

Para sistematizar la información, los doscientos años analizados se han dividido en cinco periodos: el modelo agroexportador (1840-1948), el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1949-1979), la economía de guerra (1980-1990), el modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones (1990-2004) y las digresiones populistas (2004-2020).

El modelo agroexportador (1840-1948)

Marco lógico del modelo

En la década de 1840, tras el fracaso de la unión política en Centroamérica, un grupo compuesto por terratenientes, militares, comerciantes, prestamistas y graduados universitarios de El Salvador dejó de lado sus diferencias ideológicas y actuó como un bloque social. Su objetivo era aprovechar la reducción de costos del transporte derivada de la fiebre del oro en California para expandir y diversificar la agricultura de exportación. Con los ingresos generados, buscaban defender las fronteras, importar productos manufacturados, desarrollar infraestructura y mantener el aparato burocrático.

Según Acosta,² este grupo tenía una participación simultánea en la economía y la política, ocupando puestos clave en el gobierno, el ejército y el Poder Judicial durante décadas. Consolidaron un Estado intervencionista orientado a sus intereses, utilizando el poder político y económico para generar riqueza y mantener su dominio. Conscientes de la abundancia de tierras incultas y la moderada densidad de población, le apostaron a la especialización en productos tropicales exportables de bajo costo y alta demanda internacional. Sin embargo, también implementaron políticas laborales precapitalistas, basadas en salarios bajos y tratos abusivos hacia los trabajadores, y manipularon las finanzas públicas en su favor.

Este grupo identificó cuatro obstáculos para la expansión de la agricultura de exportación: la escasez de mano de obra, la deficiente red de transporte y comunicaciones, la abundancia de tierras de uso común, y el insuficiente desarrollo del sistema de crédito. Para superarlos, buscaban mano de obra barata, un sistema de transporte eficiente, seguridad jurídica en la propiedad de la tierra y un sistema financiero que ofreciera créditos accesibles (figura 7.1). Estas condiciones impulsarían la producción agrícola, aumentando la riqueza nacional principalmente en beneficio de los empresarios agroexportadores, aunque con poco impacto en la expansión del mercado interno debido a la estrategia de mantener bajos salarios.

Estrategias y políticas

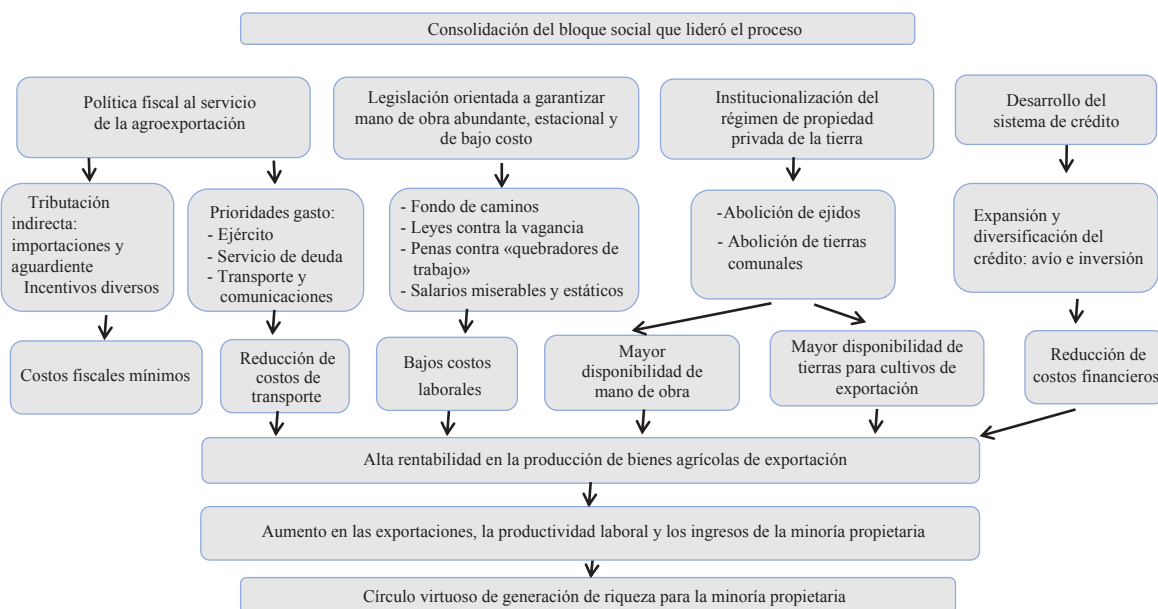
Las tres principales estrategias utilizadas para promover el modelo agroexportador (MAE), y la expansión del cultivo del café en particular, en la etapa posindependentista, fueron: a) la orientación de la política fiscal al servicio de la agroexportación; b) la abolición de las formas de posesión comunal de la tierra, y c) el impulso de una legislación y políticas tendientes a asegurar suficiente mano de obra barata, mal remunerada y ajustable a las necesidades estacionales del cultivo. El desarrollo de un sistema monetario y crediticio con capacidad de ofrecer créditos blandos y de largo plazo, aunque era también fundamental para expandir la agricultura de exportación, sin embargo, tuvo que esperar hasta después del estallido de la crisis del modelo en la década de 1930. Finalmente, las políticas de educación, salud, vivienda y hábitat siempre tuvieron un carácter residual.

a) Orientación de la política fiscal al servicio de la agroexportación.

Aunque durante la vigencia del MAE, la alta inestabilidad política y los frecuentes conflictos inter-

² Antonio Acosta, *Los orígenes de la burguesía de El Salvador. El control sobre el café y el Estado. 1848-1890* (Sevilla, Aconcagua Libros, 2014).

Figura 7.1. Marco lógico del modelo agroexportador



nos y con países vecinos hicieron que la defensa y la seguridad fueran inicialmente las principales prioridades de las finanzas públicas en El Salvador,³ gradualmente esta política se fue orientando hacia la diversificación de la agricultura de exportación.

Entre las políticas fiscales más importantes adoptadas durante el periodo de vigencia de este modelo se encuentran las siguientes:

- *Establecimiento del Fondo de Caminos.* Este impuesto directo, aunque regresivo, fue introducido mediante un decreto promulgado el 7 de diciembre de 1832.⁴ Se aplicaba a todos los varones de 15 a 50 años, excepto a los militares, obligándolos a trabajar dos días al año en el mantenimiento de caminos, directamente o

a través de otra persona, o alternatively a pagar cuatro reales. Inicialmente, el Fondo de Caminos era administrado por los gobiernos municipales.

- *Creación de Juntas Itinerarias departamentales y municipales.* Ante la creciente demanda de construcción, mantenimiento y mejora de caminos y carreteras por parte de los interesados en la agricultura de exportación, en la década de 1850 se crearon Juntas Itinerarias departamentales y municipales. Estas Juntas, dependientes del gobierno central y generalmente integradas por empresarios y políticos influyentes, asumieron la responsabilidad de construir caminos, carreteras y otra infraestructura pública prioritaria. Para ello, se les autorizó a utilizar mano de obra procedente del Fondo

³ Entre 1824 y 1842, El Salvador tuvo 23 jefes de Estado y participó en 40 batallas. Véase, Héctor Lindo-Fuentes, “La introducción del cultivo del café en El Salvador”, en Héctor Pérez Brignoli y Mario Samper (comps.), *Tierra, café y sociedad. Ensayos sobre la historia agraria centroamericana*, (San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Costa Rica, 1994).

⁴ Véase una referencia en *Gaceta Oficial*, núm. 36, Tomo 9, del 23 de enero de 1861. Acosta sostiene, sin embargo, que el primer decreto para establecer el Fondo de Caminos fue promulgado en septiembre de 1825. Véase Antonio Acosta, *Los orígenes...*, p. 41.

de Caminos. Además, fueron facultadas para recibir otros recursos, como tierras para derechos de vía, reos sentenciados, aportes adicionales de mano de obra por parte de los pueblos beneficiados y las recaudaciones por el peaje cobrado a las importaciones en los puertos.⁵

- *Creación de Juntas Departamentales de Agricultura e Industria.* Complementariamente, en 1840 se promulgó un decreto mediante el cual se creó en el departamento de San Salvador una Junta de Agricultura e Industria, integrada por personas notables del país, a la cual se asignó la responsabilidad de vigilar y examinar permanentemente los obstáculos que pudieran estar afectando la expansión de la agricultura, las artes y la industria.⁶ Este mismo decreto autorizaba también la creación de Juntas de Agricultura e Industria en los demás departamentos del país.
- *Incentivos específicos.* Siguiendo las recomendaciones de las Juntas de Agricultura e Industria, el 28 de mayo de 1846 se promulgó el primer decreto para incentivar el cultivo del café. Este decreto eximía a los cultivadores de cargos concejiles y a los operarios del servicio militar, además de liberar la producción de café de todo tipo de impuestos internos durante siete años y reducir sustancialmente los aranceles a los productos importados con las exportaciones de café.⁷ En los años siguientes, estos incentivos se extendieron al cacao y la cochinilla, y en 1861 también al

azúcar, el moscabado y la panela.⁸ Ese mismo año, bajo el argumento de que ya había producción suficiente para abastecer el consumo local, se emitió otro decreto ejecutivo mediante el cual se estableció un impuesto de “un peso en moneda corriente, por cada arroba de café, que se introduzca desde el exterior”.⁹

- *Premios por introducción de nuevos cultivos.* En la década de 1850 se establecieron premios a los cultivadores que sobrepasaran determinado número de plantas de productos potencialmente exportables.¹⁰
- *Establecimiento de almacigos y entrega gratuita de plantones.* Durante los años 1870 se promulgaron algunos decretos que obligaban a las gobernaciones departamentales y a las municipalidades a cultivar almacigos de café, cacao, uva, hule, etc., de acuerdo con su clima, y a distribuirlos gratuitamente entre sus vecinos.¹¹
- *Reducción sustancial de la renta cobrada por los municipios por el uso de tierras ejidales para el cultivo de productos de exportación.*
- *Estructura tributaria dependiente de los derechos arancelarios a la importación y de los impuestos a las bebidas alcohólicas.* La estructura tributaria de El Salvador durante la vigencia del MAE (1821-1948) favoreció claramente a la agricultura de exportación. En promedio, el 48.8% de los ingresos tributarios fueron aportados por los impuestos a la importación, y un 24.7% adicional por los impuestos a las

⁵ *La Gaceta del Salvador*, núm. 110, Tomo 4, del 7 de junio de 1855. Del contenido del acuerdo se deduce que la recaudación de este impuesto constituía una de las principales fuentes de financiamiento de las Juntas Itinerarias.

⁶ Isidro Menéndez, *Recopilación de las leyes del Salvador en Centro-América*. Tomo I (edición facsímil) (San Salvador: Imprenta Nacional, 1956). Decreto gubernativo del 8 de octubre de 1840.

⁷ Asociación Cafetalera de El Salvador, *Legislación salvadoreña del café 1846-1955* (San Salvador, El Salvador, 1956).

⁸ *Gaceta Oficial*, núm. 86. Tomo 9 del 7 de agosto de 1861.

⁹ *Gaceta Oficial*, núm. 4, Tomo 10, del 26 de octubre de 1861.

¹⁰ Véase, a manera de ejemplo, a Isidro Menéndez, *Recopilación de las leyes del....* Orden legislativa del 21 de febrero de 1855, mandando a premiar a don José María Otondo, en concepto de primer cultivador de la vainilla en el Estado, y Decreto legislativo del 21 de febrero de 1855, mandando a premiar al que presente mil parras de uva en estado de cosecha.

¹¹ Asociación Cafetalera de El Salvador, *Legislación...*, 12 y 13 y *Diario Oficial*, núm. 32, tomo 6, del 1 de marzo de 1879. Decreto legislativo del 15 de febrero de 1879.

bebidas alcohólicas (tabla 7.1). Asimismo, El Salvador se caracterizó por no gravar las propiedades, y solo de manera tardía y marginal, las exportaciones y las rentas de personas y empresas. El impuesto sobre la renta fue introducido hasta 1916,¹² y fue objeto de varias reformas.

- *Ampliación y mejora de la red de transporte y comunicaciones.* Los promotores de la diversificación de la agricultura de exportación, y del cultivo del café en particular, pronto se dieron cuenta de que para tener éxito en sus objetivos era indispensable reducir los costos de transporte y comunicaciones, especialmente entre las zonas de producción, los puertos y los principales centros urbanos. Por ello, asignaron una alta prioridad a la inversión en este tipo de infraestructura. Como se puede observar en la tabla 7.2, el gasto promedio en obras públicas (10.2%) fue uno de los rubros más importantes dentro del gasto público total, solo superado por defensa y seguridad (31.1%) y el servicio de la deuda (25.6%). De igual modo, gran parte del servicio de la deuda en esa época correspondía al pago de compromisos adquiridos por el gobierno para la construcción de carreteras y vías férreas, el mejoramiento de puertos, y la ampliación de la red telegráfica y telefónica. Fueron tales los progresos experimentados en la infraestructura de transporte y comunicaciones que el viajero francés Maurice de Périgny a principios del siglo XX no dudó en afirmar que: “Una característica de El Salvador es la excelencia de sus carreteras. Ellas son por demás esenciales para este pequeño país, rico, dotado de una población muy densa, gentes sobrias y laboriosas que no dejan improductiva la menor parcela de territorio”.¹³

Tabla 7.1. Contribución promedio de diversos impuestos a los ingresos tributarios por modelo económico. El Salvador, 1849-2020 (en %)

Rubro	MAE	MISI	Economía de guerra	MPE	Digresiones populistas
Renta de importación	46.1	30.7	9.9	12.9	5.6
Renta de exportación	8.1	21.8	19.3	0.5	0.0
Renta de licores	24.7	10.1	6.2	2.4	1.5
Papel sellado y timbres/IVA	2.7	5.1	24.0	51.3	51.0
Impuestos directos	2.3	18.6	27.8	28.9	38.6
Impuesto sobre la renta	1.4	13.5	21.5	26.6	38.0
Otros	16.0	13.7	12.8	4.0	3.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

b) Abolición de las formas de posesión comunal de la tierra.

Tal como ya se señaló anteriormente, uno de los principales obstáculos identificados tempranamente para la diversificación y expansión de la agricultura de exportación era que una cantidad significativa de tierras adecuadas para este tipo de cultivos estaban bajo formas de posesión comunal heredadas de la Colonia. En particular, había tres tipos de propiedades de uso común: las tierras comunales, que eran aquellos predios ya cultivados por los indígenas antes de la llegada de los españoles y cuyos derechos de uso fueron respetados; los ejidos, que surgieron como consecuencia de las leyes de la Corona que establecían que, al fundarse un pueblo o ciudad, se destinara una porción de tierra para el uso público, permitiendo a los habitantes de los terrenos colindantes abastecerse de recursos como materiales de construcción, pasto para el ganado, agua, leña e incluso para algunos cultivos; y finalmente, las tierras realengas, que eran aquellas tierras que durante la Colonia pasaron a ser

¹² El decreto mediante el cual se estableció el impuesto sobre la renta fue aprobado el 19 de mayo de 1915 y publicado en el *Diario Oficial*, núm. 118, tomo 78, 22 de mayo de 1915. Su aplicación, sin embargo, fue efectiva a partir del año siguiente.

¹³ Carlos López Bernal, “Las reformas liberales en El Salvador y sus implicaciones en el poder municipal, 1871-1890” (*Diálogos*, vol. especial: 9.º Congreso Centroamericano de Historia, 2008, pp. 78-79).

propiedad del rey de España, pero que luego de la Independencia pasaron a manos del Estado o quedaron sin dueño.¹⁴

A medida que el café se fue consolidando como el producto de exportación más prometedor, el pequeño grupo de propietarios y políticos que controlaba el Estado y la economía finalmente se convenció de que, para expandir rápidamente y a gran escala el cultivo de este producto, era indispensable abolir esas formas de posesión comunal de la tierra, debido básicamente a cuatro razones: i) que se trataba de un cultivo de carácter permanente que requería de técnicas de producción especializadas y bastante intensivas, extrañas para indígenas y vecinos de las comunidades, acostumbrados más bien a técnicas nómadas de producción; ii) que se trataba de una actividad al alcance solamente de unos pocos, ya que, económicamente hablando, el proceso de establecer y administrar una finca de café era oneroso por el tiempo que hay que esperar para obtener la primera cosecha y por las múltiples tareas que requiere; iii) que al universalizarse el régimen de propiedad privada, muchos agricultores de subsistencia y trabajadores sin tierra se trasladarían voluntariamente a las fincas de café en busca de empleos fijos o temporales, aliviando así las mayores demandas de mano de obra del cultivo, y iv) que las zonas propicias para el cultivo del café eran limitadas y localizadas justamente en los territorios donde el modelo de los pueblos con tenencia común de tierras estaban más desarrollado.¹⁵

La supresión de las formas de posesión comunal de la tierra en El Salvador fue un proceso gradual que inició pocos años después de la Independencia y alcanzó su punto culminante con las leyes de abolición de los ejidos y las tierras comunales

a principios de los años 1880. Sin embargo, este proceso continuó con el reparto de tierras realengas hasta bien entrado el siglo XX. A continuación, se destacan las principales medidas adoptadas en este proceso:

- *Venta de propiedades gubernamentales*: Después de la Independencia, se comenzaron a vender tierras del gobierno para pagar deudas, especialmente aquellas contraídas por guerras.
- *Promoción de la propiedad privada*: Desde 1847, se vinculó la prosperidad económica del país con la propiedad privada y los cultivos de exportación. Un decreto promulgado el 1 de marzo de 1847 establecía que aquel que denunciara un terreno baldío, recibiría una parte de ese.¹⁶
- *Iniciativas locales para cultivar café*: Varias municipalidades empezaron a solicitar permiso al gobierno central para vender o usar tierras ejidales para cultivos de café, con el fin de generar ingresos y empleo, aunque a menudo encontraron resistencia local.
- *Fundación de Santa Tecla*: Tras el devastador terremoto de 1854 que causó una enorme destrucción en la ciudad de San Salvador, se fundó la ciudad de Santa Tecla con el propósito de convertirla en la futura capital del país. El decreto de creación de la nueva ciudad además establecía que el gobierno distribuiría dichos terrenos: “proporcionalmente entre los que lo soliciten, prefiriendo a los que hayan perdido sus casas en la arruinada ciudad, y en segundo, a los que se dediquen al cultivo del café, o de la grana”.¹⁷
- *Decretos para promover el cultivo del café*: En 1856 y 1860, se emitieron otros decretos que permitían a las municipalidades repartir tierras baldías y ejidales para el cultivo de café,

¹⁴ A las tierras realengas no reconocidas luego como propiedad del Estado se les denominaba baldíos.

¹⁵ David Browning, *El Salvador, la tierra y el hombre* (San Salvador, Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, 1982, pp. 276-289).

¹⁶ Citado en Clara Pérez Fabregat, *El proceso de construcción del Estado de El Salvador. Una mirada desde el oriente, 1780-1855* (tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2015, p. 103).

¹⁷ *Gaceta del Gobierno del Salvador*, núm. 93, tomo 4, 8 de febrero de 1855.

con restricciones sobre la reventa de dichas tierras.¹⁸

- *Fraudes y abusos*: A partir de la década de 1850, se incrementaron las prácticas fraudulentas para adquirir tierras comunales y ejidales, con casos documentados de abusos por parte de autoridades locales y hacendados.¹⁹
- *Oficialización de un discurso en favor de la propiedad individual y en contra de la posesión comunal de la tierra*: Se comenzó a promover la idea de que las tierras comunales eran ineficientes y un obstáculo para el progreso, en contraposición con la propiedad privada que se veía como un camino hacia la prosperidad, el desarrollo y la felicidad.²⁰
- *Ley de abolición de las tierras comunales (1881)*:²¹ Después de plantear en los Considerandos que: “La indivisión de terrenos poseídos por comunidades, impide el desarrollo agrícola, entorpece la circulación de la riqueza y debilita los lazos de la familia y la independencia del individuo”, se formalizó la eliminación de esta modalidad de posesión de la tierra y se definieron los mecanismos que se utilizarían para su distribución entre sus poseedores.
- *Ley de extinción de los ejidos (1882)*:²² De manera similar, en esta ley, luego de sostener en los Considerandos que “La industria agrícola es el manantial más fecundo de vida y prosperidad que posee la Nación” y que uno de los principales obstáculos que se oponen a su desarrollo es el sistema ejidal, “por cuanto anula los beneficios de la propiedad en la mayor y más importante parte de los terrenos de la República, que se hallan destinados a cultivos de ínfimo valor o abandonados del todo,

por lo precario del derecho de sus poseedores”, se abolieron los ejidos y se promovió su privatización.

Tabla 7.2. Distribución del gasto público por unidades primarias durante los diferentes modelos económicos. El Salvador, 1827-2019 (en %)

Rubro	MAE	MISI	Economía de guerra	MPE	Digresiones populistas
Agricultura	0.3	6.2	7.1	2.1	1.0
Defensa y seguridad	31.1	11.3	23.8	13.1	10.8
Servicio de la deuda	25.6	3.6	14.4	18.8	21.5
Fomento/Obras públicas	10.2	14.6	10.5	7.9	4.8
Instrucción/Educación	6.1	20.2	16.5	15.4	16.9
Beneficencia/Salud	4.2	10.8	8.1	8.4	10.6
Otros	22.5	33.3	19.6	34.3	34.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Diarios Oficiales, Memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público e Informe sobre la gestión financiera del Estado del Ministerio de Hacienda.

Estas medidas se enmarcaron en un contexto de transformación económica y social donde el gobierno y las élites buscaban modernizar la agricultura del país mediante la privatización de la tierra y la promoción de cultivos comerciales.

c) Política laboral: asegurar mano de obra abundante, barata y ajustable a las necesidades estacionales del cultivo del café.

Debido a que la escasez de mano de obra era otro obstáculo para ampliar y diversificar la agricultura

¹⁸ Véase, *La Gaceta*, núm. 54 del 7 de mayo de 1862.

¹⁹ *Gaceta Oficial*, núm. 54, tomo 10, y de mayo de 1862; *El Constitucional*, núm. 72, tomo 3, 4 de marzo de 1869 y *Boletín Oficial*, núm. 93, 27 de marzo de 1873. En estos periódicos pueden verse ejemplos de esos abusos.

²⁰ *Gaceta del Gobierno Supremo del Salvador*, núm. 99, tomo 1, 16 de febrero de 1849; *Diario Oficial*, núm. 89, tomo 8, 17 de abril de 1880; *Diario Oficial*, núm. 71, tomo 8, 23 de marzo de 1880, y *Diario Oficial*, núm. 72, tomo 8, 24 de marzo de 1880. Estos periódicos contienen ejemplos contundentes del discurso oficial en favor de la propiedad privada y en contra de la propiedad de uso común.

²¹ *Diario Oficial*, núm. 49, tomo 10, 26 de febrero de 1881.

²² *Diario Oficial*, núm. 62, tomo 12, 14 de marzo de 1882.

de exportación, durante la vigencia del MAE se adoptaron las siguientes medidas:

- **Fondo de Caminos:** Este impuesto, ya mencionado arriba, obligaba a los hombres de 15 a 50 años a trabajar dos días al año en la construcción, mejora y mantenimiento de caminos y carreteras. La policía verificaba regularmente el cumplimiento de esta obligación entre la población pobre, imponiendo penas de cárcel y días adicionales de trabajo a quienes no acataban la normativa.
- *Decreto legislativo de 29 de abril de 1825, sobre vagos, coimes y mal entretenidos:*²³ Establecía días de prisión y obligaciones para incorporarse a trabajar a quienes se encontrasen en dichas condiciones.
- *Reglamentos de Policía (1843, 1854 y 1855):*²⁴ Perseguían y penalizaban la vagancia con prisión, multas y cárcel, así como a los artesanos, jornaleros y domésticos que quebrantaran sus contratos de trabajo.
- *Código Penal (1860):*²⁵ Reemplazó el castigo de palos por incumplimiento de contratos con días de prisión, luego cambiados a trabajos en obras públicas.
- *Código Civil (1860):*²⁶ Estipulaba que, a falta de contrato escrito con respecto a la cuantía del salario, se reconocería como válida la palabra del empleador.
- **Obligatoriedad de trabajo:** El artículo 42 de la Constitución de 1880 establecía que “El trabajo es obligatorio”, no un derecho, seguramente con el objeto de contraponerlo con la

vagancia, que era vista como un delito.²⁷ En 1881, unos días después de la promulgación de la *Ley de abolición de las tierras comunales*, se aprobó un decreto legislativo que nombraba jueces agrícolas para controlar y reclutar trabajadores, persiguiendo a los que no trabajaban.²⁸

Es hasta el siglo XX que comienza a generarse un cambio gradual de métodos coercitivos a una legislación más orientada a la protección laboral, aunque la explotación y las condiciones precarias de los trabajadores persistieron. Entre las medidas más importantes adoptadas durante esta etapa final de vigencia del MAE se encuentran las siguientes:

- *Ley sobre Accidentes de Trabajo (1911):*²⁹ Esta primera ley de seguridad social definía responsabilidades del patrono, régimen de indemnizaciones, y salario mínimo diario.
- *Ley de Protección de Empleados de Comercio (1927):*³⁰ Regulaba la jornada laboral, descanso semanal, vacaciones, compensaciones, permisos por enfermedad, licencia y remuneración por maternidad, e indemnización por despido.
- *Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles (1930):*³¹ Incluía beneficios como salario completo en caso de enfermedad, subsidio para gastos hospitalarios, servicios médicos, pensiones de invalidez y muerte, y seguro de vida para empleados civiles, judiciales y administrativos del sector gubernamental.

²³ Isidro Menéndez, *Recopilación de las leyes...*, p. 181.

²⁴ Isidro Menéndez, *Recopilación de las leyes...*, pp. 182-194. También: *Gaceta del Salvador*, núm. 7, tomo 3, 20 de junio de 1851.

²⁵ *Gaceta del Salvador*, núm. 46, tomo 9, 9 de marzo de 1861.

²⁶ Cruz Ulloa, *Codificación de las leyes patrias desde la Independencia hasta 1875*, (San Salvador, Imprenta Nacional, 1879).

²⁷ En la Constitución de 1883, al texto de este artículo se le hizo una pequeña adición: “El trabajo es obligatorio, salvo los días domingos o de fiesta nacional” (Artículo 26).

²⁸ *Diario Oficial*, núm. 63, tomo 10, 17 de marzo de 1881.

²⁹ *Diario Oficial* del 13 de mayo de 1911; *Recopilación de Leyes y Reglamentos sobre Trabajo y Seguridad Social*, marzo de 1954, pp. 357 y ss.

³⁰ *Diario Oficial*, núm. 136, tomo 102, 17 de junio de 1927.

³¹ *Diario Oficial*, núm. 129, tomo 108, 9 de junio de 1930.

- *Ley de Botiquines* (1935):³² Establecía que los patronos con más de diez empleados debían proporcionar gratuitamente medicamentos básicos a los trabajadores del campo y de los talleres urbanos que no pudieran costearlos, asegurando su disponibilidad en un lugar apropiado para casos de urgencia.

d) El desarrollo del sistema monetario crediticio: Una necesidad bloqueada por intereses contradictorios de las minorías propietarias.

El desarrollo del sistema monetario y crediticio en El Salvador fue el obstáculo más difícil de remover para ampliar y diversificar las exportaciones durante la vigencia del MAE. La insuficiencia de crédito, agravada por la falta de una Casa de Moneda propia y el uso de diversas monedas extranjeras, dificultaba el comercio y el crédito en el país. Empresarios mineros y comerciantes influyentes bloquearon por décadas los intentos de crear bancos y una Casa de Moneda, limitando el acceso al crédito formal y forzando a los productores de café y otros productos de exportación a depender de créditos con altas tasas de interés próximas a la usura.

Fue hasta 1880 que un grupo de empresarios locales fundó el Banco Internacional de El Salvador en asociación con un banco guatemalteco, para desempeñar funciones similares a un banco central, pero sin la capacidad de emitir moneda propia. En 1883, la Sociedad de Crédito Agrícola fue establecida, transformándose en 1889 en el Banco Occidental. Luego, en 1885 se fundó el Banco Particular de El Salvador, que luego cambió de nombre en 1891 a Banco Salvadoreño.

Entre 1890 y 1930, se fundaron más de veinte nuevos bancos comerciales, aunque muchos tuvieron una duración efímera. El Banco Agrícola Comercial, fundado en 1895, fue uno de los más destacados. Sin embargo, los pequeños agricultores, e

incluso algunos medianos y grandes, seguían sin acceso a crédito en condiciones adecuadas, lo que motivó la creación de un banco central y un banco hipotecario.

En 1934 se creó el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) con el propósito de estabilizar el valor de la moneda y regular el crédito. Para ello, adquirió el Banco Agrícola Comercial e indemnizó a los bancos Salvadoreño y Occidental por renunciar a su derecho de emitir moneda.³³ Ese mismo año se estableció el Banco Hipotecario para cubrir las necesidades de crédito a largo plazo, especialmente para pequeños agricultores interesados en el cultivo de café y otros productos.³⁴

A partir de 1940, el Banco Hipotecario comenzó a promover la creación de cooperativas de crédito para financiar a productores y comerciantes no atendidos por la banca comercial. Dado el éxito de esta iniciativa, en 1942 se promulgó la Ley de Crédito Rural, que estableció la organización y desarrollo de un sistema de cajas de crédito rurales y creó la Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO).³⁵

e) Políticas de educación, salud y vivienda: de lo que sobre.

