentaria nacional sobre las economías regionales; 3) Magnitud del proyecto del río Colorado; 4) Disponibilidad de calidad del agua del río Colorado y; 5) Condiciones agroecológicas e institucionales favorables. Del mismo modo, las cinco variables que tienen más dependencia directa del resto son: 1) Magnitud del Proyecto Original; 2) Diversificación Tecnológica y Productiva; 3) Condiciones microeconómicas de PyMES de la región 4) Escasez hídrica y; 5) Radicación de capitales agropecuarios.

Las variables que más influyen y dependen indirectamente registraron el siguiente orden: 1) Proyecto pampeano; 2) Diversificación tecnológica y productiva; 3) Radicación de capitales agropecuarios; 4) Magnitud del proyecto original y 5) Políticas públicas provinciales semi-presentes.

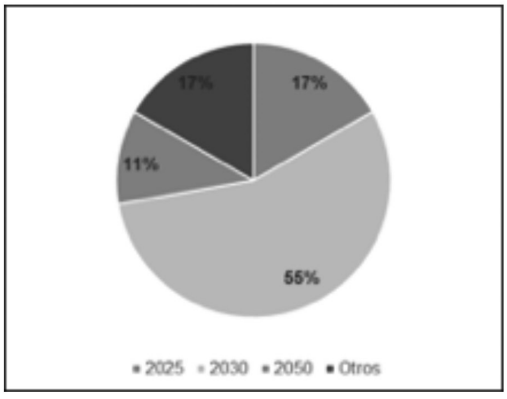
Para finalizar el análisis estructural, se realizaron gráficos de Influencia-Dependencia directos en ejes cartesianos y en mapas de redes. De las veinte variables con más influencia directa, dieciocho pertenecen a variables de enlace, una corresponde como variable de entrada (Paner) y la variable PE

se considera como *del pelotón*. La mayor cantidad de variables se dividen entre variables de enlace y variables excluidas.

3.2. Identificación del horizonte temporal

Respecto del horizonte temporal para pensar la dinámica de las variables y antes de pasar al análisis de los actores, la mayoría de los actores entrevistados (diez actores, el 55%) planteó como tiempo adecuado el año 2030 (figura 1).

Figura 1. Horizonte temporal planteado por los entrevistados



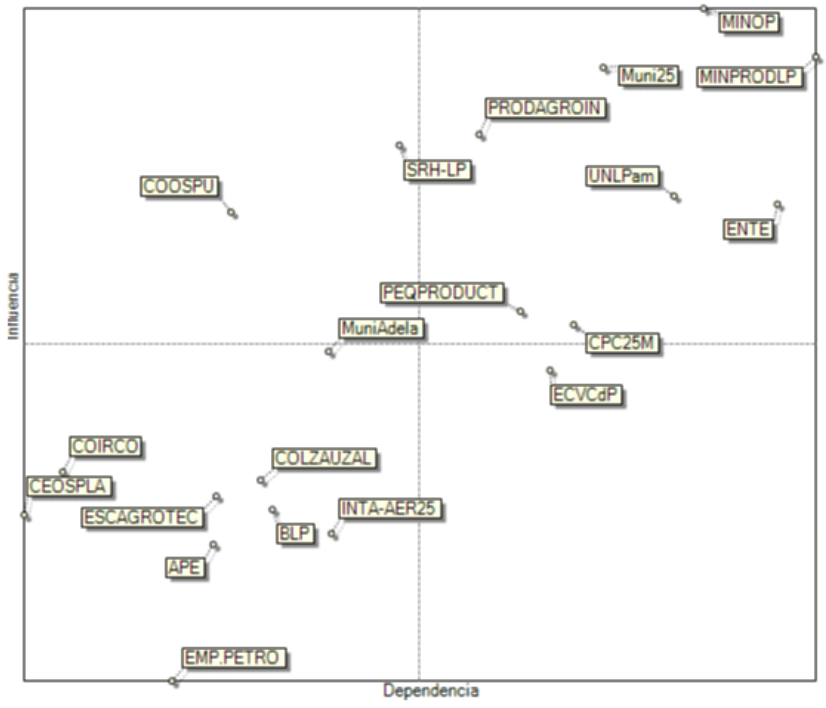
3.3. Identificación y articulación de los actores

De acuerdo con la metodología se identificaron veinte actores relevantes dentro de las áreas regables del río Colorado en La Pampa (Tabla 3). Puntualmente se analizó la influencia y dependencia de los actores sobre la base de sus objetivos estratégicos (Figura 2).

Tabla 3. Actores considerados clave de las áreas regables pampeanas

Actor clave	Abreviatura	Actor clave	Abreviatura
Ente Provincial del río Colorado	ENTE	Ministerio de la Producción de La Provincia de La Pampa	MINPRODLP
Comité Interjurisdiccional del río Colorado	COIRCO	Universidad Nacional de La Pampa	UNLPam
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Agencia de Extensión Rural Colonia 25 de Mayo	INTA-AER25	Banco de La Pampa	BLP
Municipalidad de 25 de Mayo	Muni25	Ente Comunal Villa Casa de Piedra	ECVCdP
Municipalidad de La Adela	MuniAdela	Administración Provincial de Energía de la Provincia de La Pampa	APE
Cámara de Productores del Área Bajo Riego de Colonia 25 de Mayo	CPC25M	Cooperativa de 25 de Mayo	COOSPU
Empresas petroleras	EMP.PETRO	Cooperativa de La Adela	CEOSPLA
Productores agropecuarios zonales pequeños	PEQPRODUCT	Ministerio de Obras Públicas	MINOP
Productores agroindustriales	PRODAGROIN	Secretaría de Recursos Hídricos de La Pampa	SRH-LP
Colonos de El Sauzal	COLSAUZAL	Escuela Agrotécnica Provincial de Colonia 25 De Mayo	ESCAGROTEC

Figura 2. Plano de influencia y dependencia entre actores



Fuente: elaboración propia sobre la base del software Mactor.

Los actores se encuentran agrupados entre el cuadrante superior derecho (actores de enlace) y el cuadrante inferior izquierdo (actores autónomos). Entre los actores de enlace más importantes se pueden mencionar al MINOP, MINPROD, Muni25 y al ENTE. En cambio, entre los actores autónomos más importantes se destacan las EMP.PETRO.

3.4. Escenarios futuros

Con la información recabada y procesada, se construyeron escenarios. Se consideró como prioritario el análisis estructural de las variables y su interrelación, así como también la descripción y las articulaciones de los principales actores analizados. Se conformaron tres escenarios o imágenes de futuro con sus posibles trayectorias. Un escenario se construyó sobre las trayectorias positiva de las variables, otro sobre las trayectorias tendenciales y el último sobre trayectorias negativas. Los escenarios tienen un horizonte temporal desde 2018 hasta 2030:

3.4.1. Escenario optimista: "Vida Verde: hacia el desarrollo sustentable de la agricultura bajo riego en La Pampa"

Hace algunos años que las políticas públicas de La Pampa, por medio del EPRC, han propuesto un rumbo constante y activo en las áreas regables de Bajo Los Baguales, Casa de Piedra y el SAM 25 de Mayo. Los proyectos de riego provinciales, presentados al

financiamiento nacional, han tenido su aceptación y aprobación, por lo que se han destinado muchos recursos económicos en infraestructura y redes de comunicación (tecnologías de la información y comunicación y vial) a las áreas regables. El Paso Internacional Pehuenche se ha posicionado como un enclave estratégico para la articulación comercial de las áreas regables pampeanas con el mercado internacional. La ruta provincial Nº 34 se encuentra totalmente asfaltada asegurando una vía de comunicación terrestre fluida; y el transporte de los productos agropecuarios hacia los puertos argentinos del este (Bahía Blanca, San Antonio Este) y chilenos del oeste (Talcahuano y San Vicente). Las políticas públicas nacionales se encuentran dirigidas a exportar productos agroalimentarios regionales, principalmente vinos y frutos secos de alto valor agregado, por lo que se ha establecido una zona franca regional. Como si esto fuera poco, el mercado interno encuentra su consumo en aumento y entre el 30 y 40 % de la producción regional se canaliza en Argentina.

Los municipios de 25 de Mayo, La Adela y el Ente Comunal de Casa de Piedra explican que la magnitud del proyecto original va aumentando las expectativas de concreción: la superficie regable en producción se ha triplicado en los últimos años. Relacionado con el crecimiento del área agrícola, la diversidad tecnológica y productiva agropecuaria se ha expandido a variedades nuevas de frutales, forrajeras y viñedos, así como también en sistemas de producción bovinos, ovinos y caprinos. En los últimos cuatro años, productores de Colonia El Sauzal han comenzado a ejecutar proyectos en torno a la oferta de turismo rural obteniendo resultados alentadores. Las condiciones microeconómicas de las PyMES de la región se ven favorecidas por las políticas provinciales. La incursión en financiamientos a tasas accesibles se expresa en inversiones por parte de los productores agroindustriales en sistemas productivos ecoeficientes. En consecuencia, el consumo de agua y energía se ha mantenido levemente creciente a pesar del gran aumento de superficies con riego.

El Ministerio de Producción en convenio con escuelas secundarias, Estación Experimental Agropecuaria Colonia 25 de Mayo y UNLPam han renovado por quinto año consecutivo el programa de formación sobre capacitaciones formales en temas agropecuarios. Dicho programa se encuentra disponible para niveles medios y universitarios y genera un espacio institucional que, junto a las condiciones agroecológicas zonales, invitan a la radicación de capitales agropecuarios y mano de obra. La favorabilidad del contexto y la consolidación de redes de comunicación entre instituciones ha limitado la competencia del sector agropecuario y petrolero por el trabajo calificado regional. Se establecieron beneficios habitacionales a la mano de obra agropecuaria de las localidades pampeanas ribereñas.

La disponibilidad de agua para las producciones regionales sigue siendo alentadora. El caudal del río Colorado se ha mantenido en los niveles históricos, se han realizado obras y gestiones concretas para promover sistemas de ahorro de agua mediante su reuso. Las investigaciones científicas en el área se han multiplicado con la presencia del INTA en las tres áreas regables y la creación de una nueva Estación Experimental Agropecuaria especializada en producciones pampeanas bajo riego. La UNLPam coordina estudios económicos, sociales y ambientales que han repercutido en el *saber hacer* regional, en el dinamismo comercial y en el uso eficiente de los recursos naturales (principalmente agua). Dichos estudios han logrado el aval y compromiso de la población en acciones concretas: se han desarrollado planificaciones de riegos acorde al caudal, rotaciones y estacionalidad

para los diferentes usos de cultivos agrícolas y mayor valor agregado regional en el sector bovino, ovino y caprino.

Las áreas agrícolas agroecológicamente aptas cuentan con tendido eléctrico disponible para producir. La APE en conjunto con las Cooperativas regionales y el Ministerio de Obras Públicas han venido realizando obras de infraestructura energéticas. Estas acompañaron la demanda del crecimiento exponencial de las actividades agropecuarias. Las extracciones de petróleo mantienen su dinamismo creciente constante. Aportando al desarrollo energético regional, las políticas nacionales favorecieron el desarrollo de energías renovables. Se han incorporado en la región fuentes de energías alternativas: dos huertos solares, dos parques eólicos y tres proyectos de biogás, entre otras insinuaciones de proyectos con biomasa vegetal. En los últimos años se ha disminuido la demanda eléctrica por hectárea de riego logrando sistemas de bombeo más eficientes en su uso. Con la incorporación de las Secciones 3 y 4 del Sistema de Aprovechamiento Múltiple a la actividad agropecuaria, resultado por obras de infraestructura y división de parcelas, el Proyecto Pampeano de las áreas regables de la ribera del río Colorado se encuentra en un 50% de ejecución.

3.4.2. Escenario tendencial: "Afianzado el crecimiento: vendimia y alfalfares"

Las políticas públicas provinciales han seguido alternando vaivenes en las áreas regables del río Colorado. Las principales líneas de financiamiento para inversiones agropecuarias bajo riego se han desarrollado desde el Banco de La Pampa, en coordinación con el Ministerio de Producción. Este financiamiento ha sido aprovechado por productores agroindustriales que arribaron en el SAM 25 de Mayo y en Casa de Piedra, con superficies regables orientadas a la producción vitivinícola. Estas producciones se han establecido y complementado con las producciones forrajeras preexistentes, principalmente en cuestiones logísticas y en el comercio internacional, experimentando una especie de mutualismo sectorial agroalimentario.

La política macroeconómica nacional agroalimentaria se ha parcializado hacia la exportación de productos agropecuarios. La competitividad se ve favorecida a través del mantenimiento constante y sostenido de la depreciación del tipo de cambio nacional. La magnitud del proyecto original ha quedado relegada a pocos actores. La distancia a los centros de consumo internacionales aumenta considerablemente los costos logísticos, por lo que muchas PyMES han visto estancado y desacelerado su crecimiento por falta de escala; en estos últimos años solo han podido incursionar en el mercado interno.

Las inversiones vitivinícolas han aportado un considerable número de capitales agropecuarios gracias a las excelentes condiciones agroecológicas regionales, por lo que en los últimos años al AER Colonia 25 de Mayo y la UNLPam, han orientado sus investigaciones a este cultivo junto con sus cepas y comercialización. El mayor inconveniente que se les ha presentado a los agroindustriales vitivinícolas es la expertiz en la mano de obra local. Se observan hacia Casa de Piedra, muchos trabajadores de provincias vecinas (principalmente Mendoza) y provenientes desde países limítrofes, lo que ha favorecido el crecimiento exponencial de la población del Ente Comunal.

En un esfuerzo de coordinación institucional aislado y no muy frecuente, sigue en vigencia un convenio firmado por la Municipalidad de 25 de

Mayo, Ente Comunal de Casa de Piedra, UNLPam, AER Colonia 25 de Mayo y el Colegio Secundario de 25 de Mayo. Se trata de un programa exitoso de capacitación sobre conocimientos en torno a la vitivinicultura: mantenimiento, poda, cosecha y manipulación del producto. Desde el EPRC y el Ministerio de la Producción se están culminando las obras para la instalación de una bodega con fines sociales. La inversión se realiza para generar una cooperativa vitivinícola que ofrezca salidas comerciales a pequeños productores y PyMES; ya que, vista la expansión de la vid en las áreas, pequeños productores orientan sus inversiones en viñas de menor escala. El proyecto parece ser auspicioso.

La competencia por la mano de obra de las producciones agropecuarias con las producciones petroleras se ha acrecentado y limita el crecimiento de las áreas regables. La diversificación productiva sigue siendo un desafío futuro. Bajo de Los Baguales ha quedado relegado en su desarrollo, solo queda algún que otro emprendimiento hortícola. Algunas políticas de desarrollo turísticos aisladas se encuentran traccionando el poblado de La Adela.

La escasez hídrica que viene afrontando el caudal del río Colorado se ha acentuado preocupando severamente a las autoridades provinciales (Ministerio de la Producción y de Obras Públicas). Por este motivo, se han venido desarrollado diversos estudios en pos de lograr eficiencia a través de la reutilización del recurso. Además, se han comenzado algunas obras en torno al reuso pero aún no se han finalizado.

Aunque el caudal hídrico sigue bajando, las inversiones en energías renovables han seguido su curso de desarrollo ininterrumpido. Con el apoyo de APE y Coospu, se ha logrado el crecimiento constante de energías alternativas en manos de privados. Las áreas regables cuentan con sistemas productivos modelos en eficiencia energética a nivel nacional, utilizando recursos económicos de bajo costo. Las extracciones de petróleo mantienen su dinamismo constante de producción y coexiste con el sector agropecuario.

Debido al gran flujo vehicular regional, se han realizado esfuerzos esporádicos de infraestructura vial en diversos tramos de la ruta provincial n.º 34; pero la obra completa aún no tiene fecha de finalización. El Proyecto Pampeano de las áreas regables de la ribera del río Colorado se encuentra en un 30% de ejecución.

3.4.3. Escenario pesimista: "Agricultura, el arte de saber esperar: rumbo petrolero para el Proyecto pampeano"

Las políticas públicas provinciales sobre las áreas regables del río Colorado pasaron de semi-presentes a estar a punto de disolverse. La Pampa ha tomado rumbos políticos y ejecutivos pasivos; lejos de los recursos hídricos superficiales. El conflicto con Mendoza aún no se ha resuelto y el cauce del sistema Atuel-Salado-Chaileuvú sigue seco. El eventual llenado de la obra Portezuelo del Viento ha traído, en las aguas del río Colorado, impactos en reducción de cantidad (a niveles mínimos históricos de caudal). En este contexto y hace un par de años, el Ministerio de Producción ha tomado la decisión de limitar las funciones del EPRC, quién disminuyó de manera importante sus intervenciones en las áreas regables. Oportunamente se derivaron las tierras fiscales a las Municipalidades de 25 de Mayo y La Adela. La infraestructura del EPRC se ha desatendido y la Secretaría de Recursos Hídricos ha tomado por decreto la mantención de los canales de riego, con muy escaso personal a cargo.

La Municipalidad de 25 de Mayo quedó a cargo de las áreas regables de Casa de Piedra, realizando la liquidación de terrenos que derivó en compras masivas de unos pocos inversores privados. Lejos de invertir en capitales agropecuarios, los compradores han acrecentado el modelo extractivista petrolero, beneficiados por el desarrollo de Vaca Muerta. En Bajo de los Baguales el municipio vendió unos pocos terrenos con fines productivos hortícolas y tiene a la venta otros.

La política agroalimentaria nacional sobre las economías regionales ha sido opaca para las PyMES agroalimentarias. Direccionadas hacia la exportación de productos agrícolas por el tipo de cambio, las PyMES que pudieron integrar su producción han ido reconvirtiendo sus negocios, mejorando sus productos para exportación, pero una gran parte del total ha desaparecido. Las cargas impositivas se plantean como excesivas para la agricultura regional.