Durante la vigencia del modelo agroexportador en El Salvador, las áreas de educación, salud y vivienda tuvieron una importancia marginal, reflejada en una inversión insuficiente y volátil, influenciada por las fluctuaciones económicas y las prioridades gubernamentales.

A pesar de las declaraciones de los gobernantes e intelectuales sobre su relevancia, la educación no recibió la atención necesaria. Entre 1827 y 1948, el gasto en educación representó en promedio solo el 6.1% del gasto público total, significativamente inferior al destinado a defensa y seguridad (31.1%) y al servicio de la deuda (26.6%). Ade-

³² *Diario Oficial*, núm. 165, tomo 119, 25 de julio de 1935.

³³ *Diario Oficial*, núm. 132, tomo 116, 19 de junio de 1934.

³⁴ *Diario Oficial*, núm. 6, tomo 118, 8 de enero de 1934.

³⁵ *Diario Oficial*, núm. 4, tomo 134, 7 de enero de 1943.

más, la educación se enfocaba en formar ciudadanos obedientes y patrióticos, con un enfoque autoritario y militarista. La educación femenina se limitaba al ámbito privado, preparando a las niñas para roles domésticos. Por otra parte, las áreas rurales, donde vivía la mayoría de la población, fueron especialmente marginadas en términos de infraestructura educativa y recursos.

De igual manera, las inversiones en salud fueron insignificantes a lo largo del siglo XIX y principios del XX. La política de salud se basó en delegar la responsabilidad a juntas de caridad y beneficencia, con una intervención estatal marginal hasta 1900. Entre 1827 y 1948, el gasto en salud apenas representó un 4.3% del gasto público total. Este dato evidencia que la salud se concebía como caridad pública en lugar de un derecho, por lo que la infraestructura y la disponibilidad de profesionales de la salud eran extremadamente bajas, especialmente en áreas rurales.

Menos relevancia tenía aún la vivienda y el hábitat. Tanto es así que la única política de vivienda implementada durante la vigencia del MAE fue el componente urbano del Fondo de Mejoramiento Social, creado en respuesta a las migraciones de indígenas y campesinos empobrecidos hacia las ciudades.³⁶ Sin embargo, entre 1932 y 1944, este fondo construyó un promedio de solo 26 casas modestas por año, frente a un déficit de varias decenas de miles. Las viviendas construidas estaban destinadas principalmente a obreros y trabajadores gubernamentales sin vivienda propia.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1949-1979)

Marco lógico del modelo

Entre 1949 y 1979, El Salvador, al igual que el resto de países de Centroamérica, le apostó a tratar de lograr un crecimiento robusto y sostenido a través

del denominado modelo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI).

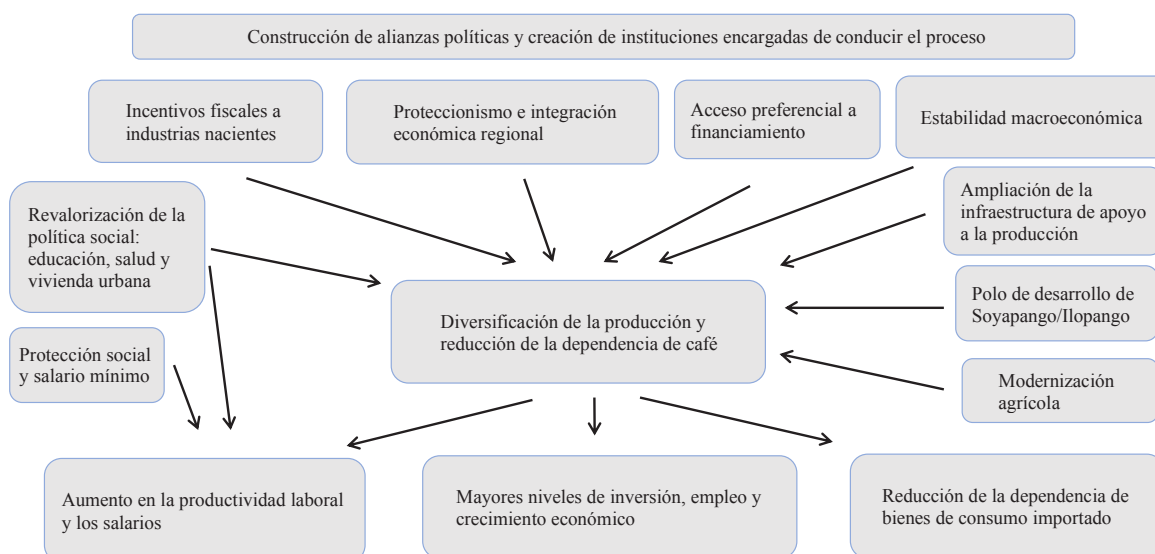
El MISI se inspiró en la escuela de pensamiento económico de la CEPAL, conocida como el estructuralismo latinoamericano. Esta teoría veía el desarrollo económico como “un proceso de acumulación del capital, estrechamente ligado al progreso tecnológico, mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y el nivel de vida”.³⁷ La CEPAL diferenciaba el sistema económico mundial entre países del centro y de la periferia. Los primeros tenían una estructura productiva homogénea, donde el progreso técnico se extendía a todos los sectores, y diversificada, ya que dependían de múltiples actividades con alta productividad. A diferencia, los países de la periferia estaban provistos de estructuras productivas heterogéneas, porque el progreso técnico solo alcanzaba a algunas actividades orientadas a la exportación, generalmente con precios inestables, mientras el resto seguía utilizando técnicas tradicionales de baja productividad.

Para superar esta situación, proponía la industrialización de las economías periféricas, enfocándose en la creación y propagación del progreso técnico. La estrategia incluía la ampliación del mercado interno, la integración regional, la creación de polos de crecimiento industrial y una sustitución progresiva de importaciones, comenzando con bienes de consumo final y avanzando hacia bienes intermedios y de capital.

En el caso de El Salvador, Hoselitz propuso que la industrialización debía basarse en la principal riqueza del país: su población. Identificó como problemas clave el bajo nivel de vida, la alta dependencia del café, y la escasez de trabajadores calificados. Para él, la industrialización podía aumentar los estándares de vida, crear empleos más estables, diversificar la producción y reducir la de-

³⁶ *Diario Oficial*, núm. 99, tomo 138, 10 de mayo de 1943.

³⁷ Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México, Siglo XXI, 1983.

Figura 7.2. Marco lógico del modelo de industrialización por sustitución de importaciones

pendencia del café. Sugería enfocarse en industrias ligeras como alimentos, textiles, cuero y materiales de construcción, y promover tanto la expansión de industrias existentes como la creación de nuevas.³⁸ También recomendaba mejorar la educación y capacitación laboral, impulsar la industria de servicios, establecer una zona de libre comercio con Centroamérica y crear una corporación de desarrollo para financiar la expansión industrial (figura 7.2).

Estrategias y políticas

En El Salvador, la puesta en marcha del MISI fue posible gracias al establecimiento de una coalición de militares, tecnócratas y empresarios comprometidos con la modernización económica y social del país. Los militares lideraron el proceso con figuras tales como Óscar Osorio, José María Lemus, Julio Rivera, Fidel Sánchez Hernández y Arturo Armando Molina, quienes ocuparon sucesivamente la Presidencia de la República. A ellos se sumaron un listado de tecnócratas y empresarios que ocuparon puestos clave en las diferentes administraciones.

La implementación del MISI estuvo fundamentada en diez estrategias: a) la creación de un marco institucional encargado de conducir el proceso; b) creación del espacio fiscal mínimo requerido para establecer un Estado desarrollista; c) incentivos fiscales a las industrias nacientes; d) acceso a financiamiento en condiciones preferenciales; e) creación del polo de desarrollo industrial Ilopango/Soyapango y ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción; f) proteccionismo e impulso de la integración comercial centroamericana; g) revalorización de la política social, especialmente en los ámbitos de vivienda, educación y salud; h) introducción de las políticas de protección social y salario mínimo; i) política de modernización agrícola, y j) estabilidad macroeconómica.

a) La creación de un marco institucional encargado de conducir el proceso.

La primera tarea por desarrollar, una vez se decidió que el país apostaría por la industrialización sustitutiva de importaciones, fue la creación de instituciones que asumirían la conducción del proceso. Con ese propósito, en 1950, el anterior Ministerio

³⁸ Bert Frank Hoselitz, *Desarrollo industrial en El Salvador* (Nueva York: Naciones Unidas, 1954).

de Economía y Hacienda fue dividido en dos: el de Hacienda, encargado de la administración de los aspectos hacendarios, y el de Economía, cuya responsabilidad sería “el desarrollo de planes de fomento y diversificación de la economía nacional, incluyendo los relativos a vivienda, la distribución del crédito, la electrificación y la industrialización del país”.³⁹ Además, para fortalecer las capacidades de este ministerio, a finales de ese mismo año se creó la Dirección General de Comercio, Industria y Minería, que se encargaría de promover y estimular las actividades comerciales, industriales y mineras, y de administrar los incentivos a las industrias.

En 1961, se creó el Consejo de Planificación y Coordinación Económica (COPLAN),⁴⁰ presidido por el presidente de la República, con el objetivo de acelerar el desarrollo económico y social del país y elaborar planes de desarrollo a mediano y largo plazo. Un año después, este organismo fue transformado en el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN), encargado de formular planes de desarrollo con objetivos, políticas y estrategias para dotar de mayor eficiencia y eficacia a la administración pública en el cumplimiento de los fines económicos y sociales del Estado.⁴¹ Luego, en 1976, CONAPLAN fue convertido en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN).⁴²

b) Creación del espacio fiscal mínimo requerido para establecer un Estado desarrollista.

En este ámbito, las principales políticas impulsadas fueron las siguientes:

- *Ley de impuesto sobre la exportación de café* (1950):⁴³ Fue promulgada con el objetivo de

obtener recursos para cubrir las necesidades del país, reconociendo que el sector cafetalero disfrutaba de altas utilidades. Para ello, se reemplazó el impuesto de suma fija por quintal exportado por un impuesto progresivo *ad valorem*. Este cambio contribuyó significativamente al aumento de los ingresos tributarios. Además, el decreto eximía a los productores de café del pago del impuesto sobre la renta derivado de la explotación de tierras cafetaleras y derogaba otros impuestos municipales relacionados con el cultivo del café. En términos de distribución de los ingresos recaudados, el 95% se consideraba como contribución fiscal y el 5% restante como contribución municipal, destinada a las municipalidades donde se producía café.

- *Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta y reformas posteriores*: Mediante el decreto n.º 55 del 10 de diciembre en 1951 se introdujeron cambios significativos en la estructura del impuesto sobre la renta. Para personas naturales, se establecieron 28 tramos de ingreso anual con tasas impositivas progresivas, que iban desde el 3 hasta el 44%.⁴⁴ Para personas jurídicas, se establecieron dos tramos con tasas preferenciales de 2.5 y 5%. Posteriormente, en 1961, el decreto n.º 300 introdujo reformas adicionales para darle más progresividad al impuesto y aumentar los recursos fiscales.⁴⁵ Estas reformas incrementaron la contribución del impuesto sobre la renta a los ingresos tributarios, pasando de un modesto 5.7% en 1948 a un 20.8% en 1978.
- *Ley de Impuesto sobre el Azúcar y reforma*: En 1952 se estableció un impuesto de ₡ 4 colones por quintal de azúcar destinado al consumo interno.⁴⁶ En 1974 se estableció un impuesto

³⁹ *Diario Oficial*, núm. 49, tomo 148, 1 de marzo de 1950.

⁴⁰ *Diario Oficial*, núm. 7, tomo 190, 11 de enero de 1961.

⁴¹ *Diario Oficial*, núm. 81, tomo 195, 8 de mayo de 1962.

⁴² *Diario Oficial*, núm. 11, tomo 250, 19 de enero de 1976.

⁴³ *Diario Oficial*, núm. 200, tomo 149, 13 de septiembre de 1950.

⁴⁴ *Diario Oficial*, núm. 232, tomo 153, 17 de diciembre de 1951.

⁴⁵ *Diario Oficial*, núm. 170, 192, 19 de septiembre de 1961.

⁴⁶ *Diario Oficial*, núm. 61, tomo 154, 27 de marzo de 1952.

progresivo *ad valorem* sobre el precio por quintal de azúcar exportado, aplicable cuando el precio del quintal superara los USD 10.00, con una tabla de tasas progresivas.⁴⁷

- *Ley de Impuesto sobre la Exportación de Camarón* (1961):⁴⁸ Estableció un impuesto de USD 0.06 por cada 453 gramos netos de camarón exportado. Este impuesto fue aumentado a US\$ 0.20 por cada 453 gramos en 1980.⁴⁹

c) Incentivos fiscales a las industrias nacientes.

Otra de las estrategias del MISI fue otorgar incentivos fiscales de diversa naturaleza en favor de las actividades industriales, entre los que se destacan los siguientes:

- Incentivos a la industria del cemento (1949): Se otorgaron franquicias para importar maquinaria, materiales de construcción y combustibles, junto con la exención de impuestos a las exportaciones, con el fin de estimular la producción local de cemento.⁵⁰
- Incentivos a la pesca y fabricación de conservas alimenticias (1850): Se otorgaron beneficios similares a los otorgados a la industria del cemento para fomentar el crecimiento de estas actividades.⁵¹
- Tratamiento preferencial en la Ley del Impuesto sobre la Renta: Inicialmente, dentro de la Ley del Impuesto sobre la Renta se establecieron tasas impositivas más bajas para las sociedades anónimas que para las personas naturales. En las reformas posteriores de la ley, se eximió a los socios de impuestos sobre las utilidades reinvertidas por las empresas industriales.
- *Ley de Fomento de Industrias de Transformación* (1952):⁵² Clasificó las industrias en “necesarias” y “convenientes”, otorgando incentivos a las empresas que iniciaban o expandían la producción industrial. Estos incentivos incluían franquicias aduaneras y exenciones o reducciones de impuestos sobre la renta y otros impuestos. La duración y el porcentaje de reducción de estos incentivos variaban según el tipo de industria: iniciación necesaria, iniciación conveniente, expansión necesaria y expansión conveniente. Estos incentivos fueron renovados, ampliados y ajustados a los cambios en la estructura industrial con la promulgación de la Ley de Fomento Industrial en 1961.⁵³
- *Ley de Fomento Avícola* (1961):⁵⁴ Se otorgaron exenciones de impuestos, tasas y derechos de importación, así como préstamos preferenciales para fomentar la avicultura, declarándola actividad de utilidad pública.
- *Ley de Fomento de Exportaciones* (1970):⁵⁵ Otorgaba incentivos como la exención de impuestos a la importación de bienes de capital e insumos, así como la exención del impuesto sobre la renta a la exportación de productos industriales fuera del mercado común centroamericano. En 1974 se promulgó una nueva Ley de Fomento de Exportaciones que creó el régimen de zonas francas.⁵⁶

d) Acceso a financiamiento en condiciones preferenciales.

Un incentivo muy importante para promover las industrias sustitutivas de importaciones fue el otorgamiento de financiamiento en condiciones

⁴⁷ *Diario Oficial*, núm. 216, tomo 245, 19 de noviembre de 1974.

⁴⁸ *Diario Oficial*, núm. 107, tomo 191, 14 de junio de 1961.

⁴⁹ *Diario Oficial*, núm. 157, tomo 268, 22 de agosto de 1980.

⁵⁰ *Diario Oficial*, núm. 146, tomo 147, 5 de julio de 1949.

⁵¹ *Diario Oficial*, núm. 170, tomo 149, 8 de agosto de 1950.

⁵² *Diario Oficial*, núm. 102, tomo 155, 30 de mayo de 1952.

⁵³ *Diario Oficial*, núm. 14, tomo 190, 20 de enero de 1961.

⁵⁴ *Diario Oficial*, núm. 233, tomo 193, 19 de noviembre de 1961.

⁵⁵ *Diario Oficial*, núm. 221, tomo 229, 3 de diciembre de 1970.

⁵⁶ *Diario Oficial*, núm. 180, tomo 244, 27 de septiembre de 1974.

preferenciales, para lo cual se recurrió a las siguientes políticas:

- *Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP) (1955):*⁵⁷ Ofrecía financiamiento a mediano y largo plazo a tasas inferiores a las comerciales para proyectos industriales. El INSAFOP fue sustituido en 1961 por el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial con el propósito fortalecer su capacidad de planificación y ampliarle la capacidad financiera para atender a un mayor número de clientes.⁵⁸
- *Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación (1961):*⁵⁹ Se le otorgaron facultades para establecer políticas monetarias, fijar encajes bancarios, regular los tipos de interés y autorizar inversiones. Complementariamente, en 1966, se promulgó la Ley del Fondo de Desarrollo Económico,⁶⁰ que permitió al BCR otorgar créditos a plazos mayores de un año a entidades como el INSAFI y FEDECREDITO para financiar proyectos en varios sectores, incluyendo la agricultura, la industria y el turismo.
- *Ley de Creación del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa Industrial (FOGAPI) (1970):* Proporcionaba garantías y contragarantías a los pequeños industriales para mejorar su acceso al crédito con instituciones financieras. En 1973 se derogó esta ley y se creó el Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE), ampliando sus funciones para otorgar préstamos directos a pequeños comerciantes e industriales.

e) Creación del polo de desarrollo industrial Ilopango/Soyapango y ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción.

La inversión pública también se puso al servicio del proyecto de industrialización, mediante la

creación del polo de desarrollo de Ilopango/Soyapango, el mejoramiento y la expansión de la red vial, la creciente cobertura en los servicios de agua potable y energía eléctrica, y el mejoramiento y ampliación de la red de infraestructura de transporte y comunicaciones.

Entre las acciones emprendidas para la creación de ese polo de desarrollo destacan: la construcción del bulevar del Ejército para facilitar el acceso; la ampliación de las redes de telecomunicaciones y energía eléctrica, y la promoción de colonias de viviendas populares para la clase obrera. Estas iniciativas atrajeron a numerosas empresas industriales, convirtiendo rápidamente la zona en el parque industrial más grande del país. Además, se construyó la primera zona franca industrial de exportación en San Bartolo, que albergó catorce empresas maquiladoras y generó miles de empleos. En términos de infraestructura vial, se realizaron importantes obras en carreteras principales y secundarias, así como la construcción de nuevas vías, puentes y accesos, facilitando el transporte de mercancías y la conectividad. En el sector energético, se desarrollaron diversas centrales hidroeléctricas y termoeléctricas para aumentar la capacidad de generación eléctrica del país. Asimismo, se implementaron medidas para mejorar el suministro de agua potable y sistemas de alcantarillado, especialmente en el Área Metropolitana de San Salvador.

f) Proteccionismo e impulso de la integración comercial centroamericana.

En este ámbito, las principales políticas adoptadas durante la vigencia del MISI fueron las siguientes:

- Elevación temporal de los derechos arancelarios sobre telas de algodón en 1950 para proteger la industria textil local.⁶¹ El decreto legislativo que elevó los aranceles también incluyó

⁵⁷ *Diario Oficial*, núm. 197, tomo 169, 26 de octubre de 1955.

⁵⁸ *Diario Oficial*, núm. 238, tomo 193, 26 de diciembre de 1961.

⁵⁹ *Diario Oficial*, núm. 71, tomo 191, 20 de abril de 1961.

⁶⁰ *Diario Oficial*, núm. 201, tomo 213, 3 de noviembre de 1966.

⁶¹ *Diario Oficial*, núm. 172, tomo 147, 10 de agosto de 1949.

la creación de la Comisión de Estudio y Planeamiento de la Industria Textil, con el objeto de planificar el establecimiento de una industria eficiente de textiles de algodón.

- En el siguiente orden, El Salvador firmó acuerdos de libre comercio bilaterales con los demás países centroamericanos: con Guatemala y Nicaragua en 1951, con Costa Rica en 1953, y con Honduras en 1957.
- En 1951 se creó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), compuesto por los ministros de Economía de los cinco países de la región. A este comité se le asignaron tres responsabilidades principales: crear una zona de libre comercio regional, diseñar e impulsar un sistema de industrias de integración, y establecer un arancel externo común para las importaciones con fines claramente proteccionistas.
- Suscripción por parte de los cinco países del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y del Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración en 1958.
- En 1960 se firmó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA), que consolidó todos los acuerdos previos y se convirtió en el instrumento fundamental del proceso de integración regional. Por mandato del TGIECA, se creó también la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA), encargada de administrar el proceso de integración económica, así como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

g) Revalorización de la política social, especialmente en vivienda, educación y salud.

Durante la vigencia del MISI, las personas comenzaron a ser reconocidas como sujetos de de-

rechos, y se invirtió más en el despliegue de sus capacidades para satisfacer la demanda de mano de obra calificada que exigía el proceso de industrialización.

En el área de la vivienda, entre 1948 y 1950, se realizaron por primera vez estimaciones del déficit habitacional tanto en zonas urbanas como rurales, incluyendo el Censo de Vivienda Urbana de 1950.

También se aprovechó la promulgación de la Constitución de 1950 para declarar, en su Artículo 148, de interés social la construcción de viviendas.

Otras políticas adoptadas en este ámbito durante la vigencia del MISI fueron las siguientes:

- *Creación del Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto de Colonización Rural (ICR) en sustitución de Mejoramiento Social (1950).* El IVU tendría la responsabilidad de fomentar la provisión de viviendas urbanas, higiénicas, cómodas y económicas, para familias de escasos y medianos recursos.⁶² Al ICR, por su parte, se le atribuyó la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida en las comunidades rurales.⁶³
- *Ley de la Financiera Nacional de la Vivienda y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (1963):*⁶⁴ Crea el Sistema Financiero de la Vivienda que incluía la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP) con el objetivo de darle solución al problema del alojamiento de las familias de bajos y medianos ingresos.
- *Creación, en 1973, del Fondo Social para la Vivienda (FSV):*⁶⁵ Se financiaba con cotizaciones de trabajadores y empleadores del sector privado y otorgaba créditos para vivienda a sus cotizantes en condiciones más favorables que la banca comercial.

⁶² *Diario Oficial*, núm. 283, tomo 149, 29 de diciembre de 1950

⁶³ *Diario Oficial*, núm. 283, tomo 149, 29 de diciembre de 1950

⁶⁴ *Diario Oficial*, núm. 52, tomo 198, 15 de marzo de 1963.

⁶⁵ *Diario Oficial*, núm. 104, tomo 239, 6 de junio de 1973.

- *Creación, en 1975, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP):*⁶⁶ Utilizaba sus reservas derivadas de las cotizaciones de empleados y patronos para el pago de pensiones para otorgar créditos destinados a la adquisición de viviendas y lotes, construcción, reparación, ampliación y mejoras de la vivienda de los trabajadores cotizantes.

Otro rubro que ganó prioridad durante la vigencia del MISI fue el de la educación. Se amplió la infraestructura escolar y se creó un sistema de escuelas experimentales para ensayar nuevas metodologías y modalidades de organización escolar. Además, se fundaron la Escuela de Trabajo Social y la Escuela Normal Superior, y se fortalecieron las Escuelas Normales Rurales de Izalco y Suchitoto. Se impulsaron programas de alfabetización de adultos y se ofrecieron cursos a distancia para la profesionalización de maestros. Para ampliar la cobertura en las áreas rurales también se introdujo el sistema de escuelas “pluriclase”, según el cual, con dos maestros atendían la educación primaria. En la década de 1960, se recibió apoyo del programa Alianza para el Progreso del gobierno de los Estados Unidos, que promovió la construcción de centros escolares tipo “Alianza” y la adopción de un currículo común y la producción de libros para educación primaria. La reforma educativa impulsada entre 1968 y 1972 por el ministro de Educación Walter Béneke amplió la educación básica de seis a nueve años, abolió las escuelas normales existentes y creó la Ciudad Normal Alberto Masferrer. Esta reforma también incorporó la televisión educativa, expandió la cobertura de las escuelas públicas, construyó nuevas escuelas e institutos, impulsó el programa “Una cancha por semana”, y promovió los círculos estudiantiles y las casas de la cultura. Se crearon bachilleratos diversificados y se fundaron el Instituto Tecnológico Centroamericano y otros tres institutos tecnológicos. Durante la administración del presidente Arturo Armando Molina (1972-1977), se implementó el programa

“Una escuela por día” para ampliar agresivamente la infraestructura escolar en todo el país. Estos esfuerzos fueron respaldados por un aumento significativo en el gasto en educación, que pasó de menos del 10% del gasto público total antes de 1950 a más del 20% en los años 1970, alcanzando un pico del 24% en 1975, y del 1.2% del PIB en 1950 a más del 3% a mediados de los años setenta.

En línea con lo establecido en el artículo 206 de la Constitución de 1950, que declaraba la salud de los habitantes como un bien público del Estado, este rubro también ganó prioridad durante el MISI. Ese mismo año, el Ministerio de Asistencia Social fue transformado en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, recibiendo más recursos que permitieron extender la red de centros de atención en todo el país, más allá de las cabeceras departamentales. El número de establecimientos de salud aumentó de 50 en 1950 a 331 a principios de los ochenta. La implementación de planes y políticas como el Plan Nacional de Organización de los Servicios Médicos de 1953, y el Plan Decenal de Salud de 1963, mejoraron la organización y eficiencia de los servicios de salud. Además, se impulsaron programas especiales como la Campaña Nacional Antipalúdica, Atención Materno Infantil, Nutrición Infantil, Lucha Antituberculosa y el programa Odontológico. En 1973, se lanzó la primera campaña nacional de vacunación para menores de cinco años contra varias enfermedades, y en 1974 se inició el Programa de Salud Oral. En 1980, se creó el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR) para proveer agua potable y letrización en áreas rurales. Como resultado, la participación del gasto público en salud dentro del gasto público total aumentó del 4% en la década de 1940 a más del 11% en la de 1970.

h) Introducción de las políticas de protección social y salario mínimo.

Otra novedad de la Constitución de 1950 es que, en el artículo 183, establecía que “Todo trabajador

⁶⁶ *Diario Oficial*, núm. 198, tomo 249, 24 de octubre de 1975.

tiene derecho a devengar un salario mínimo que se fijará periódicamente”, y en el artículo 187, que “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio”.

En congruencia con ello, durante la vigencia del MISI se adoptaron las siguientes medidas en estos ámbitos;

- *Ley de Seguridad Social* (1949):⁶⁷ Creó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), cubriendo riesgos de enfermedad, accidente laboral, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria para trabajadores dependientes del sector privado. Debido a que el texto de la ley no precisaba los mecanismos de financiamiento, fue sustituida en 1953 por la Ley del Seguro Social.⁶⁸
- *Ley de Contratación Individual en Empresas y Establecimientos Comerciales e Industriales* (1949):⁶⁹ Estableció las obligaciones del patrono y del trabajador, regulando aspectos como el salario, exámenes médicos, higiene y seguridad laboral, así como causas de suspensión del contrato de trabajo. Debido a algunos vacíos y deficiencias que presentaba, fue sustituida cuatro años más tarde por la Ley de Contratación Individual de Trabajo.⁷⁰
- *Ley de Botiquines* (1950):⁷¹ Obligaba a los patronos a mantener y suministrar gratuitamente un botiquín de medicamentos y artículos ne-

cesarios para los trabajadores en empresas de más de diez empleados.

- *Ley de Sindicatos de Trabajadores y Ley de Contratación Colectiva* (1950):⁷² Fortalecieron los derechos laborales, promovieron la formación de sindicatos y regularon la negociación colectiva entre patronos y trabajadores.
- *Ley sobre Seguridad e Higiene del Trabajo* (1956):⁷³ Declaró de interés público la protección de la vida, integridad y salud de los trabajadores, imponiendo obligaciones a patronos y trabajadores para cooperar en este ámbito.
- *Ley de Riesgos Profesionales* (1956):⁷⁴ Sustituyó la Ley de Accidentes de Trabajo de 1911, ampliando las actividades e industrias cubiertas y equiparando beneficios con los proporcionados por el ISSS.
- *Ley de Jornadas de Trabajo y de Descanso Semanal* (1951),⁷⁵ *Ley de Asuetos*⁷⁶ y *Ley de Vacaciones* (1953):⁷⁷ Establecieron normas sobre la duración de la jornada laboral y el descanso semanal y regularon el derecho de los trabajadores a gozar de vacaciones pagadas.
- *Ley Transitoria de Fijación de Salarios Mínimos* (1961):⁷⁸ Estableció salarios mínimos para empleados de comercio. En abril de 1965, se estableció un salario mínimo para los trabajadores del sector agropecuario, y en 1967, para los de la industria manufacturera y los servicios.

⁶⁷ *Diario Oficial*, núm. 215, tomo 147, 30 de septiembre de 1949

⁶⁸ *Diario Oficial*, núm. 226, tomo 161, 11 de diciembre de 1953

⁶⁹ *Diario Oficial*, núm. 121, tomo 146, 3 de junio de 1949.

⁷⁰ *Diario Oficial*, núm. 64, tomo 159, 10 de abril de 1953.

⁷¹ *Diario Oficial*, núm. 200, tomo 149, 13 de septiembre de 1950.

⁷² Ambas leyes fueron publicadas en el *Diario Oficial*, núm. 171, tomo 149, 9 de agosto de 1950. Aunque la primera fue sustituida al año siguiente por la Ley de Sindicatos de Trabajadores (*Diario Oficial*, núm. 156, tomo 152, 24 de agosto de 1951); y la segunda, poco después, por otra del mismo nombre (*Diario Oficial*, núm. 71, tomo 155, 17 de abril de 1952).