La disponibilidad en cantidad y calidad del agua del río Colorado ha venido decreciendo a indicadores alarmantes. Aparte del llenado de la obra Portezuelo del Viento, se han desarrollado focos de contaminación por derrames hidrocarburíferos en Neuquén (aguas arriba en Vaca Muerta) y en propio territorio pampeano. Estas situaciones han generado muchos inconvenientes a las pocas empresas agroindustriales que siguen apostando por el negocio de la alfalfa para exportación. Las producciones agropecuarias no pueden competir con las demandas de mano de obra y los altos salarios que ofrece el sector petrolero, por lo que han visto diezmadas sus producciones.

La falta de control y los casos de corrupción institucionales han degradado las condiciones agroecológicas de la zona, cuestión que ha afectado también a la calidad de agua que consumen los pampeanos del Acueducto del Río Colorado. Esto a generando malestar y falta del recurso en una gran parte de los habitantes de la provincia de La Pampa. En los últimos años el Coirco ha emprendido una tarea sostenida pero muy difícil de controlar por el bajo presupuesto recibido: la gran demanda de infracciones ambientales.

De acuerdo con este contexto, las investigaciones en las áreas regables han volcado sus esfuerzos hacia estudios de impactos ambientales, en un intento por frenar la contaminación. La AER Colonia 25 de Mayo se ha venido desgastando en sus funciones por faltas reiteradas de presupuesto oficial. Por lo tanto, las intervenciones en la producción de conocimientos, en torno al desarrollo de la agricultura y ganadería, han mermado. Los escasos recursos recibidos se destinan a estudios de impacto ambiental sobre las aguas del Colorado. La UNLPam en cambio, ha enfocado sus investigaciones y proyectos en el desarrollo petroquímico de la región, gran parte es financiada mediante estudios de consultoría a las empresas petroleras.

La infraestructura comunicacional se ha desarrollado aguas arriba, haciendo del SAM 25 de Mayo y parte de Casa de Piedra, el sector este del desarrollo petrolero de Vaca Muerta. En este sentido se ha visto favorecido y aumentando el flujo comercial y comunicacional con la provincia de Neuquén. Muchas empresas siderúrgicas se han instalado en 25 de Mayo con el objetivo de proveer infraestructura y servicios a las compañías petroleras.

Las áreas regables de Casa de Piedra y Bajo de los Baguales se encuentran golpeadas por la escasez hídrica y su infraestructura de riego se deteriora año a año. La diversificación tecnológica y productiva, así como las inversiones en capitales agropecuarios carecen de futuro y en la actualidad parecen un relato de ciencia ficción.

El área se sigue sosteniendo con la energía que brinda APE y no se han realizado demasiadas obras en los últimos años, solo el mantenimiento y puesta a punto de las líneas existentes en el SAM 25 de Mayo, por expreso pedido de las compañías petroleras. El Proyecto Pampeano de las áreas regables de la ribera del río Colorado se encuentra en un 15% de ejecución y va decreciendo.

4. DISCUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En el marco del objetivo planteado y la metodología empleada se construyeron tres escenarios prospectivos con diferencias considerables y surgidos de la interrelación entre los resultados del análisis estructural y el análisis de relación de los actores. El escenario optimista "Vida Verde: hacia el desarrollo sustentable de la agricultura bajo riego en La Pampa" plantea que las variables, sus relaciones y objetivos estratégicos llevados a cabo por la relación entre los actores se comportan positivamente. El escenario "Afianzado el crecimiento: vendimia y alfalfares" presenta un comportamiento tendencial de las variables, relaciones y comportamiento de los actores, en tanto el escenario pesimista de las producciones agropecuarias bajo riego "Agricultura, el arte de saber esperar: rumbo petrolero para el Proyecto pampeano" contempla la posición y dinamismo negativo de las variables a futuro y su efecto en las relaciones y el comportamiento de los actores.

El escenario optimista plantea una intervención acelerada y constante de políticas públicas que dan cierta sensación de estabilidad y desarrollo de las áreas regables; los recursos naturales y la migración de la población van acompañando el crecimiento. El escenario tendencial es el que se manifiesta con más posibilidades de ocurrencia a futuro por la validación de los resultados, alrededor del del 80% de los entrevistados que respondieron en segunda instancia, lo manifestaron como el escenario con más posibilidades de ocurrencia a 2030. Este plantea en las áreas regables una eventual explosión en las producciones vitivinícolas, acompañadas por productores agroindustriales de forrajeras (principalmente alfalfa). Se define una poca diversificación agrícola pero un aumento exponencial de población en el Ente Comunal Casa de Piedra. Se espera para este escenario la puesta en producción del 30% del potencial de las áreas regables (unas 20 000 has). Por último, se plantea un escenario de ruptura, en el cual la variable de la represa Portezuelo del Viento en conjunto con la eliminación de las políticas públicas y el avance petrolero, generan estancamiento y decrecimiento en las producciones agropecuarias. El desarrollo del área pasa a ser netamente dependiente de la extractividad hidrocarburífera. En este escenario se contempla un área regable al 15 % (unas 9000 ha) y en decrecimiento.

Durante el desarrollo de este trabajo se plantean múltiples similitudes y diferencias de los resultados planteados con las planificaciones territoriales nacionales, regionales y provinciales desarrolladas hasta la actualidad. En varios trabajos (MPFIPS, 2011, 2013a,b, 2014a,b; MIOPV, 2018) se manifiesta la clara necesidad de articular e integrar la región del río Colorado instalando como eje central de articulación la "ruta del Colorado". Existe gran coincidencia con las planificaciones pampeanas (en torno a la ruta provincial n.º 34) y el objetivo estratégico cuatro planteado para esta investigación. Por otra parte, el MIOPV (2018) en su última actualización del plan estratégico de Argentina, plantea el desarrollo del área regable de Gobernador Duval.

De acuerdo con el árbol de problemas planteado en el MPFIPS (2011) se comparten muchos de los diagnósticos y objetivos estratégicos; entre los más relevantes se destacan: evitar la contaminación hídrica, ampliar la oferta de servicios y potenciar el desarrollo productivo. La SPTIP (2016a) plantea un desarrollo sustentable para la región cuyana y patagónica (norte) que abarcan las áreas regables pampeanas y coinciden en la gran potencialidad de explotación del turismo en el área. Como punto relevante también se anexa la apicultura como una opción sustentable a tener en cuenta en el desarrollo y la diversificación productiva.

El MPFIPS (2013b; 2014 a y b) realiza quizás la planificación más completa orientada sobre el área de estudio, en torno a las dinámicas productivas, sociales y ambientales. A diferencia de lo expuesto por esta investigación (orientado hacia las actividades productivas agrícolas), el centro de los escenarios del MPFIPS son la cohesión, integración y desarrollo social y los objetivos planteados estratégicamente expresan el aprovechamiento y valorización de los recursos y las nuevas alternativas potenciales: mejoras en la calidad de vida; consolidación de la identidad regional; mejoramiento de infraestructura y equipamientos; sustentabilidad de los recursos naturales y; consolidación de la integración regional.

De acuerdo con Sptip (2016c) se plantean muchas similitudes con el escenario pesimista planteado para este trabajo. Las ondas expansivas de crecimiento de población y desarrollo en torno a la producción petrolera comenzarían a partir de año 2021 (Sptip, 2016c). En cuanto a la obra Portezuelo del Viento y en consonancia con el escenario pesimista planteado, la SRHN (2012) destaca la disposición en las planificaciones nacionales sobre la construcción de la represa.

A nivel provincial el CFI (2013) comparte la polarización de desarrollo dispar en la provincia de La Pampa (Este-Oeste), variable que tiende a revertirse en los últimos años. A nivel provincial, el MINP (2014) lanzó objetivos y lineamientos estratégicos en pos de la diversificación de la matriz productiva y el fortalecimiento del desarrollo regional; la propuesta es una fuerte política de atracción de inversiones en las áreas bajo riego; avance de obras de drenaje y energía eléctrica; infraestructura para la Sección II del SAM 25 de Mayo y; la identificación de zonas potencialmente productivas aguas abajo del dique Casa de Piedra, como ejemplo Duval (MINP, 2014). Salvo esta última (identificación de zonas potencialmente productivas), son cuestiones planteadas dentro de los objetivos estratégicos de esta investigación.

De acuerdo con Mamani et al. (2013) es importante la aplicación de políticas diferenciales para los productores de las áreas regables (por ejemplo, mejoras en el acceso al crédito y financiamiento para los pequeños productores, la creación de nuevas cooperativas o grupos de productores para aumentar el poder de negociación y facilitar la gestión comercial) y el fortalecimiento de las instituciones técnicas que se dediquen a capacitar en el manejo y conservación del recurso natural. Estrategias que deben surgir desde la planificación con intereses y objetivos estratégico comunes y en consonancia participativa con la mayor cantidad de actores posibles.

Por último, y resaltando cuestiones metodológicas del trabajo, Esteve et al. (2018), plantea que la metodología basada en cuestionarios participativos de las partes interesadas demuestra ser útil para visualizar a los muchos actores que desempeñan un papel en el campo del área de estudio. Los autores manifiestan que, a pesar del sesgo de los actores, los métodos aplicados ofrecen un medio

para mejorar la comprensión de las complejas interacciones que se manifiestan entre las dinámicas sociales (Esteve et al., 2018).

Los escenarios prospectivos estratégicos elaborados sobre las áreas agrícolas regables del río Colorado en La Pampa, son un resultado de la puesta en marcha de un análisis estratégico bajo una metodología puntual y validada por entrevistas de actores territoriales. Los resultados se proponen como disparadores de reflexión futura para el inicio de un proceso prospectivo estratégico y territorial de participación conjunta entre todos los actores involucrados con el desarrollo agrícola de la ribera del río Colorado en la provincia de La Pampa, Argentina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUMASSANNE, C. y FONTANELLA, D. (2018). *Evolución del área regada mediante pivote central en el sistema de aprovechamiento múltiple de 25 de mayo La Pampa*. Informe para el Ministerio de Producción de la Provincia de La Pampa, Argentina. Recuperado de: https://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-area-regada-mediante-pivote-central-en-el-sistema-de-aprovechamiento-multiple-de-25-de-mayo-la-pampa

BALESTRI, L. y FERRO MORENO, S. (2015). *Estrategia, política y complejidad*. Santa Rosa, Argentina: Universidad Nacional de La Pampa.

BEKCHANOV, M.; SOOD, A.; PINTO, A. y MARC, J. (2017). Systematic Review of Water-Economy Modeling Applications. *Journal of Water Resources Planning and Management, 143*(8). DOI: https://doi.org/10.1061/(ASCE)WR.1943-5452.0000793

BERGER, G. (1964). L'Attitude Prospective. *Management International, 4*(3).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI) (2013). *Estudio Integral de la Provincia de La Pampa y sus Microrregiones. Aportes para el diseño e implementación del Plan Provincial y Microrregional de Desarrollo Territorial*. Recuperado de: http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/estudio-integral-de-la-provincia-de-la-pampa-y-sus-microrregiones-aportes-para-el-diseno-e-implementacion-del-plan-provincial-y-microrregional-de-desarrollo-territorial/

CORPORACIÓN DE FOMENTO DEL VALLE BONAERENSE DEL RÍO COLORADO (Corfo) (2010). *Plan estratégico: modernización del riego en el valle bonaerense del río Colorado*. Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado. Recuperado de: https://corfo.gob.ar/plan-estratco-modernizaciel-riego-en-el-valle-bonaerense-del-rcolorado/

CURARELLO, P.; VITALE, J. y CURARELLO, J. (2016). Prospectiva, territorio y desarrollo: hacia la implementación de un modelo de gestión de la innovación que contribuya a la coconstrucción de tecnologías sociales para la sustentabilidad en la provincia de Catamarca. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, 4*(1), 38-57. Universidad Tecnológica Metropolitana.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (DGEC) (2016*). Anuario Estadístico 2016*. Recuperado de: http://www.estadistica.lapampa.gov.ar/images/Archivos/Anuario2016/Anuario_Estadistico_2016.pdf

DROBNIK, T.; HUBER, R. y GRÊT-REGAMEY, A. (2017). Coupling a settlement growth model with an agro-economic land allocation model for securing ecosystem services provision. *Journal of Environmental Planning and Management, 60*(7), 1127-1152. DOI: https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1197828

DUINKER, P. y GREIG, L. (2007). Scenario analysis in environmental impact assessment: Improving explorations of the future. *Environmental Impact Assessment Review, 27*(3), 206-219. DOI: https://doi.org/10.1016/j.eiar.2006.11.001

ESTEVE, P.; VARELA-ORTEGA, C. y DOWNING, T. (2018). A stakeholder-based assessment of barriers to climate change adaptation in a water-scarce basin in Spain. *Regional Environmental Change, 18*(8), 2505-2517. DOI: https://doi.org/10.1007/s10113-018-1366-y

FERRO MORENO, S. y MARIANO, R. (2018). Análisis estratégico prospectivo de una empresa familiar láctea integrada de la Provincia de La Pampa, Argentina. En *70 años CEPAL. Planificación para el desarrollo con visión de futuro*. Chile: Ilpes. (aprobado. Por publicar).

FERRO MORENO, S.; GILBERTO, S.; VALERDI, M.; GÓMEZ, S.; ZAMPONI, C.; D´ ATRI, A.; GUTIÉRREZ, M. y PIAZZA, M. (2018). *Gestión de proyectos:plan estratégico para el desarrollo de Santa Rosa*. Santa Rosa, Argentina: EdUNLPam.

GOBERT, D.; DOMÍNGUEZ, E. y VERAL, S. (2016). *Escenarios prospectivos del sector español de fabricantes de baldosas*. Sistemas de Inteligencia Competitiva para la Innovación Estratégica (SATIE). Recuperado de: https://www.observatoriomercado.es/wp-content/uploads/2012/09/Escenarios-de-la-ceramica-a-2016.pdf

GODET, M. y DURANCE, P. (2007). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos*. 2.ª edición. *Cuadernos de Lipsor*. San Sebastián, España: Prospektiker.

GODET, M. y DURANCE, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. París, Francia: Unesco.

HERMIDA, J. y SERRA, R. (1989). *Administración y estrategia*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.

HEVIA ARAUJO, O. (2006). *Metodología de escenarios ¿utopía o concreción prospectiva en las ciencias sociales?* Universidad de Cadiz, España. Recuperado de: http://www.geocities.ws/txabidbo/plan/enlace4Tii.htm

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA) (2013). *Proyecto Regional con Enfoque Territorial Gestión de innovación para el desarrollo sustentable de la cuenca del Río Colorado*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Regional La Pampa-San Luis. Anguil, Argentina.

MAMANI, A.; VILLEGAS NIGRA, M.; BEZIC, C.; GAJARDO, O.; AÑAZGO, M.; CAÑÓN, S. y AVILÉS, L. (2013). Sustentabilidad de los sistemas cebolleros en el valle bonaerense del río Colorado (Buenos Aires): el caso de arrendatarios y propietarios. VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Recuperado de: https://www.dropbox.com/sh/vlfj6b8enq910ap/AABEprvY7-n-RNV3Nb3e-Mwmka/Simposio%2007%20-%20Eje%2003%20RECURSOS%20NATURALES%20Y%20MEDIO%20AMBIENTE?dl=0&preview=Mamani1.pdf&subfolder_nav_tracking=1

MARIANO, R. y ROBERTO, Z. (2018). Nivel local caso 4: cuenca del río Colorado en La Pampa: mapas de aptitud de suelos para diferentes cultivos agrícolas. En Z. ROBERTO, M. FARRELL y L. CARREÑO (2018).

Potencialidades de las nuevas tecnologías en el agro pampeano. Anguil, La Pampa, Argentina: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

MEDINA VÁSQUEZ, J.; BECERRA, S. y CASTAÑO, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Serie Manuales 129. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal/Naciones Unidas.

MICHELINI, J. (2010). *Instituciones, capital social y territorio: La Pampa y el dilema del desarrollo de la cuenca del Colorado*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN (MEFPN) (2010). Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial. Subsecretaría de Relaciones con Provincias.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DEL GOBIERNO DE LA PAMPA (MINP) (2014). Plan de Desarrollo Productivo. Una propuesta de mediano plazo con visión de largo plazo. Gobierno de La Pampa. Recuperado de: https://rep.lapampa.edu.ar/repositorio/biblioteca_digital/ministerio_produccion/plan_desarrollo_productivo_231014.pdf

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (MPFIPS) (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. Buenos Aires, Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (MPFIPS) (2013a). Los territorios del futuro. Escenarios prospectivos del territorio argentino y sus regiones hacia el 2026. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Los-territorios-futuro-(abril-2013).pdf

MPFIPS (2013b). Diagnóstico integrado y escenarios de futuro de la región y la cuenca del río Colorado. Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública. Recuperado de: http://consorciohidraulico.com.ar/userfiles/RC1-pla.pdf

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (MPFIPS) (2014a). Plan de Desarrollo Territorial de la Región del Río Colorado Provincias de Buenos Aires, La Pampa, Río Negro, Neuquén y Mendoza. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública. Recuperado de http://consorciohidraulico.com.ar/userfiles/RC3.pdf

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (MPFIPS) (2014b). Plan estratégico territorial de la región del río Colorado. Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_de_la_region_del_rio_colorado_febrero-2014.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA (MIOPV) (2018). *Plan Estratégico Territorial Argentina. Avance 2018* (primera edición ampliada). CABA, Argentina. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf

SCHWARTZ, P. (1996). *The art of the long view: paths to strategic insight for yourself and your company*. Estados Unidos: Crown Business.