⁷³ *Diario Oficial*, núm. 110, tomo 171, 13 de junio de 1956.

⁷⁴ *Diario Oficial*, núm. 115, tomo 171, 20 de junio de 1956.

⁷⁵ *Diario Oficial*, núm. 22, tomo 150, 1 de febrero de 1951.

⁷⁶ *Diario Oficial*, núm. 165, tomo 152, 6 de septiembre de 1951.

⁷⁷ *Diario Oficial*, núm. 209, tomo 161, 18 de noviembre de 1953.

⁷⁸ *Diario Oficial*, núm. 104, tomo 191, 9 de junio de 1961.

- *Código de Trabajo* (1963):⁷⁹ Unificó y armonizó la legislación laboral, derogando 35 leyes dispersas y regulando diversos aspectos como la sindicalización, inspección del trabajo, seguridad social, fijación del salario mínimo, vacaciones, y riesgos profesionales.
- *Caja Mutual de la Fuerza Armada* (1972):⁸⁰ Incorporó dentro de los beneficios para la población castrense un fondo de retiro, un seguro de vida solidario y préstamos hipotecarios para adquirir vivienda a tasas preferenciales.
- *Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)* (1975):⁸¹ Centralizó la administración de pensiones y jubilaciones para los empleados civiles del sector público, cubriendo riesgos de invalidez, vejez y muerte.

i) Política de modernización agrícola.

Un aspecto que tenían bastante claro los promotores del MISI era que la sostenibilidad del proyecto de industrialización requería de cantidades crecientes de materias primas, alimentos, divisas y de un mercado creciente, para lo cual el impulso de un proceso simultáneo de modernización agrícola era indispensable.

Inicialmente, sin embargo, las medidas adoptadas fueron principalmente de carácter institucional y bastante focalizadas, destacándose las siguientes:

- *Creación en 1950 del Instituto Regulador de Cereales y Abastecimientos (IRCA)*,⁸² convertido tres años más tarde en Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA):⁸³ Guiados por

dos objetivos: fomentar la producción de granos básicos, y regular el abastecimiento de estos a precios estables, que fueran remunerativos para el productor y justos para los consumidores.

- *Creación en 1955 fue del Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC)*:⁸⁴ Sus funciones principales consistían en i) desarrollar investigaciones y experimentos en los campos de la agronomía, agrología y tecnología del café, y ii) estimular a los productores a adoptar sistemas científicos en la explotación de la caficultura.
- *Creación en 1956 de Escuela Nacional de Agricultura (ENA)*:⁸⁵ Su objetivo fundamental consistía en formar profesionales provistos de capacidades para impulsar el desarrollo agropecuario, a través de la investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica a los productores.
- *Creación en 1957 del Departamento Nacional del Café (DNC)*:⁸⁶ Su responsabilidad consistía en regular el comercio interno y externo del café y de ejecutar los convenios internacionales relacionados.
- *Ley de Bienestar Rural* (1961):⁸⁷ Creó la Administración de Bienestar Campesino (ABC), asignándole la responsabilidad de administrar un programa de crédito supervisado destinado a pequeños y medianos productores agricultores, con el propósito de elevar su nivel de vida.

Esto cambió en la década de 1960, cuando el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que

⁷⁹ *Diario Oficial*, núm. 15, tomo 198, 23 de enero de 1963.

⁸⁰ *Diario Oficial*, núm. 222, tomo 237, 29 de noviembre de 1972.

⁸¹ Véase la nota al pie de página núm. 66.

⁸² *Diario Oficial*, núm. 200, tomo 149, 13 de septiembre de 1950. Reformado por el Decreto Legislativo No. 66 emitido el 5 de diciembre de 1950 y publicado en el *Diario Oficial* del 13 del mismo mes y año.

⁸³ *Diario Oficial*, núm. 114, tomo 159, 25 de junio de 1953.

⁸⁴ *Diario Oficial*, núm. 237, tomo 169, 16 de diciembre de 1955.

⁸⁵ *Diario Oficial*, tomo 172, 31 de agosto de 1956.

⁸⁶ *Diario Oficial*, núm. 219, tomo 177, 20 de noviembre de 1957.

⁸⁷ Publicado en el *Diario Oficial*, núm. 239, Tomo 139 del 27 de diciembre de 1961.

hasta entonces había operado con un presupuesto insignificante, comenzó a recibir una cantidad creciente de recursos.⁸⁸ Esta inyección de fondos permitió al MAG ampliar sustancialmente sus actividades y crear entidades desconcentradas y autónomas, con el fin de proporcionar el apoyo diverso necesario para la modernización agrícola. Una de las primeras entidades robustecidas fue el Centro Nacional de Agronomía (CNA). Esta institución, creada en 1944 con respaldo del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, realizó investigaciones clave en café, algodón y caña de azúcar. En café, se enfocó en la propagación y selección de semillas de alto rendimiento y en el control de enfermedades. En caña de azúcar, promovió variedades más productivas; mientras que en algodón introdujo variedades de mayor rendimiento y más resistentes a plagas y mejoró los sistemas de cultivo. Además, estableció una escuela para tractoristas, impulsó proyectos de riego y drenaje, y llevó a cabo un estudio detallado de los suelos salvadoreños. Luego de iniciar un nuevo proyecto de cooperación con los Estados Unidos en 1955, el CNA se transformó en el Consejo de Servicio Cooperativo Agrícola Salvadoreño Americano (SCASA, por sus siglas en inglés), ampliando su alcance con departamentos dedicados a diversas disciplinas agrícolas (agronomía, horticultura, química, suelos, ingeniería agrícola, entomología, fitopatología e información técnica). Cuando finalizó el proyecto, el MAG consolidó las funciones del SCASA en la Dirección General de Investigación Agropecuaria (DGIA) y estableció el Departamento de Extensión Agrícola. Posteriormente, fusionó ambas entidades en la Dirección General de Investigación y Extensión Agrícola (DGIEA), la cual continuó liderando avances significativos, como el desarrollo de maíces híbridos y la mejora de cultivos básicos hasta finales de la década de 1960.

Aunque las políticas de modernización agrícola estaban contribuyendo a incrementar significativamente la producción y productividad agropecuaria en el país, no lograban mitigar problemas graves como la pobreza, la subocupación laboral, la concentración de la tierra y el ingreso, la desnutrición y el déficit habitacional en el ámbito rural. Por ello, tras el triunfo de la Revolución cubana en 1959, el gobierno reconoció que estos problemas solo podían superarse si las políticas de modernización agrícola eran complementadas con cambios en la estructura agraria. Esta idea cobró más fuerza luego de organizarse el Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria en enero de 1970, donde se debatieron las posturas de diversos sectores, aunque encontró una fuerte resistencia por parte del sector privado.

Entre las principales medidas adoptadas dentro de esta nueva visión destacan las siguientes:

- *Ley de Avenamiento y Riego* (1970):⁸⁹ Estableció el marco jurídico para crear distritos de riego, buscando aumentar la producción agrícola mediante el uso racional del suelo y el agua. Además, permitía al Estado expropiar tierras necesarias para las obras de riego y aquellas que excedían o no alcanzaban los límites establecidos en cada distrito.
- *Integración de la DIGIEA y la ENA para formar el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)*.
- Elaboración, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) del estudio *El Salvador: Zonificación Agrícola* (1974), que permitió determinar las áreas de mayor potencialidad para el desarrollo agrícola del país.
- *Transformación de la ABC en Banco de Fomento Agropecuario (BFA)* (1973):⁹⁰ Con lo que se buscaba fortalecer la capacidad

⁸⁸ El gasto público agropecuario aumentó de alrededor del 4% del gasto público total a principios de los años sesenta a alrededor del 10% entre 1972 y 1979.

⁸⁹ *Diario Oficial*, núm. 213, tomo 229, 23 de noviembre de 1970.

⁹⁰ *Diario Oficial*, núm. 75, Tomo 239, del 25 de abril de 1973.

administrativa y financiera para satisfacer las necesidades crediticias de agricultores, especialmente las de pequeños productores y cooperativas. Además, se veía al BFA como una herramienta clave para apoyar la reforma agraria.

- *Ley de Arrendamiento de Tierras* (1974):⁹¹ Cuyo fin era asegurar el uso racional de la tierra y sancionar la ineficiencia con expropiaciones.
- *Creación en 1975 de la Comisión Nacional de Reforma Agraria*⁹² y del *Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)*:⁹³ Organismos encargados de definir y coordinar el proceso de transformación agraria.
- *Creación del Primer Proyecto de Transformación Agraria* (1976):⁹⁴ Que definía los alcances y la localización del primer proyecto a incluir dentro del proceso de reforma agraria.

Los intentos en favor de la reforma agraria, sin embargo, fueron abruptamente interrumpidos mediante la promulgación de las Reformas a las Leyes de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y del Primer Proyecto de Transformación Agraria.⁹⁵

j) Estabilidad macroeconómica.

La última estrategia utilizada durante la vigencia del MISI fue una apuesta permanente por la estabilidad macroeconómica desde un enfoque estructuralista; es decir, por una combinación de políticas económicas que al mismo tiempo que procuraba mantener en equilibrio las cuentas externas, las cuentas fiscales y los niveles de ahorro e inversión, promovía el logro de tasas de crecimiento económico altas y sostenidas en el tiempo, dentro de un contexto de baja inflación y con un tipo de cambio competitivo y estable.

La economía de guerra: del reformismo contrainsurgente a la estabilización económica (1980-1990)

Marco lógico del modelo

Durante la década de 1980, El Salvador adoptó un modelo de “economía de guerra” en respuesta al conflicto armado interno. Este modelo, según Sanahuja Perales (1996), dependía fuertemente de la ayuda estadounidense, con el objetivo principal de sostener una economía inviable a largo plazo para ganar tiempo y derrotar militarmente a la guerrilla. Las políticas económicas y sociales de la época, incluyendo reformas estructurales como la reforma agraria y la nacionalización de la banca, fueron implementadas en gran parte bajo la presión y con el apoyo del gobierno de Estados Unidos. Estas medidas buscaban no solo contrarrestar la insurgencia, sino también estabilizar la economía y distribuir la riqueza de manera más equitativa, aunque con el trasfondo de mantener el control y la estabilidad en un contexto de guerra.

Estrategias y políticas

El modelo de economía de guerra aplicado durante los años 1980 estuvo fundamentado básicamente en cuatro estrategias: las “reformas estructurales”, la ayuda de los Estados Unidos, la militarización de presupuesto, y el inicio de los programas de estabilización económica y ajuste estructural.

a) “Reformas estructurales”.

Como parte esencial del proyecto contrainsurgente, durante el periodo de economía de guerra en los años ochenta en El Salvador, se implementaron tres reformas estructurales clave que tuvieron un tremendo impacto en la economía del país: la nacionalización del comercio exterior, la reforma agraria y la nacionalización del sistema financiero.

⁹¹ *Diario Oficial*, núm. 212, tomo 245, 13 de noviembre de 1974.

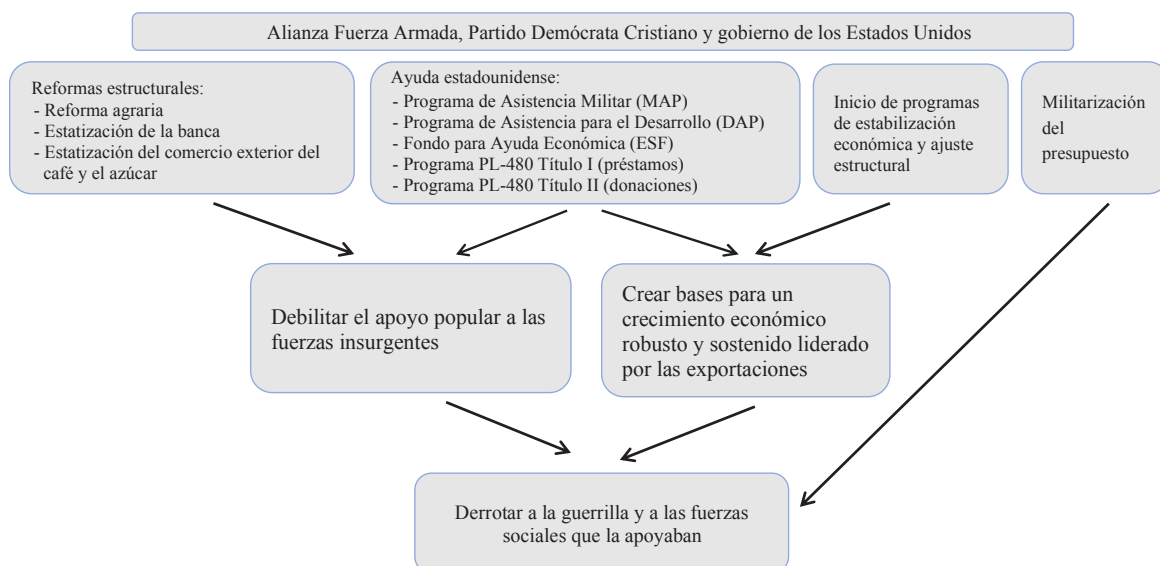
⁹² *Diario Oficial*, núm. 56, tomo 246, 21 de marzo de 1975.

⁹³ *Diario Oficial*, núm. 120, tomo 247, 30 de junio de 1975.

⁹⁴ *Diario Oficial*, núm. 121, tomo 251, 30 de junio de 1976.

⁹⁵ *Diario Oficial*, núm. 195, tomo 253, 22 de octubre de 1976.

Figura 7.3. Marco lógico de la economía de guerra



La nacionalización del comercio exterior incluyó las siguientes medidas, adoptadas todas en 1980, poco después del golpe de Estado del 15 de octubre de 1989:

- Creación del Ministerio de Comercio Exterior (MICE):⁹⁶ Asumió la responsabilidad de diseñar y manejar las políticas de comercio exterior de El Salvador, separando esta tarea del Ministerio de Economía.
- Creación del Instituto Nacional del Café (INCAFE):⁹⁷ Por ley, se convirtió en el único ente autorizado para exportar y comercializar café en el exterior. Su objetivo era asegurar precios justos para los productores y trabajadores, garantizar la entrada adecuada de divisas y maximizar el beneficio de la industria cafetalera para la economía nacional.
- Creación del Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR):⁹⁸ Designado por ley como el único exportador de azúcar y mieles provenientes

de la caña de azúcar en el país y de realizar su comercialización, tanto en los mercados del exterior como en el mercado nacional.

La reforma agraria, por su parte, incluyó las siguientes medidas:

- *Ley Básica de Reforma Agraria* (1980):⁹⁹ Formalmente, buscaba transformar la estructura agraria del país mediante la redistribución de tierras excedentes de 100-150 hectáreas a campesinos organizados en cooperativas, promoviendo una explotación eficiente y equitativa. Comenzó, en una primera etapa, con la expropiación de propiedades que excedían las 500 hectáreas, afectando a más del 15% de la superficie agrícola del país (lo que equivalía a 215 167 hectáreas), beneficiando a 36 697 familias. La segunda etapa contemplada en esta ley no fue ejecutada.
- *Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos*

⁹⁶ *Diario Oficial*, núm. 5, tomo 266, 8 de enero de 1980.

⁹⁷ *Diario Oficial*, s. n., tomo 266, 2 de enero de 1980.

⁹⁸ *Diario Oficial*, núm. 93, tomo 267, 20 de mayo de 1980.

⁹⁹ *Diario Oficial*, núm. 46, tomo 266, 5 de marzo de 1980.

(1980):¹⁰⁰ Presentada como la tercera etapa de la reforma agraria bajo el lema “La tierra para el que la trabaja”, esta ley autorizaba al Estado a expropiar tierras no explotadas por sus propietarios y asignarlas a quienes las trabajaran directamente. Los beneficiarios incluían arrendatarios, aparceros y compradores con promesa de venta, quienes podían adquirir hasta siete hectáreas de tierra arrendada o su equivalente.

- *Creación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas* (1980):¹⁰¹ Responsable de adjudicar y financiar la adquisición de tierras agrícolas. Beneficiaba a arrendatarios, aparceros, compradores a plazos y otras personas que trabajaban la tierra directamente, así como a asociaciones cooperativas agropecuarias y comunitarias inscritas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- *Ley para la Adjudicación de Tierras Adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria* (1981):¹⁰² Permitió la adjudicación de 79 409 hectáreas, en 105 propiedades adquiridas previamente por el ISTA integrándolas al proceso de reforma agraria. Las tierras podían ser adjudicadas a asociaciones cooperativas agropecuarias (etapa I) o a grupos familiares y personas naturales (etapa III).
- *Ley para la Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria* (1987).¹⁰³ Promovía que los propietarios vendieran sus tierras directamente a los interesados o a través de organizaciones campesinas o de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, que financiaba estas adquisiciones.
- *Ley Especial para la Afectación y Destino de las Tierras Rústicas Excedentes de las 245 Hectáreas* (1987):¹⁰⁴ Ordenaba la expropiación de tierras

rústicas que excedían las 245 hectáreas y que no habían sido transferidas voluntariamente en el plazo de tres años, conforme al Artículo 105 de la Constitución.

En conjunto, se estima que el proceso de reforma agraria benefició a 85 227 familias y se desarrolló en 295 694 hectáreas equivalentes al 20.2% de la superficie agrícola del país.

La tercera reforma estructural impulsada fue la nacionalización del sistema financiero. Esta se hizo a través de la promulgación de la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.¹⁰⁵ Esta ley permitió expropiar las acciones de bancos comerciales privados y de las asociaciones de ahorro y préstamo, transfiriéndolas al Estado.

b) La ayuda de los Estados Unidos.

Una de las características principales del modelo de economía de guerra implementado en El Salvador durante los ochenta fue el significativo papel desempeñado por el gobierno de los Estados Unidos en su diseño e implementación con el propósito de contrarrestar el avance de los movimientos guerrilleros.

Conocida como “El Salvador Option”, esta estrategia implicó una intervención indirecta centrada en tres pilares principales. En primer lugar, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos proporcionaron entrenamiento y recursos a las fuerzas locales salvadoreñas para combatir directamente a los insurgentes. Segundo, se otorgó una ayuda económica masiva al gobierno salvadoreño para estabilizar la economía, gestionar desequilibrios macroeconómicos y promover reformas sociales y económicas. Por último, se respaldaron reformas políticas que incluían la celebración de elecciones libres y

¹⁰⁰ Publicado en el *Diario Oficial*, núm. 78, tomo 267 del mismo día, mes y año.

¹⁰¹ *Diario Oficial*, núm. 234, tomo 269, 11 de diciembre de 1980.

¹⁰² *Diario oficial*, núm. 198, tomo 273, 28 de octubre de 1981.

¹⁰³ *Diario Oficial*, núm. 234, tomo 297, 18 de diciembre de 1987.

¹⁰⁴ *Diario Oficial*, núm. 40, tomo 298, 26 de diciembre de 1987.

¹⁰⁵ *Diario Oficial*, núm. 48, tomo 266, 7 de marzo de 1980.

el fortalecimiento del gobierno frente a las fuerzas insurgentes. Esta estrategia se materializó básicamente a través de cinco programas:

- *Programa de Asistencia Militar (MAP)*: Equipamiento, mejora de instalaciones y asistencia técnica al ejército salvadoreño.
- *Programa de Asistencia para el Desarrollo (DAP)*: Donaciones y préstamos para proyectos en educación, salud, agricultura, vivienda, infraestructura, desarrollo local y apoyo al sector privado.
- *Fondo para Ayuda Económica (ESF)*: Transferencias directas al Banco Central de Reserva de El Salvador para financiar proyectos gubernamentales y créditos al sector privado.
- *Programa PL-480 Título I*: Préstamos a largo plazo y bajas tasas de interés para importar alimentos, cuyos ingresos financiaban proyectos específicos.
- *Programa PL-480 Título II*: Donaciones de alimentos distribuidos a través de programas de acción cívica y ayuda humanitaria.

Se estima que, entre 1980 y 1992, el volumen de ayuda otorgada por Estados Unidos a El Salvador fue de tal magnitud que las estimaciones realizadas las calculan entre un mínimo de USD 4500 millones y un máximo de USD 7000 millones.¹⁰⁶

c) Militarización del presupuesto.

La estrategia de militarización del presupuesto se manifestó con un aumento progresivo del gasto en defensa y seguridad. Este rubro pasó del 9.8% del gasto público total en 1978 al 30.8% en 1989, cuando alcanzó su máximo nivel. Este incremento fue impulsado por las necesidades crecientes derivadas de la guerra civil y las dificultades iniciales para aumentar la ayuda militar directa de Estados

Unidos, debido a preocupaciones sobre violaciones de derechos humanos. Para compensar esta limitación, se estableció un acuerdo informal entre los gobiernos salvadoreño y estadounidense: El Salvador liberaría más recursos para las Fuerzas Armadas de su presupuesto nacional, mientras que Estados Unidos cubriría otros déficits con mayor ayuda económica, contrarrestando las restricciones impuestas por el Congreso estadounidense. Esta dinámica reflejó una militarización significativa del gasto público en detrimento de sectores como educación, salud, agricultura y obras públicas, cuya importancia relativa disminuyó drásticamente durante ese periodo.

d) Políticas macroeconómicas: la pugna entre las políticas intervencionistas y las de estabilización y ajuste.

La incompatibilidad de visiones sobre cómo conducir la economía salvadoreña entre la administración del presidente Duarte (1980-1982 y 1984-1989) y la administración Reagan (1981-1989), representada por USAID, más las limitaciones y frecuentes dilemas para tomar decisiones en un país en guerra, provocaron que durante la década de 1980 no hubiese una orientación única, ni coherente de las políticas macroeconómicas. Dependiendo de quien estuviese gobernando y de la evolución de la situación sociopolítica, se adoptaban políticas intervencionistas o de corte neoliberal y hasta combinaciones de ambas.

Durante los primeros años de la década, predominaron las políticas de corte intervencionista, entre las que destacan las siguientes:

- *Ley Temporal de Estabilización Económica* (1980):¹⁰⁷ Estableció controles de precios a

¹⁰⁶ Herman Rosa, *AID y las transformaciones globales en El Salvador* (Managua; CRIES, 1993) estima la ayuda otorgada en 4539 millones de dólares; Russel Crandall, *The Salvador Option: The United States in El Salvador, 1977-1992* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) en más de 6000 millones de dólares; y Benjamin Schwarz, *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador: The Frustrations of Reform and Illusions of Nation Building* (Santa Mónica, California; Rand, 1991) en 7000 millones de dólares. La diferencia se explica, en parte, porque las estimaciones de estos dos últimos incluyen asistencia técnica y otros apoyos brindados especialmente a la Fuerza Armada, fuera del territorio salvadoreño.

¹⁰⁷ *Diario Oficial*, núm. 241, tomo 269, 22 de diciembre de 1980.

bienes y servicios básicos y congeló los salarios para evitar una espiral inflacionaria.

- *Creación de la Cuenta Especial de Estabilización y Fomento Económico* (1981):¹⁰⁸ Conocida como el “impuesto de guerra”, consistía en el pago de USD 0.159 por galón de gasolinas facturado, cuya recaudación la utilizaría el Estado para proveer algunos servicios públicos esenciales.
- Reforma a la *Ley del Papel Sellado y Timbres* (1983):¹⁰⁹ Que incrementó las tarifas del 2 al 4% en el caso de la venta de materias primas, envases e insumos industriales; y del 2 al 5% para la venta del resto de bienes y de los servicios.
- *Programa de reactivación económica* (1984): Aumentó el gasto corriente del gobierno en 26%, la inversión pública en 35% y el crédito al sector público en 17.4%; mientras que el crédito al sector privado solo creció 9.5%.
- *Ley Temporal de Estabilización de Precios* (1984):¹¹⁰ Facultó al IRA y al Ministerio de Economía y al de Salud Pública para establecer controles de precios a los granos básicos, azúcar y algunos servicios de salud. Asimismo, reguló los precios de algunos servicios médicos y hospitalarios, medicinas, arrendamientos de bienes inmobiliarios y cuotas escolares, entre otros.
- Compensación extraordinaria (aguinaldo) de USD 120 a los empleados públicos (1985),¹¹¹ aumento de las remuneraciones los empleados de este sector con sueldos inferiores a USD 300 (1985)¹¹² e incremento de los salarios mínimos de los trabajadores del comercio, la industria, los servicios y del sector agropecuario.¹¹³

El 22 de enero de 1986 se produjo un giro sustancial en la orientación de las políticas públicas con la puesta en marcha del Programa de Estabilización y Reactivación Económica. Este programa buscaba controlar los desequilibrios macroeconómicos y crear condiciones para la reactivación económica, otorgando mayor protagonismo al sector privado. Estaba alineado con las políticas de estabilización y ajuste estructural promovidas por USAID y otros organismos internacionales de financiamiento. Las medidas se centraron en cuatro áreas principales de la política económica:

- Reformas a la *Ley de Comercialización y Regulación de Precios*:¹¹⁴ Que buscaban frenar la espiral inflacionaria aumentando las multas por incumplimiento, que podían llevar al cierre temporal de empresas según la gravedad de las infracciones.
- Nuevos ajustes a los salarios inferiores a 1500 colones para empleados públicos y aumentos para aquellos con salarios de hasta 3500 colones que no habían sido beneficiados previamente.¹¹⁵
- Aprobación de aumentos en precios de productos derivados del petróleo, servicios de transporte y ajuste de precios máximos de unos 30 rubros de la canasta básica.
- Unificación del tipo de cambio a cinco colones por dólar de los Estados Unidos, medida que significó una depreciación de la moneda nacional (el colón) para recuperar su nivel efectivo real de 1980.
- Ampliación de la lista de importaciones prohibidas y establecimiento de otra lista de productos no esenciales cuya importación requie-

¹⁰⁸ *Diario Oficial*, núm. 150, tomo 272, 18 de agosto de 1981.

¹⁰⁹ *Diario Oficial*, núm. 101, tomo 279, 1 de junio de 1983.

¹¹⁰ *Diario Oficial*, núm. 48, tomo 282, 7 de marzo de 1984.

¹¹¹ *Diario Oficial*, núm. 225, tomo 289, 28 de noviembre de 1985.

¹¹² *Diario Oficial*, núm. 244 bis, tomo 289, 23 de diciembre de 1985.

¹¹³ *Diario Oficial*, núm. 14, tomo 290, 23 de enero de 1986.

¹¹⁴ *Diario Oficial*, núm. 15, tomo 290, 24 de enero de 1986.

¹¹⁵ *Diario Oficial*, núm. 15, tomo 290, 24 de enero de 1986.

ría depósitos previos equivalentes al 100% de su valor en divisas.

- *Ley de Fomento a las Exportaciones No Tradicionales* (1986):¹¹⁶ Otorgaba incentivos fiscales, como exenciones de derechos arancelarios de importación, impuestos sobre la renta y sobre activos a las exportaciones tradicionales fuera del Mercado Común Centroamericano.
- *Ley del Impuesto Temporal a los Ingresos Extraordinarios del Café* (1986):¹¹⁷ Introdujo un impuesto de emergencia transitorio del 15% sobre el precio de venta FOB por quintal de 46 kilogramos, aprovechando los altos precios del café en los mercados internacionales ese año.
- *Ley del Impuesto Selectivo al Consumo*:¹¹⁸ Estableció impuestos de entre 20 y 125% sobre una amplia variedad de mercancías nacionales y extranjeras de origen agrícola e industrial. Además, eliminó las exenciones de impuestos a las instituciones autónomas y extendió la retención de impuestos a profesionales y autoempleados.
- *Ley del Impuesto al Patrimonio* (1986):¹¹⁹ Introdujo un impuesto sobre el patrimonio.

El modelo de promoción de exportaciones (1989-1994)... de mano de obra

Marco lógico del modelo

Bajo la inspiración del auge del pensamiento neoliberal, en la segunda mitad de los años ochenta comenzó a ganar terreno en El Salvador la idea de que su pobre desempeño económico no se debía exclusivamente a adversidades externas, como conflictos armados, sequías o inundaciones. Según el nuevo consenso que se estaba formando, la naturaleza, profundidad y duración de la crisis eran también el resultado del agotamiento del mode-

lo de desarrollo implementado desde la posguerra. Este modelo, basado en la industrialización por sustitución de importaciones y la promoción de unos pocos productos agroexportables, había llevado a un excesivo intervencionismo estatal que afectaba la eficiencia en el uso de los recursos y coartaba las capacidades de crecimiento de las economías. En concordancia con este diagnóstico, se planteaba la necesidad de un nuevo modelo, cuyo objetivo general consistía en “alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, mediante la diversificación y el aumento de la producción de bienes y servicios exportables intensivos en el uso de mano de obra” (figura 7.4).¹²⁰

El modelo promovía tres objetivos específicos: aprovechar creativamente la mano de obra local en la producción de bienes agrícolas e industriales exportables, aumentar sostenidamente las exportaciones para impulsar el PIB y construir una estructura económica más competitiva y diversificada. Para lograr esto, se apoyaría en cinco pilares: a) la ventaja comparativa en mano de obra, b) eficiencia mejorada mediante el libre comercio, c) un tipo de cambio realista para aumentar la competitividad, d) tasas de interés reales positivas para fomentar ahorro e inversión, y e) una estructura tributaria simplificada y eficiente.