SILI, M. (2015). *La región del Colorado. Historia, cultura y paisaje en la frontera*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (SPTIP) (2016a). *Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región Vaca Muerta*. Avance III. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Estudios-estrategicos-para-el-desarrollo-territorial-de-la-region-de-VacaMuerta.pdf

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (SPTIP) (2016b). *Sustentabilidad ambiental de los complejos productivos en Argentina, Región Cuyo. Parte 4*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sustentabilidad-ambiental-de-los-c_3.pdf

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (SPTIP) (2016c). *Sustentabilidad Ambiental de los Complejos Productivos en Argentina, Patagonia Norte.* Parte 6. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sustentabilidad-ambiental-de-los-c_5.pdf

SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS DE LA NACIÓN (SRHN) (2012). Política Hídrica Programa Nacional de Obras Hidroeléctricas 2025. Recuperado de: http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1303.pdf

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, 7(2): 70-88, 2019

PODER POPULAR, MOVIMIENTOS SOCIALES Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN CHILE: ENTRE LA PERSISTENCIA DEL PASADO Y LA IRRUPCIÓN DEL PRESENTE

PODER POPULAR, SOCIAL MOVEMENTS AND CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP IN CHILE: BETWEEN THE PERSISTENCE OF THE PAST AND THE IRRUPTION OF THE PRESENT

autor
Ulises Cárcamo *

Artículo recibido el 22 noviembre 2018
y aceptado el 3 de mayo del 2019

RESUMEN

La movilización motivada por demandas originadas en la base social, ocurridas en Chile en las últimas dos décadas, permite sustentar diversas visiones sobre el rol dinamizador que estas manifestaciones colectivas ejercen, los intereses que mantienen, así como también las repercusiones teóricas y prácticas que se generan sobre esta nueva forma de construcción de ciudadanía. El presente trabajo aborda algunos elementos sobre este tema, relacionando cambios y continuidades entre la experiencia del Poder Popular y los nuevos movimientos sociales.

PALABRAS CLAVE: Poder Popular, actores sociales, movimientos sociales, redes sociales, ciudadanía.

ABSTRACT

The mobilization motivated by demands originated in the social base, which occurred in Chile in the last two decades, allows to sustain diverse visions about the dynamizing role that these collective manifestations exert, the interests that they maintain, as well as the theoretical and practical repercussions that are generated on this new way of building citizenship This work addresses some elements on this subject relating changes and continuities between what happened in the experience of Popular Power with that of the new social movements.

KEY WORDS: Popular Power, social actors, social movements, social networks, citizenship.

* Doctor en Historia c/m Historia de Chile por la Universidad de Chile. Profesor asociado de la Universidad de Chile y académico del Departamento de Ciencias Históricas de dicha casa de estudios. Correo electrónico: ucarcamo@u.uchile.cl.
ORCID: 0000-0002-2112-4681.

INTRODUCCIÓN

Los *movimientos sociales* en muchas ocasiones se han homologado a los procesos de movilización de agrupaciones obreras y campesinas, lo que implica directamente una inconsistencia en cuanto a los elementos definitorios, pues con esta relación no se describen ni genética ni procesualmente. Incluso, en la actualidad, se verifica el uso de esta designación para asociar expresiones públicas que adquieren las agrupaciones feministas, juveniles, estudiantiles, indigenistas, de minorías sexuales, etc., todo lo cual tiende a dispersar aún más el radio de significación que debiera adquirir esta denominación.

La expresión *nuevos movimientos sociales* se fue instalando en el lenguaje académico a medida que sectores sociales no hegemónicos, en Europa occidental y Norteamérica, a contar de la década de 1960, fueron desarrollando acciones colectivas en pos de hacer visible su sentir sobre los asuntos públicos, manifestaciones que fueron convertidas en objeto de estudio por parte de las ciencias sociales en la década siguiente (Laraña, 1999).

Paralelamente, el fervor revolucionario latinoamericano posibilitaba que algunos movimientos asumieran el concepto de *vanguardia*; es decir, pequeñas agrupaciones *elegidas* conducían a las masas en el proceso de asalto contra el poder y el aparato estatal. A modo de ejemplo, Ernesto Guevara, en su publicación *El Cuadro, columna vertebral de la Revolución*, aparecido en la revista Cuba Socialista en septiembre de 1962, indicaba que para llevar a cabo la revolución era preciso contar con una organización de cuadros; es decir, militantes con un nivel de desarrollo político e ideológico que les permitiera interpretar las orientaciones emanadas de la vanguardia revolucionaria, hacerlas suyas y transmitirlas a las masas para que estas las concretizaran en acciones políticas directas.

En consecuencia, en este contexto de anhelos de transformación social, de carácter paternalista, en el que, según el concepto liberal decimonónico, el Estado debería ser el encargado de prestar asistencia y ayuda a la población para superar las tensiones y alcanzar el bienestar común, surgieron nuevas concepciones en torno al acontecer social.

Para el caso de Chile, las expresiones colectivas originadas en la base social alcanzaron gran notoriedad durante la experiencia política del gobierno de la Unidad Popular, cuando los anhelos de democratización y participación se materializaron en diversas formas de asociatividad, diferentes a las ya establecidas, configurando un fenómeno que fue conocido como Poder Popular.

En las últimas dos décadas, el incremento de las demandas de participación por parte de diversos sectores de la ciudadanía permite preguntarse acerca de si es posible establecer una analogía, tanto en su forma como en su contenido, entre lo ocurrido a comienzos de la década de 1970 y el desarrollo de las expresiones ciudadanas colectivas del último tiempo.

En términos procedimentales, se propone establecer la relación entre un marco de síntesis teórico y un examen desde el punto de vista histórico para realizar una breve aproximación comparativa entre los propósitos de la experiencia del Poder Popular y aquellos contenidos en las acciones de los nuevos movimientos sociales.

En términos de estructura, la problemática ya señalada será abordada mediante el desarrollo de un objetivo general: comprender la persistencia temporal de la demanda de una construcción

democrática de base con poder no delegado, sino como herramienta fundamental de la participación ciudadana. Para lograr lo anterior se plantean tres objetivos específicos que servirán de estructura para las tres secciones principales de este trabajo, a saber: primero, identificar diversas categorías teóricas con los que se ha tratado el tema de los movimientos sociales.; segundo, distinguir y analizar la experiencia del Poder Popular en Chile; tercero, reconocer las características contenidas en la asociatividad de los nuevos movimientos sociales chilenos.

1. MOVIMIENTOS, INDIVIDUOS Y ACTORES SOCIALES

Una concepción predominante en los analistas políticos contemporáneos respecto del Estado, deriva de la concepción weberiana que lo caracteriza como "una relación de dominación de hombres sobre hombres, basada en el uso de la violencia legítima" (Weber, 2001, p. 95).

Como un ejemplo de lo anterior, se puede recordar al movimiento de lucha por los derechos civiles en los Estados Unidos de América, el que, si bien puede entenderse como único desde el punto de vista de la crítica al racismo predominante, fue absolutamente variado y múltiple en cuanto a las colectividades participantes (Laraña, 1999).

Este movimiento procuraba alcanzar una igualdad jurídica dentro del Estado norteamericano para aquellos que no la tenían, por lo que desde el punto de vista del poder no constituía una gran amenaza vital, pues se contradecía en lo fundamental el sustento social. Sin embargo, venía a subvertir las normas de convivencia. Lo novedoso de este tipo de movimiento fue que las acciones de masas tendieron a reemplazar las acciones legales tradicionales, provocando una ruptura en los dispositivos de disciplinamiento implementados en aquel país.

De igual manera ocurrió con las agrupaciones que protestaron contra la participación estadounidense en la Guerra de Vietnam, más específicamente contra las determinaciones adoptadas por el gobierno de Estados Unidos. En ambos casos, no primó en ningún sentido la teoría socialista revolucionaria, en cualquiera de sus versiones, sino, por el contrario, las prácticas sociales de descontento que configuraron una dinámica relacionada con situaciones precisas que potenciaron la identidad grupal de los involucrados.

Conjeturando desde la sociología, Charles Tilly observa que el movimiento social es el resultado de la conjunción de tres variables en forma sincrónica, a saber: el esfuerzo de la base social por trasladar en forma directa a las autoridades pertinentes las reivindicaciones colectivas sin mediación de agentes intermedios; el uso combinado de acciones sociales de masas con contenido político como marchas, mítines, uso de propaganda, declaraciones, etc.; manifestaciones públicas de unidad y compromiso con las demandas de parte de los actores involucrados (Tilly y Wood, 2010).

En la visibilidad de los movimientos sociales, se pueden distinguir de otras formas de conducta y actitudes colectivas que frecuentemente se expresan como manifestación de masas por el nivel de organización y coordinación interna; por el intento deliberado de cambiar o modificar el estado actual del orden social; y como proyección relativamente duradera en el tiempo.

En consecuencia, considerando la realidad temporal y espacial en que se producen, se puede observar que movimientos con apariencias similares pueden

tener concreciones muy diversas dependiendo de los contextos socioculturales en que se gesten. Al respecto, un ejemplo de esta aparente relación de unidad y diversidad entre los movimientos sociales lo constituye la emergencia de diversos movimientos indigenistas en América Latina, los que, si bien comparten algunos elementos comunes, presentan diferencias establecidas desde la localidad que hacen que, sobre la base de la heterogeneidad existente, no tengan mucha relación entre ellos.

Es importante destacar que no siempre la promoción de acciones sociales tiende a proyectar una modificación radical del orden establecido por medio de innovaciones institucionales, sino que muchas veces las conductas de ciertos movimientos obedecen al interés de preservar ciertos elementos sociales. Tal fue el caso del movimiento de *Los Cristeros* que, desarrollado entre 1926 y 1929, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, sin duda fue motivado principalmente por el control que pretendía efectuar el Estado sobre el culto religioso católico.

Ahora bien, el debate acerca de los movimientos sociales continúa conservando, en la actualidad, la misma intensidad que antaño acerca de su conceptualización, por lo que han debido precisarse los términos utilizados con frecuencia para ahondar de mejor manera en el análisis de la realidad observada.

Adquiere pleno sentido, entonces, la reflexión realizada en una convulsionada década de 1980, que indicaba que "quizás sea la hora de repensar los movimientos sociales desde otra perspectiva: no se trataría solamente de nuevas formas de hacer política, sino de nuevas formas de relaciones y de organización social; lo que se estaría transformando o engendrando es una sociedad, más que una política nueva" (Calderón y Jelin, 1987, p. 177). De esa forma, lo que cabe comprender no es la referencia ideológica a la que responden los movimientos sociales, sino más bien su consistencia interna para observar las nuevas formas que adquieren las relaciones sociales y, por tanto, la representación social de la realidad.

Una categoría fundamental para comprender lo anteriormente señalado es la de *individuo social* con la que ya Marx se refería al protagonista de la transformación radical de la realidad, pues en sí mismo contendría todas las contradicciones antagónicas del sistema social, las que solo se podrían resolver con una liberación revolucionaria al modificar el escenario material en que se desarrolla (Marx, 1972). El individuo, por tanto, es poseedor de una subjetividad que permite diferenciarlo de los demás componentes, grupos primario y secundario en los que participa. Por definición, en esencia, representa la particularidad opuesta a la universalidad generalista.

El problema de la colectividad, en tanto que tal, adquiere una dimensión nueva, pues el ideal que se encuentra como premisa axiomática de este tipo de discurso establece que los individuos al entrar en contacto con lo colectivo, pueden desarrollar sus potencialidades de manera plena, lo que equivale a decir contemporáneamente que en la medida en que cada individuo asuma su propio discurso, en propiedad, logrará poseer la libertad necesaria para construirse a sí mismo en relación con los demás.

Desde el colectivismo metodológico de la visión marxista de la sociedad, el individuo social, entonces, no constituiría la causa primera del devenir histórico, sino más bien el elemento central de la creación colectiva denominada *clase*, y sería la contradicción de clases lo que posibilita el movimiento de las subjetividades que enriquece las miradas colectivas y suscita de manera socializada las pertenencias y las identidades grupales,

convirtiendo a las clases en protagonistas de su propia historia.

El individuo adquiere, desde esta posición, un valor histórico en tanto efectúa un aporte nivelador al colectivo del que forma parte, pues en solitario posee variadas limitantes que imposibilitan una transformación social concreta y trascendente. En este sentido es que se entiende a los líderes sociales surgidos de las organizaciones populares.

Otro de los términos que se acostumbra a involucrar en el análisis social es el de *actor social*. Esta categoría se vincula, de cierta manera, con el individualismo metodológico weberiano, en tanto que un actor puede ser un individuo, un grupo, un colectivo o, más contemporáneamente, una red. Pero, fundamentalmente, el actor se define por su posición o el espacio que ocupa dentro de la sociedad, en la medida en que es generador y receptor de múltiples relaciones sociales, por lo que el análisis del movimiento social no puede quedar reducido solo a las relaciones de clases.

Es así como la identidad y los proyectos de futuro desempeñan un papel muy importante en la configuración de los actores sociales, pues el autorreconocimiento tiende a generar una representación grupal sobre el mundo y a establecer un discurso político que puede ser legitimador o contestatario respecto del ejercicio del poder; más aún, puede determinar incluso que el actor postule y defienda una visión particular del funcionamiento social, movilizando las potencialidades que entrega el entorno para la consecución de un objetivo determinado.

De esta manera, las manifestaciones guiadas por actores sociales están mediatizadas por las interpretaciones que desarrollan sobre la realidad circundante, en las que se involucran las expectativas sobre lo posible, lo deseable y lo realizable, todo lo cual conduce al diseño y fortalecimiento de conductas estratégicas que se expresan fundamentalmente en acciones colectivas que, al perdurar, se transforman en prácticas sociales que pueden resultar adaptativas y tendientes a conservar el orden existente, o bien innovativas y transformadoras.

Cabe precisar que, desde la comprensión teórica, las acciones colectivas poseen un carácter dinámico producto de que involucran a diferentes individuos y actores en defensa de intereses comunes, motivando el desarrollo de procesos de identificación grupal por medio de la articulación de demandas sociales que otorgan sentido identitario (Neveu, 2002). Dichas acciones estarían caracterizadas, entre otros elementos, por la estructura y organización informal de sus participantes y por la percepción de la movilización como un medio de influencia sobre el poder.

Como ejemplo de este tipo de prácticas sociales, podemos señalar la experiencia de las ollas comunes en diversos sectores poblacionales desposeídos de Chile en los años de crisis social en la década de 1980, cuando, en un contexto de neoliberalización del Estado, comenzó a aparecer una lógica comunitaria de sobrevivencia que sugería la existencia de un grupo autorreconocido en la homogeneidad de su precariedad y que, sobre la base del establecimiento de lazos de solidaridad activa, pudieron efectuar una suerte de resistencia al discurso destructivo y marginador imperante.

Cabe observar que, si bien en distintos momentos de la historia de Chile existieron diversas situaciones que suscitaron la organización de ollas comunes, tales como huelgas o crisis económicas, la diferencia con lo ocurrido durante la dictadura encabezada por Augusto Pinochet adquirió carac-

terísticas singulares en el período señalado debido a un contexto histórico de gran empobrecimiento e intensa represión (Hardy, 1986).

De igual manera, pudiera ser examinado el fenómeno de los diversos comités de cesantes y allegados, los que en su momento representaron una fuerza social y reivindicativa de gran repercusión política en el acontecer nacional. A pesar de la distancia temporal, la experiencia de esos años encuentra eco, aunque de manera confusa y retorcida, en las organizaciones populares que surgieron hacia finales del período presidencial de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), en algunas localidades de la Región del Biobío, particularmente en Talcahuano y San Pedro de la Paz, como resultado de la aplicación de las estrategias de crecimiento económico regional cuya implementación no consideró la relación entre empresa y sociedad.

Cabe recordar que, para hacer frente al déficit habitacional, el gobierno había impulsado el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, para lo cual era requisito que los postulantes se agrupasen y, junto a una entidad organizadora, desarrollasen un proyecto habitacional (Ravinet, 2004). Sin embargo, esta medida gubernamental no logró dar satisfacción al conjunto de los necesitados.

Resulta válido, entonces, recordar que "este actor social tiene la vocación de influir sobre su destino, de transformar la vida social en la cual está inserto" (Salazar y Pinto, 1999, p. 93). De esta manera, en el devenir histórico chileno los sujetos sociales, en tanto actores, han logrado superponerse a las realidades discursivas impulsadas por los administradores del poder estatal, siendo capaces de establecer canales y cursos de acción que les son propios.

Es posible apreciar que el modo clásico de tratar a los movimientos sociales, como expresión práctica de la lucha de la clase obrera, resulta desde un punto de vista teórico algo insuficiente en cuanto a su claridad conceptual.

La actual elite política dirigente en Chile se esforzó, particularmente durante el primer gobierno de Michelle Bachelet Jeria, en aclarar el concepto fundamental que permitía sostener y legitimar su accionar político frente a las demandas sociales, cual era el de *democracia participativa*. Así, por ejemplo, el Partido Socialista de Chile logró establecer como propuesta para el debate de su XXIX Congreso, en julio del año 2011, el tema de la democracia participativa al reconocer que la gente pedía más participación en las decisiones y control de los Estados.

Bajo esta categoría, en el discurso de la élite política se justificó la participación electoral al mismo tiempo que se pretendió, de manera razonable y atractiva, generar la imagen seductora de la participación ciudadana dentro de la gestión estatal, la que bajo una supuesta transparencia permitiría acoger las demandas sociales y buscar la mejor forma posible de satisfacción. No obstante, el ciudadano no apareció en la gestión de sus propias soluciones, sino, por el contrario, más bien constituyó un recurso ficcional que desvió la atención de los fundamentos específicos de las demandas de la base social.

Probablemente, detrás de estos procederes se encuentre aún el desconocimiento sobre las dinámicas de los movimientos sociales que subvierten y atentan contra lo normalmente establecido, tal y como ocurrió con las prácticas de Poder Popular hace ya más de 45 años, dado que históricamente la sociedad civil no fue llamada a cumplir un rol activo en la construcción de la democracia después del término de la Dictadura.

Al respecto, el analista político Patricio Navia expresó en La Tercera el 1 de julio de 2006, la necesidad que tenía el gobierno de entonces de alejarse del "fantasma del Poder Popular" pues este constituía un verdadero menosprecio y consituiría un grave error de la izquierda volver a considerar como válida esta experiencia. Estas aseveraciones fueron realizadas en un contexto de creciente movilización de estudiantes secundarios que fue conocida popularmente a través de los medios de prensa como *revolución pingüina* y que tuvo gran impacto en la opinión pública.

1.1. El Poder Popular: una práctica autoconstruida

Si asumimos que el poder es una realidad propia de las relaciones humanas, sobre todo al ser estas tanto sociales como políticas, en concordancia, el poder se construye en la medida que se construyen los sujetos, por lo que crear poder popular involucra crear nuevas relaciones humanas, nuevas relaciones sociales y, en consecuencia, nuevas relaciones políticas.

Para construir una reflexión sobre el Poder Popular, resulta pertinente, en primer lugar, aclarar algunas versiones sobre el concepto de política sobre las cuales se establecerá el análisis de las prácticas antes dichas.

En términos clásicos, la política puede ser concebida como "una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la Historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez" (Weber, 1979, p. 178). Este punto de vista permite comprender que dentro de los objetivos de la práctica política perfectamente se puede encontrar la destrucción, neutralización o consolidación de la estructura del poder, los medios y modos de dominación.

Complementariamente, Bobbio, señala que el poder es

> la capacidad de obrar, de producir efectos; y puede ser referida ya sea a individuos o seres humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza [...] Entendido en sentido específicamente social [...] se precisa y se convierte, en la genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre de determinar la conducta del hombre: poder del hombre sobre el hombre. El hombre no es sólo el sujeto sino también el objeto del poder (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 2005, 1190).

Si hacemos caso de lo anterior, se puede concebir que la base contextual del ejercicio del poder radica esencialmente en la desigualdad.

Hacia fines de la década de 1960, muchos sectores de opinión y diversas organizaciones sociales y políticas en Chile insistían en hablar de tomar o asaltar el poder y, en función de esas premisas, establecían y desarrollaban sus acciones, como si el poder se encontrase localizado en alguna parte o fuera una condición inmanente de algún cargo o posicionamiento institucionalmente definido. Esta visión se encontraba en el discurso político sostenido por la Unidad Popular durante su campaña electoral.

Luego, ya siendo gobierno y ante la desilusión de no conseguir respuestas a sus demandas urgentes e inmediatas, en diversos sectores de la base social comenzó a adquirir fuerza la idea de construir poder, indicando claramente que la actividad política se concebía como un proceso que va de lo más

pequeño a lo más grande, de lo más simple a lo más complejo y desde abajo hacia arriba. De esta manera, la construcción de poder popular implicaba definir qué tipo de dinámicas, de mecanismos, de estructuras debían desarrollarse para que el pueblo terminara imponiendo sus intereses, sus objetivos y su proyecto.

Así, el hacer política verdaderamente transformadora implicaba la disposición a transgredir el orden existente, romper las reglas que estructuraba la sociedad y, en consecuencia, generar nuevas fórmulas de organización y participación social que, en mayor o menor grado, se opondrían a los espacios permitidos por la estructura estatal. Por consiguiente, la construcción del Poder Popular implicaba la destrucción de la hegemonía del poder dominante.

La relación de lo reivindicativo de los sectores populares con la esfera política dominante pasaba necesariamente por el papel desempeñado por organizaciones mediadoras como los sindicatos y los partidos. Sin embargo, como estos últimos no garantizaban la oposición a las formas de dominación imperante y, por tanto, la posibilidad real de emancipación de las condiciones reproductoras de desmedro, se desarrolló la necesidad de ir constituyendo poder desde abajo con la consecuente generación de escenarios de conflicto.

La dificultad del proceso de construcción de poder radicaba en convertir la acción cotidiana en parte de un proceso de concientización política, lo que sin duda generaba autonomización del movimiento social respecto de un mediador, alterando la dinámica de sustentación del orden social.

Ahora bien, el concepto de Poder Popular utilizado en Chile fue difundido durante el gobierno de la Unidad Popular cuando una coalición de partidos con representatividad popular, al hacerse cargo de la administración del Estado, debía enfrentarse a la satisfacción de las demandas populares.

Cuando triunfa la Unidad Popular y Salvador Allende accede al Poder Ejecutivo, "nos encontramos frente a conceptualizaciones del Estado y del Poder, que se inscriben en el horizonte ideológico del leninismo. Así, se conceptualiza al Poder, como un ente físico e institucional, materializado en el Estado y sus aparatos especializados" (Cancino, 1988, p. 121). Esto implicaba que se tratase de un poder apto para ser conquistado mediante una ocupación y un copamiento progresivo hasta culminar con la apropiación total del Estado. Así, solo de esa manera, el poder jurídico lograba convertirse en poder político.

A la distancia, José Cademártori Invernizzi, militante comunista y ministro del gobierno de la Unidad Popular, reflexionó sobre este asunto, afirmando en el Diario El Siglo, el 27 de agosto de 2008, que:

> El Poder Popular se concebía como parte integrante y no como antagónico o rival del gobierno popular. El Programa de la UP perseguía establecer los cimientos de una sociedad socialista en democracia; es decir, en consulta y respeto a la voluntad popular. Ni los comunistas ni ningún otro sector dentro de la UP, ni menos Allende, pensaban en imitar el modelo soviético, yugoslavo, cubano o de otro país. Nos basábamos en nuestra historia y nuestras tradiciones.

Consecuentemente con el programa de gobierno, durante la Unidad Popular se estimuló la participación de los diversos sectores sociales en la gestión del país. Así, se desarrollaron los Consejos de Administración y los Comités de Vigilancia de la producción. También se crearon los Consejos

Campesinos para canalizar la participación de los campesinos en el proceso de Reforma Agraria, las Juntas de Abastecimiento y Precios para combatir la especulación y el acaparamiento y mejorar la distribución de los productos. Del mismo modo, se desarrolló ampliamente la participación de los pobladores a través de las Juntas de Vecinos, Centros de Madres y organismos culturales. Se generalizaron los trabajos voluntarios entre la juventud, los estudiantes, y también entre los trabajadores, destinándose horas de descanso a tareas productivas o de servicios. Estas eran las expresiones del Poder Popular en su versión oficial.

Sin embargo, poco tiempo después de haber asumido la Unidad Popular la administración del Estado, el concepto de Poder Popular cobró una connotación muy distinta al interior de la coalición gobernante, en un sector del Partido Socialista, en el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria), en la Izquierda Cristiana y, particularmente, se hizo llamativa en los planteamientos del Movimiento de Izquierda Revolucionaria que, desde fuera de la Unidad Popular, cuestionaba el rol desempeñado por el Estado en este proceso, planteando una estrategia alternativa y privilegiando el ejercicio directo del poder por parte de la población.

El tema del poder se planteaba desde estos sectores más radicalizados como una especie de contrapoder (Negri, 2004), es decir una mera resistencia al marco jurídico institucional vigente, el que según el diagnóstico solo favorecía al mantenimiento de la dominación de clase por parte de los sectores oligárquicos chilenos, por lo que se asumía correcta la actitud insurreccional en miras a la potencialización del cambio.

En consecuencia, el término Poder Popular planteaba una redefinición conceptual y práctica de la democracia, ya que los sectores populares organizados eran los que realizarían un ejercicio directo de ella, en oposición al modelo liberal que planteaba la representatividad como el mecanismo óptimo del funcionamiento político del país.

Detrás de esta concepción se encuentran los principios básicos de la alienación y de la enajenación del producto originado por el esfuerzo del trabajo, pues de manera análoga a la producción de bienes y servicios, la democracia representativa enajenaba al sujeto de su responsabilidad política, anulando su capacidad de acción al no mantener una relación directa con el poder gestado a partir del ejercicio de su voluntad.

El propósito de desarrollar el Poder Popular, entonces, consistía en generar una revolución desde la base y no desde la superestructura, vale decir una transformación protagonizada y dirigida por los propios sectores populares, más que por los partidos políticos que se arrogaban su representación (Pinto, 2005).

Este tipo de práctica de autogestión no habría sido repentina ni desconocida en los sectores populares chilenos, pues, por el contrario, encuentra su antecedente inmediato en las tomas de terrenos y organización de campamentos llevados a cabo desde fines de la década de 1950 (Salazar y Pinto, 1999).

Un ejemplo de lo anterior lo constituyó la acción de toma de terreno, el 8 de mayo de 1970, por parte de un grupo de más de 400 familias, en el fundo San Miguel, en Talcahuano, de propiedad de Carlos Macera Dellarossa, lo que dio origen al campamento *Lenin*, el que se convirtió en un fuerte foco de agitación poblacional durante el gobierno de la Unidad Popular, reconocido incluso por la prensa local.

Cabe mencionar que en las tomas de terreno se

gestionaban mecanismos de formación política, de autodefensa y de organización de trabajos comunitarios. Sobre la base de este campamento, más unas organizaciones de trabajadores locales, se postuló la creación del denominado *Comando Comunal Asmar*.

En el ámbito de la producción, a mediados de 1972, diversas organizaciones de trabajadores ya estaban a cargo de más de mil establecimientos productivos, generando así el concepto de Cordón Industrial. Del mismo modo, en el ámbito rural surgieron *Consejos Comunales Campesinos* como mecanismos de autogestión, y en el ámbito urbano aparecieron los *Comandos Comunales*, formados por representantes de sindicatos, cordones industriales, juntas de abastecimiento y precios, juntas de vecinos y otras organizaciones populares.

Esta forma de coordinación alcanzó una gran notoriedad y reflejó una práctica que se estaba generalizando al margen del canónico orden establecido por las disposiciones constitucionales. De esta manera el Secretario General del MIR, Miguel Enríquez Espinosa, se refería a ellas en su discurso pronunciado en el Teatro Caupolicán el 17 de julio de 1973:

Los trabajadores están construyendo en las comunas sus propias instituciones de clase; los Comandos Comunales, órganos del Poder Popular que se fortalece día a día, y lo seguirán haciendo lo acepten o no lo acepten los vacilantes y reclamen lo que reclamen los reaccionarios (Ahumada y Naranjo, 2004, p. 179).

Las anteriores afirmaciones tienen su antecedente inmediato en la convocatoria que, en julio de 1972, realizara el MIR en orden a constituir la Asamblea del Pueblo en Concepción. En dicho evento se retomó la idea contenida en el Programa de la Unidad de que la soberanía nacional debería residir en la Asamblea del Pueblo como órgano superior de poder al interior del Estado, lo que conllevaría a la inclusión masiva de pueblo en la gestión estatal. Se apelaba así a la construcción de órganos de poder en la base social.

Si bien la Unidad Popular había elaborado un programa que contemplaba una serie de transformaciones estructurales, tanto en el Estado como en la sociedad chilena, carecía de una estrategia que le permitiera avanzar hacia la conquista del poder total, pues se encontraba entrampado en el orden jurídico constitucional vigente.

Para dar cuenta de la imposibilidad de dar real solución a las demandas populares, y de la crisis económica que comenzó a desarrollarse en 1972, los administradores del Estado no apelaron al freno que les imponía el marco legal vigente, sino más bien a la serie de desavenencias que existían al interior de los grupos gobernantes. Así, por ejemplo, se argumentó que las causas del estado de situación obedecían a una desinteligencia de haber transado, la Unidad Popular, un marco de legalidad con el Partido Demócrata Cristiano y, a su vez, a la indisposición de seguir buscando acuerdo por parte del Partido Socialista (Corvalán, 2003).

Por otra parte, se percibía que lo ocurrido con la Asamblea del Pueblo era manifestación de una tendencia que consideraba que las posibilidades de cambio estructural y de cumplimiento de las esperanzas populares estaban agotadas, por lo que el gobierno no merecía llamarse revolucionario, sino más bien reformista (Corvalán, 1997).

Para continuar con esta reflexión, es preciso tener en consideración que la lucha política enfrenta creencias y opiniones y, de este modo, llega a su punto más candente cuando se hace ideológica,

pues levanta a las masas, toma aspectos románticos y a veces totalitarios, capaces de exaltar las imaginaciones. Pero, en la medida en que se constituye como razón de lucha, no puede triunfar sino por los medios de la potencia política que realicen los grupos en pugna.

Así, en el terreno ideológico, gradualmente comenzó a cuestionarse tanto el rol de los mediadores frente a las transformaciones del Estado, como también la estrategia revolucionaria utilizada para producir un cambio en el orden social existente.

Resulta pertinente considerar que el presidente Allende en más de una oportunidad se había referido al Poder Popular como una construcción desde el Estado. Fue así como en la celebración del día internacional del trabajo de 1971 pronunció un discurso en la Plaza Bulnes declarando que:

> Fortalecer el Poder Popular y consolidarlo significa hacer más poderosos los sindicatos con una nueva conciencia, la conciencia de que son un pilar fundamental del Gobierno [...] Fortalecer el Poder Popular significa organizar la movilización del pueblo, pero no tan sólo para los eventos electorales; movilizarlo diariamente porque el enfrentamiento de clases se produce todos los días, a todas horas, minuto a minuto. Y hay que tener conciencia de ello (Allende, 1989, p. 67).

Al margen de la discusión de si la Asamblea fue un hito de gran representatividad popular o bien constituyó un hecho que marcó las movilizaciones sociales futuras, sin duda se puso en evidencia la confrontación ideológica existente y, por tanto, se trató de la manifestación de una crisis de autoridad que comenzaba a desarrollarse en el país, lo que implicó que muchas organizaciones de base comenzaran a diseñar caminos autónomos y al margen de las directrices de la Unidad Popular. En tal sentido, se llamó a la defensa de las industrias y los fundos en manos de los trabajadores.

La radicalización de la actividad política y la pugna ideológica derivó en que, entre otras medidas, se promulgara la Ley 17.798 en agosto de 1972. Dicha normativa legal pretendía regular la tenencia de armas y explosivos, por lo que, si bien pretendía conservar el orden público, en la práctica también comenzaba a regular el desarrollo de diversas instancias de Poder Popular alternativo, otorgando facultades de control a las Fuerzas Armadas. Paradojalmente, esta ley generada durante el gobierno de la Unidad Popular va a ser uno de los argumentos legales que va a utilizar la Dictadura encabezada por Augusto Pinochet para neutralizar a miles de opositores e instaurar un verdadero régimen de represión selectiva.

Estas experiencias revelan que se puso en tela de juicio el rol de las denominadas vanguardias revolucionarias y, por lo tanto, la vigencia de la idea de una sociedad de masas que debía ser conducida por un cuerpo privilegiado hacia la consecución de una serie de demandas, las que en última instancia debían ser resueltas por el Estado.

En consecuencia, es posible afirmar que durante la Unidad Popular comenzó a brotar la idea de que los propios sectores sociales son capaces de autogestionarse y encauzar diversos mecanismos de acción con miras a la construcción de soluciones propias y de manera autónoma para sus problemas urgentes.

Tiempo más tarde, al analizar lo ocurrido en el período de la Unidad Popular, se observará que algunos intelectuales optaron por una nueva forma de concebir el poder como una asociación en red, principalmente gracias a la influencia de Foucault cuando afirma que:

> El poder tiene que ser analizado como algo que

> circula, o más bien, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado ni allí ni aquí, no está nunca en las manos de algunos, no es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, si se ejercita a través de una organización reticular (Foucault, 1979, p. 144).

Así, el Poder Popular puede ser interpretado como algo fuera del Estado y que, al no ser observado debidamente, se descuidó en su configuración y en su correlación con la estrategia encabezada por la Unidad Popular.

1.2 Nuevas demandas, nuevas asociatividades

En la actualidad, ya no es posible concebir de manera general a la democracia como un modelo estático y meramente volitivo que debe ser impuesto por un grupo supuestamente representativo de una mayoría, que ha delegado la responsabilidad de sus actos sobre la base de un criterio de entrega de autoridad a través de un mecanismo electoral. Es así como la formalidad legal y la acción superestructural del Estado tienden a neutralizar las instancias de integración de los procesos sociales y, por lo tanto, a desdibujar la democracia como un proceso histórico de creación constante (Lechner, 2002).

La clásica relación entre demandas sociales y Estado ya no puede ser analizada sobre la base de teorías de sustentación del poder en tanto gobierno, pues los sectores involucrados tienen sus propias dinámicas de existencia y de interrelación.

La vida social contemporánea se sustenta, principalmente, en la conformación de diversos vínculos asociativos que adoptan la forma de redes; es decir, un conjunto de relaciones de carácter informal que difieren notablemente de las establecidas de manera normativa en los grupos y organizaciones socialmente aceptados.

Las redes sociales, entendidas como un conjunto de actores vinculados por una serie de relaciones, se establecen principalmente a través de elementos subjetivos, tales como afectos, amistad, comunión de valores, historias comunes, etc. Todos estos elementos actúan sobre la memoria, permitiendo desarrollar rasgos asociativos e identitarios que operan como espacios virtuales de pertenencia. Así, por ejemplo, es posible acceder a esos mundos a través de diversos rótulos, tales como la generación de los años ochenta, los actores secundarios y las comunidades cristianas de base, entre otros.

Detrás de esta configuración de redes asociativas se halla, además, un discurso de franca participación y de ejercicio libre de los derechos. Quizás ese sea el elemento fundante: la noción de pertenencia a la red, la plena capacidad de autonomía y validez que poseen las personas debido a su accionar; dicho de otro modo, la forma en que dejan de ser parte de la masa y adquieren las características de sujeto.