Estrategias y políticas

Durante la vigencia del modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones (MPEAI) en El Salvador, se implementaron nueve estrategias: a) creación de un tanque de pensamiento para apoyar y asesorar a los gobiernos, b) eliminación de monopolios estatales en el comercio exterior, c) apertura comercial, d) desregulación

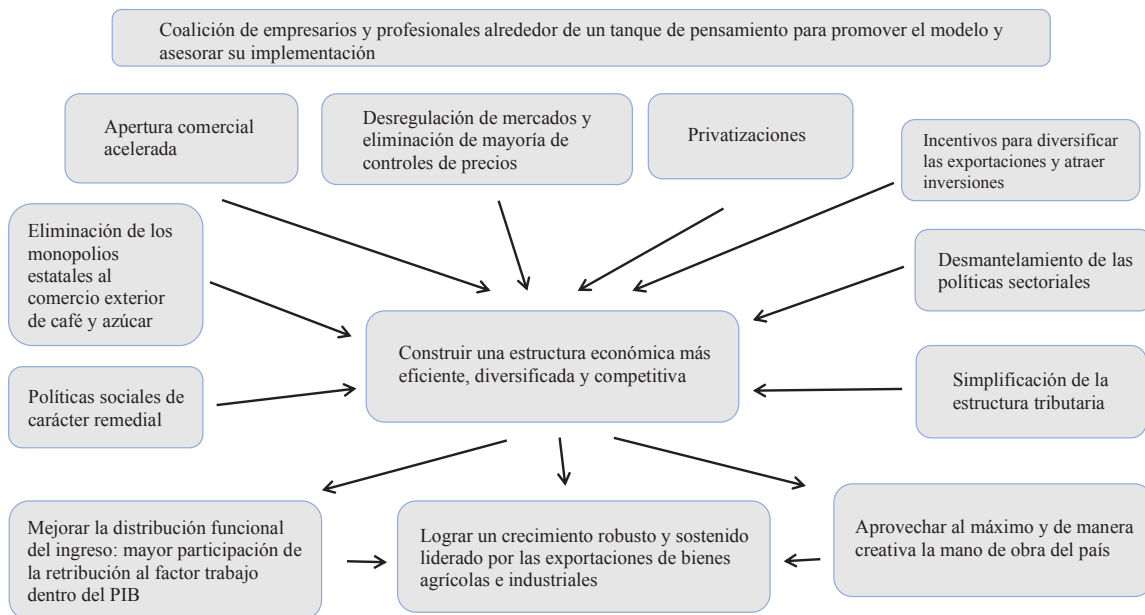
¹¹⁶ *Diario Oficial*, núm. 15, tomo 290, 24 de enero de 1986.

¹¹⁷ *Diario Oficial*, núm. 19, tomo 290, 30 de enero de 1986.

¹¹⁸ *Diario Oficial*, núm. 24, tomo 290, 19 de febrero de 1986.

¹¹⁹ *Diario Oficial*, núm. 239, tomo 230, 22 de diciembre de 1986.

¹²⁰ FUSADES, *La necesidad de un nuevo modelo económico en El Salvador: lineamientos generales de una estrategia* (San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 1985).

Figura 7.4. Marco lógico del modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones

y liberalización de precios, e) privatización, f) fomento de exportaciones y atracción de inversiones, g) simplificación y aumento de la regresividad de la estructura tributaria, h) eliminación de políticas sectoriales, i) políticas sociales remediales para mitigar los efectos negativos sobre la población más pobre. Además, es un periodo en el que muchos jóvenes, ante la falta de oportunidades socioeconómicas y el creciente fraccionamiento de la familia, optaron por la migración o se unieron a pandillas.

a) Constitución de un tanque de pensamiento para promover el modelo y asesorar a los gobiernos durante su implementación.

El 9 de mayo de 1983, un grupo de 105 empresarios y profesionales, liderados por Roberto Murray Meza, creó la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), con el objetivo de fomentar el bienestar económico, social, intelectual y físico de los salvadoreños bajo un sistema de libertades económicas indivi-

duales. La FUSADES se enfocó en analizar la situación económica y social del país; promover el sistema de libre empresa; formular y promover programas de desarrollo económico y social; asesorar al sector público y privado, y atraer inversiones. La creación de la FUSADES también respondió a la estrategia de la administración Reagan para fortalecer la relación con el sector empresarial salvadoreño y promover políticas neoliberales. El Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES) de la FUSADES fue clave en la investigación y capacitación de futuros funcionarios gubernamentales.

b) Eliminación de monopolios estatales en el comercio exterior.

En este ámbito, los esfuerzos se concentraron en revertir las medidas adoptadas durante los años 1980, destacándose las siguientes:

- Derogación del decreto de creación del Ministerio de Comercio Exterior.¹²¹

¹²¹ *Diario Oficial*, núm. 140, tomo 304, 28 de agosto de 1989.

- Modificación de la *Ley del Instituto Nacional del Café* (1989),¹²² que restableció la libre competencia en la comercialización del café.
- Reforma de la *Ley de Creación del INAZUCAR* (1990)¹²³: Eliminó el poder monopólico de la institución para la comercialización de azúcar.
- Disolución del Instituto Nacional del Café (1994).¹²⁴
- Disolución del INAZUCAR (1999).¹²⁵

c) Apertura comercial.

En esta área, las principales medidas adoptadas fueron las siguientes:

- La adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y a la Organización Mundial de Comercio (OMC).¹²⁶
- Reactivación de la zona de libre comercio y establecimiento de un arancel externo común con techos más bajos junto a los demás países centroamericanos.
- Reactivación de la zona de libre comercio y establecimiento de un arancel externo común de techos más bajos con el resto de los países centroamericanos (1989-1997).
- Eliminación de barreras encubiertas al comercio mediante reformas a una diversidad de leyes tales como: el Código de Salud,¹²⁷ la Ley de Sanidad Vegetal y Animal,¹²⁸ la Ley de Farmacias,¹²⁹ y las Reglas de Aplicación e Interpretación del Arancel Centroamericano de Importación,¹³⁰ entre otras.
- Suscripción de tratados de libre comercio con: México,¹³¹ República Dominicana,¹³² Chile,¹³³ Panamá,¹³⁴ y Estados Unidos.¹³⁵

d) Privatizaciones.

Bajo la premisa de que el Estado es un mal administrador, se privatizaron muchas empresas públicas, destacando las siguientes:

- *Ley de Privatización de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo*:¹³⁶ Asumía que con la privatización de las instituciones financieras se fortalecería la administración estatal, con lo que la de los recursos sería sana y eficiente.
- Derogación en 1991 de la *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café* (ISIC)¹³⁷ y traslado de sus bienes a una entidad privada sin fines de lucro denominada Fundación Salvadoreña para Investigaciones del Café (PROCAFÉ) que había sido creada un año antes.
- *Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol* (1994):¹³⁸ Permitió la venta a inversionistas privados de este tipo de agroindustrias que eran propiedad de INAZUCAR y la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN).

¹²² *Diario Oficial*, núm. 200, tomo 305, 30 de octubre de 1989.

¹²³ *Diario Oficial*, núm. 119, tomo 307, 21 de mayo de 1990.

¹²⁴ *Diario Oficial*, núm. 53, tomo 322, 16 de marzo de 1994.

¹²⁵ *Diario Oficial*, núm. 240, tomo 345, 23 de diciembre de 1999.

¹²⁶ *Diario Oficial*, núm. 78, tomo 327, 28 de abril de 1995.

¹²⁷ *Diario Oficial*, núm. 86, tomo 299, 11 de mayo 1990.

¹²⁸ *Diario Oficial*, núm. 234, tomo 329, 18 de diciembre de 1995.

¹²⁹ *Diario Oficial*, núm. 220, tomo 317, 30 de noviembre de 1992.

¹³⁰ *Diario Oficial*, núm. 286, tomo 309, 20 diciembre de 1990.

¹³¹ *Diario Oficial*, núm. 240, tomo 349, 21 diciembre de 2000.

¹³² *Diario Oficial*, núm. 98, tomo 343, 27 de abril de 1999.

¹³³ *Diario Oficial*, núm. 218, tomo 535, 19 de noviembre de 2001.

¹³⁴ *Diario Oficial*, núm. 206, tomo 357, 4 de noviembre de 2002.

¹³⁵ *Diario Oficial*, núm. 17, tomo 366, 25 de enero de 2005.

¹³⁶ *Diario Oficial*, núm. 280, tomo 309, 12 de diciembre de 1990.

¹³⁷ *Diario Oficial*, núm. 193, tomo 313, 16 de octubre de 1991.

¹³⁸ *Diario Oficial*, núm. 159, tomo 324, 30 de agosto de 1994.

- *Ley para la Venta de Acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica* (1997):¹³⁹ Permitió la venta de las acciones de las empresas distribuidoras a inversionistas privados.
- *Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones* (1997):¹⁴⁰ Permitted la venta de las acciones de esta empresa a inversionistas privados y creó la comisión que estaría a cargo del proceso.
- *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones* (1999):¹⁴¹ Creó un sistema de pensiones de capitalización individual administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

e) Desregulación y liberalización de precios.

Como complemento a las privatizaciones en sectores proveedores de bienes y servicios básicos, y bajo la premisa de que las regulaciones y controles de precios eran obstáculos para incrementar las inversiones y la productividad, se adoptaron las siguientes medidas:

- Eliminación de más de 250 controles de precios y cierre de operaciones del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), que se encargaba de la compra y venta de granos básicos para evitar acaparamientos.
- *Ley de Protección al Consumidor* (1992):¹⁴² Estableció la Dirección de Protección al Consumidor con propósito de proteger a los ciudadanos de fraudes y abusos.

Esta ley derogó la Ley de Comercialización y Regulación de Precios.

- *Creación en 1996 de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)* con la finalidad de supervisar los sectores de electricidad y telecomunicaciones.¹⁴³ Complementariamente, ese mismo año se promulgaron la Ley General de Electricidad¹⁴⁴ y la Ley de Telecomunicaciones, con el propósito de regular las actividades en dichos sectores.¹⁴⁵
- *Reformas en el Sistema Financiero.* Esta fue una de las áreas en las que se introdujeron mayores reformas con el objeto de crear un ambiente favorable para la privatización. Entre las leyes promulgadas destacan: Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero (1990),¹⁴⁶ Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador (1991),¹⁴⁷ Ley de Bancos y Financieras (1991 y 1999),¹⁴⁸ Ley del Mercado de Valores (1994),¹⁴⁹ Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores (1996),¹⁵⁰ Ley de Sociedades de Seguros (1996),¹⁵¹ Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones (1996),¹⁵² y Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (2011), que fusionó las superintendencias de sistema financiero, de pensiones y de valores.¹⁵³

¹³⁹ *Diario Oficial*, núm. 76, tomo 335, 29 de abril de 1997.

¹⁴⁰ *Diario Oficial*, núm. 143, tomo 336, 7 de agosto de 1997.

¹⁴¹ *Diario Oficial*, núm. 243, tomo 333, 23 de diciembre de 1996.

¹⁴² *Diario Oficial*, núm. 159, tomo 316, 31 de agosto de 1992.

¹⁴³ *Diario Oficial*, núm. 189, tomo 333, 9 de octubre de 1996.

¹⁴⁴ *Diario Oficial*, núm. 201, tomo 333, 25 de octubre de 1996.

¹⁴⁵ *Diario Oficial*, núm. 218, tomo 337, 21 de noviembre de 1996.

¹⁴⁶ *Diario Oficial*, núm. 278, tomo 309, 12 de diciembre de 1990.

¹⁴⁷ *Diario Oficial*, núm. 80, tomo 311, 3 de mayo de 1991.

¹⁴⁸ *Diario Oficial*, núm. 92, tomo 311, 22 de mayo de 1991. En 1999 se promulgó una nueva Ley de Bancos (*Diario Oficial*, núm. 181, tomo 344, 30 de septiembre de 1999).

¹⁴⁹ *Diario Oficial*, núm. 73-bis, tomo 323, 21 de abril de 1994.

¹⁵⁰ *Diario Oficial*, núm. 186, tomo 333, del 4 de octubre de 1996.

¹⁵¹ *Diario Oficial*, núm. 207, tomo 333, 4 de noviembre de 1996.

¹⁵² *Diario Oficial*, núm. 243, tomo 333, 23 de diciembre de 1996.

¹⁵³ *Diario Oficial*, núm. 23, tomo 390, 2 de febrero de 2011.

- *Ley de Integración Monetaria* (2000):¹⁵⁴ Permitió la circulación del dólar estadounidense junto con el colón como monedas de curso legal.

f) Fomento de exportaciones y atracción de inversiones.

En línea con el objetivo de lograr un crecimiento económico robusto y sostenido basado en la diversificación y aumento de las exportaciones, se implementaron las siguientes políticas:

- *Ley de Reactivación de Exportaciones* (1990):¹⁵⁵ Estableció un incentivo del 6% del valor FOB en favor de las exportaciones no tradicionales dirigidas fuera de Centroamérica. Creó también el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) para centralizar y simplificar los trámites administrativos.
- *Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales* (1990):¹⁵⁶ Eximía de impuestos diversos (sobre la renta, activos, patrimonio, derechos arancelarios de importación) a las empresas que desarrollan y usan este tipo de instalaciones. Fue sustituida por la Ley de Zonas Francas y Comercialización (1998)¹⁵⁷ y otras reformas posteriores, con el objeto de ampliar el plazo de los beneficios.
- *Ley de Inversiones* (1999):¹⁵⁸ Igualó los derechos y obligaciones de inversores extranjeros y nacionales y creó la Oficina Nacional de Inversiones (ONI) para facilitar procedimientos gubernamentales.
- *Creación de la Comisión Nacional de Promoción de Inversiones* (2000):¹⁵⁹ Organismo especiali-

zado en promover la inversión extranjera en el país.

- *Creación de la Dirección de Promoción de Exportaciones, denominada EXPORTA EL SALVADOR* (2004):¹⁶⁰ Dirección del Ministerio de Economía especializada en apoyar a empresarios en la promoción y posicionamiento de exportaciones en mercados externos. EXPORTA se fusionó ese mismo año con la Comisión Nacional de Promoción de Inversiones para crear la Comisión Nacional de Exportaciones e Inversiones (CONADEI) como entidad desconcentrada de la Presidencia de la República.¹⁶¹

g) Simplificación de la estructura tributaria.

Para aumentar la eficiencia en la recolección de ingresos y disminuir la evasión fiscal, el modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones sugería aplicar impuestos de base amplia, poco distorsionantes y de fácil recaudación. Con esa filosofía, se adoptaron las siguientes medidas:

- *Derogación de algunos impuestos*: Se eliminaron impuestos de bajo rendimiento y alto costo de administración, como los aplicados al consumo de azúcar, ingresos por producción y arrendamiento de películas, producción y venta de fósforos, compraventa de objetos usados, y entrada a espectáculos públicos.¹⁶²
- *Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta* (1989):¹⁶³ Redujo las tasas marginales máximas y el número de tramos tributarios, y aumentó el umbral de rentas exentas. Posterior-

¹⁵⁴ *Diario Oficial*, núm. 241, tomo 349, 22 de diciembre de 2000.

¹⁵⁵ *Diario Oficial*, núm. 88, tomo 307, 18 de abril de 1990.

¹⁵⁶ *Diario Oficial*, núm. 88, tomo 307, 18 de abril de 1990.

¹⁵⁷ *Diario Oficial*, núm. 176, tomo 340, 23 de septiembre de 1998.

¹⁵⁸ *Diario Oficial*, núm. 210, tomo 345, 11 de noviembre de 1999.

¹⁵⁹ *Diario Oficial*, núm. 24, tomo 346, 3 de febrero de 2000.

¹⁶⁰ *Diario Oficial*, núm. 30, tomo 362, 13 de febrero de 2004.

¹⁶¹ *Diario Oficial*, núm. 218, tomo 365, 23 de noviembre de 2004. La CONADEI se transformó luego en la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones (PROESA) en 2011 (*Diario Oficial*, núm. 90, tomo 391, 17 de mayo de 2011).

¹⁶² *Diario Oficial*, núm. 233, tomo 305, 15 de diciembre de 1989.

¹⁶³ *Diario Oficial*, núm. 232, tomo 305, 14 de noviembre de 1989.

mente, en 1991, se promulgó una nueva ley que simplificó aún más la estructura de este impuesto.¹⁶⁴

- *Reducción y posterior eliminación del impuesto al patrimonio.* La reforma al impuesto (1989) sustituyó la tabla única inicial por dos tablas, una para personas naturales y otra para personas jurídicas; aumentó el piso mínimo imponible a \$300 000 para personas naturales y a \$500 000 para personas jurídicas; redujo los tramos tributarios, y disminuyó la tasa marginal máxima del 2.5 al 2%.¹⁶⁵ Luego, en 1994, el impuesto fue derogado.¹⁶⁶
- Reforma a la *Ley del Papel Sellado y Timbres* y posterior sustitución por el IVA. En 1989, se unificaron al 5% las tarifas por la venta de bienes y prestación de servicios.¹⁶⁷ Luego, en 1992, con la promulgación de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios,¹⁶⁸ se estableció el impuesto al valor agregado con una tasa única de 10%, derogándose la Ley del Papel Sellado y Timbres. Más adelante, en 1995, se aumentó la tasa del IVA a 13%.¹⁶⁹

h) Eliminación de políticas sectoriales.

Otra de las estrategias del modelo neoliberal impulsado en El Salvador consistió en el dismantelamiento de políticas destinadas a promover determinadas industrias, por considerar que distorsionaban las señales del mercado sobre el rumbo que debía de tomar la economía.

En este ámbito, la medida más importante fue la promulgación del Decreto Legislativo n.º 385 (1989),¹⁷⁰ mediante el cual se derogaron las exenciones relativas a derechos, gravámenes, tasas, im-

puestos a la importación e impuestos indirectos contenidas en: Ley de Fomento de Teatros y Cines (1954), Ley de Establecimiento de Grandes Fábricas de Alcohol (1959), Ley de Fomento Industrial (1961), Ley de Fomento de la Industria Turística (1967), Ley de la Asociación de Ganaderos de El Salvador (1974), Ley Transitoria de Reactivación de la Industria Turística (1984), Ley de Fomento Avícola (1961), Ley de Fomento Agropecuario (1961), Ley de Riego y Avenamiento (1970), Ley General de Actividades Pesqueras (1981), y Ley de Fomento y Desarrollo Ganadero (1984).

Además, al liberalizarse el mercado financiero, se eliminaron los controles sobre el destino del crédito y las líneas de tasas de interés preferencial para ciertas ramas económicas industriales y agropecuarias.

i) Desmilitarización del presupuesto y reenfoque de las políticas sociales.

Con la finalización del conflicto armado, los gastos en defensa y seguridad disminuyeron significativamente, liberando recursos para políticas y programas sociales. Sin embargo, según el enfoque neoliberal, las políticas sociales debían ser reorientadas de acuerdo con los siguientes criterios: a) focalización del gasto hacia los más pobres, b) descentralización de los servicios, c) subsidios directos a la demanda, d) promoción de la participación privada y e) evaluación permanente del impacto ocasionado.

En armonía con ese enfoque, las principales políticas sociales impulsadas durante la vigencia de este modelo fueron las siguientes:

- *Creación del Fondo de Inversión Social* (1990),¹⁷¹ transformado luego en Fondo de Inversión So-

¹⁶⁴ *Diario Oficial*, núm. 242, tomo 313, 21 de diciembre de 1991.

¹⁶⁵ *Diario Oficial*, núm. 232, tomo 305, 14 de noviembre de 1989.

¹⁶⁶ *Diario Oficial*, núm. 99, tomo 323, 30 de mayo de 1994.

¹⁶⁷ *Diario Oficial*, núm. 232, tomo 305, 14 de noviembre de 1989.

¹⁶⁸ *Diario Oficial*, núm. 143, tomo 316, 31 de julio de 1992.

¹⁶⁹ *Diario Oficial*, núm. 114, tomo 327, 21 de junio de 1995.

¹⁷⁰ *Diario Oficial*, núm. 222, tomo 305, 7 de diciembre de 1989.

¹⁷¹ *Diario Oficial*, núm. 262, tomo 309, 16 de noviembre de 1990.

cial para el Desarrollo Local (1996):¹⁷² Creado para promover el desarrollo local mediante la construcción de infraestructura social y económica, especialmente en los municipios más pobres.

- *Aumento de Fondos para las Municipalidades:* Mediante tres decretos se aumentaron paulatinamente las transferencias de recursos del Presupuesto General de la Nación en favor del Fondo de Desarrollo Económico y Social para las Municipalidades (FODES), hasta un nivel equivalente al 7% de los ingresos corrientes del gobierno central en 2004.¹⁷³
- *Puesta en marcha a partir de 1991 del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO):* Permitió ampliar la cobertura educativa en comunidades rurales pobres a través de asociaciones comunales que contrataban profesores y gestionaban recursos.
- *Creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)* para facilitar el acceso al crédito y financiamiento habitacional a familias de bajos ingresos mediante programas de créditos y subsidios directos para vivienda.¹⁷⁴

Las digresiones populistas

Marco lógico

No hay consenso sobre el significado de *populismo* ni sobre lo que implica un régimen populista. La Real Academia Española lo define como una tendencia política que busca atraer a las clases populares. En general, el término puede referirse a dos tipos de populismo: uno donde los gobernantes adoptan medidas para ganar simpatía y mantenerse en el poder sin mejorar sostenidamente el bienestar de la población, y otro donde la inclu-

sión de grupos tradicionalmente excluidos fortalece la democracia.

El primer tipo de populismo, según Krauze,¹⁷⁵ incluye características como la estigmatización de políticos, el odio a adversarios, la exaltación del líder, la idealización del pueblo, la aversión a instituciones democráticas y el uso insostenible de recursos públicos.

En contraste, el segundo tipo, según Laclau,¹⁷⁶ se presenta cuando las instituciones no satisfacen las demandas de diversos grupos sociales, creando un nuevo sujeto político que desafía a las élites y enriquece la democracia. En El Salvador, el populismo reciente se alinea más con el primer tipo. Aunque los programas han abordado problemas importantes, han sido más paliativos y mediáticos que sostenibles, desviando la atención de reformas estructurales necesarias y siendo impulsados por las élites en lugar de surgir de demandas sociales de grupos excluidos.

En El Salvador, el populismo practicado desde 2004 se alinea más con el primer tipo y ha operado bajo el marco lógico que resume la figura 7.5.

Estrategias y políticas

Las principales estrategias implementadas durante este periodo han sido: a) asignación de la máxima prioridad a la política de comunicaciones, b) continuidad de las políticas económicas neoliberales, c) incremento significativo de los recursos destinados a subsidios y programas de atención a la pobreza y la inseguridad, d) aumentos en los salarios mínimos por encima de la inflación, e) tímida reintroducción de políticas sectoriales, f) aumento de la carga tributaria y de la deuda pública, g) uso reiterado de políticas simbólicas, y h) promulgación

¹⁷² *Diario Oficial*, núm. 184, tomo 333, 2 de octubre de 1996.

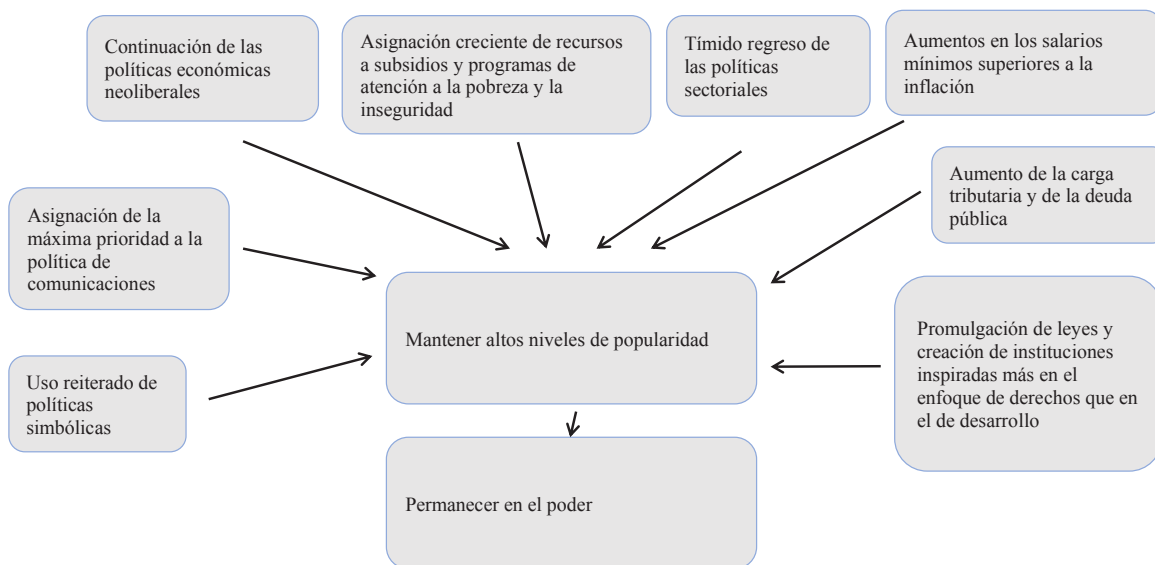
¹⁷³ *Diario Oficial*, núm. 43, tomo 330, 1 de marzo de 1996, *Diario Oficial* 196, tomo 337, 22 de octubre de 1997 y *Diario Oficial*, núm. 112, tomo 363, 17 de junio de 2004.

¹⁷⁴ *Diario Oficial*, núm. 104, tomo 315, 8 de junio de 1992.

¹⁷⁵ Enrique Krauze, *El pueblo soy yo* (México: Debate, 2019).

¹⁷⁶ Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1985).

Figura 7.5. Marco lógico de las digresiones populistas



de leyes y creación de nuevas instituciones gubernamentales inspiradas más en el enfoque de derechos que en el de desarrollo.

a) Asignación de la máxima prioridad a la política de comunicaciones.

El presidente Francisco Flores (1999-2004) fue pionero en el uso masivo de los medios de comunicación para fines electorales, especialmente tras los malos resultados de las elecciones legislativas de 2003. Flores lanzó una campaña mediática que atribuía la alta criminalidad a las pandillas, lo que creó un clima de alarma y miedo, favoreciendo el apoyo a medidas autoritarias y al gobierno. Esta estrategia incluyó el Plan Mano Dura, que, aunque no redujo la delincuencia, tuvo éxito electoral al ayudar al partido ARENA a ganar las elecciones presidenciales de 2004.

Elías Antonio Saca (2004-2009), su sucesor, usó extensivamente los medios durante su campaña y presidencia para mantener su popularidad. Destacó la inseguridad como el principal problema del país y se posicionó como el líder capaz de intensificar las medidas represivas necesarias para combatir a las pandillas. Durante su mandato, promovió

su imagen de político cercano y sensible a los problemas de la gente, utilizando frases emblemáticas y campañas mediáticas continuas.

Mauricio Funes (2009-2014), del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), siguió esta tendencia, usando los medios para proyectarse como el candidato del cambio y, ya en el poder, como defensor de los pobres y la lucha contra la desigualdad. Implementó un programa semanal de televisión y radio para comunicarse directamente con la población, lo que fue eficaz para criticar a sus adversarios y fortalecer su posición política.

Durante estos gobiernos, el gasto en comunicaciones aumentó considerablemente, aunque es muy difícil de cuantificarlo, debido a que la mayoría de los recursos para estos fines provenían de la partida secreta y otros fondos disponibles para la Presidencia.

b) Continuidad de las políticas económicas neoliberales.

Aunque los gobiernos populistas analizados incluyeron uno que se identificaba como de derecha y

dos como de izquierda, un elemento común que los caracterizó fue la continuidad en la aplicación de políticas neoliberales, especialmente en lo referente a la profundización de la apertura comercial y a la promoción de la inversión privada.

En cuanto a la profundización de la apertura comercial, lo más destacado fue la firma de tratados de libre comercio con nuevos países y bloques comerciales, tales como: Taiwán,¹⁷⁷ Colombia,¹⁷⁸ la Unión Europea¹⁷⁹ y Corea del Sur.¹⁸⁰

Por otra parte, con el objeto de promover la inversión privada, se reformaron algunas leyes y se promulgaron otras, destacando las siguientes:

- Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización. Entre 2004 y 2019 esta ley fue reformada ocho veces para clarificar definiciones, brindar certeza jurídica y actualizar normas.
- Ley Especial de Asocios Público Privados (2013).¹⁸¹ Establece el marco normativo de proyectos de infraestructura a concesionar bajo la modalidad de asocios público-privados.
- Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción (2013).¹⁸² Agiliza trámites administrativos para proyectos de construcción y parcelación.
- Ley de Estabilidad Jurídica para las Inversiones (2014).¹⁸³ Introduce contratos que ofrecen estabilidad a los inversionistas en aspectos tributarios, exenciones fiscales, regímenes aduaneros, transferencia de fondos al exterior, y régimen migratorio relacionado con la residencia del inversionista, entre otros.

c) Incremento significativo de los recursos destinados a subsidios y programas de atención a la pobreza y la inseguridad.