En este contexto, los nuevos movimientos sociales desarrollados en Chile, como por ejemplo el articulado en el año 2006 por la Asamblea Coordinadora de los Estudiantes Secundarios (ACES), principalmente de Santiago, (Domedel y Peña y Lillo, 2008) o la de los estudiantes universitarios en el año 2011, no contaron con grandes liderazgos permanentes y nacionales ni tampoco con una superestructura reproducida principalmente por organizaciones políticas *vanguardistas* que orientasen a la masa en su lucha reivindicativa.

El carácter transversal de la movilización logró establecer temas en la agenda política relacionados con el real ejercicio de la ciudadanía. Sobre

el desarrollo y los alcances de este movimiento social existen numerosas interpretaciones teóricas provenientes principalmente de la sociología, las que indican la posibilidad de una autoconstrucción movimentista y autónoma de los aparatos políticos tradicionales (Holloway, 2011).

Estos movimientos sociales tienden a fundamentarse en la acción de carácter colectivo, por medio de las cuales se fomenta la identidad y la autoconciencia de pertenencia grupal. Al respecto, cabe observar que dichos movimientos obedecen a coyunturas históricas específicas y no a lo que antiguamente se podía caracterizar como expresiones de *lucha de clases*, dado que las demandas sustentadas poseen un carácter de transversalidad social, lo que en ningún caso resta la riqueza política que poseen.

Lo que sí es posible observar es que, al conformarse nuevas identidades y desarrollar procesos de lucha reivindicativa, los nuevos movimientos sociales comienzan a tensionar los elementos subjetivos que sustentan el orden vigente, ya que contrastan valores, principios y formas de socialización. Esta situación trastoca la manera tradicional del accionar político, pues las formas organizativas que surgen son más bien de carácter horizontal, con una base ampliamente participativa, lo que desata el sentimiento de comunidad vinculado con el ejercicio de la democracia directa expresada en la voluntad de la asamblea.

Por otra parte, estos movimientos sociales se gestan a partir de una situación de excentricidad y marginalidad respecto de los grandes centros de decisiones, por lo que esas circunstancias coadyuvan al fortalecimiento de la instancia grupal y del autorreconocimiento de sus miembros, los que participan en instancias colectivas.
Las características del movimiento estudiantil de 2006 provocaron un verdadero remezón en los analistas políticos chilenos, pues las acciones emprendidas inicialmente por unos pocos grupos de estudiantes de Enseñanza Media, conocidos popularmente como *pingüinos*, lograron prontamente un impacto de carácter nacional. Gradualmente, se integraron estudiantes de establecimientos de otras comunas, provincias y regiones, generándose un gran movimiento que llegó a contar con cerca de 700.000 estudiantes movilizados, lo que concitó las simpatías del conjunto de la sociedad. Finalmente, ante esta situación inédita en la etapa posdictadura, la esfera gubernamental decidió establecer algunas medidas para satisfacer las demandas económicas de los estudiantes sin alterar el funcionamiento del mercado de la educación vigente.

Así, el Estado obstaculizó el desarrollo de la nueva ciudadanía al cooptar la participación estudiantil a través del establecimiento de una supuesta comisión transversal que se dedicaría al estudio de las demandas, rompiendo el ejercicio directo de la democracia a través de la delegación de autoridad en una supuesta representación de intereses.

Lo interesante de este movimiento estudiantil es que permitió abrir el debate acerca de la carencia que hay en la sociedad chilena de ejercicio de ciudadanía y, a su vez, la particular descomposición de la participación social en torno a problemas vitales de la población, tales como el acceso a un sistema de salud de calidad, la administración de los fondos provisionales y, en general, el costo que ha originado en las personas la privatización de servicios estatales. Esta situación fue retomada nuevamente el año 2011, aunque en esta oportunidad el detonante de la movilización social fue el descontento de los estudiantes universitarios.

El movimiento estudiantil de 2011, cuyas demandas

derivaron en el lema *Educación pública, gratuita y de calidad para todos*, generó gran impacto en la realidad política y social chilena, a tal punto que varios de los dirigentes universitarios, dos años después, se postularon como candidatos a diputados, siendo la mayoría electos, formando parte integral hasta hoy de la denominada *clase política*. Este movimiento social, que tuvo como actor principal a *los estudiantes*, tenía como antecedente la movilización de estudiantes secundarios en el *Mochilazo* de 2001, cuando se demandó transporte público a precio rebajado, y la *Revolución Pingüina* de 2006, cuando estudiantes secundarios se manifestaron por la deficiente infraestructura que soportaba la educación obligatoria, a lo que se sumaron peticiones de mejoras en la alimentación, gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria y del transporte público y mejoramiento del sistema de becas (Unicef, 2014).

Lo que evidencia este tipo de movimientos es la canalización de un descontento que gradualmente se transforma en petición aspiracional hasta cristalizarse en una demanda, bajo la forma de slogan, que no tiene elementos propositivos de implementación. Esta demanda es instalada en el dominio del ámbito público y transferida al mundo político; una vez asumida por este último, el movimiento tiende a diluirse en la plena satisfacción de haber conseguido fortalecer a una ciudadanía que fue empoderada por la cobertura mediática sobre las acciones de movilización empleadas.

Rompiendo con el antiguo esquema de análisis que identificaba a los movimientos sociales del siglo XX con las luchas de agrupaciones sindicales y políticas, conducidos fundamentalmente por partidos organizados y con presencia en la base social, desde la década de 1990 los movimientos sociales tienden a prescindir de este componente, constituyendo una expresión transversal de masas que, al no ver canalizadas sus inquietudes hacia el Estado por los agentes intermedios, se potencian a través de la movilización y cobertura mediática (Wallerstein, 2008).

Considerando lo anterior, se puede afirmar que los nuevos movimientos sociales conforman grupos heterogéneos, contemplando diferentes actores organizados con estructuras y dinámicas propias, y que sobre la base de un propósito común se integran de manera socializada y en red para funcionar como un grupo homogéneo en la consecución de sus metas; es decir, para construir de manera virtual un sujeto que aspira a la construcción futura por medio de la tensión presente. Por consiguiente, los movimientos no pueden ser asimilados a una mera estructura organizativa, pues si bien incluyen estas formas asociativas, no se constituyen como los elementos basales y definitorios de su existencia.

Desde comienzos del presente siglo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), amparada principalmente en los planteamientos de Robert Putnam, viene sosteniendo que el capital social sería el mecanismo que media entre la experiencia cotidiana de la gente, el desarrollo económico y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Así, los nuevos movimientos sociales promueven e incrementan el capital social, entendido como la capacidad de colaboración y trabajo conjunto, a través de la acción colectiva sostenida, interviniendo en esto la confianza mutua de los actores, las normas de funcionamiento que se otorgan y las redes sociales que comienzan a operar en el movimiento, permitiendo socializar valores que gradualmente promueven nuevas prácticas sociales.

Hay quienes sostienen que el capital social, en tanto recurso personal desarrollado por medio de las relaciones sociales, se encuentra desigualmente

distribuido en la sociedad. Por lo general, para medir el capital social se utilizan frecuentemente indicadores de asociatividad que establecen número de organizaciones, tipo de pertenencia, estructura y composición de los grupos participantes. Además, se consideran las relaciones de confianza social, la percepción de reciprocidad y el compromiso cívico de los sujetos e instituciones.

Para potenciar este capital, se hace preciso, entonces, mejorar la calidad de la educación, pues esta forma de socialización del conocimiento y de creación de identidad podría posibilitar un desarrollo de la capacidad ciudadana, un fortalecimiento del ejercicio democrático y, finalmente, un fortalecimiento valórico de las personas.

Sin embargo, en una sociedad segmentada como la chilena, la educación también actúa como un instrumento segmentador y segregador, pues desvirtúa la capacidad de los individuos para funcionar plenamente en la sociedad, incluso en algunos casos resta la capacidad laboral creativa que permitiría una ampliación del horizonte de bienestar social.

Es así como, al igual que en épocas anteriores, nuevamente apreciamos la constante de la visión ideológica como obstaculizadora del desarrollo social, pues actualmente nos encontramos condicionados por una visión paradigmática que indica que cualquier objetivo social debe estar circunscrito y subordinado al sistema económico imperante. En este contexto de acción, no existe otra probabilidad de acción de parte de la estructura estatal más que atraer y cooptar a los movimientos sociales a través de organizaciones que sustentan una ciudadanía ficcional que actúa por medio de la utilización de una retórica vacua.

Si bien las estadísticas oficiales sustentan que los sectores de menores ingresos poseen escaso capital social, la emergencia de nuevos movimientos sociales demuestra que lazos de cooperación, de confianza, de reciprocidad y de desarrollo cívico pueden desarrollarse desde la base, considerando mecanismos informales y de carácter personal que conllevan la formación de redes sociales.

Cabría entonces formular la pregunta: ¿cómo es posible actualmente producir capital social? Una posible respuesta sería fortalecer el imaginario colectivo y generar un referente representacional que fortalezca la idea del "nosotros" (Lechner, 2002). Sobre la base de este entendimiento es que resulta de suma importancia reexaminar las experiencias históricas de los movimientos sociales para poder aprehender conceptualmente, desde la experiencia concreta, las manifestaciones de poder que contienen dichos movimientos.

2. COMENTARIOS FINALES

El desarrollo de la experiencia de la construcción e interpretación conceptual del Poder Popular en Chile en los primeros años de la década de 1970, permite aproximarnos a las formas asociativas que los actores sociales fueron forjando, no solo como una respuesta ante una necesidad urgente y reivindicativa que repercutía en el Estado, sino más bien como forma de ejercicio directo de la democracia por medio del cual, y a manera de autogestión, fue posible desarrollar tipos de organización y de discursos que colocaron en tela de juicio la teoría revolucionaria oficial del momento, en un contexto donde el ícono del poder estaba centrado en el Estado.

Por otra parte, esta experiencia también indica que muchas veces el concepto de poder está asociado principalmente a la posibilidad de acceder

al ejercicio de la administración del Estado, por lo que la visión superestructuralista promueve la enajenación de la capacidad creativa popular y adopta la forma de una cesión de autoridad y configuración jerárquica de la sociedad que actúa por relaciones de subordinación.

Actualmente, y producto de la implementación del modelo neoliberal en Chile y la prevalencia del mercado como mecanismo asignador de recursos y distribuidor de riquezas, se desdibujan los canales de transmisión de las demandas sociales al diluirse el tema del poder. En este contexto, los partidos políticos ya no son los agentes intermedios que permiten concretar la ciudadanía debilitada de la población.

En consecuencia, los actuales movimientos sociales en Chile constituyen reflejos de una necesidad de construcción ciudadana democrática de base, lo que ha sido obstaculizado por los grupos detentores del poder que, influyendo sobre las estructuras formales del Estado, alienan a la población de manera afásica por medio de la sobreutilización metonímica del lenguaje. Así, es posible entender la verdadera aversión que existe en círculos ideológicos del Estado a la imagen y conceptualización de la experiencia del Poder Popular, por lo que se prefiere hacer una apuesta transfigurada del término *democracia participativa* en un contexto en donde reinan los intereses transnacionales y los poderes fácticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHUMADA, M. y NARANJO, P. (2004). *Miguel Enríquez y el proyecto revolucionario en Chile*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

ALLENDE, S. (1989). *Obras escogidas* (1970-1973). Barcelona, España: Crítica.

BOBBIO, N; MATEUCCI, N. y PASQUINO, G. (2005). *Diccionario de Política*. *Volumen 2*. México, D. F., México: Siglo XXI.

CALDERÓN, F. y JELÍN, E. (1987). Clases sociales y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades. *Proposiciones* (14), Santiago.

CANCINO, H. (1988). *La problemática del poder popular en el proceso de la vía chilena al socialismo. 1970-1973*. Aarhus, Dinamarca: Aarhus University Press.

CORVALÁN, L. (1997). *De lo vivido y lo peleado. Memorias*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

CORVALÁN, L. (2003). *El gobierno de Salvador Allende*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

DOMEDEL, A. y PEÑA Y LILLO, M. (2008). *El mayo de los pingüinos*. Santiago, Chile: Ediciones Radio Universidad de Chile.

FOUCAULT, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid, España: Ediciones de la Piqueta.

HARDY, C. (1986). *Hambre + dignidad = ollas comunes*. Santiago, Chile: Academia de Humanismo Cristiano, Programa de Economía del Trabajo.

HOLLOWAY, J. (2011). *Cómo cambiar el mundo sin tener el poder. El significado de la revolución hoy*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

LARAÑA, E. (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid, España: Alianza.

LECHNER, N. (2002). *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

MARX, C. (1972). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. *Volumen 2*. México D. F., México: Siglo XXI.

NEGRI, T. (2004). *Guías: cinco lecciones en torno a "Imperio"*. Barcelona, España: Paidós.

NEVEU, É. (2002). *Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona, España: Hacer.

PINTO V., J. (Editor) (2005). *Cuando hicimos historia: la experiencia de la Unidad Popular*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

RAVINET, J. (2004). La política habitacional chilena: alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres. *Boletín del Instituto de la Vivienda INVI*, (50), Santiago.

SALAZAR, G. y PINTO, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile II. Actores, identidad y movimiento*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

TILLY, C. y WOOD L. (2010). *Los movimientos sociales. 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook.* Barcelona, España: Crítica.

UNICEF (2014). *La voz del movimiento estudiantil 2011: educación pública, gratuita y de calidad.* Santiago, Chile: Unicef.

WEBER, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid, España: Alianza.

WEBER, M. (2001). *La ciencia como profesión - la política como profesión*. Madrid, España: Espasa-Calpe.

BIBLIOGRAFÍA

PNUD (2000). *Informe sobre desarrollo humano en Chile*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, 7(2): 90-105, 2019

ENSAYO

SOCIAL POLICY AND THE TERRITORIAL DIMENSION: INSIGHTS FOR ANALYSING THE WELFARE SYSTEMS OF CITIES IN THE GLOBAL SOUTH

LA POLÍTICA SOCIAL Y LA DIMENSIÓN TERRITORIAL: IDEAS PARA ANALIZAR LOS SISTEMAS DE BIENESTAR DE LAS CIUDADES EN EL SUR GLOBAL

autora
Anahely Medrano*

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 30 de noviembre 2019.

ABSTRACT

Social policy and welfare studies have recently re-incorporating the notions of territory, space and scale. Overall, this literature departs from the recognition that there is tendency towards a more localized welfare provision in practically most countries in the Western world, due to, among other factors, different process of decentralization in the last four decades. However, most of the discussion around scale, territory and local welfare systems have mostly focused on industrialized countries. This paper discusses the use of scale, territory and space in the analysis of local welfare systems. The aim of this papers is twofold. First, this paper analyses how the notion of scale, space and territory are used to study social policy in the context of cities. Second, this paper provides some theoretical insights to analyse local welfare systems in megalopolis, such as Mexico City.

KEY WORDS: Mexico City, megalopolis, local welfare systems, territory, Mexico.

RESUMEN

Los estudios sobre política social y sistemas de bienestar han incorporado nuevamente las nociones de territorio, espacio y escala. En general, esta literatura parte del reconocimiento de que existe una tendencia hacia una provisión de bienes y servicios sociales más localizada, en prácticamente la mayoría de los países del mundo occidental, debido, entre otros factores, a diferentes procesos de descentralización registrados en las últimas cuatro décadas. Sin embargo, la mayor parte de la discusión sobre escala, territorio y sistemas de bienestar local se ha centrado principalmente en los países industrializados. Este documento discute el uso de dichos conceptos en el análisis de los sistemas de bienestar locales. El objetivo de este tarbajo es doble. Primero, este artículo analiza cómo las nociones de escala, espacio y territorio se usan para el studio de la política social en ciudades. En segundo lugar, este trabajo proporciona algunas ideas teóricas para estudiar los sistemas de bienestar locales de megalopolis, tal como la Ciudad de México.

PALABRAS CLAVE: Ciudad de México, megalópolis, sistemas de bienestar locales, territorio, México.

* CONACyT Researcher Professor based at CentroGeo, where she has been since 2017. She received a B.S. from el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) in 2000. Ph. D. in Social Policy from the University of York, UK, in 2008. Her research interests include the analysis of the design of social policy, and social policy at sub-national level, among other. email: anahely@gmail.com. ORCID: 0000-0002-2779-7107.

1. INTRODUCTION

Until recently, the territorial or territorial dimension was neglected in the analysis of social policy and welfare regimes (Kazepov, 2010; 2008; McEwen and Moreno, 2005). In the 1970s and 1980s, different waves decentralization started in both the developed and developing countries. Overall, these decentralization waves involved the transfer of part of the powers of the central government to regional or local authorities, as well as a major involvement of citizens in decision-making. Accordingly, decentralization gave rise to a new distribution of decision-making between the central government and its regional and local outposts –and other sectors of society.

Decentralization, of course, also took place in the production of welfare. Hence, central governments transferred –in different forms and degrees— functions and/or resources to the lower levels of the government involved in the production of welfare (McEwen and Moreno, 2005), as well as decision-making powers and resources to civil society. These rearrangements implied the ending of the national governments as the hegemonic actor in the production of welfare. In the face of all these changes, social policy analysists started to pay attention to the local or subnational arenas, which lead to the ending of the predominance of the nation-state (the national) as a unit of analysis in welfare studies (Andreotti and Maggione, 2014; 2013; Andreotti et al., 2012).

In this context, scholars began to incorporate the territorial dimension as an explicit factor in their analysis of welfare regimes and social policy (Sabatinelli and Semprebon, 2017, Bifulco, 2016, Scarpa, 2016, Ferrera, 2016; Panican and Johansson, 2016; Oosterlynck et al., 2015; Béland, and Lecours, 2008; McEwen and Moreno, 2005). The incorporation of the territorial led to new avenues of research in social policy. Among other things, the incorporation of this dimension has meant to explicitly take into consideration the role of the local or subnational arenas of social action in the production of welfare, in the modern societies. Thus, the notion of local welfare system emerged as a useful analytical category to understand the so-called territorial dimension of social policy (Andreotti and Maggione, 2014; 2013; Andreotti et al., 2012).