Una de las principales estrategias empleadas por los gobiernos populistas ha sido la creación de una amplia variedad de programas enfocados en aliviar la pobreza en lugar de erradicarla. Entre los programas de este tipo implementados entre 2004 y 2019, destacan los siguientes:

- *Fondo Solidario para la Salud* (2004):¹⁸⁴ Establecido con el objetivo de proporcionar servicios básicos de salud a la población vulnerable. Su financiamiento proviene de impuestos sobre el alcohol, el tabaco y las armas, además de transferencias presupuestarias.
- *Paquete agrícola* (2004): Permite la entrega gratuita de fertilizantes y semilla mejorada de maíz y frijol a cerca de medio millón de pequeños productores de granos básicos.
- *Red solidaria* (2005):¹⁸⁵ Incluía transferencias monetarias condicionadas y capacitaciones a las familias rurales de los cien municipios más pobres y mejoras en la red de servicios básicos de sus comunidades (educación, salud, agua potable, alumbrado, saneamiento y vías de comunicación).
- *Aumento en el subsidio al gas licuado de petróleo*. Existía desde 1974, pero fue aumentado sustancialmente a partir de 2004 para contrarrestar el impacto del aumento en los precios del petróleo. Inicialmente, se aplicaba estableciendo precios máximos para diferentes volúmenes (10, 20, 25 y 35 litros), sin considerar la situación económica de los hogares, con el

¹⁷⁷ *Diario Oficial*, núm. 155, tomo 376, 24 de agosto de 2007. Este tratado, sin embargo, fue denunciado el 13 de diciembre de 2018.

¹⁷⁸ *Diario Oficial*, núm. 171, tomo 380, 12 de septiembre de 2008.

¹⁷⁹ *Diario Oficial*, núm. 127, tomo 400, 11 de julio de 2013.

¹⁸⁰ *Diario Oficial*, núm. 138, tomo 420, 25 de julio de 2018.

¹⁸¹ *Diario Oficial*, núm. 102, tomo 399, 5 de junio de 2013.

¹⁸² *Diario Oficial*, núm. 223, tomo 401, 28 de noviembre de 2013.

¹⁸³ *Diario Oficial*, núm. 10, tomo 406, 16 de enero de 2015.

¹⁸⁴ *Diario Oficial*, núm. 236, tomo 365, 17 de diciembre de 2004.

¹⁸⁵ *Diario Oficial*, núm. 45, tomo 366, 4 de marzo de 2005.

gobierno cubriendo la diferencia. En 2011, se reorientó el subsidio para focalizarlo exclusivamente en hogares con un consumo eléctrico inferior a 200 kWh mensuales.

- *Aumento al subsidio al transporte colectivo.* Ante la fuerte subida del precio del petróleo se promulgó la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros (2007).¹⁸⁶ Esta ley estableció compensaciones mensuales para los autobuses que fueron ajustadas varias veces para enfrentar los costos operativos crecientes y mantener las tarifas para los usuarios.
- *Aumento en el subsidio al consumo residencial de energía eléctrica.* En 2007, tras el incremento en los precios del petróleo y los alimentos, se congelaron las tarifas eléctricas para los consumidores de hasta 300 kWh por mes. Posteriormente, para reducir el impacto fiscal, se limitó el beneficio a los consumidores de hasta 200 kWh, y finalmente, a aquellos con un consumo mensual de hasta 105 kWh.
- *Comunidades solidarias* (2009).¹⁸⁷ Amplió los beneficios de Red Solidaria para incluir a los hogares urbanos en situación de pobreza extrema y exclusión social, así como a sus comunidades.
- *Paquete escolar:* Iniciado en 2010, este programa proporciona gratuitamente uniformes, zapatos y útiles escolares a niños de escuelas públicas, abarcando desde parvularia hasta bachillerato.
- *Ciudad Mujer:* Programa lanzado en 2011 que creó centros de atención en los que se ofrecía a mujeres vulnerables servicios en salud reproductiva, violencia de género, cuidado infantil, empoderamiento económico y educación.

- *Una niña, un niño, una computadora:* Programa iniciado en 2015 que buscaba elevar la calidad de la educación mediante la entrega de computadoras a estudiantes de escuelas públicas.
- *JóvenES Con Todo:* Este programa iniciado en 2016 promovía la empleabilidad, el emprendimiento y el empleo formal entre los jóvenes, ofreciendo servicios como acompañamiento sociolaboral y psicosocial, formación en competencias profesionales, asesoría para la búsqueda de empleo y oportunidades de pasantías laborales.

d) Aumentos en los salarios mínimos por encima de la inflación.

Los gobiernos del periodo 2004-2019 también se caracterizaron por brindar una mayor atención a la política salarial, lo que resultó en diez ajustes al salario mínimo que incrementaron su poder adquisitivo.¹⁸⁸

e) Tímida reintroducción de políticas sectoriales.

Otra novedad de los gobiernos transcurridos entre 2004 y 2019 fue su aparente compromiso de implementar políticas sectoriales, enfocándose especialmente en la agricultura, la industria, los servicios internacionales y el turismo.

Agricultura: Se implementaron diversas medidas para apoyar a los productores de subsistencia de maíz y frijol y se implementaron diversos programas financiados con préstamos otorgados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), entre los que se encuentran: Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral (PRODAP II), Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER), Proyecto de Desarrollo Rural para las Poblaciones

¹⁸⁶ *Diario Oficial*, núm. 45, tomo 366, 4 de marzo de 2005.

¹⁸⁷ *Diario Oficial*, núm. 188, tomo 385, 9 de octubre de 2009.

¹⁸⁸ *Diario Oficial*, núm. 93, tomo 359, 23 de mayo de 2003; *Diario Oficial*, núm. 156, tomo 372, 24 de agosto de 2006; *Diario Oficial*, núm. 207, tomo 377, 7 de noviembre de 2007; *Diario Oficial*, núm. 100, tomo 379, 30 de junio de 2008; *Diario Oficial*, núm. 241, tomo 381, 22 de diciembre de 2008; *Diario Oficial*, núm. 85, tomo 391, 6 de junio de 2011; *Diario Oficial*, núm. 119, tomo 400, 1 de julio de 2013; *Diario Oficial*, núm. 236, tomo 413, 19 de diciembre de 2016; *Diario Oficial*, núm. 240, tomo 417, 22 de diciembre de 2017.

del Nororiente de El Salvador (PRODENOR), Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral (PRODEMOR), Proyecto de Modernización y Desarrollo Rural para la Región Oriental (PRODEMORO), Programa de Competitividad Territorial Rural (Amanecer Rural) y Programa Nacional de Transformación Económica Rural para el Buen Vivir (Rural Adelante).

Industria: Durante el periodo 2011-2014, se formuló la Política Industrial 2011-2024, que incluía medidas generales de baja eficacia para promover inversiones sectoriales. Posteriormente, para el periodo 2014-2019, se presentó la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador, la cual contenía compromisos más aspiracionales que concretos.

Turismo: El turismo es un sector al que se le ha asignado una creciente prioridad desde 2004, con la creación del Ministerio de Turismo.¹⁸⁹ En 2005, se promulgó la Ley de Turismo, que estableció diversos incentivos fiscales, como exenciones de impuestos sobre transferencia de bienes raíces, derechos arancelarios, impuesto sobre la renta e impuestos municipales.¹⁹⁰

Servicios internacionales: En 2007, se promulgó la Ley de Servicios Internacionales, que regulaba el establecimiento y funcionamiento de parques y centros de servicios, beneficiando actividades como centros de distribución internacional, logística, desarrollo de *software*, reparación de embarcaciones y aeronaves, servicios médico-hospitalarios y financieros.¹⁹¹ En 2013, dicha ley fue reformada para incluir nuevas actividades, como atención a ancianos, telemedicina y servicios de cinematografía.¹⁹²

Energías renovables: En 2007, se promulgó la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad, que promovía inversiones en proyectos de energía hidráulica, geotérmica, eólica, solar y biomasa.¹⁹³ En 2015, esta ley fue reformada para incluir el aprovechamiento de recursos marinos y biogás.¹⁹⁴

f) Aumento de la carga tributaria y de la deuda pública.

Durante el periodo 2004-2019, los gobiernos también se caracterizaron por implementar diversas reformas tributarias para incrementar los ingresos fiscales y utilizar la deuda pública sin criterios de sostenibilidad fiscal.

Se llevaron a cabo varias reformas tributarias de distinta índole, algunas de las cuales estaban orientadas a mejorar la eficiencia de la recaudación, reducir la evasión y eliminar vacíos en las leyes. Sin embargo, la mayoría de estas reformas introdujeron impuestos específicos aplicados a determinados productos o servicios, con el propósito de proveer más recursos al Estado para financiar subsidios y programas de atención a la pobreza y la violencia, problemas percibidos como los más importantes en las encuestas de opinión pública. Como consecuencia de estas reformas, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB (carga tributaria) aumentaron de 13% en 2003 a 17.5% en 2019.

Además de las reformas tributarias, los gobiernos recurrieron con frecuencia a la deuda pública, a menudo de manera irresponsable, para financiar los niveles crecientes de gasto público. Este gasto se destinó a financiar reformas en el sistema de pensiones, el aumento de subsidios y diversos programas para atender la pobreza y la inseguridad.

¹⁸⁹ *Diario Oficial*, núm. 110, tomo 363, 1 de junio de 2004.

¹⁹⁰ *Diario Oficial*, núm. 237, tomo 369, 20 de diciembre de 2005.

¹⁹¹ *Diario Oficial*, núm. 199, tomo 377, 28 de noviembre de 2007.

¹⁹² *Diario Oficial*, núm. 28, tomo 398, 11 de febrero de 2013.

¹⁹³ *Diario Oficial*, núm. 238, tomo 377, 20 de diciembre de 2007.

¹⁹⁴ *Diario Oficial*, núm. 200, tomo 409, 30 de octubre de 2015.

Como consecuencia, entre 2004 y 2019, la deuda pública del sector no financiero creció a una tasa promedio anual de 4.2%, mientras que el PIB nominal aumentó solo 2.2%. Debido a esto, la deuda como porcentaje del PIB pasó de 46.8% a 71% en el mismo periodo.

g) Uso reiterado de políticas simbólicas.

Durante el periodo de digresiones populistas, se implementaron numerosas políticas simbólicas, caracterizadas por nombres pomposos y objetivos ambiciosos que prometían mejoras significativas en las condiciones de vida, pero que en la práctica carecían de financiamiento adecuado y tuvieron un impacto limitado.

Plan Nacional de Educación 2021: Lanzado en marzo de 2005, buscaba la formación integral, escolaridad universal, formación técnica avanzada y desarrollo científico y tecnológico. Propuso incrementar progresivamente la inversión en educación pública, pero fue abandonado en 2009.

Programa Social Educativo (2009-2014): Prometía la formación integral de personas conscientes de sus derechos y responsabilidades. Sin embargo, no continuó en la administración siguiente.

Plan El Salvador Educado (2014-2019): Tenía como objetivo mejorar la seguridad en las escuelas, la docencia, la educación infantil, la escolaridad universal, la educación superior e infraestructura. Pese a la propuesta de asignar el 7% del PIB a su financiamiento, no sobrevivió a la siguiente administración.

Casa para Todos: Este programa, lanzado en julio de 2009 como parte del Plan Anticrisis, pretendía construir 25 000 viviendas para familias de bajos ingresos. Sin embargo, solo se lograron construir 5 000 casas durante el quinquenio 2009-2014.

Pensión Básica Universal: Introducida en 2009, ofrecía una pensión no contributiva de USD 50 mensuales a mayores de 70 años en municipios de alta pobreza. En 2018, solo 32 491 personas eran beneficiarias.

Sistema de Protección Social Universal: Buscaba garantizar un piso social básico de bienestar para toda

la ciudadanía. Sin embargo, se limitó a consolidar programas sociales existentes, resultando en un impacto limitado.

Territorios de Progreso: Inspirado en un programa brasileño y lanzado en septiembre de 2011, buscaba articular entidades públicas y ciudadanía en territorios específicos. Fue descontinuado en la administración siguiente, sin información clara sobre sus resultados.

Estrategia de Desarrollo Integral y Sostenible de la Franja Costero Marina: Lanzada en octubre de 2013, pretendía mejorar las condiciones de vida de la población costera mediante inversión y desarrollo de infraestructura. Con el tiempo, la iniciativa fue gradualmente olvidada.

Política Nacional El Salvador Logístico: Formulada en agosto de 2017, aspiraba a potenciar sectores logísticos e infraestructura para el desarrollo humano sostenible. No recibió continuidad en su implementación.

h) Promulgación de leyes y creación de nuevas instituciones gubernamentales inspiradas más en el enfoque de derechos que en el de desarrollo.

Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten el objetivo de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas, aunque abordan este propósito de manera diferente. Mientras que los derechos humanos se centran en identificar derechos y obligaciones, el desarrollo humano evalúa las limitaciones económicas e institucionales y las estrategias necesarias para superar estas barreras. Ambos enfoques son interdependientes, ya que el desarrollo humano es crucial para la realización de los derechos humanos, y viceversa.

En El Salvador, se ha intentado garantizar los derechos humanos mediante la promulgación de leyes y la creación de nuevas instituciones, pero a menudo sin incorporar políticas de desarrollo que permitan la concreción de estos derechos. Este enfoque ha sido común, especialmente en relación con tres grupos: la niñez, las mujeres y los jóvenes.

Niñez: A partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en 1990,¹⁹⁵ se han promulgado diversas leyes y creado instancias, como el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM),¹⁹⁶ el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA),¹⁹⁷ y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA).¹⁹⁸ Sin embargo, la falta de políticas de desarrollo ha limitado el impacto de estas iniciativas.

Mujeres: Tras la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1981,¹⁹⁹ se han implementado leyes y creado instancias, como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU),²⁰⁰ y programas como Ciudad Mujer. A pesar de estos esfuerzos, la ausencia de un enfoque de desarrollo ha impedido avances significativos en la igualdad de género.

Jóvenes: Con la promulgación en 2011 de la Ley General de Juventud y la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE),²⁰¹ se ha buscado garantizar los derechos de la población joven. No obstante, sin políticas de desarrollo adecuadas, los resultados han sido insuficientes.

Estos cambios legales e institucionales han avanzado en el reconocimiento de derechos, pero no han logrado los cambios esperados en el respeto a los derechos ni en la expansión de oportunidades. La falta de un enfoque de desarrollo ha impedido que estas iniciativas tengan el impacto deseado. En áreas como la transparencia, anticorrupción, medio ambiente, participación ciudadana, violencia e inseguridad, se han observado problemas similares, con un creciente tamaño de la burocracia que debilita al Estado y limita su capacidad de promover el desarrollo.

¹⁹⁵ *Diario Oficial*, núm. 1080, tomo 307, 9 de mayo de 1990.

¹⁹⁶ *Diario Oficial*, núm. 63, tomo 318, 31 de marzo de 1993.

¹⁹⁷ *Diario Oficial*, núm. 189, tomo 357, 10 de octubre de 2002.

¹⁹⁸ *Diario Oficial*, núm. 68, tomo 383, 16 de abril de 2009.

¹⁹⁹ *Diario Oficial*, núm. 105, tomo 271, 9 de junio de 1981.

²⁰⁰ *Diario Oficial*, núm. 43, tomo 330, 1 de marzo de 1996.

²⁰¹ *Diario Oficial*, núm. 24, tomo 394, 6 de febrero de 2012.

Parte III

Contextos e investigación

Capítulo 8

Los desafíos para las políticas públicas desde la disciplina de la gerencia social. Chile

Pablo Bravo Díaz y Eduardo Menz Queirolo

Introducción

El contexto social en que actualmente se formulan las políticas públicas en Chile constituye un escenario extraordinariamente complejo, diverso y demandante. Variadas y numerosas son las presiones de entornos y actores que obligan a repensar el diseño de políticas públicas, que no solo generen los bienes y servicios comprometidos, sino que también impactos que creen valor público en la ciudadanía.

Este capítulo del Informe Regional de la FLACSO se propone determinar cómo y en qué medida en ese contexto se logra participar en el proceso de formación de las políticas públicas a través de las cuales el gobierno procura dar respuesta a sus necesidades y demandas, y refleja estas fielmente en las respuestas de política. Dicho contexto está representado por los principales actores económicos y sociales que están llamados a participar en el ciclo de políticas o que poseen la capacidad de hacerlo. Este análisis parte del supuesto de que, dada la centralidad que han adquirido las políticas públicas en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, así como el protagonismo que esta última ha adquirido, el éxito de sus resultados dependerá en

gran medida de la participación de la ciudadanía en su diseño.¹ Del mismo modo, el éxito del propio gobierno y de los partidos que lo apoyan depende hoy fundamentalmente de la pertinencia, la calidad y la oportunidad de sus políticas. Se sostiene también que de este mismo fenómeno dependen tres importantes objetivos: 1) la profundización del proceso democrático, que no solo se mide en las periódicas consultas electorales, sino también —y se medirá cada vez más— por el grado de participación de la sociedad en las políticas; 2) el fortalecimiento de la sociedad civil expresada en su mayor grado de información, vocería e influencia en el diseño e implementación de estos programas, y 3) la gobernabilidad, definida por los autores de este documento como la capacidad del Estado para atender en forma equilibrada las demandas ciudadanas o sociales por crecimiento, equidad y democracia.

La consideración de ese contexto es esencial para estudiar el proceso a través del cual se forman las políticas públicas. Durante la época del triunfo del mercado como único motor, particularmente en la década de los años ochenta, no solo de la economía, sino también de la sociedad, la salud

¹ Este documento y la perspectiva de la gerencia social en la FLACSO Chile aborda el diseño de políticas públicas desde una lógica participativa, dando importancia al proceso *bottom up* y al protagonismo de la sociedad para la generación de valor público. Lo anterior no desconoce la existencia de otros enfoques de diseño de políticas, como el neocorporativismo, que sugiere que procesos “cerrados” de construcción de políticas pueden generar resultados superiores en términos de valor público, al no generar tantos puntos de veto, y con ello distorsión en los resultados esperados.

o la educación, pareció presumirse que el mercado operaba en un vacío y que las instituciones no eran importantes pudiendo, incluso, llegar a ser un obstáculo para el libre funcionamiento de ese mecanismo y, por lo tanto, para el crecimiento económico. Durante ese periodo predominó con pocos contrapesos la teoría de la “elección racional” como la única explicación válida acerca de la forma en que se adoptaban las decisiones públicas o privadas. Sin embargo, diez años más tarde de la mencionada década, el Banco Mundial, consagraría su informe anual al sostener que “las instituciones también importan” (Banco Mundial, 1998). De ahí la trascendencia de tomar en cuenta el contexto social, político e institucional en que se formulan las políticas públicas. En esta misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) más tarde agregaría que “las políticas no se adoptan ni ejecutan en el vacío, sino que deben operar en el contexto de las instituciones políticas del país” (BID, 2006).

Dentro de este contexto, cada vez más complejo, el presente informe indagará sobre el proceso de formación de las políticas públicas, mediante tres apartados. En el primero se entregará una mirada global del contexto y evolución de las políticas públicas en Chile y sus principales hitos, desde el retorno a los gobiernos democráticos en 1990, tratando de dar cuenta de cómo se formaron en sus diferentes ámbitos; los actores y relaciones de poder que participaron en su construcción, y las áreas de logro y rezago que fueron dejando en su puesta en marcha.

En un segundo apartado, se reflexionará en torno a la Gerencia Social, como instrumento de formación de políticas públicas, que centrado en la idea de “valor público” aporta una mirada contextualizada y adaptativa para la construcción de políticas públicas en un contexto de complejidad en cuanto a actores, valores y premisas en juego. Esto conlleva a analizar cómo la FLACSO Chile ha ido creando una propuesta de formación y de investigación en temas de políticas públicas de alto nivel y persistente en el tiempo, que ha permeado en cien-

tos de implementadores y que sigue vigente como un aporte para resolver los temas de la actualidad, marcados por los antecedentes mencionados. Este enfoque ha sido convergente con la evolución del proceso de formación de políticas públicas en Chile, el cual transita desde una etapa de consensos —que hace proclive un enfoque de arriba hacia abajo—, a otro marcado por los disensos que invita a desarrollar mecanismos de participación de actores de “abajo hacia arriba”.

Finalmente, se establecerán los principales desafíos para la Facultad y para quienes diseñan e implementan políticas públicas bajo este enfoque, contribuyendo así a la generación de una virtuosa relación entre desarrollo, política y gestión.

Contexto y evolución de las políticas públicas en Chile, 1990-2020

Introducción

En el desarrollo de este apartado, se entregará una mirada global de cómo Chile ha vivido su proceso de modernización y construcción de políticas públicas a partir de 1990 (retorno a la democracia), hasta la actualidad (más precisamente hasta el estallido social). La elección del espacio temporal está delimitada por la realidad política institucional del país y pretende dar una visión general a la evolución de las políticas públicas en Chile y su capacidad de generar valor público en la ciudadanía.

Una aclaración conceptual inicial nos lleva a señalar que se entenderá la modernización de la gestión pública como todo aquello que abarca, por una parte, la mejora en términos de eficacia y eficiencia de la “maquinaria” (políticas, reglas, procedimientos, sistemas, estructuras organizativas, personal) financiadas con el presupuesto del Estado y cuya gestión está a cargo de ejecutivos del gobierno y, por otro, la implementación de todo el conjunto de actividades del gobierno, que se relacionan con la implementación de las leyes, regulaciones y decisiones de los gobernantes, así como la gestión y provisión de servicios públicos, sea ges-

tionada o no por administraciones públicas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2006).

En tanto por política pública se utilizará una definición práctica, es decir, como un curso de acción relativamente estable, adoptado por el Estado o el gobierno, con el fin de resolver un área de problemas públicos relevantes en cuya formulación, tratándose de una economía de mercado, pueden intervenir agentes del sector privado o de la sociedad civil organizada (Tomassini, 2008).

Desde esta perspectiva más amplia, se destaca la complejidad de los procesos de formación de políticas públicas y modernización del Estado, no solo considerándolos como acciones de gobierno y cumplimiento de los programas respectivos, sino también entendiéndolos como el esfuerzo sostenido por querer adecuar el Estado para que sea capaz de hacerse cargo de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos quienes, cada vez más, demandan soluciones complejas y variadas a sus múltiples problemas sociales.

En el caso de Chile, tras el retorno a los gobiernos democráticos en 1990, en términos generales, una mirada desde la perspectiva del “estudio de las políticas públicas” señalaría que se pueden distinguir dos periodos o momentos en su evolución: el primero abarca desde 1990 hasta 2006 (marcado por los gobiernos de los presidentes Aylwin, Frei Ruiz Tagle y Lagos) y que se denominará el periodo de los “consensos y acuerdos”; y el segundo periodo entre los años 2006-2020 (marcado por los gobiernos de los presidentes Bachelet, Piñera, Bachelet, Piñera),² que será denominado de “los disensos y ruptura”.

El contexto social de las políticas públicas

Al menos, tres factores de tipo histórico, han estado presentes en la evolución de la sociedad chilena con respecto a las políticas públicas: el logro de ciertos consensos en torno al rol del Estado; el mejoramiento de su capacidad para formular políticas; y, el fortalecimiento de la sociedad civil, cuyo papel debería consistir en anclar en la ciudadanía esas políticas. En una perspectiva más reciente, las reformas de mercado efectuadas por el régimen militar, desencadenaron una larga cadena de efectos directos e indirectos que transformaron completamente, no solo la economía, sino también la sociedad chilena. Durante los últimos treinta años, y muy en particular desde la recuperación de la democracia, gracias a una sabia combinación de medidas económicas y de políticas orientadas a ofrecer márgenes importantes de protección social, el país logró mantener elevados ritmos de crecimiento económico, reducir los niveles de pobreza del 40 al 8%, ampliar permanentemente la apertura de su economía, así como su participación en el proceso de globalización y avanzar extraordinariamente en un proceso sostenido de modernización económica y social, ofreciendo a la ciudadanía oportunidades de progreso y seguridad o estabilidad a la inversión extranjera, en medio de un clima caracterizado por la gobernabilidad, no solo en comparación con los demás países de la región, sino también con un conjunto de países industrializados.

Este contexto ha estado marcado por dos periodos importantes que, a juicio de los autores, permiten comprender de mejor manera cómo el proceso de formación de las políticas ha evolucionado en el

² Para un análisis más de proceso que de coyuntura, se ha decidido metodológicamente cerrar esta segunda etapa el año 2020, considerando como hito el estallido social (octubre 2019-marzo 2020), siendo el momento culmen de los disensos, que llevó a un nivel máximo la incapacidad de llegar a acuerdos, poniendo en riesgo, según muchos analistas, el propio sistema democrático. El término del gobierno del presidente Piñera y el comienzo del gobierno del presidente Boric, que aún se encuentra en curso, marcado por dos intentos fallidos de tener una nueva Constitución para el país, no han mostrado (hasta el momento), señales claras de generación de procesos más concertados ni participativos. Sin embargo, se cree necesario tener una mirada más de proceso que de coyuntura para establecer la forma en que se están construyendo las políticas públicas en este periodo.

país: el periodo de los consensos y el periodo de los disensos.³

El periodo de los consensos (1990-2006)

Se caracterizó en rasgos generales, en un primer momento, por la necesidad de fortalecer el Estado y crear agencias especializadas en ciertos temas, que permitiesen un rol constructor de políticas públicas eficaces y, luego, por modernizar la gestión pública con el fin de enfrentar e implementar las políticas sociales de mejor forma. Lo anterior, estuvo además marcado por dos elementos centrales que limitaron y condicionaron las políticas públicas desarrolladas durante este periodo: por una parte, el reconocimiento a un modelo económico base de libre mercado y, por otra, el binomio político-electoral que aseguraba un equilibrio político con dos grandes sectores/coaliciones de partidos (Alianza por Chile y Concertación de Partidos por la Democracia) que tenían la posibilidad de bloquear los cambios más radicales en cualquier ámbito de las políticas.

El desarrollo de esta modalidad, denominada democracia “protegida”, permaneció durante todo este primer periodo, y si bien limitó el carácter y profundidad de las políticas públicas construidas, no inhibió la posibilidad de obtener logros significativos. Así, la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición gobernante durante esta etapa, concentró sus esfuerzos fundamentalmente en los temas económicos y sociales, logrando resultados destacables como:

- El crecimiento promedio entre 1990 y 1998 fue de un 7.3%, en circunstancias que en los ochenta en el mismo periodo el crecimiento había sido de un 2.7% promedio, y marcado por la crisis asiática, entre 1998-2006, la eco-

nomía chilena había crecido a un promedio de 3.7% anual (Mideplan, 1999).

- El PIB per cápita creció desde 2500 USD en 1990, a 5800 USD en el año 1997; y en el 2007 Chile registró un PIB per cápita por sobre los 10 000 dólares.
- La inflación que en 1990 llegaba a 27.3%, se rebajó a 4.7% en 1998, para mantenerse en ese rango durante toda esta primera fase y también parte de la segunda.
- Chile siguió la política de ampliación de los mercados internacionales para sus productos de exportación y hasta el 2007 había firmado 56 tratados de libre comercio.

Por otra parte, los aspectos sociales abordados por los gobiernos se centraron en reducir drásticamente la pobreza. Según datos oficiales del ex Ministerio de Planificación de Chile (Mideplan), la pobreza se habría reducido de 38.6% (4.9 millones de personas) en 1990 a 21.7% (3.1 millones de personas) en 1998, para llegar a una reducción histórica de 13.7% (2.2 millones de personas) en el 2006 (Mideplan, 2007, p. 1).

Paralelamente, para hacerse cargo de los temas sociales se generaron nuevas institucionalidades que tenían como objetivo coordinar y financiar proyectos con impacto social, creándose así el Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), el Sernam (Servicio Nacional de la Mujer), INJ (Instituto Nacional de la Juventud, hoy Injuv), Conadi (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) y Fonadis (Fondo Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad), entre otros (Cleary, 2007, p. 7).

A partir del 2002, se puso en funcionamiento el Sistema “Chile Solidario”, con el objetivo de combatir a la pobreza extrema del país, mediante un

³ La clasificación temporal realizada por los autores responde a un análisis general de ambos periodos y no es, necesariamente, taxativa. El periodo de los consensos concentra un alto número de acuerdos en diversas áreas de políticas públicas, aunque existieron también puntos de disensos. Lo mismo con respecto al periodo 2006-2020, el cual, si bien concentró áreas de disensos muy importantes y que marcaron el periodo, tuvo consensos para sacar adelante ciertas políticas, como, por ejemplo, la reforma previsional (primer gobierno de la presidenta Bachelet), o el ingreso ético familiar, en el primer gobierno del presidente Piñera.

programa integral y focalizado que intentaba superar la limitación de las políticas sociales tradicionales, para llegar en forma directa y más eficaz a dichos sectores de la población.

Las nuevas instituciones permitieron que se logaran dos grandes avances en materias sociales: el aumento significativo del gasto social y la disminución de la pobreza; sin embargo, los problemas de desigualdad y concentración del ingreso seguían muy vigentes. Según el PNUD, Chile en 1999 se encontraba en la décima peor distribución de la riqueza del mundo, solo sobrepasado por algunos países sudafricanos y Brasil, con lo cual el 10% de la población más pobre percibía apenas el 1.2% del ingreso nacional, mientras el decil más rico obtenía el 45.7% (PNUD, 1999).

A pesar de los logros macroeconómicos, al finalizar esta primera etapa quedaron pendientes algunas áreas claves de políticas públicas que no lograron abordarse de forma adecuada, destacándose en estos ámbitos los sistemas de pensiones y de salud, la reforma laboral, la calidad de la educación, la protección del medioambiente y a grupos excluidos, todas cuestiones tremendamente demandadas por la ciudadanía y que al no tener respuestas satisfactorias a través de políticas públicas eficaces, se transformaron en el centro de la crítica al modelo político-económico construido a partir del retorno democrático.