However, the territorial was not easily imported into welfare analysis. The so-called territorial dimension usually means different things. In consequence, it is not always clear how the territorial is integrated in this study of social policy and welfare regimes. This apparent confusion may be due to the broad spectrum of its application in the study of social policy. To better understand how the territorial dimension can be operationalized for analysing the production of welfare in the context of cities, this work proposes to depart from the notion of local welfare system (Andreotti and Maggione, 2014; 2013; Andreotti et al., 2012).

This work focuses on local welfare systems in the meso-level, particularly in big cities or city-regions.[1] The aim of this papers is to discuss to main aspects related to the territorial dimension of social policy in urban contexts, particularly in cities, which can be applied to study such dimension in developing countries, such as Mexico. This concept is as resourceful entry point for analysing the different phenomena related to the so-called territorial dimension in social policy. To do so, the notion of

1. The city-region is an analytical construct, which subject to different definitions (and methodologies) to map it); in general, refers to a functional economic space that delineates the boundaries of what is known as the functional urban region (Davoudi, 2008).

local welfare system is used as an entry category for applying these two categories for the analysis of social policy in cities.

The reaming of this paper is organized as follows. In the second section, the (re)discovery of territory in welfare studies is briefly discussed. The third sections analyzed the two main aspects related to the territorial dimension of social policy, as well as the concept of local welfare system. In the fourth section, it discussed the potential applicability of these notions for studying the production of welfare in cities located in developing countries, such as Mexico. Finally, some conclusive remarks are presented.

2. THE (RE)DISCOVERY OF TERRITORY IN WELFARE STUDIES

The concepts of space, place, scale and territory have had a key position in the social division of geographical knowledge (Jessop et al., 2008). One of the main concerns of social geographers has been how capitalist societies organize state territory (Jonas and Wood, 2016). Hence, scale and territory, among other spatial categories, have been problematized for long time in this literature. In comparison, those spatial categories have recently been incorporated into the analysis of welfare regimes and social policy (Sabatinelli and Semprebon, 2017; Bifulco, 2016; Scarpa, 2016; Ferrera, 2016; Panican and Johansson, 2016; Oosterlynck et al., 2015; McEwen and Moreno, 2005).

Overall, the incorporation of spatial categories for analyzing the production of welfare run parallel to the changes put into motion due to world-wide changes: the implementation of different process of decentralization, in the last three decades, and, more recently, the adverse effects of recurrent global financial crisis on national economies –and national public budgets (Kazepov, 2010; 2008; McEwen and Moreno, 2005). Overall, decentralization involved to the empowerment of sub-national levels of government, which altered –at different degrees—the relation of power between central and sub-national authorities. In the realm of social policy, these changes have been mainly analyzed in industrialized countries.

In these countries, the impact of decentralization in welfare systems is commonly known as a devolution of responsibilities from the central government to local bodies (vertical subsidiary), which has often gone along with the pluralization of actors involved in the provision of social services (horizontal subsidiarity) (Kazepov, 2008; 2010). In general, this devolution processes meant that national governments have tended to rely more on subnational governments for the design and delivery of welfare. Thus, decentralization involved changes in the participation of subnational tiers of government (and other social actors) in the production of welfare, which modified the distribution of responsibilities among governmental (and non-governmental) actors in this matter. In other words, decentralization brought about the reconfiguration of the responsibilities of welfare provision within nation-states.

As decentralization generated different processes at subnational level directly related to the making of social policy, analysts started to pay attention to the internal divisions of national-states. Among other aspects, this attention led analysts to scrutinize about role of different subnational levels -e.g. the local, regional, and metropolitan, among other— in the production of welfare. In this sense, the effects of decentralization in the realm of social

policy led to the end of the nation-state as the unit of analysis in welfare policies studies (McEwen and Moreno, 2005). Since the nation-state was the unit of analysis in welfare studies for long time, much of this literature implicitly or explicitly examined welfare development and social policies "within the framework of the nation-state, assuming an all-embracing state national identity rooted in both cultural and civic axes" (McEwen and Moreno, 2005, p. 4).

In industrialized countries, where welfare states are historic construct associated to the very development of national-states, the scrutiny of the territorial or spatial dimension of welfare systems meant to question their assumed homogeneity in terms of welfare provision. Therefore, scholars started to pay attention to the fact that many advanced welfare states were "territorially heterogeneous, with citizens often holding multiple territorial identities", and those identities gained "political significance with establishment and reinforcement of sub-state political institutions" (McEwen and Moreno, 2005, p. 4). In addition, as mentioned before, decentralization process meant the reconfiguration of the responsibilities between central and sub-national authorities in the production of welfare.

Thus, decentralization shed light to the territorial heterogeneity of nation-states, as well as the political dynamics of such heterogeneity in terms of welfare provision. This scenario prompted analysts to import theoretical and conceptual tools to grasp the new realities brought about by decentralization and other social changes registered from the 1980s. These new realities had to do with the re-composition or re-arrangement of welfare systems in terms their territory or spatial configurations. Accordingly, social policy scholars adopted many elements of the conceptual arsenal that social geographers developed to study the territorial or spatial configuration of societies. Hence, spatial categories such as scale and territory and their derivatives (territorial, scalar, rescaling, territorializing and so on so for) started to become buzzy words in social policy literature.

Undoubtably, the adoption –and adaptation— of conceptual categories from social geography into welfare studies has been fertile and productive, which can be appreciated by the increasing number of academic publications related to the so-called territorial dimension of social policy in last decade. Nevertheless, the adoption of territory, and other spatial categories, into welfare studies has not been free from ambiguities or certain confusions (Scarpa, 2016). One of the reasons of the apparent ambiguities at the time of adopting (or adapting) the territorial into social policy analysis is that spatial categories themselves are still contended notions (Cox, 2013; Keating, 2013).

In this respect, Keating (2013, p. 16) explained that the use of terms such as space, territory and place, is "rooted in national traditions and normative frames and linguistic conventions, as with the contested term 'region', or when 'territory' is linked to ideas of control and domination, while 'place' conjures up community and cohesion". Furthermore, the way in which those terms are understood can vary across disciplines.[2] Leaving aside the ample

2. According to Keating (2013:16), traditionally, "political scientists and sociologists, if they incorporate territory, tend to use it as a single concept, alongside their other conceptual building blocks such as class, gender, and ethnicity. Geographers, for whom it encompasses their discipline, divide it into a number of different concepts including territory, space, place, locale, milieu, and region, although there is not a consensus on a single

range of meanings of spatial categories, they can be divided into two categories, which in turn are related to two perspectives of spatial organization: the "so-called territorial view point", and the "so-called relational point" (Jonas, 2012, p. 263), which are not necessarily opposing perspectives but complementary; that is, they are two faces of the same coin.

The territorial viewpoint is focused on the bounded and limited dimension of social space organization. This viewpoint emphasizes the fixed nature of the concept of space (Cox, 2013), which is used to refer to different territorial units at different scales –e.g. politic-administrative scales, such as the national or local, or specific regions or places—. The bounded conceptualizations of territory, which allude to hierarchies and limits, are indispensable to make sense of practically any social activity. In the realm of social policy, the notions of territory and scale are frequently used to make sense of different social phenomena and processes, by specifying the spatial scale at which they take place, such the national, sub-national or local levels. Thus, the use of bounded spatial units is indispensable to specify the territorial dimension in welfare analysis.

On the other hand, the relational viewpoint emphasizes the fluid, porous, flexible dimension of social space, and draws "attention to interspatial relations, flows and networks" (Jonas, 2012, p. 263). Thus, spatial categories that emphasizes flexibility and dynamic of social space are networks and flows (Cox, 2013), which are used to make sense of spatial organizations that imply such characteristics (for instance, the mobility of production systems and migration of population groups). In general, these spatial categories seem to receive less attention in welfare studies, apart from the concepts of networks, which has a long tradition in social policy literature, and it is not necessarily related to any spatial perspective.

As it can be appreciated, these perspectives point out to different characteristics of the spatial organization of societies. Bounded and "fluid" conceptualizations of spatial categories, such as territory, are indispensable to understand how spatial organization operates in real life. In consequence, the territorial dimension of any social activity can be approach from different perspectives. After all, territory is the sphere where all other spheres of social action –economic, social and cultural— materialize in real life. Although any definition of territory "is based upon physical space but even a purely physical definition of territory is a matter of conceptualization and selection of criteria" (Keating, 2013, p. 21).

In addition, the notion of territory, and other spatial categories, is not assumed to be as a static or unidimensional factor, but one with is socially contracted and evolving over time (Cox, 2013; Keating, 2013). This constructivist approach adds another layer of complexity into the conceptualization of territory (and other spatial categories). On top of various ways to define territory, territory is socially constructed (Cox, 2013). "So, for the purposes of social analysis, territory is a concept and not just a physical element and is no more or less real than the other encompassing concepts that we use to organize the social world, like gender, class, and ethnicity" (Keating, 2013, p. 18). In other words, territory is a dynamic and multi-dimensional concept, which embrace different conceptualizations.

conceptual grid, even within any European language". However, it seems that more nuanced and complex conceptualizations of territory are increasingly used in welfare studies.

Undoubtedly, social geographers have offered rich conceptualizations of territory, and other spatial categories, which help to grasp different aspects of social relations and processes, under the premise that space is socially constructed. Overall, conceptualizations of territory refer to relational and not-relational views of social space, which are complementary, as they emphasize two different –but related— dimension of it. So, both perspectives are needed to define different spatial units to make sense of different aspects of socio-spatial organization (Jonas, 2012, p. 263). This inherent complexity of the notion of territory, which has long emphasized by in social geography, was embraced (in different ways) by scholars in other disciplines, including welfare studies. Accordingly, territory is no longer treated only as a static or unidimensional factor, which can be easily obviated from the analysis of social policy. Territory started to be used as an organizing and explanatory concept in social policy analysis, without restricting is conceptualization to an idea of territory as a material context or scenario where things happened. In this sense, the adoption of the so-called territorial dimension into social policy implied "the discovery of the territory as a dynamic entity that is active and under construction" (Governa and Salone, 2004, p. 797).

Unsurprisingly, the complex way in which territory is address in social geography it can make it difficult to directly transfer and applied to other scientific fields, including social policy. In consequence, this complex approach of territory (and other spatial categories, such as scale) often leads to a confusion about how scholars have used them. Moreover, it can be complicated to define what is the territorial dimension of social policy. However, the fact that territory is defined in different ways (Jonas, 2012) has enriched social policy analysis. Beyond the potential ambiguities or confusions around the use of the concept of territory in social policy, as in any social activity, its utility or pertinence as explanatory factor depends upon the specific social phenomenon under analysis, as well as the questions addressed for its analysis (Jonas, 2012; Keating, 2013). In this line of thought, this work departs from the concept of local welfare regime to identify the territorial dimension of social policy. This point is discussed in the following section.

3. LOCAL WELFARE SYSTEMS AND THE TERRITORIAL DIMENSION OF SOCIAL POLICY

In general, a welfare system has a functional and a territorial dimension, analytically differentiable, even when there is an interrelation between them (Keating, 2013). Keating, 2013, p. 23) explained that, in fact, "any social, economic, or political activity has a functional and a territorial scale and the two principles are inextricably intertwined, with neither determining the other. Indeed, territory itself is defined by reference to its function and status". Therefore, it is important to keep in mind at the time of understanding the territorial dimension in welfare regimes.

Overall, the functional dimension of a welfare system refers, as its name implies, to the function of providing social goods and services for a given population, that is, the production of social welfare. The purpose of this welfare function can be considered as compliance with the social rights of the population. The territorial dimension of welfare, however, is not easily to identify in a simple and neat way, as it is can be related to different aspects. To describe these aspects, it is important to keep in mind that the rediscovery of

territorial dimension departed from the existence of national welfare systems.

This rediscovery refers to two different –but intertwined— phenomena and trends related to the production of welfare in modern societies, which can be synthesized as follows: 1) the territorial politics derived from the participation of the different scales of government involved the production of welfare, and 2) "the tendency to take the territory as the reference point for policies and interventions" (Bifulco, 2016, p. 628). In other words, the territorial dimension is related to the internal divisions of welfare systems, which are captured by using spatial categories. However, to clearly understand these two aspects is necessary to allude welfare functions or processes. Hence, to better specify the territorial dimension of social policy, we depart from the concept of local welfare system, which is briefly discussed in the next sub-section.

3.1 The emerge of local welfare systems

As mentioned before, the rediscovery of the territorial in the production of welfare has led to the adoptions of territorial terminology into social policies (for instance, territorialisation or rescaling, among other). It is widely assumed that, as all social activities, the production of welfare takes place in specific material and social contexts that take form at different territorial (or spatial) spheres. This idea seems intuitively obvious but is also very abstract. Somehow, this general idea has been encapsulated into the notion of territorial dimension of social policy. However, the concept of territorial dimension is used to make sense of a broad range of aspects and perspectives related to different phenomena and processes. As mentioned before, welfare systems in rich and developing countries, have been undergoing continuous reforms in the light different decentralization processes, as well as financial pressures (Kazepov, 2008; 2010).

These reforms involved a major participation of local governments and organizations in designing and implementing social policies in developed and developing countries. However, this major involvement was not only due to decentralization and economic pressures, but also to the rise of social needs to which central authorities did not meet adequately. In the case of cities (in particularly, big cities), national welfare systems were increasingly challenged by changes in the labor market, in the demographic structure of the population, and in the distribution of income and other basic resources (such as housing or social care), among other social risks associated to urban context (Ranci, Brandsen and Sabatinelli, 2014). Therefore, these changes altered "the risk structure of contemporary societies, calling for radical changes in social protection programs" (Ranci, Brandsen and Sabatinelli, 2014, p. 4), and social policies, in general.

Accordingly, these internal pressures were, in different ways and degrees, met by local governments. This local governmental response became a pressure to policy innovation both at national and local levels (Ranci, Brandsen and Sabatinelli, 2014). In this context, local welfare systems emerged (Andreotti Mingione, and Polizzi, 2012; Andreotti and Mingione, 2013; 2014). Although this local welfare system exists in the context of national welfare arrangements, they responded to local dynamics. Andreotti et al. (2012, p. 1926) explained that local welfare should be considered "as specific configurations of population needs and welfare providers and resources emerging at the local levels". In line with this, local welfare systems are defined as "dynamic arrangements

in which the specific local socio-economic and cultural conditions give rise to different mixes of formal and informal actors, public or not, involved in the provision of welfare resources" (Andreotti and Mingione, 2012, p. 242).

In other words, these authors understood local welfare systems "as a set of arrangements interacting with specific local conditions, local welfare lies at the intersection between the two pathways of territorialization: the rescaling of welfare powers; and the design of policies targeted on contexts" (Andreotti and Mingione, 2012: 242). In this sense, local welfare systems do not only involve the local government "but also the complex combination of social and political institutions and actors who comprise the system, each shaped differently by cultural and historical factors and processes" (Andreotti and Mingione, 2012, p. 242).

In general, this definition has three main characteristics. First, this definition of local welfare system incorporates key of spatial categories, such as territory and scale, to make sense of the production of welfare at this level. Second, this definition can be applied to different territorial demarcation at subnational level, such as cities or regions (Bifulco, 2016). Third, the general aspects related the territorial dimension of welfare can be identified in more specific way: 1) the territorial politics of local welfare production, and 2) the inclusion of a territorial approach in the formulation and design of local social policies. As these two aspects are circumscribed into the realm of local welfare system, it makes it easier to understand and operationalized them. These to aspects are further discussed in the next subsection.

3.2 The territorial dimension of local welfare systems

In the context of local welfare system, the territorial dimension of social policy is observed in two different aspects. The first aspect is the territorial politics involved in the process of providing welfare in a specific local territorial demarcation, such a city or region. This aspect has to do with to elements: 1) "the territorial reorganization of public powers" (Bifulco, 2016, p. 628), that is, the public authorities related to different scales of politic-administrative boundaries operating in local welfare system, and 2) other non-governmental actors that can participate in the provision of welfare at different scales. Hence, governmental and no-governmental actors can operate at the different scales within a local welfare system configuration. All these actors can intervene the process of decision-making of social policies, but also in their implementation or funding.

In other words, the territorial organization refers to the distribution of responsibilities among different actors, operating at different scales of government or other spatial boundaries within a local welfare system. Hence, the territorial politics is shaped by the inter-scalar organization of delivery of welfare, in different areas, such as education, housing or social assistance, in which different actors (governmental and non-governmental) intervene. This inter-scalar organization involves the political dynamics among different the actors that participate and influence in the making of social policies, at any scale of scales relevant for the delivery of welfare. For instance, in a given city, actors at the national level, as well as at any level within the local boundaries of such city, can have influence in the political process of the making of local social policies.

The second aspect refers to the inclusion of a territorial approach in the formulation and design of local social policies. Overall, this aspect means that, at local level, policies and interventions are expected to respond to local demands or context (Bifulco, 2016). In this sense, the territorial approach in welfare delivery refers to the idea of taking the territory as a point of reference for the formulation of social policies (Palier, 1998; Bifulco, 2016). According to this idea, the local welfare approach gives a fundamental role to the territory, from a normative perspective, relative to the very way in which social policies are conceived, that is, the local is "seen as the best field to enhance the inhabitants' capabilities in the regeneration projects and processes" (De Vidovich, 2017, p. 562). Thus, the incorporation of the territorial dimension means that social policy initiatives and tools incorporate the demands and needs of the local context. In this sense, the territorial dimension of social policy is related to the localisation of public action, which essentially means the introduction of a 'local' perspective into design policies (Governa and Salone, 2004).

In synthesis, according to the two aspects that define the territorial dimension of social policy, the territorial factor has not residual character but is used as analytical category to examine policy process. Thus, the incorporation of the territorial dimension is made into a specific way to understand the production of welfare at local level –e.g. cites—. Hence, the incorporation of the territorial dimension can be applied (and operationalize) to make sense of social policy process in cities. In the next section, this point if further discussed in the next section.

4. LOCAL WELFARE SYSTEMS IN THE GLOBAL SOUTH: INSIGHTS FOR MEXICO CITY

The incorporation of the territorial dimension into social policy research has mainly done to analyse industrialized countries. In recent decades, welfare systems in rich nations (particularly, in European countries) have been undergoing continuous reforms in the light of financial pressures (Kazepov, 2008; 2010). Similarly, welfare systems in developing countries, such as Mexico, have also experienced similar reforms due to decentralization process and financial constraints, as described in the previous section. Thus, we have witnessed similar trends on the changes occurred to welfare systems in developing and developing nations.

In Mexico, these changes also led to the emerge of local welfares systems. Bifulco (2016, p. 632) explained that "local welfare is both the input to and the outcome of the development of cities and regions as political spaces". Due to the economic and social process that prevail in cities, especially in big cities, different social problems and demands arise in them (Mingione et al. 2002). Indeed, big cities are generally considered as the epicenters of varied social tensions, as well as severe social problems, such as social exclusion, which is often deemed as "almost entirely an urban problem" (Ranci, Brandsen and Sabatinelli, 2014, p. 4). In consequence, different actors (governments and non-governmental) face the challenge to give answers to those problems and needs, which are generally considered as the epicenters of these tensions.

This scenario is present in big cities in Mexico, particularly in Mexico City. This is the capital of Mexico (formerly named the Federal District)

and seat of its federal government.[3] This capital city is one of the most populated in the world, with almost 9 million of inhabitant (INEGI, 2015). Traditionally, Mexico City has been the political and cultural heart the country; local and national politics intertwine there like nowhere else in Mexico. Mexico City is subdivided into 16 *alcaldías*, or administrative areas, similar to boroughs: Álvaro Obregón, Atzcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, and Xochimilco. Many administrative functions are centralized, *alcaldías* are granted several responsibilities, particularly, in the area of social policy.

Since 1997, the different administration of Mexico City´s central government have implemented an ample array of social policies, particularly from 2006 to 2012. In addition, the local authorities (*alcaldías)* have also implemented their own social programs, which usually replicated those initiatives implemented by the central government. The implementation of all these social policy initiatives, which implied the investment of a great amount of financial, organizational and human resources, have led to an emerge of local welfare system. Furthermore, the city's residents have long had a powerful voice in politics, owing to their large and dense population, which have favored the emerge of multiple and different civil organizations.

In this context, the analysis of territorial dimension of social policy in Mexico City is certainly relevant. Nevertheless, the analysis of Mexico City`s policy, from a territorial perspective and as whole, that is, as welfare system, is practically non-existing. Most of the research of social policy in Mexico City has focused on specific programs or set of policies (Ziccardi, 2009; 2012). For this reason, it seems very promising to adopt a territorial perspective for analyzing the welfare production in Mexico City. The analysis of local welfare arrangement in Mexico, in line with the local welfare system approach, recognized that such arrangement operates with (and partial dependence upon) national legal and institutional frameworks.

Furthermore, the concept of territory is always present in the very Political Constitution of Mexico City, not only as a notion to describe or address different issues relative to the management or governance of the city (e.g. land use), but as an important part of ideals that local authorities should guarantee for Mexico City´s inhabitants. Article Twelve of the Political Constitution of Mexico City established that "the right to the city is a collective right that guarantees the full exercise of human rights, the social function of the city, its democratic management and ensures territorial justice, social inclusion and equitable distribution of public goods with the participation of citizens". However, the public discussion that lead to the definition of territorial justice, which, in turn, will be applied to design the needed public policies or actions needed to materialize such ideal, is a task yet to be done in Mexico City.

The first aspect of the territorial dimension of social policy (the territorial politics) is especially relevant due to the dynamics derived from the distribution of responsibilities among actors located at different scales of government (central government and *alcaldías* or boroughs), in the context increased electoral competition and the participation of civil

3. Mexico is federal country integrated by 31 states and Mexico City. In 2017, Mexico City was granted political autonomy, similar to that of the states. In that year, the Political Constitution of Mexico City was approved in 2017, and it entered into force in 2018. All its regulations will be completely in 2019.

organization. Furthermore, the politics of welfare in Mexico City is going to face new challenges due to the approval of the Constitution of Mexico City, in 2017, which granted more autonomy to their administrative areas (*alcaldías* or boroughs). *Alcaldías* are going to be transformed into *alcaldías* (or local municipalities), which also have attributions relative to social policymaking. Therefore, it is important to study the impact and effects of the participation of these local authorities on the governance of social policy in Mexico City.

The second aspect of the territorial dimension of social policy, that is, the incorporation of a territorial approach, is relevant not only because Mexico City face similar social challenges to other big cities around the globe, but because this area of analysis is hardly take into consideration in Mexico. Departing from the fact that regional or urban specificities influence the configuration of social risks in cities (Ranci, Brandsen and Sabatinelli, 2014), it is indispensable to identify such specificities to understand such social risks. Yet, "so far there has been no research aiming to identify the peculiarity of such configuration of risks in cities, and to analyze the impact of that on the material living conditions of the urban population". (Ranci, Brandsen and Sabatinelli, 2014, p. 4). This is the case of Mexico City. The research of specific social risks related to the context of Mexico City is very scarce.

The knowledge of specific social risks and social demands make it possible the inclusion of the territorial approach in formulation and design of social policies. In this respect, the territorial dimension meant that social policies are tailored to the population specific needs or social risk present in the local context. In other words, the inclusion of the territorial allows policy makers to respond to new social risks and demands in cities. It is important to note that the challenge to respond to new social risks implies a huge activation of local resources, including organization and financial resources (Andreotti et al 2012). Hence, this response involves the activation of welfare bodies "which are the main providers of social services and programs (such as childcare facilities, activation schemes, social inclusion activities, housing support) that may have a social and economic value added." (Ranci, Brandsen and Sabatinelli, 2014, p. 5).

In sum, the complexity of cities, which are places of wide diversity in a relatively small geographical delimitation, entails both great benefits and social costs (Dukes and Musterd 2012). As Ranci, Brandsena and Sabatinelli (2014, p. 21) explained:

> In cities, social vulnerability and risks of conflict and fragmentation are more concentrated and, thus, more apparent. Yet cities are also places of encounters and interactions that may foster innovation, creativity and improvement of social cohesion (Miciukiewicz *et al.* 2012). The specific configurations of needs and resources that constitute local welfare systems find in cities a peculiar context, given by the concurrent presence of some elements: the complexity of social demands, a specific scale of government, a comparatively denser articulation of actors' networks, and some economies of scales.

In this line of though, the territorial dimension of social policies in the context of Mexico City is an urgent task. This task requires to look at the main social policy instruments of the welfare system implemented by the government authorities at different scale of government (central and local). For instance, it is important to analyze the design of the main social policy instruments aimed at certain groups considering social vulnerability (for example, seniors, single mothers, young people), implemented in Mexico City. In sum, the inclu-

sion of the territorial dimension for the analysis of social policy in Mexico City will allow to better understand the complex dynamics to deliver (or produce) welfare to their inhabitants.

5. CONCLUSIVE REMARKS

For a long period of time, welfare state research focused on national welfare reforms and national social policies as its main objects of study. Accordingly, there is an extensive research on national welfare regime typologies and the analysis of social policymaking, in general, focused on the national scale. However, the rediscovery of the territorial dimension, as explained before, meant that academics placed greater attention on what was going on at subnational level, that is, to look at the local. Among other things, this attention led academics to the look at the relevance and structure of local welfare systems.

As discussed along this paper, the rediscovery of territorial dimension in social policy studies has allowed to better understand different changes in welfare systems, which involve the participation of actors at different scales of government in the production of welfares. This territorial dimension can be synthesized into two different (and interrelated) aspects: 1) the territorial politics of welfare provision, and 2) the adoption of a territorial approach for developing social policies (Bifulco, 2016). These aspects refer to processes and phenomena related to the production (or provision) of welfare, which require the use of the of notion of territory and scale (and other spatial categories). To order better understand the territorial dimension of social policy, this paper depart from the notion of local welfare system.

This local welfare system approach (Andreotti and Mingione; 2013; 2014; Andreotti et al. 2012), allows to better analyze the public efforts and the set-up of different actors (public, non- profit and for-profit) engaged in designing and delivering welfare services and provisions, in cities. This approach also emphasizes that a local welfare system is not an adaptation of national welfare arrangements to local contexts, but a system in their own rights, even though it is imbedded in the former. Thus, the local welfare system allows to take a broader analytical perspective, in which the main elements of delivery of welfare, that is, social policies and public agencies (and other actors) in charge of implementing them, can only fully understood in their respective local context (Andreotti and Mingione, 2013). However, this approach also recognizes that local welfare systems operated within the complex set of pressures and challenges facing contemporary national welfare systems.

Finally, the local welfare system approach embraces analytical tools that enable researchers to analyze them in different countries, and in consideration to the interaction of the local welfare arrangements with the national ones. For this reason, this perspective allows to understand and operationalize the territorial dimension of social policy in systematic and clear manner. In this sense, the territorial aspect is revealed as an inescapable and constitutive dimension of social policies. And the exploration of this dimension in social research agenda is still a task in early progress in many developing countries, such as Mexico.

REFERENCES

ANDREOTTI, A. and MINGIONE, E. (2013). The city as a local welfare system. In N. Carmon and S. S. Fainstein (Eds.), *Policy, planning and people*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

ANDREOTTI, A. and MINGIONE, E. (2014). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 1-15. DOI: 10.1177/0969776414557191.

ANDREOTTI, A.; MINGIONE, E. and POLIZZI, E. (2012). Local welfare systems. A challenge for social cohesion. Urban Studies, *49*(9), 1925-1940.

BÉLAND, D. and LECOURS, A. (2008). Nationalism and social policy: The politics of territorial solidarity. Oxford, UK: Oxford University Press.

BIFULCO, L. (2016). Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation. European Urban and Regional Studies, *23*(4), 628-644.

COX, K. R. (2013). Territory, Scale, and Why Capitalism Matter, *Territory, Politics, Governance*, *1*(1), 46-61.

DE VIDOVICH, L. (2017). *Social Perspectives of Urban Regeneration on Neighbourhood-scale: the Case of Spanish Quarters in Naples*. AESOP Annual Congress, Lisbon. Retrieve from: https://re.public.polimi.it/retrieve/handle/11311/1039100/245305/Paper%20AESOP%202017%20copia.pdf

DUKES, T. and MUSTERD, S. (2012). Towards social cohesion: bridging national integration rhetoric and local practice: the case of the Netherlands. *Urban Studies*, *49*(9), 1981-1997.

DAVOUDI, S. (2008). Conceptions of the city-region: a critical review. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Urban Design and Planning*, *161*(2), 51-60.

FERRERA, M. (2016). *Rotta di collisione: euro contro welfare?* Roma-Bari, Italy: Laterza and Figli Spa.

GOVERNA, F. and SALONE, C. (2004). Territories in action, territories for action: the territorial dimension of Italian local development policies. *International Journal of Urban and Regional Research*, *28*(4), 796-818.

HOWLETT, M. and MUKHERJEE, I. (Eds.). (2017). Handbook of policy formulation. Edward Elgar Publishing.

INEGI. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Retrieve from: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/

JESSOP, B.; BRENNER, N. and JONES, M. (2008). Theorizing sociospatial relations. *Environment and planning D: Society and Space*, *26*(3), 389-401.

JONAS, A. E. (2012). Region and place: Regionalism in question. Progress in Human Geography, *36*(2), 263-272.

JONAS, A. E. and WOOD, A. (2016). Territory, the state and urban politics in critical perspective. Territory, the State and Urban Politics: A Critical Appreciation of the Selected Writings of Kevin R. Cox, 1. Routledge.

KEATING, M. (2013). *Rescaling the European state: The making of territory and the rise of the meso*. Oxford, UK: OUP Oxford.

KAZEPOV, Y. (2008) The subsidiarization of social policies: actors, processes and impacts. European Societies, *10*(2), 247–273. DOI: 10.1080/14616690701835337

KAZEPOV, Y. (2010) Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved. In Kazepov, Y. (Ed.) Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe, 35-73. USA: Ashgate.

JONAS, A. E. (2012). Region and place: Regionalism in question. Progress in Human Geography, *36*(2), 263-272.

MCEWEN, N. and MORENO, L. (2005). Exploring the Territorial Politics of Welfare. In McEwen, N., and Moreno, L. (Eds.) *The Territorial Politics of Welfare*, pp. 11-48. London: Routledge.

MICIUKIEWICZ, K.; MOULAERT, F.; NOVY, A.; MUSTERD, S. and HILLIER, J. (2012). Introduction: Problematising urban social cohesion: A transdisciplinary endeavour. *Urban Studies*, *49*(9), 1855-1872.

MINGIONE, E.; OBERTI, M. and PEREIRINHA, J. (2002). Cities as local systems. Social assistance dynamics in Europe: İçinde, 35-79.

OOSTERLYNCK, S.; KAZEPOV, Y.; NOVY, A.; COOLS, P.; WUKOVITSCH, F.; SARUIS, T. and LEUBOLT, B. (2013). Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling. ImPRovE Discussion Paper No. 13/12. Antwerp

PALIER, B. (1998). La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales. *Politiques et management public*, *16*(3), 13-41.

PANICAN, A. and JOHANSSON, H. (2016). Strategies against poverty in a Social democratic local welfare system: still the responsibility of public actors? In *Combating Poverty in Local Welfare Systems* (pp. 155-177) Palgrave Macmillan, London.

RANCI, C.; BRANDSEN, T. and SABATINELLI, S. (2014). Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

SABATINELLI, S. and SEMPREBON, M. (2017). The vertical division on responsibility for social services within and beyond the State: issues in empowerment, participation and territorial cohesion. In MARTINELLI, F., ANTTONEN, A. and MÄTZKE, M. (Eds.) *Social Services Disrupted. Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*, 114-134. UK-USA: Edward Elgar.

SCARPA, S. (2016). Immigration policy regimes, welfare states and urban inequality patterns: A comparison between Malmö and Genoa. *European Urban and Regional Studies*, *23*(4), 862-877.

YANES, P. (2013). Quince años de política social en la ciudad de México, logros y desafíos, lecciones y tensiones. *Revista Nueva Sociedad*, *243*(1), 142-152.

ZICCARDI, A. (2009). Políticas de inclusión social de la Ciudad de México. Retos para la integración social de los pobres en América Latina. USA, Argentina: Clacso.

ZICCARDI, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. Gestión y política pública, *21*(SPE), 187-226

MCEWEN, N. and MORENO, L. (Eds.). (2008). *The territorial politics of welfare*. London; New York: Routledge.

TAYLOR-GOOBY, P. (Ed.). (2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford, UK: Oxford University Press.

COMENTARIO DE LIBRO

EL FUTURO DEL ESTADO EN LA ARGENTINA: ESCENARIOS EN DISPUTA HACIA EL AÑO 2030

AUTORES: GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO

Editorial: Fondo Editorial Consejo Buenos Aires
País: Argentina
Año: 2019
Páginas: 281
ISBN: 978-987-741-113-3

autor
Agustín Hoya*

La obra *El futuro del Estado en la Argentina, escenarios en disputa hacia el año 2030* nos invita a reflexionar sobre los posibles derroteros del Estado y la administración pública, en un viaje que nos adentra en las distintas visiones que rivalizan por la construcción del futuro. Escrita y dirigida por Gustavo Blutman y Horacio Cao, y con la participación del equipo de investigadores que integran el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la obra tiene entre sus múltiples méritos su carácter novedoso y pionero, pues se inmiscuye en una campo poco explorado por las Ciencias Sociales en Argentina, el de los estudios prospectivos.

Tal como nos advierten los autores, los estudios prospectivos o estudios del futuro no buscan pronosticar, predecir ni adivinar los sucesos venideros. En su lugar, afirman, son un "...campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del porvenir" (p. 25). La finalidad de este tipo de estudios es la construcción de escenarios plausibles; su virtud es darnos elementos para anticiparnos y prever respuestas ante las distintas variantes del devenir económico, social, político, tecnológico y cultural. La tarea es ambiciosa y no está exenta de riesgos. Sin embargo, los autores manifiestan que no adoptan una mirada determinista ni teleológica; es decir, el devenir no tiene una trayectoria inequívoca, necesaria e inevitable, ni está organizado en virtud de algún principio trascendental o universal. En otras palabras, el futuro no está escrito.

Pero esta certeza no impide reconocer que es posible, a partir de la reflexión estructurada, la recopilación de evidencia y el análisis de la opinión de expertos, identificar con distintos grados de probabilidad diferentes itinerarios factibles y tendencias en pugna. Y es en este punto en donde los estudios prospectivos dan cuenta de su valía y utilidad. Tal como asegura Carles Ramió en el prólogo, las poblaciones atraviesan momentos de profunda incertidumbre y desconcierto en el marco de sociedades cambiantes y cada vez más complejas. Asimismo, fenómenos tales como la revolución tecnológica, el surgimiento de nuevas y complejas demandas sociales, la presencia latente de riesgos globales de diverso cuño, han corroído la confianza ciudadana en la capacidad de los poderes públicos para dar respuesta a estos desafíos. Los estudios prospectivos nos ofrecen las herramientas y categorías analíticas necesarias para no solo desentrañar los futuros posibles e identificar lo más probables, sino también para diseñar estrategias de intervención en el presente.