Como se señaló anteriormente, las reformas de políticas públicas aprobadas a partir de la década de los noventa fueron decididas por los sucesivos gobiernos, con acuerdos “conversados” con la oposición conservadora, y con una intervención marginal y casi nula de la sociedad civil, ya sea en su

diseño o, luego, en la implementación de las diversas políticas sociales.

El periodo de los disensos (2006-2020)

Este periodo se caracteriza fundamentalmente por tener que enfrentar los primeros desencuentros públicos de la coalición gobernante (Concertación de Partidos por la Democracia) que los llevó incluso a la salida de algunos miembros importantes y, por otra parte, la aparición del descontento social frente a algunas causas emblemáticas (salud, educación y pensiones) lo que generó las primeras grandes movilizaciones que deben enfrentar los gobiernos democráticos. A lo anterior se agregó la alternancia en el poder, que ocurre cuando la Concertación de Partidos por la Democracia, que gobernó por cuatro periodos consecutivos, debe dar paso al gobierno de Sebastián Piñera que, encabezando la coalición opositora de centro derecha, llega al poder después de más de cincuenta años de no haber ganado una elección. A partir de ese momento, se alternaron gobiernos de principalmente dos coaliciones, sin poder reelegirse otra vez una nueva autoridad (Bachelet/ Piñera), hasta el año 2022, en que asume el presidente Boric, quien surge de un conglomerado político de izquierda que nace de la crítica de lo realizado por los gobiernos concertacionistas.

Michelle Bachelet, entendiendo que cada vez más las demandas ciudadanas presionaban para ser escuchadas, llega al poder el año 2006 invocando una agenda pro participación ciudadana, donde reconocía que la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación. La Agenda Pro Participación Ciudadana (APPC)⁴ “[...] fue definida en este

⁴ La Agenda Pro Participación Ciudadana contemplaba un ambicioso plan que abarcaba cuatro ejes de intervención: 1) Derechos ciudadanos a la información pública (acceso a información, políticas públicas y transparencia activa). 2) Gestión pública participativa (incidencia ciudadana, desarrollo de capacidades para la participación y educación ciudadana). 3) Fortalecimiento de la sociedad civil (iniciativas para el asociacionismo, fomento del voluntariado, apoyo a dirigentes sociales, infraestructura tecnológica). 4) No discriminación y respeto a la diversidad (respeto a la diversidad, derechos económicos, sociales y culturales; equidad de género y pueblos originarios).

contexto como un marco programático de una manera de hacer gobierno, donde las políticas públicas vinculan el desarrollo del país y su cohesión social, con el ejercicio de los derechos ciudadanos para una democracia de mejor calidad” (Checa *et al.*, 2011).

A pesar de los intentos, la idea quedó más en una participación ciudadana limitada a los planos informativos e instrumentales, y tal como lo señala el profesor De la Maza (2010):

En el caso chileno [...] la participación se ha tendido a restringir a una dimensión principalmente instrumental y funcional a la ejecución de programas públicos definidos sin ella. Plantear criterios de democracia participativa obliga a introducir una dimensión participativa a una democracia que ha sido construida con un criterio unilateralmente delegativo y restringido a la selección de élite (p. 286).

Por otra parte, el primer gobierno de Bachelet puso énfasis en dos ámbitos de políticas públicas: en primer lugar visibilizar e impulsar la participación de la mujer en cargos de poder y, por otra, el desarrollar un sistema de protección social para disminuir las desigualdades y atender las necesidades de los trabajadores, lo que implicaba introducir un importante cambio en la polí-

tica económica, respecto de las administraciones también concertacionistas de Frei y Lagos.⁵ La mayor protección social se vio materializada a través de una importante reforma al sistema de pensiones, promulgándose el año 2008 la Ley N° 20.255, que estableció, entre muchos otros elementos, la creación del bono por hijo, el aporte previsional solidario de vejez, el aporte previsional solidario de invalidez y la pensión básica solidaria de vejez.⁶

A pesar de los acentos y preocupaciones sociales, y de los consensos logrados en su primer gobierno para el desarrollo de políticas públicas estratégicas como las mencionadas, Michelle Bachelet debió enfrentar también las primeras movilizaciones masivas durante su gobierno. La primera de ellas fue la de estudiantes secundarios, que llevó a la creación de un consejo asesor⁷ integrado por diferentes sectores del sistema educativo, con el fin de lograr una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE n° 18.962), creada durante el régimen militar. El resultado fue una nueva ley (Ley General de Educación, LGE), producto de los acuerdos partidarios, que logró solo algunos cambios en materia de estructura del sistema educacional.

La segunda movilización se refirió a trabajadores de la minería del cobre subcontratados, con importante impacto por ser un sector estratégico, ante

⁵ El desarrollo de este sistema de protección, que busca garantizar derechos sociales, tiene como base un conjunto de nueve programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital: “Chile Crece Contigo” (para primera infancia); becas de apoyo a la educación escolar y superior; subsidios de contratación a jóvenes; aumento de la cobertura de atención gratuita de enfermedades y garantías explícitas de salud; subsidios para el acceso a una vivienda; atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad; seguro de cesantía; pensión básica solidaria, y bono por hijo(a) nacido(a) vivo(a) y/o adoptado(a). En septiembre de 2009, la presidenta Bachelet promulgó la Ley 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Sistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”.

⁶ Ley N° 20.255, del 17 de marzo de 2008, crea un sistema de pensiones solidarias mediante el cual el Estado de Chile entrega y financia beneficios como las pensiones básicas solidarias (PBS) de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios (APS) de vejez e invalidez. En este ámbito se dio un paso fundamental con la Ley sobre Responsabilidad Fiscal que creó, entre otras materias el Fondo de Reserva de Pensiones, instrumento que complementará el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la PBS y el APS.

⁷ Mecanismo que se utilizará a partir de ahora, para incluir a grupos técnicos, políticos y de la sociedad civil a las discusiones de políticas públicas que no generan consensos claros en los grupos de poder, sobre todo en la clase política que seguía enmarcada en el binominalismo y el acuerdo amplio como forma de avanzar en políticas públicas.

lo cual nuevamente se recurrió al modelo del consejo asesor, “con representación de diversos sectores empresariales, técnicos, sindicales e intelectuales, entre otros, con el que se buscaba generar políticas orientadas a fortalecer el capital humano de modo de incrementar la productividad, mejorar la distribución del ingreso y desarrollar relaciones laborales equilibradas, todo lo cual apuntaba a disminuir la desigualdad sobre todo en el mundo laboral. “Nuevamente los acuerdos más relevantes en materia de mejoras laborales, no tuvieron los ‘consensos’ necesarios en el Parlamento ‘ni logró un cambio sustantivo en la legislación laboral reconocida internacionalmente como injusta’” (Garretón, 2011).

La tercera ola movilizadora se refirió a las masivas protestas ciudadanas producto de la implementación de un nuevo sistema de transporte en la capital, Santiago de Chile, (Transantiago), lo que se tradujo en caos y desorganización, producto de su mal diseño e implementación. Más allá de las responsabilidades, se asiste a una revuelta de la ciudadanía, que reclama no haber sido escuchada en el momento del diseño y puesta en práctica de esta nueva política pública.

Con un proceso de desgaste político después de cuatro gobiernos y con fuertes discusiones acerca del camino a seguir y la forma de hacerse cargo de las demandas ciudadanas que se demostraban en movilizaciones cada vez mayores de grupos sociales, la Concertación de Partidos por la Democracia llega a una nueva elección ya dividida y demostrando formas diferentes de entender los problemas sociales. Le debe dar paso a la coalición de centro derecha encabezada por Sebastián Piñera, quien plantea en su programa de gobierno la necesidad de mejorar la calidad de la democracia

y revertir los problemas que afectaban al sistema de representación. De este modo, para alcanzar estos propósitos se requería “aumentar la confianza en las instituciones políticas volviéndolas más participativas y transparentes” (OCDE, CAF y CEPAL, 2018).

A pesar de que debió comenzar su gobierno con un terremoto que hizo cambiar buena parte de sus prioridades, la presión social no decayó y debió enfrentar movilizaciones importantes como las protestas de Magallanes en el 2011, provocadas por el alza en el valor del gas natural en la región austral de Chile, donde debió cambiar a tres de sus ministros y aceptar no subir los precios del gas en la región y mantener una política de protección a zonas aisladas.

También, debió enfrentar las manifestaciones de estudiantes, tanto secundarios como universitarios, quienes con la bandera de fin al lucro, igualdad de oportunidades y desmunicipalización de las escuelas, mantuvieron un clima de agitación social que se prolongó por varios meses.⁸ Surgen en estas manifestaciones figuras como Giorgio Jackson, Camila Vallejos y Gabriel Boric, entre otros dirigentes estudiantiles, que conformaron la dirigencia del Frente Amplio, actualmente en la dirección del gobierno entre los años 2022-2026.

La agenda social fue beneficiada durante este periodo por la creación del ingreso ético familiar, la nueva definición para calcular la pobreza y la sofisticación de la ficha de protección social, instrumento muy importante en el momento de asignar beneficios sociales a la población. Otras leyes importantes que se tradujeron en políticas públicas fueron el Postnatal de seis meses y la Ley de unión civil (que entró en vigencia en octubre del

⁸ En educación escolar, se aumentó el monto de la subvención regular y escolar preferencial, los recursos para programas de integración, fondos exclusivos para la educación municipal y también para la infraestructura y equipamiento de liceos técnico profesionales, que reciben a los jóvenes de los hogares más pobres del país. Del mismo modo, para cautelar el buen uso de los recursos, se desarrolló e implementó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, conformado por la Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación. Balance del Gobierno de Sebastián Piñera. Véase *Temas Públicos* N° 1.149, 14 de marzo de 2014, www.lyd.org.

año 2015), todas cuestiones que tenían un amplio apoyo social.

A pesar de los esfuerzos por sintonizar con las demandas ciudadanas, la vuelta de Michelle Bachelet a un segundo gobierno fue respaldada con una baja participación del electorado (Bachelet alcanzó el 62.17%, mientras Matthei logró el 37.83% con una participación del 41.98% del electorado), reflejando así una expresión del “desencanto de la política”, característica del periodo de los disensos. Sin embargo, la coalición de partidos divididos entre “reformistas voluntaristas y tecnócratas nostálgicos de la concertación” llevaron a sucesivos cambios de gabinete y una búsqueda de cambiar la forma de hacer las cosas y mantener lo “bueno” de los procesos anteriores, lo que llevó a acuñar el concepto de “realismo sin renuncia”. Faure definió este periodo como aquel donde “dos tendencias profundas se manifiestan [...]”. En el ámbito de las políticas públicas, la hegemonía sin contrapeso de los criterios económicos (llamados “técnicos”) por sobre las consideraciones políticas parece atenuarse” (Faure, 2018, pp. 233-234 y pp. 34-38).

Por otra parte, en el 2015 se dicta la Ley N°20.840, que lleva por título: “Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”, lo que llevó a una “eclosión “ de nuevos partidos políticos, así como la dispersión de las fuerzas políticas que llegan al Parlamento, todo lo que se traduce en una fragmentación que se expresa en la presencia de 25 partidos políticos a fines del 2023, lo que dificulta más aún la posibilidad de generar nuevos consensos.⁹

Nuevamente reelecto Sebastián Piñera llega al poder en marzo del 2018 y su último gobierno estuvo marcado por dos acontecimientos que establecieron una nueva ruta en la formación e implementa-

ción de las políticas públicas del periodo. El primer hito estuvo dado por un estallido social y político sin precedentes en la historia nacional. Siguiendo la lógica planteada, se puede señalar que el estallido es la culminación de un proceso ascendente de manifestaciones y descontento ciudadano reflejado en múltiples protestas que comenzaron con la “revolución pingüina” (2006), primera manifestación de escolares bajo el primer gobierno de Bachelet. El impacto de esta movilización llevó a la necesidad de acordar entre la mayoría de las fuerzas políticas una solución consensuada que significó el llamado a formar una asamblea constituyente para cambiar la Constitución y redefinir las reglas del juego político existentes hasta el momento.

El segundo hito, se refirió a la agresiva pandemia mundial de covid-19, que significó un cambio en las prioridades de políticas, no solo en salud, sino también en trabajo, previsión social y educación, entre otras medidas. Desde la perspectiva del quehacer de las políticas públicas se puede señalar que, durante este periodo, a pesar de los esfuerzos de generar amplios acuerdos, no se logró generar la colaboración con la oposición en el Congreso, ni acuerdos políticos amplios, así como tampoco acercar posiciones en temas tan sensibles como los pactos migratorios, la seguridad ciudadana, los conflictos con la población mapuche en la Araucanía ni las reformas en salud y pensiones, varios de los cuales estaban en la base del estallido social del 2019.

La falta de consenso y la incapacidad de conducir procesos participativos llevaron a una “paralización” en cuanto a la construcción de políticas públicas que se hicieran cargo de los problemas que para la ciudadanía eran más urgentes. Además, las variables macroeconómicas durante la década del 2010 al 2020 también se vieron seriamente deterioradas, a diferencia del decenio anterior.¹⁰ La disminución de los ingresos en el país (fin de la épo-

⁹ Información extraída del Servicio Electoral (Servel) a diciembre de 2023.

¹⁰ Durante el decenio de 2004-2013, se registró una tasa de crecimiento promedio del PIB real de 4.8% y un crecimiento per cápita de 3.7%. En cambio, para la década entre 2014 y 2023, el panorama es completamente distinto: la tasa de crecimiento

ca del *boom* de los *commodities*), y el aumento en el gasto público producto del financiamiento de coyunturas (efectos de la crisis *subprime* y reconstrucción posterremoto), y de nuevas políticas que implicaban mayor cobertura y provisión de bienes y servicios, llevaron a un aumento sostenido del déficit fiscal y de la deuda pública, lo cual ha dificultado el financiamiento de nuevos bienes públicos, generando así también descontento en una ciudadanía que demanda cada vez mayor presencia del Estado en áreas estratégicas para el desarrollo.

Hoy, después de dos procesos constituyentes fracasados, un Parlamento disgregado y con poca capacidad de diálogo y acuerdos, un estancamiento económico y una ciudadanía que desconfía altamente de su clase política y les resta legitimidad a sus propuestas, las soluciones populistas y extremas resultan ser peligrosamente viables para enfrentar una situación de parálisis y disenso.

La gerencia social, una mirada que pretende generar valor al trabajo de formulación e implementación de políticas públicas

Gerencia social como programas de formación de la FLACSO Chile

Una vez que se planteó cómo se han ido formando las políticas públicas en Chile durante los últimos treinta años, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Chile, decidió en 2005 (fin del periodo de los consensos y comienzo del periodo de los disensos) implementar una propuesta académica dirigida a los directivos públicos e implementadores de políticas a nivel nacional, regional y local.

El primer programa a desarrollar fue el Diplomado en Gerencia Social y Políticas Públicas, mediante un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual se intercambiaron

programas y experiencias académicas para adaptar a la realidad chilena el programa de entrenamiento directivo que realizaba el Instituto de Desarrollo Económico Social (Indes), centro formador del BID.

En un trabajo mancomunado entre académicos de ambas instituciones se desarrolló la primera propuesta de Diplomado en Gerencia Social y Políticas Públicas, que a partir del 2005 se viene dictando en Chile. Con el fin de abarcar la mayor cantidad de implementadores de políticas, se diseñaron nuevos diplomados: uno en Gestión Territorial y Políticas Públicas, desarrollado en conjunto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) dependiente del Ministerio del Interior del gobierno de Chile y el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que, a través de su programa de Desarrollo Económico Local y su propuesta de trabajo decente, participó también en su concreción.

Otro, que surgió para hacerse cargo del diseño y programación de las políticas, fue el Diplomado en Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales. Un cuarto Diplomado surgió a partir de las necesidades de los propios implementadores de políticas que, producto de la incorporación de los temas de género (primer gobierno de Bachelet), debió formar a implementadores y diseñadores en la incorporación del enfoque de género de manera transversal en las políticas públicas, surgiendo así el Diplomado de Género y Políticas Públicas. Nuevos requerimientos han permitido realizar Diplomados con enfoques diversos.

El hilo conductor de todas estas actividades académicas, sin embargo, estaba dado por la mirada de la Gerencia Social y la posibilidad de desarrollar competencias en los directivos públicos que les permitiera cambiar la mirada desde un enfoque *top down* (propio de la primera fase de formación

promedio anual de Chile habrá sido de 1.9% y, si se resta el crecimiento de la población (1.3% anual), la expansión per cápita se reduce a un casi nulo 0.6% anual (Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2023).

de políticas, a cargo de políticos y expertos) a un enfoque *bottom up* (como necesidad para enfrentar las demandas de mayor participación en el diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas, que marca la segunda fase analizada).

Luego de un tiempo y viendo la complementariedad de los diferentes diplomados, la FLACSO Chile creó la Maestría en Gerencia para el Desarrollo, que es el resultado de la suma de tres diplomados que, bajo una lógica de trayectorias integradas, forman parte de la Maestría, más la realización de seminarios de especialización y una tesis. El programa obligatorio de realizar es el Diplomado de Gerencia Social y Políticas Públicas.

Uno de los objetivos permanentes de la FLACSO Chile es buscar por la vía de la formación académica de alto nivel que los directivos públicos en ejercicio tengan herramientas prácticas para facilitar la formación de políticas públicas de una manera inclusiva, participativa y que genere consensos sociales que ayuden a una buena gobernanza.

Surge, así, la Maestría de Gerencia para el Desarrollo. ¿Por qué una gerencia para el desarrollo?

No cabe duda de que abordar el tema del desarrollo suponía una complejidad mayor. Esto, entre otras cosas, por la interminable discusión acerca del entendimiento del desarrollo. De esta manera, la inexistencia de definiciones objetivas que permitan calificar lo que constituye el desarrollo ha llevado a una proliferación de teorías, enfoques e interpretaciones acerca de los resultados que se deben esperar del proceso de desarrollo.¹¹

Buena parte de esta dificultad tiene que ver con la confusión entre “medios y fines”. Si se parte del supuesto de que los fines del desarrollo radican en las personas, a su vez estos mismos beneficiarios son actores de los procesos que conducen al desarro-

llo. Es decir, algunos de los resultados esperados del desarrollo en tanto fines, son a la vez insumos del proceso. Son estas complejidades y frustraciones acerca del desarrollo las que han dado origen a un número significativo de trabajos y publicaciones junto a otro no menor número de instituciones y organizaciones que están proponiendo cambios y nuevas orientaciones. Pero, aunque ha habido avances y los objetivos del desarrollo se han articulado más claramente que en el pasado, los mecanismos para alcanzarlos se han vuelto, también, cada vez más elusivos.

De esta forma surgen varios caminos para abordar este desafío. Una manera de avanzar es centrarse en ciertos elementos indispensables del entendimiento del concepto de desarrollo, del cual se desprenden ciertos objetivos que pueden hacer más aprehensible el proceso de desarrollo. Esto obliga a que la especificación de lo que se espera de los procesos de desarrollo sea definida en cada contexto nacional y por los diversos actores e interesados. En cualquier caso, lo que no se puede obviar serán los mecanismos para alcanzar dichos objetivos, lo que nos remite en último caso a la idea acerca de lo clave y central de la gestión del desarrollo.

Esta tensión entre desarrollo y gerencia se intenta resolver a partir de una propuesta que apunta al proceso de construcción de capacidades para el desarrollo, lo cual se expresará en el esfuerzo por implementar una cultura gerencial enfocada a resultados. De lo que se trata es de contribuir a través de los procesos gerenciales a la articulación virtuosa de la interpretación de lo que se ha priorizado en términos de resultados con la agenda de esfuerzos e inversiones de los países. Es decir, de cómo se puede aportar desde la gerencia mediante prácticas y mecanismos nuevos y potentes para lograr resultados que apunten a intervenciones efectivas y verificadas.

¹¹ La Oficina de Vigilancia y Evaluación (OVE) del BID en su informe al Directorio Ejecutivo sobre Eficacia del Desarrollo 2001 presenta un recuento de la naturaleza de la discusión acerca del desarrollo y una útil síntesis por parte de la academia y de las agencias internacionales en la región. Aquí se sigue de cerca esa discusión para los objetos de este análisis.

Es precisamente en este marco que una alternativa que permita avanzar en la dirección de una efectiva gerencia para los problemas del desarrollo, con un formato curricular flexible, aparece como una oferta altamente innovadora y sobre todo necesaria. Así, la oferta de un programa de posgrado por parte de la FLACSO Chile como la Maestría en Gerencia para el Desarrollo constituye un aporte sustantivo en esta perspectiva.

Lo anterior se justifica especialmente, ya que durante mucho tiempo la gerencia de las políticas públicas fue entendida como una limitante para la efectividad y la eficiencia. Más aún, la recomendación habitual aconsejaba un seguimiento de las más estrictas normas de conducción burocrática: mientras mejor se cumpliera con las funciones de planificar, organizar, administrar personal y dirigir, mejor sería el desempeño de la organización. En la actualidad se están formando políticas públicas de mayor complejidad, más innovadoras, con mayores requerimientos técnicos y gerenciales producto, entre otras cosas, de una mayor necesidad de integralidad e intersectorialidad. Muy pocos directivos públicos han sido formados para las tareas que deben asumir. Más bien se trata de profesionales entrenados en otros campos de actividad cuyos marcos analíticos y herramientas para ejercer la dirección son relativamente limitados y muchos de ellos obsoletos para los nuevos contextos y desafíos de la política social. Y es en ese espacio en el cual la FLACSO Chile busca aportar.

Dentro de todo este marco analítico-conceptual la FLACSO Chile ha desarrollado también otros programas docentes como la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, la Maestría en Prospectiva y Análisis Estratégico y la Maestría en Personas Mayores y Políticas de Cuidado en América Latina y el Caribe. El mismo enfoque de generación de valor público en la ciudadanía está presente en los cursos de especialización y actividades de extensión. Con base en estas últimas, la FLACSO Chile ha procurado ser un espacio de encuentro y de discusión de políticas entre diversos actores, como son nu-

merosas instituciones del Estado, la sociedad civil y otros organismos internacionales, organizándose así seminarios, webinars y actividades *ad hoc* para dichas reflexiones.

El trabajo de la Sede de generar conocimiento e incidencia en diversos sectores de las políticas públicas se ha materializado también en los proyectos, consultorías e investigaciones que realizan las y los investigadores de los diferentes programas. Ello implica abordar áreas de políticas como lo son, entre otras:

- Derechos humanos
- Trabajo, empleo, equidad y salud
- Economía y modernización del Estado y gestión pública
- Instituciones y regímenes de bienestar
- Juventudes, género e inclusión social
- Envejecimiento y cuidados
- Desarrollo digital
- Ambiente y cambio climático
- Prospectiva y análisis estratégico
- Educación y desarrollo
- Relaciones internacionales y política exterior
- Comunidades y pueblos indígenas

Todas estas áreas han tributado a la investigación de políticas públicas, generando así un abundante conjunto de trabajos articulados con las políticas públicas. A ello hay que agregar, además, las numerosas tesis que los y las estudiantes han desarrollado en el contexto de las maestrías, abordando las políticas públicas desde perspectivas de análisis involucrado en todo el ciclo de su formación (identificación del problema, definición de alternativas, selección de esta, implementación, monitoreo y evaluación), además de trabajos muy interesantes que han abordado perspectivas de análisis de actores, de entornos y de instrumentos de gestión al interior de instituciones.

La FLACSO Chile se ha vuelto así el centro de la propuesta académica que incorpora la participación, el enfoque adaptativo y la generación de valor como ejes del desarrollo de las políticas

públicas modernas. La lógica de la gerencia social implica, de cierta forma, cambiar la mirada y centrarse más en el impacto y resultado en la ciudadanía, que solo en la eficiencia del proceso. Todo este proceso de formación ha tenido incidencia directa en el diseño e implementación de muchas políticas públicas en que se desenvuelven los egresados de estos programas académicos. Una revisión de dichas estadísticas se puede observar a continuación.

Estadísticas de la Maestría en Gerencia para el Desarrollo en la FLACSO Chile

A partir del año 2005, la FLACSO Chile realiza las primeras actividades académicas docentes de formación, ligadas al ámbito de la gestión y políticas públicas, mediante el diseño de los diplomados de Gerencia Social y Políticas Públicas, Gestión Pública para el Desarrollo Territorial y Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales. Estos se enfocaban particularmente en generar competencias que potenciaran el trabajo desde el sector público en áreas estratégicas de la gestión social.

Al pasar los años, los profesionales vieron como una oportunidad laboral la especialización en estas temáticas, lo que dio paso a una apertura en el ingreso de diferentes estudiantes desde el ámbito privado, de la sociedad civil y del sector público, provenientes tanto de carreras sociales como científicas, por lo que se generó, además, una necesidad de dar respuesta a otros contenidos relacionados con género y salud.

Desde el año 2005 hasta 2022, han ingresado a este conjunto de diplomados que forman la Maestría en Gerencia para el Desarrollo, 2388 estudiantes, teniendo un nivel de aprobación del 84% y altos resultados de satisfacción relacionados con los profesionales a cargo, profesores y, también, contenidos expuestos. Del estudiantado un 53% son mujeres y un 47% hombres.

En el siguiente cuadro, se expone la cantidad de estudiantes por diploma desde el año 2005 al 2022:

Cuadro 8.1. Número de estudiantes por diplomado

Diploma	Núm. estudiantes
Diplomado Gerencia Social	1315
Diplomado Territorial	511
Diplomado Evaluación	162
Diplomado Género	214
Diplomado Economía y Salud	186
TOTAL:	2 388

Fuente: Informe de gestión, Maestría en Gerencia para el Desarrollo, 2023.

El cuadro anterior establece que, durante estos 17 años, ha existido una gran demanda por estas temáticas, pero sobre todo por el Diplomado de Gerencia Social y Políticas Públicas que se lleva el 55.1% de las preferencias, seguido por un 21.4% para el Diplomado de Gestión Territorial.

Cabe señalar que las diez primeras versiones del Diplomado de Gerencia Social fueron ejecutadas por un convenio de cooperación entre la Dirección Nacional del Servicio Civil del Ministerio de Hacienda y la FLACSO Chile. El programa tiene como objetivo desarrollar y fortalecer la capacidad de gerencia social del país, mediante la formación de profesionales y directivos públicos capaces de enfrentar los desafíos para un proceso de desarrollo equitativo, sostenible, incluyente y eficiente. Así, los primeros trescientos participantes fueron directivos públicos de planta y contratados por ministerios y en servicios relacionados directamente con el diseño y gestión de políticas y programas públicos. Los postulantes además debían desempeñarse en cargos de jefes de Departamento (tercer nivel jerárquico), definidos según los decretos con fuerza de ley (DFL) del respectivo ministerio.

Hasta hoy, gran cantidad de estos estudiantes se desempeña en diversos ámbitos de las estructuras gubernamentales, tanto a nivel central, regional y local. Desde aquellos espacios han generado incidencia sobre las políticas públicas y decisiones de asignación de recursos dentro del sistema político e institucional. La perspectiva de la Gerencia Social y generación de valor público ha estado presente

en dicha gestión, aplicando los conocimientos y herramientas prácticas que estos programas académicos han transmitido.

La incorporación de elementos gerenciales a la administración pública

A partir de los años ochenta, lentamente y debido a las críticas cada vez más agudas a sus gobiernos, algunos países desarrollados¹² comienzan a implementar un variado conjunto de iniciativas con el fin de modernizar sus sistemas de administraciones públicas, basadas principalmente en el modelo tradicional. El diagnóstico planteado por Osborne y Gaebler (1992) señalaba que: “Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y en la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognitiva”. Se cuestionaban, así, elementos propios de la denominada burocracia tradicional weberiana, como forma racional de organización, basada en el cumplimiento irrestricto de la ley, las reglas o procedimientos, y en una estructura jerárquica de ordenamiento del Poder Ejecutivo, entre otros elementos.¹³

Así, bajo el enfoque denominado “nueva gestión pública (NGP)” se comienzan a implementar cambios enfocados principalmente en la reducción de costos y el mejoramiento de la gestión, en lo que se llamó la propuesta “neoliberal-conservadora”. Dentro de los elementos que considera esta primera propuesta de NGP están, en primer lugar, la profesionalización de la actividad gerencial, la creación de estándares de medición del desempeño,

construcción de metas, objetivos y fijación de indicadores de logro, priorización del control de los resultados, establecimiento de cambios para facilitar una mayor competencia en el sector público, establecimiento de una mayor disciplina y control en el uso de los recursos y, por último, la adopción de estilos y herramientas gerenciales propios del sector privado.

En el caso de Chile, lo anterior se tradujo, entre otras prácticas, en la implementación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, dirigido desde la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda, que considera la aplicación de diversos instrumentos de gestión como los indicadores de Desempeño, los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional (programas de Mejoramiento de la Gestión y metas de eficiencia institucional), formato de presentación de programas al presupuesto, la Evaluación de Programas Gubernamentales, la Evaluación de Impacto de Programas, la Evaluación Comprehensiva del Gasto de Instituciones, la Evaluación de Programas Nuevos, el Balance de Gestión Integral y el Fondo de Modernización de la Gestión Pública.

Esta mirada del “Estado gerente”, que pone énfasis en la productividad, en los mecanismos del mercado, en una prioridad en el servicio y preocupación por el cliente, en una mayor descentralización y en identificar la responsabilidad de los resultados, se centra únicamente en la economía, eficacia y eficiencia, con el fin de reducir costos e incorporar elementos gerenciales.¹⁴

Si bien inicialmente estos cambios fueron necesarios, se debieron ir complementando y adecuando en el tiempo, ya que a juicio de algunos autores la

¹² Destacan Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelandia y Estados Unidos, entre otros.

¹³ Ahora bien, en distintos sectores de las administraciones y políticas públicas de diversos países, además de los enfoques de la NGP y de la P-NGP, sigue subsistiendo el modelo burocrático/administrativo tradicional weberiano. Ello pone en evidencia esta “mixtura” en el uso de los enfoques en la organización del Estado.

¹⁴ Les Metcalfe señala que: “dada la creciente complejidad y dinamismo que caracterizan a las sociedades donde operan las administraciones públicas, ya no son suficientes las ‘tres es’ (eficiencia, eficacia y economía) que forman el eje de la Reforma de los años ochenta [...] la gestión pública tiene que ir más allá [...] el nuevo énfasis de la gestión pública se resume en las ‘tres D’: diagnóstico, diseño y desarrollo”. Véase Les Metcalfe, 1993. Citado en C. Losada i Marrodán (Ed.).

NGP, resultaba ser un enfoque limitado de gestión pública,

porque promueve un conjunto de valores y criterios de políticas muy circunscritos a los imperativos de reducción de costos y de “hacer más con menos”, mediante una gerencia de mejor calidad y un diseño estructural diferente. De este modo, no promueve otros valores como equidad, sostenibilidad, ética y democracia participativa (Licha, 1999).

La necesidad de agregar nuevas variables a este modelo de gestión, surge desde los propios organismos internacionales.

Un primer hito relevante lo plantea en 1995 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que señala la necesidad de considerar los diferentes sistemas políticos y administrativos, al momento de diseñar el tipo de reformas, adoptando un enfoque “pragmático” antes que “dogmático”.¹⁵ Por otra parte, considerando estas limitaciones, en la medida en que se avanza en la implementación de nuevas prácticas se comienzan a dar nuevos pasos con el fin de redefinir, al menos parcialmente, los contenidos de la NGP, para dar entrada a otra visión de la gerencia pública conocida como gobernanza pública (*public governance*), visión que busca superar algunas de las limitaciones del enfoque de la NGP. Siguiendo una agrupación de enfoques, si bien

la gobernanza como concepción ha sido empleada en las estrategias discursivas de la Nueva Gestión Pública, en la actualidad también es posible rastrear discursos que pueden agruparse en un marco denominado Pos-Nueva Gestión Pública (P-NGP) que propone nuevas concepciones acerca de la gobernanza y la innovación; concepciones que articulan un giro en las maneras de concebir y comprender las formas organi-

zacionales, la gestión pública y al Estado mismo en su interacción con la sociedad (Chica y Salazar, 2021, p. 17).¹⁵

Otro hito relevante en la incorporación de estas nuevas variables al modelo de gestión pública en construcción es el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* (Banco Mundial, 1997), que plantea nuevos elementos a considerar para una administración pública eficaz, que pasa por:

- Acomodar la función del Estado a su capacidad (no se trata simplemente de elegir entre lo que se debe y lo que no se deber hacer; hay que decidir también cómo hacerlo).
- Aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas (supone normas y controles para poner control a la arbitrariedad y la corrupción; aumentar la eficiencia a través de la mejora de las remuneraciones; mayor participación y descentralización).

Un tercer hito relevante en este proceso, está dado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), quien se hace cargo de las singularidades de América Latina, señalando que

el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado. El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (*empowerment*) y no serán piezas de un engranaje sin vida (CLAD, 1998).

Por ello, las críticas y cuestionamientos, tanto a la NGP como al ideal burocrático weberiano, origina una nueva corriente de pensamiento. Esta tam-

¹⁵ En el caso de Chile, el dogmatismo venía del régimen militar, y una vez llegada la Concertación al poder, no realizó cambios significativos a la Constitución del ochenta, priorizando el mantener la situación dentro de la reglas del juego establecidas. Para comprender el proceso véase Cleary, Eda (2007). Chile: Entre la imagen de éxito y los fantasmas del subdesarrollo. Artículo publicado en Biblioteca Virtual TOP con autorización de la autora.

poco constituye un modelo estructurado, sino que más bien comprende diferentes enfoques que enfatizan reorientaciones de las experiencias precedentes, proponiendo cambios como respuesta a los efectos no deseados, a los logros no alcanzados y a los nuevos desafíos que enfrentan los gobiernos. Esta nueva corriente se conoce como posburocracia weberiana o posnueva gestión pública.¹⁶ Este enfoque incluye, entre otros elementos, incorporar una gestión basada en desempeño, como un concepto más amplio que observar solo resultados finales o impactos, enfatizando la preocupación por el valor público.¹⁷ Lo anterior requiere utilizar instrumentos o mecanismos que se preocupen de todas las etapas de la cadena de generación de valor, entre otros: dirección estratégica; gestión de procesos de producción, de provisión y entrega; gestión de calidad y satisfacción de usuarios. Incluye disponer de sistemas de monitoreo/seguimiento y evaluación de las distintas etapas de la cadena de generación de valor (Guzmán y Menz, 2020, p. 9).

En la medida en que la gestión de las políticas públicas entra en acción en todas sus dimensiones, aparecen conceptos como los de “adaptabilidad”, “innovación”, “representación” y “participación” como ideas fuerza para la configuración de un “paradigma posburocrático” (Barzelay y Armajani, 1992).

Po último, para la P-NGP, son más los vacíos y problemas que generan las reformas NGP que sus logros, en especial lo relacionado con el cuidado ciudadano y de lo público, por ejemplo, frente a la capacidad del Estado para garantizar el goce efectivo de derechos, el logro de la dignidad humana y el despliegue de valores públicos tales como confianza, compromiso ciudadano, concurrencia de

actores (participación), cooperación, colaboración, comunicación, transparencia de lo público, coordinación entre actores y consolidación de una cultura ciudadana basada en la democracia (Chica y Salazar, 2021, p. 21). En definitiva, se está haciendo mención al surgimiento de políticas públicas bajo una perspectiva de generación de valor público, desde donde la práctica de la gerencia social ofrece postulados e instrumentos pertinentes para el nuevo contexto.

La gerencia social como herramienta generadora de valor público

La gerencia social implica mirar los fenómenos desde una perspectiva distinta. El punto de análisis es: ¿cómo se interviene desde el sector público? Ese es el tema. Y entonces ¿en qué consiste esto y en qué se diferencia con el mundo privado?

Uno de los grandes desafíos de la gerencia social es disminuir al máximo los impactos que implican la persistencia de los graves problemas sociales, pero ¿cómo hacerlo? Señala Garnier (1992),

la eficiencia en el sector público debe buscar un equilibrio dinámico y difícil de cuantificar plenamente entre tres variables: el costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio, la calidad del mismo y la cobertura con que se llegue a la población. La valoración adicional del beneficio o utilidad social que dicho esfuerzo produzca no deberá enfrentar la prueba del mercado sino la prueba del sistema político en todos sus niveles: cuanta más participación ciudadana, mejor será la definición de prioridades y el control de su ejecución.

¹⁶ Para más antecedentes véase FLACSO Chile (2020), Guzmán y Menz; Christensen y Laegreid (2007); Pollitt y Bouckaert, G. (2011), y Culebro, J. (2014).

¹⁷ Según OECD (2014) el valor público se refiere a “[...] diversos beneficios para la sociedad que pueden variar según la perspectiva o los actores, incluyendo los siguientes: 1) bienes o servicios que satisfagan los deseos de los ciudadanos y clientes; 2) opciones de producción que satisfagan las expectativas ciudadanas de justicia, equidad, eficiencia y eficacia; 3) instituciones públicas debidamente ordenadas y productivas que reflejen los deseos y preferencias de los ciudadanos; 4) equidad y eficiencia de la distribución; 5) uso legítimo de los recursos para lograr fines públicos, y 6) innovación y adaptabilidad a las preferencias y demandas cambiantes...”.

Según lo planteado por el enfoque desarrollado por el Indes y que, como se señaló anteriormente, fue adaptado a la realidad nacional a través del trabajo académico de la FLACSO Chile, la gerencia social se sitúa en la intersección de tres campos: *desarrollo social*, *políticas públicas* y *gerencia pública*.

El *desarrollo social* es el campo de estudios y de prácticas que aporta los marcos para el análisis de las transformaciones sociales recientes, los fenómenos que las originan y sus efectos más importantes. Forman parte de este campo las políticas sociales, las teorías y propuestas de modernización económica y productiva, la manera de analizar los conflictos sociales, una comprensión de las dinámicas culturales, el papel de las instituciones y los factores que disparan las transformaciones sociales, entre otros.

Las *políticas públicas* contribuyen el análisis y propuestas relativos a cómo comprender y mejorar los procesos de formación de políticas públicas. Se fundamenta en conceptos, modelos y enfoques que permiten entender el juego de intereses, el papel de los actores y las relaciones dinámicas entre ellos, y las instituciones que caracterizan al sector público.

La *gerencia pública*, como ámbito de conocimientos y de prácticas, abarca el estudio y la generación de propuestas relativas al liderazgo ejecutivo en el sector público, la provisión de bienes y servicios en el mismo, el diseño y gestión de las organizaciones públicas y, finalmente, las políticas transversales de gestión del aparato público.

La gerencia social, al ubicarse en la intersección de estos tres campos, se beneficia de los aportes que son compartidos por los tres campos a la vez. Dentro de las singularidades de la gerencia social, como práctica del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, se pueden rescatar algunos aspectos que parecen claves, especialmente por su contribución al debate público acerca de la “forma” de construir estrategias de intervención que verdaderamente sean reconocidas como valiosas por los actores sociales. Dentro de estos aspectos se pueden mencionar:

- La gerencia social propone un *enfoque estratégico*, que apunta a la generación de valor público, lo que se expresa en una preocupación de los aspectos programáticos, políticos y organizacionales de las propuestas de políticas públicas, centrando su mirada en la capacidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- A su vez, promueve una *comprensión integral* de la realidad en la que interviene, mediante una mirada que abarque las dimensiones social, económica, institucional, política y cultural.
- Asume, también, un *carácter adaptativo* en las intervenciones que impulsa, entendiendo la iteratividad de los procesos y la necesidad de las políticas públicas de ir adaptándose permanentemente a las necesidades cambiantes de los ciudadanos.
- Reconoce el *carácter participativo* como elemento central que permite conocer los verdaderos problemas sociales y sus causas, a la vez que facilita la formación de políticas que cuentan con legitimidad de los diferentes actores, desde esa perspectiva la gerencia social promueve todos los procesos de consulta, debate y deliberación, como elementos claves para fortalecer la esfera pública.
- Como elemento fundamental para el éxito de las políticas públicas, la gerencia social promueve los procesos de gestión y desarrollo de redes, incentivando la coordinación intersectorial, interorganizacional e intergubernamental, apoyándose en mecanismos de diálogo, concertación, redes e instancias de coordinación de políticas y programas.

Gerencia social y gerencia pública

La gerencia social constituye una parte de la cadena de cómo se gestionan las políticas públicas, utilizando ciertas formas particulares de acción dadas las características de los servicios sociales y de los programas mismos.

Por esta razón, la gerencia que busca la especificidad de lo social no pretende sostener que hay principios totalmente diferentes a la gestión general de la administración pública, sino reconocer que existen rasgos y características distintivas y singulares en las cuestiones o problemas sociales y en su tratamiento por políticas y programas que hacen que en su operación el gerente deba tomarlas muy en cuenta, pues adquieren una fuerza especial que determinan nuevas formas de gestión, diferentes de las que normalmente se enseñan en administración.

Les Metcalfe y Richards (1990) sugieren que la versión convencional de lo que se entiende como “gerencia” en la esfera pública se limita a una ejecución rutinaria de lo diseñado o planeado, constituyendo así una versión limitada de la gerencia y conduciendo a un sobreénfasis de esfuerzos en las tareas de diseño de intervenciones y medición de sus resultados. El entendimiento de la FLACSO Chile de la gerencia social abarca mucho más que una aplicación rutinaria de diseños preestablecidos.

Siguiendo a Sulbrandt (2000), la gerencia social incluye procesos técnicos y de diagnóstico, planeación, programación y diseño, e incorpora también los procesos relacionales y políticos de diálogo, movilización de apoyo, deliberación, generación de consensos y toma de decisiones. Incluye (pero no se limita a) la implementación de las estrategias y sus correspondientes acciones programáticas, la generación de información relevante, la retroalimentación, los ajustes y el posible rediseño.

Desde esta perspectiva, la gerencia social consiste en un enfoque integral que articula los diversos procesos entre sí, asociando cada uno con su razón de ser: la creación de valor público. En suma, el ejercicio de la gerencia social depende de prácticas asociadas a lo que debe hacer un buen gerente. Estas prácticas consisten en métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas relacionadas con el desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan

determinados resultados valiosos. Dentro de estas prácticas se pueden mencionar el análisis del entorno, de actores de problemas públicos, liderazgo, negociación, identificación, y monitoreo y evaluación, entre otras.

En torno a una definición de la gerencia social y valor público

Se puede entender la gerencia social, a partir de la propuesta construida por Indes y el trabajo desarrollado por la FLACSO Chile como un campo de conocimientos y de prácticas —acotado por la intersección de los campos del desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública— cuyo fin es promover que las políticas y programas sociales contribuyan de forma significativa a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, y al fortalecimiento de los Estados democráticos y de la ciudadanía, a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público. Dentro del marco de la posnueva gestión pública, la gerencia social resulta ser una herramienta eficaz para lograr los fines que estos nuevos desafíos en el diseño de las políticas conllevan, y que se traducen, entre otros elementos, en la articulación de esfuerzos de actores privados, sociales y estatales orientados al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que promuevan el desarrollo.

¿Qué se entiende por valor público?

¿De dónde viene la idea de valor público? En los años ochenta, en la Universidad de Harvard, bajo el enfoque neoliberal y gobiernos a nivel internacional como los de Reagan y Thatcher, se establecía el paradigma de que “el Estado es el problema”, lo cual daba un importante protagonismo al mercado y su función proveedora de bienes y servicios. En Harvard, en la Kennedy School, existía un grupo de investigadores liderado por el profesor Mark Moore, que investigaban sobre valor público y planificación estratégica y cómo el aparato público podía incorporar líneas de trabajo del sector privado, reconociendo las especificidades y limita-

ciones propias del primero. Para Moore, el sector público debía generar una gestión estratégica capaz de lograr valor público en la ciudadanía.

Moore (2001) señalaba que a diferencia del mundo privado en donde el valor radica en los estados financieros y la capacidad de supervivencia del “negocio”, en los ámbitos públicos, el principal valor entregado brotaba del cumplimiento de la misión encomendada a la organización (mandato) y al cumplimiento de las aspiraciones ciudadanas que se reflejaban en este mandato.

En este contexto, la gerencia social tiene por objetivo la creación de valor público, el cual es definido inicialmente como un concepto abstracto, distinto del valor privado generado por una empresa, no medible solamente a través de enfoques de beneficio-costos y sobre el cual es la sociedad quien en última instancia definirá lo que es valioso (Blaug, 2006.)

Así, la manera en que se produce valor público consiste en definir y alcanzar misiones valiosas definidas en términos del cumplimiento de objetivos sociales, y su efectividad no está confiablemente conectada con la habilidad de atraer ingresos para cubrir sus costos operativos, debido a que los ingresos no dependen de la mera venta de productos y servicios, sino de la capacidad de persuadir a la ciudadanía, a representantes electos por el público o a otras fuentes de recursos de que la misión social que persiguen es valiosa y prioritaria.

Kelly, G. y S. Muers (2003) señalan los elementos centrales que se deben considerar al definir valor público, los cuales son:

- a) Se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones.
- b) En una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo.
- c) La legitimidad del Estado en su conjunto generalmente depende de cuán bien crea valor.
- d) El concepto de valor público provee un punto de referencia con el cual medir el desempeño de las políticas e instituciones públicas.

- e) Solo es de valor si los ciudadanos, sea individual o colectivamente, están dispuestos a renunciar a algo a cambio de ello.
- f) Las cosas claves a las que los ciudadanos tienden a dar valor se ubican en una de estas tres categorías: resultados, servicios y confianza. Estas se superponen en alguna medida.
- g) El valor y los valores están íntimamente vinculados. Valores inapropiados pueden conducir a la destrucción del valor público.
- h) Las preferencias públicas constituyen el corazón del valor público. En una democracia, solo el público puede determinar lo que es verdaderamente de valor para él.
- i) Las definiciones de valor probablemente cambiarán constantemente como resultado de la experiencia y el debate público.

Como se observa, todos estos elementos conllevan a entender a la gerencia social como una disciplina que se ajusta a los contextos complejos de las sociedades actuales, marcados por demandas y disensos al momento de formular e implementar políticas, y para lo cual se requiere contar con instrumentos que permitan leer el entorno, concertar actores y diseñar estrategias que fomenten una cultura participativa y generadora de valor. Para lo anterior, la gerencia social no solo utiliza la teoría, sino también instrumentos de gestión orientados al liderazgo adaptativo, la negociación, la planificación estratégica, la medición del desempeño, entre otros, que le permiten crear el valor, que solo la ciudadanía determinará si se ha generado.

Desafíos y decisiones en momentos de cambio

Con todo, tanto o más importante que la especialización que han adquirido las *policy sciences* resulta la necesidad de que ellas conserven una sólida inserción en el mundo más ancho de las ciencias sociales. En efecto, ellas están llamadas a proporcionar una explicación global de cómo es y del funcionamiento de la sociedad en su conjunto, la cual, como se ha dicho, constituye siempre el

contexto de donde se formulan las políticas públicas y el marco dentro del cual se moldean.

Porque quienes participan en la formación de estas construyen siempre los problemas que deben resolver las políticas a través de *marcos* en los cuales los hechos, los intereses, las ideas, los valores, las ideas y las teorías se mezclan y se integran... Las visiones intelectuales, marcos o visiones del mundo son términos que capturan distintos aspectos del proceso mediante el cual interpretamos el mundo y las situaciones particulares a que se refiere una política (Rein y Shon. Citados en Weiss, 1977, p. 235).

Dentro de este nuevo contexto la gerencia social posee un rol central, como práctica de formación de políticas al relevar la importancia del entorno y de los actores, concertando las posiciones entre ellos, para elaborar líneas de acción frente a un problema público. Hacerse cargo del contexto implica reconocer factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, en tanto, reconocer actores conlleva conocer sus mandatos, intereses, problemas, aliados y opositores.

El estudio del proceso de la formación de las políticas públicas en Chile —como en cualquier otro país— exige suponer que el gobierno ha seleccionado un enfoque para hacerlo de entre las distintas aproximaciones ensayadas en la práctica y reflejadas en la academia. Es dentro de este enfoque, que la propuesta realizada por la FLACSO Chile apunta a resaltar el valor de la gerencia social como disciplina orientada a la generación de valor público con un enfoque participativo. Dentro del contexto de la posnueva gestión pública, la práctica de la gerencia social aparece como una alternativa necesaria para la generación de políticas con pertinencia, participación, calidad, oportunidad, inclusión e impacto.

Desde la mirada de la FLACSO Chile, la perspectiva de la gerencia social, con todos los componentes expuestos, resulta una herramienta pertinente

y eficaz para enfrentar los problemas de desacuerdo en la formación de políticas públicas, y es un aporte fundamental al entregar nuevas miradas y herramientas para enfrentar los procesos de construcción de estas con la participación de diversos actores de la sociedad. Chile, en particular, y América Latina, en general, experimentan procesos de búsqueda y cambios en la forma de construir políticas públicas que han llevado a generar caminos complejos, incluso en algunos casos, haciendo peligrar la democracia y retrotrayendo algunos logros sociales alcanzados.

Por todo lo anterior, se sostiene desde la Sede que la propuesta de la gerencia social debe persistir como una fórmula de generación de consensos, ampliando su comprensión, análisis y fundamentación, con el fin de coadyuvar a los procesos cada vez más complejos que se deberán enfrentar en la formación de las políticas públicas futuras y tan demandadas por nuestras poblaciones.

Mientras más diversa se vuelva una sociedad, más complejas deberán ser también las políticas públicas requeridas para satisfacer sus diversas demandas. Nuevos temas que emergen requieren generar acciones por los Estados que sean pertinentes, participativas y que produzcan valor: cambio climático, migración, cambio demográfico, inteligencia artificial, por nombrar solo algunas, ya han tomado o tomarán las agendas en el corto plazo.

En una sociedad como la existente en Chile, es frecuente, además, que la formulación de una política afecte el campo de acción de otras políticas o dependa de ellas. En tales casos, a su capacidad para diseñar sus políticas, el gobierno debe agregar una sólida capacidad de coordinación de estas que den los resultados esperados. En ello, resulta también fundamental contar con un proceso de concertación de actores que realmente se sientan partícipes de este proceso. Este es uno de los grandes desafíos a tener en cuenta en contextos complejos como los actuales y, más aún, los venideros.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2002). *Re-seña del Trabajo de OVE relativo a la eficacia en función del desarrollo*. Oficina de Evaluación y Supervisión OVE-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial/Oxford University Press.
- Banco Mundial. (1998). *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*.
- Barzelay, M., y Armajani, B. J. (1992) *Breaking through the bureaucracy. A new vision for managing government*. Berkeley: University of California Press.
- Blaug, R. et al. (2006). Heritage, democracy and public value. En K. Clark (Ed.). *Capturing the public value of heritage: The proceedings of the London Conference*, 25-26 January 2006. Swindon: English Heritage.
- Carlson, I., y Paine, J. M. (2003). *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
- Checa, L., Lagos Lira, C., y Cabalin, C. (2011). El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. *Argos*, 28(55), 13-47. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-16372011000200002
- Chica-Vélez, S. A., y Salazar-Ortiz, C. A. (2021). Pos-nueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 28, 17-51. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2007). The whole-of government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Cleary, E. (2007). Chile: Entre la imagen de éxito y los fantasmas del subdesarrollo. *Polis. Revista Latinoamericana*. 18. <http://journals.openedition.org/polis/4145>
- Coase, R. H. (1994). *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial.
- Colclough, C., y Manor, J. (1990). *Status or markets?* Clarendon Press.
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público: Una aproximación conceptual. *3c Empresa: Investigación y Pensamiento crítico*, 3(1), 30-41.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Culebro Moreno J. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(1), 53-74.
- Dahl, R., y Lindblom, C. (1953). *Politics, economics, and welfare*. Harper.
- Drake, P., y Jaksic, I. (1999). *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los 90*. LOM.
- Faure, A., y Maillet, A. (2018). Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). *Les Études du CERI*, 233-234, 34-38.
- Garretón, M. A. (2011). Liderazgo de género y fin de un ciclo político en Chile. El gobierno de Michelle Bachelet. En I. Cheresky (Comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Prometeo/CLACSO.
- Guzmán M., y Menz E. (2020a). *Calidad del gasto público: presupuesto base cero ajustado* (Documento de Trabajo). Santiago: FLACSO-Chile.
- Guzmán, M., y Menz, E. (2020b). Post burocracia weberiana o post nueva gestión pública: Principales elementos. *Programa de Economía y Políticas Públicas*. FLACSO Chile.
- Kelly, G., y Muers, S. (2003). *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. Strategic Unit, Cabinet Office.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policy*. Harper Collins.

- Licha, I. (1999). *El enfoque de la gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Majone, G. (2001). Políticas públicas y administración: Ideas, intereses e instituciones. En R. Goodin *et al.*, *Nuevo manual de ciencia política* (pp. 887-913).
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. Free Press.
- Maza, G., de la (2010). La disputa por la participación en la democracia elitista chilena. *Latin American Research Review*, Special Issue, 45, 274-297.
- Metcalf, L., y Richards, S. (1990). *Improving public management*. European Institute of Public Administration.
- Metcalf, L. (1993). La gestión pública: De la imitación a la innovación. En C. Losada i Marrodán, C. (Ed.). (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 47-68). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mideplan (1999). *Balance económico y social 1990-1999*.
- Mideplan (2007). Encuestas CASEN 1990-1998, Santiago de Chile. Y Fundación para la Superación de la Pobreza: Análisis inicial a resultados de Encuesta CASEN 2006 (Documento de Trabajo). Santiago de Chile, junio 2007.
- Moore, M. H. (2001). Capítulo 2. Defining public value. *Creating public value: Strategic management in government* (pp. 61-64). Cambridge: Harvard University Press.
- Mulato, Y. (2016). *Hacia una comprensión del concepto de valor público: Análisis conceptual*. Universidad de la Frontera.
- OCDE, CAF, y CEPAL (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. París: Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. OCDE Council on 15 July 2014. <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- Osborne D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Penguin Publishing Group.
- Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the neo-weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1999). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York, NY: pnud. www.undp.org
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006). *Public administration reform: Practice note*. http://www.undp.org/governance/docs/PARPN_English.pdf
- Rein, M., y Shon, D. (1977). Problem setting y research. En C. Weiss, *Using social research in public policy making*. Lexington Books.
- Sulbrandt, J. (2000). *Gerencia social y construcción de ciudadanía*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo. (Trabajo presentado).
- Tomassini, L. (2008). El buen gobierno. Abierto, transversal y pluralista. *Mensaje*, 57(568), 38-41.
- Wilensky, H. (1975). *The welfare State and equality*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, J. (1907). *Pragmatism*. Harvard University Press.
- Wilson, J. W. (1980). *The politics of regulation*. Basic Books.

Capítulo 9

Políticas públicas en el rol de la FLACSO. Costa Rica

Rolando Fernández Aguilar

Introducción

Las aproximaciones a la investigación de las políticas públicas se han desarrollado significativamente desde la perspectiva conceptual delineada por Harold D. Lasswell en 1971. Este enfoque teórico propone dos vertientes fundamentales. En primer lugar, propugna por la indagación del “conocimiento del proceso”, una faceta que involucra el análisis minucioso de las trayectorias de las políticas públicas, sus resultados concomitantes, y los elementos que inciden en su desempeño, potenciándolo o limitándolo. Por otro lado, la segunda vertiente aborda la investigación de las políticas públicas a través del “conocimiento en el proceso”, un planteamiento centrado en la obtención, sistematización y aplicación de información con el objetivo de facilitar la toma oportuna de decisiones en el ámbito político. En conjunto, estas dos perspectivas conforman un marco analítico integral que contribuye a esclarecer y comprender más profundamente los entresijos y dinámicas inherentes a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Dicho encuadre analítico enmarca este Informe Regional en su generalidad, y el capítulo sobre las políticas públicas en Costa Rica y el rol de la FLACSO Costa Rica, en particular, así como sus aportes en investigación, docencia e incidencia (gestión), con base en acciones públicas desarrolladas. Para ello

se ofrece una revisión y análisis del rol y acciones de la Sede costarricense, a partir de los aportes de las personas expertas de la propia FLACSO Costa Rica en políticas públicas, lo cual permite un análisis integrado, aunado a la revisión bibliográfica de fuentes primarias (informes institucionales) y secundarias (textos especializados) sobre las políticas públicas en el país.

Es un análisis que permite una comprensión del rol que la FLACSO Costa Rica desempeña en el actual contexto, además de que se ofrece un análisis prospectivo sobre las necesidades, dilemas y retos en la transformación institucional y económica del país. Así como las oportunidades de la Sede de incidir de forma estratégica, comprometida y crítica.

En las siguientes líneas se realiza un abordaje a partir del criterio experto y el análisis situacional, así como la sistematización de los procesos de docencia, investigación e incidencia. En primera instancia, se enmarca el contexto a partir de los debates, enfoques y marcos teórico-metodológicos que el país utiliza en políticas públicas. Posteriormente, se realiza un recuento histórico de la FLACSO Costa Rica en ese ámbito y su papel, para dar paso al tercer momento, dedicado a la oferta programática y las acciones que la Sede desarrolla respecto a dicho contexto, interno-institucional y externo-político. Por último, se realiza una síntesis a

partir de los retos, el análisis prospectivo y las discusiones vigentes.¹

Discusiones sobre las políticas públicas en América Latina y Costa Rica

El contexto de desarrollo de las políticas públicas en Costa Rica

La relación entre institucionalidad, economía y sociedad civil ha sido parte de los debates y discusiones de múltiples disciplinas desde hace varias décadas, justamente por la complejidad y posibilidad de estos elementos. Partiendo de la analogía de O'Donnell (2010), tal relación tiene *múltiples caras* y entradas de análisis; de ahí la complejidad de abordar los principales debates de las políticas públicas y su aplicación. En tal sentido, este acápite contextualiza las relaciones subyacentes del desarrollo de las políticas públicas en el país, y los cambios en la aplicación de los paradigmas de políticas públicas, es decir, se marca una de las múltiples caras de análisis.

Para Boneti (2017), la relación Estado-políticas públicas parte de una relación compleja, la cual coloca a las políticas públicas como un proceso de racionalidad de la forma del Estado, cuya lógica se comprende “como de decisiones de intervención en la realidad social, ya sea para efectuar inversiones o de pura intervención administrativa o burocrática” (Boneti, 2017, p. 12), que, a su vez, responden a la forma económica.

Costa Rica no fue ajena al avance neoliberal como modelo económico, cultural y político, el que, de acuerdo a Pérez-Sainz (2022), comprende al neoliberalismo como credo, estrategia de poder y racionalidad gobernante, es decir, como una integridad y complementariedad en estas tres esferas.