El meticuloso y profundo análisis llevado a cabo por el grupo multidisciplinario de investigadores que componen el CIAP, aplica la potencia de este método a una realidad concreta, la Argentina, sin renunciar por ello al análisis contextual, tanto regional como global.

El libro se organiza en cinco apartados. En los primeros dos, de tinte conceptual, se sumergen en la definición y en los distintos abordajes de los estudios prospectivos, para luego continuar con un recorrido teórico e histórico sobre la noción de

* Sociólogo de la Universidad de Buenos Aires. Investigador en la Facultad de Ciencias Económicas. Especialista en Gestión Pública en distintas organizaciones. Actualmente se desempeña como asesor en el Senado de la Nación Argentina.
agustinhoya@hotmail.com

Estado y Administración Pública. Aquí los autores introducen la noción de *patrón de intervención estatal* (que daría cuenta, entre otras cosas, de la siempre borrosa y cambiante frontera funcional entre el sector público y privado) y del modelo de gestión estatal. Ambos elementos, enraizados siempre en un determinado contexto económico, político, social e internacional, han adoptado manifestaciones específicas a lo largo de los distintos momentos históricos de nuestro país.

En el tercer capítulo ingresamos de lleno en el núcleo de la elaboración, describiendo y analizando los escenarios futuros posibles en Argentina, sin dejar de reseñar, simultáneamente, los principales movimientos que se avecinan en América Latina y el mundo. Identifican tres corrientes con mayores probabilidades de prevalecer y plasmarse en un programa estatal y político. Recurriendo a un lenguaje metafórico, nombran a estas tres vertientes como el Dogma Vigente, que representa la mirada ortodoxa, Regreso al Futuro y Camino Sinuoso, ambas expresiones de una concepción heterodoxa (radical una, reformista la otra). Existen otras familias ideológicas, agregan los autores, pero con posibilidades significativamente menores de acceder a la conducción del aparato estatal en Argentina. Estas son el militarismo, la izquierda internacional y el ecologismo antiproductivista.

Cada una de estas presenta una posición divergente acerca del decurso que seguirá la historia en los años venideros y, consecuentemente, albergan convicciones disímiles en relación con el patrón de intervención que deberá asumir el Estado y con el modelo de gestión adecuado para atender los desafíos futuros que prevén. Las indagaciones realizadas por los miembros del CIAP permitieron, a su vez, reconstruir para cada corriente la imagen utópica del futuro; esto es, aquel escenario que designa todo lo bueno y deseable; también, la distópica, es decir, aquella que concentra los principales peligros, preocupaciones y temores.

Ahora bien, los investigadores se encargan de asentar que tanto el Dogma Vigente, como el Camino Sinuoso y el Regreso al Futuro son tipos ideales. Es decir, son construcciones arquetípicas y, como tales, herramientas conceptuales que recogen y resaltan algunos rasgos de los fenómenos estudiados. Por ende, no ha de esperarse su manifestación pura en la realidad, pues se trata de modelos teóricos.

El Dogma Vigente, cuya existencia está vinculada con los desarrollos teóricos de los países del OCDE y organismos multilaterales de crédito, vislumbra un escenario en el que la globalización mercantil se encuentra consumada y en el que el rol del mercado como gran organizador de la vida económica y social se haya suficientemente extendido. En este sentido, confía en un equilibrio social en donde el Estado quede reducido a una mínima expresión, abocándose a la tarea de asegurar el funcionamiento, expansión e institucionalización de los mercados.

Las vertientes heterodoxas, en tanto, plantean la posibilidad de desviarse de la senda neoliberal. Si bien incluye una variada gama de perspectivas, en términos generales, todas coinciden acerca del mal diagnóstico del Dogma Vigente sobre ciertas tendencias globales, y resaltan los efectos negativos de la plena implementación de sus principios, sobre todo en lo tocante al desgranamiento de los lazos sociales y territoriales. En cuanto a las diferencias que separan a los distintos enfoques dentro de la familia heterodoxa, es menester destacar el foco en la participación de la sociedad civil que hace el Camino Sinuoso. Con una sólida confianza en la maduración democrática de las sociedades y en el desarrollo de las tecnologías de la información

y comunicación, avizoran una refundación de la democracia participativa y la disolución de las estructuras concentradas de poder. No reniega del mercado como asignador más eficiente de bienes, servicios y tareas, y comparte con la visión ortodoxa la desconfianza por un Estado con abundantes prerrogativas (de allí su adjetivación como sinuoso). Por el contrario, le otorga a este el rol de gestor relacional, en el marco de una sociedad en red. La variante del Regreso al Futuro, por su parte, se relaciona con las expresiones políticas nacional-populares. Desde esta perspectiva, el Estado será el instrumento por antonomasia para la realización de una transformación social en beneficio de los sectores populares. No niega la existencia del mercado, pero sostiene que deberá subsumirse a las regulaciones y limitaciones que imponga la conducción política. La metáfora escogida para nombrar a este enfoque remite a que los proyectos políticos estado-céntricos tuvieron gran relevancia durante gran parte del siglo XX. La idea de retorno a una experiencia conocida entrevé la posibilidad de aprender de la Historia.

A partir de esta matriz analítica, en el capítulo cuarto, el equipo de investigadores del CIAP se da a la tarea de bucear en problemáticas específicas del futuro estatal. Allí se recorren temas como el servicio civil, el uso de tecnologías en el sector público, el presupuesto y la gestión fiscal, la planificación y, finalmente, las relaciones intergubernamentales.

Con todo, uno de los principales aportes del libro es que nos introduce y nos incita a reflexionar sobre los debates acerca del futuro en tres claves fundamentales: de gestión, histórica y política.

Los estudios prospectivos son exhibidos en la obra como una herramienta de gestión esencial para la planificación de mediano y largo plazo. En efecto, buscan mejorar la capacidad de los tomadores de decisiones para elaborar respuestas ante escenarios previsibles, o bien contribuir en el diseño de estrategias que permitan alcanzar los horizontes deseados.

Además hemos notado que los escenarios futuros posibles, probables y/o deseables no nacen por generación espontánea. En cada uno de los enfoques y perspectivas acerca del porvenir resuenan los ecos del pasado. Definir futuros plausibles encierra, al mismo tiempo, el ejercicio de interpretar y valorar los tiempos acaecidos y mensurar sus efectos sobre el presente. Por añadidura, las deliberaciones sobre el Estado y la administración pública del mañana son una arena de disputa política, en donde la pugna entre uno u otro escenario deseable se relaciona con las acciones que se realizan en el presente. Se trata, en definitiva, de una lucha entre diversos grupos de interés por definir el sentido de los procesos políticos pasados y actuales, en el marco de una carrera por colonizar el futuro.

COMENTARIO DE LIBRO

VENEZUELA ENERGÉTICA: PROPUESTA PARA EL BIENESTAR Y PROGRESO DE LOS VENEZOLANOS

AUTORES: LEOPOLDO LÓPEZ Y GUSTAVO BAQUERO

Editorial: Dahbar
País: Venezuela
Año: 2017
Páginas: 322
ISBN: 978-980-425-016-3

autor
Henry Jiménez-Guanipa*

Leopoldo López y Gustavo Baquero, autores de la obra *Venezuela energética: propuesta para el bienestar y progreso de los venezolanos*, han puesto en el debate nacional, regional e internacional, una propuesta que intenta innovar en la relación tradicional de distribución de la renta petrolera, mediante la creación del Fondo Patrimonial de los Venezolanos (FPV).

El análisis se inserta en un momento histórico complejo, particularmente porque se trata del país con una de las mayores reservas de hidrocarburos del mundo, que durante muchas décadas, a partir de 1943, estuvo liderando, junto a Estados Unidos y México, la lista de los principales productores y exportadores de petróleo; sin embargo, en la actualidad su portentosa industria petrolera se encuentra en una situación de crisis inédita, caracterizada por la pérdida constante de su producción y sometida a medidas de restricción de sus exportaciones, como parte de una crisis mayor que sacude al país caribeño.

Como consecuencia de esta grave situación, que además ha tenido un efecto directo en las constantes y recurrentes fallas del sector eléctrico, pueden explicarse en gran medida las dificultades económicas, sociales, políticas, militar y de migración que atraviesa Venezuela.

Como punto previo quisiera destacar también que *Venezuela energética* se publica en un país con una tradición y fecundidad literaria muy particular acerca del tema. De hecho, sobre el aspecto central de la obra otros autores han desarrollado propuestas similares pero con distintos matices. Me refiero al libro *El petróleo como instrumento de progreso. Una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo*, de los académicos Pedro L. Rodríguez S. y Luis R. Rodríguez P. En este sentido cabe mencionar que, para el análisis de la obra en comento, fue necesario realizar una revisión bibliográfica comparada para la verificación de los valiosos datos aportados.

La obra de López y Baquero, convertida en bibliografía de obligatoria consulta, representa un esfuerzo extraordinario que contextualiza los éxitos y fracasos de la industria petrolera venezolana (IPV), con la mirada puesta en un modelo novedoso, donde los beneficiarios principales deben ser sus accionistas originarios; es decir, todos los venezolanos y, en ese sentido, la propuesta puede ser vista desde diferentes perspectivas. Desde categorizarla como un sueño o una utopía, hasta concebirla como una *hoja de ruta* que lleva implícito un proceso de transformación político, financiero, tecnológico, social, cultural y geopolítico, para alcanzar lo que Leopoldo y Gustavo han llamado *la mejor Venezuela*. De cualquier modo, encarna un análisis y un estudio agudo que ha puesto sobre la mesa una cuestión clave que debe considerarse.

La obra está dividida en tres partes. La primera titulada "Los primeros 100 años", aborda históricamente un período de diez décadas, desde el otorgamiento de las primeras concesiones y el consecuente control absoluto de todas las actividades por parte de las compañías transnacionales, pasando por las incipientes iniciativas de participación del Estado, hasta lograr los primeros beneficios fiscales importantes, mediante el diseño de la política del *fifty-fifty*, a partir de 1945 (pp. 64-70).

* Doctor en Derecho por la Universidad Ruhr de Bochum, Alemania. Profesor en Heidelberg Center para América Latina
henryjimenezguanipa@gmail.com

Hechos internacionales, como la crisis generada por la nacionalización de la industria petrolera mexicana y la Segunda Guerra Mundial, que excluyó a México como proveedor seguro de los aliados, convirtieron a Venezuela en el principal suministrador de crudo en el conflicto, de lo cual se derivaron inimaginables beneficios económicos para el país. En este proceso la IPV pasó a ser manejada exclusivamente por los venezolanos (a partir de 1976), hasta alcanzar el zénit mediante la internacionalización y consolidación como una de las industrias más eficientes y mejor gerenciadas del mundo (pp. 91-103).

En la segunda parte, denominada "Entorno energético mundial, potencial de Venezuela y desempeño de la Pdvsa actual", los autores se centran en analizar la vigencia del petróleo como motor de la economía mundial y el papel que juega y seguirá jugando la IPN para Venezuela, no sin dejar de considerar los aspectos esenciales que explican el desempeño actual de la misma (pp. 140-159).

En la tercera parte, llamada "La propuesta", los autores desarrollan su visión de cómo instituir un FPV, entendida en el marco de un nuevo esquema de distribución de las riquezas provenientes de la explotación y comercialización de hidrocarburos, donde cada venezolano mayor de edad recibiría una alícuota en divisas para cubrir necesidades como: a. Póliza de hospitalización, cirugía y maternidad; b. Garantías financieras para obtención y/o remodelación de viviendas o para gastos educativos y c. Fondo de ahorro para pensión (pp. 263-279).

La propuesta, no obstante, debe afrontar unos desafíos que probablemente los autores no imaginaron y tiene que ver con la magnitud de la crisis económica del país y de la IPN en particular. Por lo tanto, para pensar en su viabilidad, antes hay que enfrentar una serie de variables conocidas y otras por conocerse, que exigirán de manera urgente la inversión de miles de millones de dólares, lo que podría afectar, sin duda alguna, la posibilidad de financiar el proyecto del FPV formulado por los autores.

Entre tales variables podemos destacar:

1	La necesidad de contar con inmensos recursos financieros para:
	a. La reconstrucción y reestructuración de la Industria Energética Nacional (petróleo, gas y electricidad). b. Enfrentar los altos costos de la deuda externa. c. La reconfiguración de otros servicios públicos básicos, como agua, saneamiento, salud y vivienda, entre otros. d. El costoso precio de combatir y reducir los altos niveles de pobreza y pobreza extrema.
2	Transformaciones en los ámbitos legal y comercial:
	a. Modificación de relaciones contractuales con países del ALBA, Petrocaribe y el Fondo Chino, que producen grandes pérdidas y daños patrimoniales al país. b. Enfrentar las demandas contra PDVSA y sus filiales a nivel internacional y los altos costos que ello genera. c. Recuperación de mercados petroleros perdidos. d. Rescate del propio mercado interno de derivados de hidrocarburos.
3.	Nuevos escenarios en el ámbito geopolítico:
	a. El surgimiento de nuevos competidores en la región, como Brasil, que se apuntala como gran exportador de petróleo, Estados Unidos, que ya se ha convertido nuevamente en una potencia petrolera, México que aspira a recuperar su sitial como exportador de crudo, y Canadá, que ya ha asumido ese rol penetrando el mercado norteamericano. b. El crecimiento de las energías renovables en el mundo, que han demostrado no solo el potencial y la viabilidad económica, sino que ya constituyen una opción clara en el mediano y largo plazo de muchos países que hoy demandan hidrocarburos. c. Las prohibiciones de circulación de vehículos diésel en grandes ciudades europeas a partir de 2019 y la presión sobre los vehículos a gasolina, que antes de 2040 deberían dejar de circular en muchas ciudades del mundo, particularmente en Europa. d. Descubrimientos de nuevos yacimientos de hidrocarburos.
4.	IIInnovaciones en el ámbito tecnológico:
	a. Las nuevas tecnologías están modificando, a través de nuevos equipos y maquinarias más eficientes, los patrones de consumo de hidrocarburos. b. El avance de la cultura del ahorro energético afectará cada vez más la movilidad y el consumo de petróleo, gas y carbón. c. El avance de las tecnologías alternativas para el uso en el transporte, como la electricidad, reducirán los mercados de derivados de hidrocarburos. d. El avance de las baterías de almacenamiento de energía eléctrica afectará también el consumo de derivados de petróleo.
5.	Adaptaciones normativas en el ámbito nacional y global:
	a. Las presiones y compromisos internacionales derivados del Acuerdo de París y otros instrumentos jurídicos, que comprometen a los estados a reducir sus Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (EGEI) para proteger la vida sobre el planeta y enfrentar el cambio climático, se corresponden con la ruta que marcan el *desarrollo sostenible* y la agenda 2030, que pretende acelerar y consolidar un nuevo modelo de generación y consumo de energía en la cual se descartan las energías fósiles. b. La legislación nacional, que incorpora estándares internacionales en materia ambiental para reducir las EGEI. c. El activismo judicial ambiental y climático y el papel central que están jugando muchos jueces, tomando medidas para enfrentar los daños ambientales y proteger la salud y la vida de las personas, tendrán efectos importantes en el desarrollo de nuevos proyectos energéticos.

Indudablemente que la propuesta realizada por López y Baquero es desafiante y se suma a diversas iniciativas que buscan una salida y plantean un mejor futuro para todos los venezolanos. Sin embargo, como sugieren los propios autores, la creación de un FPV, debido a sus múltiples implicaciones, debe ser ampliamente analizada y discutida, particularmente porque encarna un nuevo paradigma en una realidad que le es muy adversa. Incluso sería aconsejable examinar si un fondo como el propuesto podría integrarse también con recursos provenientes de otros campos, en los cuales Venezuela cuenta con colosales riquezas naturales. El país, aparte de hidrocarburos, dispone de minerales de alto valor, como hierro, aluminio, oro, bauxita, coltán, diamantes, entre otros, que están siendo sometidos a las mismas presiones de una explotación no sostenible, como la que actualmente padece la industria de los hidrocarburos, tal como se aprecia de los análisis de los autores (pp. 145-156).

Finalmente me gustaría incorporar a la agenda de debate sugerido por los autores, la necesidad de pensar en un nuevo modelo político que vaya acoplándose al proceso de transición energética que Venezuela debe iniciar *muy* pronto. Dicho proceso, centrado en el modelo energético del futuro, cimentado en las energías renovables y descentralizado, debe responder a otro tipo de relaciones políticas y de gobernanza, teniendo a la descentralización administrativa y de gestión como eje principal.

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos que deseen publicarse deberán ser cargados en la página de convocatoria: https://revistaepe.utem.cl/convocatoria/

2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.

3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.

4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español (de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).

5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.

6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

II. EVALUACIONES

1. Si el artículo es acogido por el Editor, se designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta de evaluación puede ser revisada en http://revistaepe.blogutem.cl/normas/

2. Los evaluador(es) decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

3. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.

5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

III. NORMAS DE ESTILO Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Los artículos deben ser redactados según las normas establecidas en el **Manual de Estilo de Ediciones** UTEM(https://editorial.utem.cl/tematica/manual-de-estilo/), el cual adopta las normas para referenciación bibliográfica y citas de la American Psychological Association (APA) (http://normasapa.com/).

Nota: se excluye de esta consideración el numeral 1.2 del citado manual.

FLUJO DE ARTÍCULOS

Recibidos: 8
Aprobados: 3
Rechazados: 5
Porcentaje de rechazo: 62,5%
Porcentaje de aceptación: 37,5%

Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas impartirá:

- Magíster en Gerencia Pública

Más información en:
pepp.blogutem.cl
politicaspublicas@utem.cl
(56-2) 27877942

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
- Administración Pública

Más información en:
www.escadministracion.blogutem.cl
escuela.administracion@utem.cl
(56-2) 27877929

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
del Estado de Chile

UTEM

EDICIONES UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN IMPRESA: ISSN 0719-3653
VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688