En cuanto al tercer ámbito, Pérez-Sainz (2022) apunta que el neoliberalismo es una *racionalidad gobernante* que se externaliza mediante normas, instituciones y procedimientos para organizar la cotidianidad, y, sobre todo, para establecer la forma de relación entre el Estado y la ciudadanía.

Como Pérez-Sainz, Moncayo (2012) señala que las funciones del Estado son indisociables del tipo de organización social, por ende, de la cotidianidad que determina el conjunto de estructuras de políticas y normas. Ambos autores coinciden en dicha relación, y es precisamente en la modernización globalizante, siguiendo la categoría de Pérez-Sainz (2016), donde las tensiones en torno a las políticas públicas son la piedra angular para el desarrollo de la racionalidad gobernante del neoliberalismo.

Para efectos del análisis planteado, la discusión en torno a las políticas públicas en Costa Rica se debe enmarcar en el contexto latinoamericano de modernización globalizante, la cual ocurre en el escenario de la crisis de la deuda de los ochenta, el ascenso de los gobiernos posneoliberales² en el siglo XXI, y los cambios en las condiciones de explotación y externalización de nuevas desigualdades por excedente (Pérez-Sainz, 2016).

La lógica de modernidad propuesta para América Latina, en el contexto de la crisis de la deuda en los ochenta y las transformaciones derivadas del ajuste estructural, determinaron una lógica de políticas públicas basada en un paradigma de austeridad fiscal, racionalidad económica, y de contraposición de la función de la ciudadanía como agente social de transformación (Bresser, 2011; Pérez-Sainz, 2016), lo que generó una dislocación de la ciudadanía frente a los mercados (Pérez-Sainz, 2016) y las políticas públicas, cuyo principio de acción y

¹ La información de cuadros y gráficos corresponde a la que la Sede Costa Rica entrega a la FLACSO Secretaría General y al Ministerio de Educación Pública (MEP); es decir, es una matriz construida con fuentes primarias de información.

² Pérez-Sainz comprende como gobiernos posneoliberales a aquellos que implementaron acciones y políticas para reducir las desigualdades, ampliaron las políticas sociales, y establecieron mecanismos de relacionamiento económico contrarios al libre comercio, en lo cual destacan los gobiernos de las izquierdas democráticas en América Latina de la primera década del siglo XXI (Pérez-Sainz, 2016).

transformación deviene de procesos de reforma del Estado, mismos que han sido diferenciados para los países de América Latina.

Bresser (2011) afirma que uno de los cuatro principales componentes de las reformas del Estado en la región se orientó a tres que son sustanciales en políticas públicas: efectividad en la concreción de las decisiones gubernamentales, orientación hacia una administración pública gerencialista, y la separación de formulación y ejecución de las políticas públicas. Bresser caracteriza el proceso básico de la reforma de Estado a partir del

[...] aumento de la “gobernancia” del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno, a través del ajuste fiscal, que devuelve autonomía financiera al Estado, de la reforma administrativa orientada a una administración pública gerencial (en lugar de burocrática), y la separación, dentro del Estado —en el nivel de las actividades exclusivas del Estado—, entre la formulación de políticas públicas y su ejecución (Bresser, 2011, p. 267).

Este encuadre dibuja un marco de comprensión de las políticas públicas en el contexto de transformación social, económica y política en la región latinoamericana, lo cual tuvo un impacto en Costa Rica. Para Sojo (2008), hay un proceso de modernización en Costa Rica apartado del rol protagónico que otrora desempeñaba el Estado. Este aspecto, dice Sojo, es central, porque generó una “metamorfosis de lo público hacia la privatización” (p. 19), aunado al debilitamiento de la hegemonía estatal, característico de las décadas de los sesenta y setenta (Rovira, 2020), así como el establecimiento de brechas de la participación social en los asuntos de la institucionalidad, por ejemplo, los programas de ajuste estructural de los noventa (Raventós, 2001). Al respecto, Carranza (2023) es enfático en afirmar que la forma y consistencia del sistema de políticas públicas actual encuentra su origen en las transformaciones administrativas y políticas generadas por los programas de ajuste estructural, cuya orientación posiciona un proceso

de simplificación o racionalidad del Estado, la que implicaba, entre otras cosas, desestructuración de procesos y formación de una nueva estructura administrativa y burocrática.

Si analizamos ese Estado, los 80 estaban en crisis, pero el modelo que se presentó sí tuvo sus deficiencias. El Estado en los 90 y las políticas públicas partió de la idea de que una parte de ese Estado iba a lograr racionalizar las capacidades, y que el mercado iba a dar todas las posibilidades. (Carranza, 2023).

En lo inmediato, los efectos de ese proceso propiciaron trayectorias de políticas públicas diferenciadas en los ámbitos de políticas sociales y económicas, pues estas últimas se catalogan como exitosas en ese contexto latinoamericano. Carranza observa que las políticas sociales presentaron deficiencias, mientras que las económicas fueron exitosas en términos de los objetivos planteados por quienes impulsaban ese modelo (Carranza, 2023; Hidalgo, 2000).

Para Carranza (2023), Raventós (2001) y Sojo (2008), el contexto de los años noventa condiciona la relación entre sociedad, Estado y políticas públicas, lo que propició distancias entre los intereses de la ciudadanía y el modelo de Estado, lo que repercute directamente en la forma en que se generan las políticas públicas para los diferentes sectores de la sociedad, por ejemplo, el agropecuario. Siguiendo a Carranza (2023), estos procesos se reflejan en dos momentos de ruptura social en relación con el modelo económico: en las discusiones alrededor de los proyectos de transformación energética, denominado popularmente Combo ICE (Díaz, 2021; Cortés, 2019), y en la discusión, debate y análisis sobre el tratado de libre comercio (TLC) entre Centroamérica, República Dominicana y Estado Unidos, mismo que polarizó y fraccionó a los costarricenses en torno a las negociaciones y su aprobación (Raventós, 2018; Cortés, 2019).

Lo anterior no implica que Costa Rica no avanza en la consolidación de un sistema de políticas

públicas, sino que la orientación de estas respondía a criterios emanados de los organismos internacionales, estaban amparadas por las necesidades del modelo de desarrollo en curso, sumado al funcionamiento de los resabios institucionales de la estrategia desarrollista y de los procesos de incorporación sociolaboral (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2017; Vargas, 2015).

Así, para inicios del siglo XXI esta lógica híbrida del Estado costarricense permite tener un sistema que transita en la modernización basada en el modelo gerencialista en el aparato institucional, pero con un sistema de políticas públicas bastante disperso, focalizado y sin mecanismos establecidos para su funcionamiento, presupuesto y ejecución (Marshall, 2023). El siguiente acápite relaciona este contexto sociopolítico con el avance de los modelos y paradigmas de las políticas en el país. Con este y el siguiente apartado se busca explicitar el marco de acción externo en el que la FLACSO Costa Rica realiza sus funciones académicas, investigativas y de cooperación.

Paradigmas, conceptos, teorías y metodologías del sistema de políticas públicas de Costa Rica

En el contexto de desarrollo de las políticas públicas en América Latina, y en específico en Costa Rica, hay que resaltar el papel de los paradigmas y enfoques que han predominado en la generación de políticas públicas en este país entre la segunda mitad del siglo XX y los primeros veinte años del XXI, pues son estos los que marcan la acción material del Estado a través del cuerpo de normas, instituciones y acciones públicas, entre las que se cuentan las políticas públicas. En particular, para la FLACSO Costa Rica el elemento contextual, así como la implementación de un determinado enfoque o paradigma, son centrales para orientar su accionar y determinar su desempeño en materia de asistencia técnica, investigación (académica y aplicada) y docencia.

Así las cosas, el concepto de políticas públicas que asume este informe parte de una óptica operativa que las entiende como la “resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats, 2008, p. 33), una resolución que ingresa a la agenda política y gubernamental a través de entes mediadores, como instituciones, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, élites políticas, poderes de las repúblicas, entre otros, con capacidad de agencia, lo que implica capacidades y recursos diferenciados entre ellos (Subirats *et al.*, 2008). Esta noción permite relacionar las políticas públicas con su plano contextual, así como con ideas y actores, más allá de las nociones esquemáticas de las políticas públicas. Asimismo, cabe señalar que las propias políticas públicas se nutren de paradigmas y enfoques que propician su accionar en los distintos momentos de su construcción, los que a su vez responden a orientaciones estratégicas de actores políticos nacionales e internacionales.

Como primer elemento de referencia frente al desarrollo de los enfoques y paradigmas de políticas públicas en Costa Rica, es importante señalar que en esta trayectoria lo prominente han sido las transiciones y asimilaciones paulatinas en la incorporación de medidas y políticas públicas y, hacia finales del siglo XX, la constante ha sido la coexistencia de los mecanismos.

En primera instancia, posterior al conflicto armado y la guerra civil de 1949, el gobierno de la Junta Fundadora de la Segunda República orienta distintas acciones de políticas públicas tendientes a la ampliación del rol del Estado en la economía y producción, y a la conformación de instituciones que apoyaran la intervención del Estado en la vida pública, por ejemplo, en la generación eléctrica y la infraestructura (Díaz, 2015). No obstante, las discusiones y los contrapesos en la Asamblea Constituyente limitaron este escenario en los meses de

recomposición del orden democrático e institucional (Meoño, 2003).

Posterior a este escenario, el papel del Partido Liberación Nacional (PLN) y su programa político colocaron en las décadas siguientes un proceso paulatino de generación de políticas públicas (infraestructura, salud, política social, ambiental, producción, etc.) con un carácter de relativa hegemonía (Rovira, 2020), que tuvo como principales componentes la intervención estatal, la administración centralizada, el fortalecimiento del mercado interno y regional-centroamericano, y la ampliación de la base de políticas de bienestar (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2017). Para Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2017), esta ampliación de la intervención del Estado, al menos en política social, tuvo que ver con la necesidad de posicionar el programa político del PLN y su agenda político-electoral, la cual moldeó la estructura estatal, las relaciones subyacentes y la forma en la que se vinculan las esferas económica, social y política, pues, en dicho contexto, esto permitió un uso de las políticas públicas para la consolidación de un proyecto político.

Así, la generación de políticas públicas en la segunda mitad del siglo XX estuvo enfocada en la construcción de una institucionalidad de bienestar centralizada, y en la participación activa en los mercados y la producción, mismos que se basaron en una administración burocrática amplia, en términos weberianos, cuyos resultados fueron una burocracia tecnificada, procesos administrativos estructurados, y una planificación para el desarrollo basada en los objetivos y en una alta centralización administrativa y política (Meoño, 2003).

Hasta la década de 1990, este tipo de administración y de métodos para la generación de políticas públicas fue consistente; no obstante, Costa Rica avanzó entre finales de esa década e inicios del siglo XXI en implementar recursos de la nueva gerencia pública (NGP), impulsada por organismos como la OCDE y el Banco Mundial, en el marco de la reforma estructural (Bolaños, 2008).

En este sentido, tanto Bolaños como Meoño (2006) apuntan que la inclusión de acciones de la NGP en la administración pública de Costa Rica se basó en la incorporación de una serie de procesos, en particular: la capacidad de trabajar sobre los procesos y objetivos de la mano con la planificación estratégica; gestión de los recursos humanos flexible; flexibilización en contratación administrativa; descentralización institucional, desconcentración operativa y centralización normativa; mejora tecnológica; transformación y reorganización o readaptación de la estructura funcional de la organización, y proceso de inclusión de teorías y normativas actualizadas en administración pública (Bolaños, 2008; Meoño, 2006). Para Bolaños (2008), este proceso fue paulatino, y en algunas áreas de la administración pública costarricense la aplicación de la NGP no se concretó.

Aunado al avance de la NGP, el paradigma de la gobernanza de políticas públicas empieza a implementarse a inicios del siglo XXI para identificar y señalar la importancia de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas. El Programa de Estado de la Nación (PEN, 2001) menciona que, para el caso costarricense, “la mayoría de las instancias de participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas es de reciente creación y no tiene carácter vinculante en el proceso de toma de decisiones sobre las prioridades, condiciones, cobertura y calidad de las intervenciones públicas” (PEN, 2001).

La NGP y la participación ciudadana colocaron un paradigma de generación de políticas públicas a finales del siglo XX e inicios del XXI, pero sin lograr que la estrategia, como lo menciona Bresser, abarcara de forma homogénea y consistente los mecanismos de generación de políticas públicas, aunado a la coexistencia con los resabios de las políticas públicas enfocadas en los objetivos, derivadas de la administración pública de fuerte componente centralizado y burocrático. Una coexistencia de paradigmas que se vio reforzada por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE, las agencias de Naciones Unidas o el Banco

Mundial, los cuales han generado en las dos primeras décadas del siglo XXI enfoques, conceptos y métodos de planificación, gestión y evaluación de las políticas públicas. El área de los enfoques, los derechos humanos, el género, la interseccionalidad, la innovación y la territorialidad son algunos de los incluidos en la generación de las políticas públicas, los cuales se relacionan con las grandes agendas globales que el sistema de Naciones Unidas ha implementado, como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Asimismo, sobre las metodologías de gestión, formulación y evaluación de las políticas públicas, la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) propuesta por el BID, y la evaluación para resultados en el desarrollo (EpRD) se convirtieron en el modelo para la elaboración de políticas públicas a finales de la primera década del siglo XXI,³ lo cual está vigente en el momento de la elaboración de este documento.

Así, Subirats (2008) plantea que el rol de los actores (nacionales, regionales e internacionales), sus intereses y los recursos para generar acciones públicas es un elemento central en la configuración de los sistemas nacionales de políticas públicas. El papel de los organismos internacionales en función de los cambios y orientaciones en materia de política pública encuentra su fundamento en la necesidad de estructurar una línea homogénea en ciertos procesos respecto a las reglas de juego en las que pueden desempeñarse.

Es evidente que las transformaciones en materia de políticas públicas en Costa Rica han estado impactadas por dos tendencias que no son excluyentes entre sí: 1) la trayectoria histórica de la relación Estado-economía (Carranza, 2023), y 2) las ideas y la función de los actores internacionales y sus

ideas sobre las políticas públicas (Subirats, 2003; Del Tronco, 2020). Es decir, hay una compleja relación entre la estructura de las políticas públicas y la agencia de los organismos internacionales y la academia en la forma de pensar y llevar a cabo las acciones públicas.

Las formas graduales a las que Costa Rica asiste en términos de su transformación político-administrativa alrededor de las políticas públicas se relacionan con los *encuadres narrativos* y, sobre todo, materiales, de las coaliciones promotoras alrededor del cambio paradigmático en el sistema de políticas públicas costarricense.

Sin que estas dos tendencias sea contradictorias, se presenta un reto a la institucionalidad pública para amoldar y/o transformar el aparato jurídico aparejado en aquellas que, aunque concomitantes, en ocasiones llegan a ser excluyentes al materializarse, en especial, al operacionalizarse en las políticas públicas como tal.

Para Del Tronco (2020), tanto las ideas como los intereses fundamentan la acción de política públicas a través de dichas narrativas y encuadres, que, en un contexto determinado, conectan con el marco normativo e institucional, formalizando dichas ideas sobre las políticas públicas, en las orientaciones, lineamientos, conceptualizaciones y guías (manuales), para lo cual Costa Rica presenta un avance gradual (Marshall, 2023).

En este contexto de las políticas públicas, tanto en su relación con el Estado, como en su área operativa interna, la FLACSO Costa Rica se involucra de forma consistente con el compromiso de ser una fuente de evidencia académica y aplicada para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas. No obstante, el contexto muestra que el país se encuentra en ciertas disyuntivas que, aunque no ponen en riesgo el sistema de políticas públicas, sí

³ La diferencia en la incorporación de estos enfoques y paradigmas es que la institucionalidad pública lo asume como mecanismos de gestión de las políticas públicas en sus extremos, la cual queda plasmada en la Directriz N° 093 - Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD). Esta directriz tiene por objetivo que la gestión para resultados en el desarrollo sea adaptado como el modelo de gestión pública del sector público costarricense.

generan deficiencias en el tránsito de la idea de una determinada política pública a la acción propiamente, es decir, en las transformaciones de una política pública y los planes de acción, así como en la relación de ambos con el marco normativo y las capacidades institucionales. El siguiente apartado aborda el papel y la relación de la Sede frente a este contexto, y la trayectoria del aporte al sistema de políticas públicas.

Trayectoria del aporte de FLACSO Costa Rica y el sistema de políticas públicas

La FLACSO Costa Rica se desenvuelve en un contexto de transformación de la institucionalidad y del Estado costarricense, y en el cambio de paradigmas dentro de las políticas públicas, lo cual implica que la docencia, investigación y gestión con organizaciones e instituciones se relacione con esas dinámicas de políticas institucionales y económicas. El análisis de este acápite tiene como propósito evidenciar el aporte de la FLACSO Costa Rica a los campos de la política pública, pero en los que la institución se vincula⁴ con el sistema de políticas públicas del país.

La FLACSO Costa Rica nace como Programa en 1992. Para 1997 se conforma como Sede, lo que le permite ampliar sus actividades académicas de docencia e investigación, lo cual fue ratificado en 2001 mediante la Ley 8085 del Gobierno de Costa Rica. No obstante, el presente análisis toma como punto de partida el año 2010: 1) porque la disponibilidad de la información depende de la entrega de informes laborales anuales, y 2) por un elemento contextual relacionado con el comportamiento de los fondos de cooperación internacional en materia de sostenibilidad financiera de la institución, lo que implicó el acercamiento a las nuevas for-

mas de consultoría e investigación aplicada (Fernández, 2023; Pérez-Sáinz, 2018, 2022), sumando a ello las transformaciones institucionales del sistema de políticas públicas del país debidas al cambio de paradigma para gestionarlas (Marshall, 2023).

Para Treminio (2023), la FLACSO Costa Rica tiene un rol de reacción frente a las necesidades de la institucionalidad pública por el papel del Estado para crear condiciones de necesidad en un área de alta fragmentación de normativa y lineamientos. En este sentido, y a partir de su marco normativo, la FLACSO Costa Rica tiene como principio contribuir con el Estado en políticas públicas, desde la docencia, incidencia e investigación aplicada, o con la asesoría estratégica en procesos políticos, sociales y económicos, lo que explica la lógica de articulación generada.

La FLACSO Costa Rica ha transitado por cuatro grandes periodos de aporte institucional a la academia, la sociedad y el Estado costarricense (Fernández, 2023), de los cuales, en los que corresponden a la segunda y tercera década del siglo XXI presenta un reforzamiento sustancial del vínculo de la institución con el sistema de políticas públicas de Costa Rica. En específico, en el tercer periodo, que corresponde a la Dirección General del doctor Jorge Mora, se da una importante contracción de la cooperación internacional para el desarrollo de proyectos en el país, lo que llevó a un replanteamiento de la estrategia para buscar nuevas fuentes presupuestarias, reforzando el vínculo entre la FLACSO Costa Rica y el Estado (Mora, 2018).

Dicha relación se consolida paulatinamente con la participación de la FLACSO Costa Rica con las instituciones públicas en la construcción de políticas públicas, especialmente en su formulación y

⁴ Para esto se recurrió a un análisis exploratorio de fuente primarias, específicamente de los informes anuales del periodo 2010-2022 que la FLACSO Costa Rica ha entregado a la FLACSO Secretaría General. Asimismo, se utilizaron los informes que, a pedido ex profeso, entrega desde 2017 al Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. Como la información disponible en la Sede está organizada según estos periodos de tiempo, el presente análisis recurre a esa delimitación. No obstante, para la revisión documental, se exploraron años anteriores a 2010. Además, se identificaron los distintos programas académicos en formación de políticas públicas que la FLACSO Costa Rica ha generado en el país.

evaluación. Hacia el final de la gestión del doctor Jorge Mora, la Sede comienza con la inserción en el campo de la evaluación basada en resultados, el cual se coloca como un mecanismo para analizar el comportamiento de las políticas públicas y permite que esta institución se convierte en un importante actor académico en el universo de las políticas públicas.

Este tránsito es coincidente con los compromisos que Costa Rica asumió con organismos financieros como el BID, el Banco Mundial o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los cuales establecen la gestión basada en resultados y evidencia como metodología para el mejoramiento de las condiciones institucionales en los países de América Latina. Estos compromisos se trasladaron al plano institucional mediante la creación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) en 2010, y la orientación política del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, el cual fijó metas con base en la evaluación de programas, planes y políticas. De ahí la orientación política e institucional a reforzar el sistema de política pública en el país utilizando un modelo de gestión y evaluación.

El cuarto momento de desarrollo de la FLACSO Costa Rica con relación al sistema de políticas públicas del país, se ubica en la gestión consecutiva (2016-2020; 2020-2024) de la doctora Ilka Treminio, quien asume el cargo en 2016 (Fernández, 2023). Para esta gestión, el vínculo institucional de la Sede con el sistema de políticas públicas costarricense se potencia por tres importantes razones: 1) por el ingreso del personal en investigación orientada a la evaluación y gestión de políticas públicas; 2) por el despliegue de orientaciones, normativas y directrices institucionales para potenciar la generación de políticas públicas y planes de gestión, y 3) por una gestión pública de la Sede orientada a consolidar relaciones con el ámbito institucional nacional y local. La especialización de la Sede, el contexto institucional y la conformación

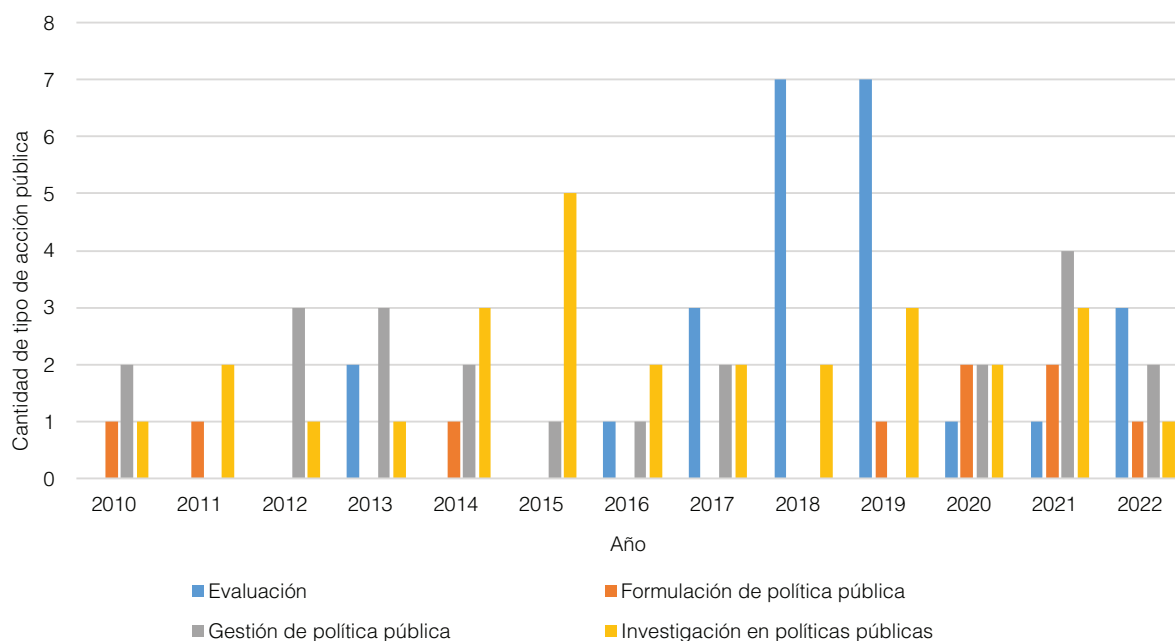
de relaciones sólidas favorecieron la consolidación de relaciones de la FLACSO Costa Rica con la esfera pública del país en virtud de la participación de la primera. En síntesis, Treminio (2023) observa que hay un principio de capacidades y necesidades institucionales a las que obedece la FLACSO en el país, de ahí que el desarrollo haya sido paulatino y, en la última década, más consistente.

[...] durante el periodo de creación de FLACSO, en la década de los noventa, inicios del 2000, no existía un esfuerzo por parte del Estado para hacer evaluación de políticas públicas. Todo esto se logra un poco con la creación del Sistema Nacional de Evaluación en el MIDEPLAN, y, sobre todo, se logra a partir de que el Sistema Nacional de Evaluación consigue los recursos, y se destinan partidas para crear evaluaciones. Por eso te decía, por ejemplo, que nosotros, si bien en el pasado habíamos evaluado programas, algunos del Estado, otros de la cooperación, la primera política que se evaluó, que la evaluó FLACSO, es la de igualdad y equidad de género, y eso lo hicimos, más o menos, creo que en el 2019. Entonces, ahí te puedes dar una idea de que no es que no existieran las condiciones de conocimiento y capacidades en FLACSO, sino que no existía la demanda por parte del Estado para hacer evaluaciones. Entonces, este es un cambio, pero es un cambio que obedece también a cómo el Estado imagina la necesidad de justificar, sostener, aumentar, o reformular políticas que implementa (Treminio, 2023).

Siguiendo el gráfico 9.1, la distribución de los tipos de acción pública,⁵ a lo largo del periodo de recolección de información, evidencia que aumentaron los provenientes de la FLACSO Costa Rica conforme pasan los años, lo que se relaciona con lo señalado por Treminio respecto al avance en el sistema de políticas públicas y el papel reactivo de la Sede frente a estas externalidades.

⁵ El tipo de acción pública categorizó el tipo de intervenciones o acciones que la FLACSO Costa Rica ha realizado en la institucionalidad pública a partir del ciclo de políticas públicas, así como de las investigaciones aplicadas que han sido base o tomando en cuenta para el sistema de políticas públicas, o bien, toma de decisiones en dicho ámbito.

Gráfico 9.1. Distribución de la cantidad de tipo de acción pública realizada por la FLACSO Costa Rica en el periodo 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de proyecto e investigación de políticas públicas de la FLACSO Costa Rica, 2023.

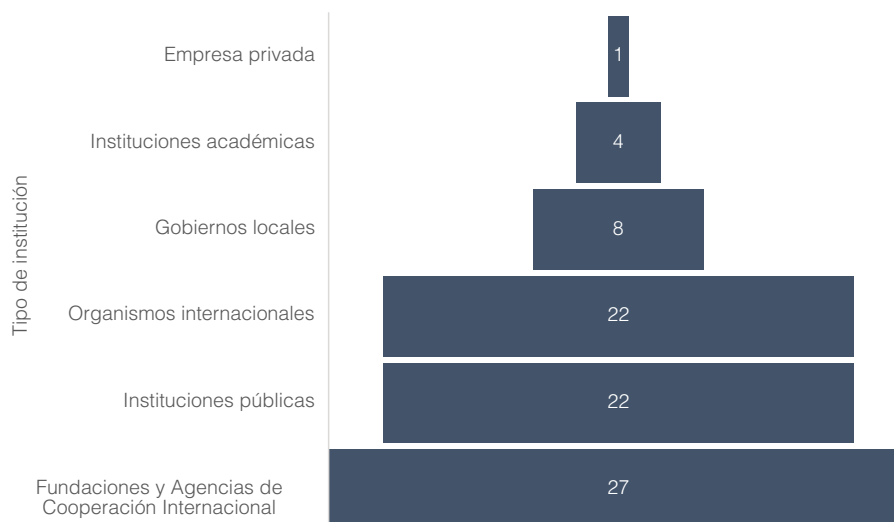
Nótese que la investigación en políticas públicas ha estado presente durante el periodo en cuestión, lo cual refiere a una producción de la Sede en el ámbito de la investigación aplicada en política públicas; específicamente entre 2010 y 2016, los principales ámbitos de investigación rondaron las temáticas de desigualdades, pobreza y exclusión social, migraciones y violencia. Estos ámbitos tienen un enfoque en la investigación académica con una potencial aplicación en el campo de las políticas públicas, no solo para Costa Rica, sino para Centroamérica, dado su alcance.

Por otra parte, la evaluación de políticas públicas y el aporte de la FLACSO Costa Rica se entienden por el ingreso de personal especializado a la Sede. El gráfico 9.1 muestra cómo esta institución incrementa su aporte en evaluación de política públicas, en el contexto del paulatino fortalecimiento del sistema de evaluación en la institucionalidad pública, lo que se acompaña

de una participación activa de la FLACSO en redes latinoamericanas de evaluación a través de la gestión y el desarrollo de proyectos conjuntos, por ejemplo, con DEval (German Institute for Development Evaluation), en el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de evaluación” (Focelac). La trayectoria institucional entre 2016 y 2022 fortalece el modelo de consultorías con enfoque en evaluación de políticas públicas, lo que se correlaciona con el momento histórico de cambio en los paradigmas de la gestión pública y el rol de los organismos financieros internacionales respecto a los métodos y enfoques para el ciclo de las políticas públicas.

En cuanto al comportamiento de las relaciones públicas de la FLACSO Costa Rica, nótese que las fundaciones y agencias de cooperación internacional, los organismos internacionales y las instituciones públicas son los nichos de mayor vínculo para los proyectos relacionados con políticas públicas.

Gráfico 9.2. Tipo de instituciones vinculadas a los proyectos e investigaciones en materia de políticas públicas de la FLACSO Costa Rica entre 2010 y 2023



Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de proyecto e investigación de políticas públicas de la FLACSO Costa Rica, 2023.

El gráfico 9.2 muestra el peso y principales nichos de relacionamiento, resalta la cooperación y los organismos internacionales en la generación de políticas públicas, y sobre todo el vínculo con la FLACSO Costa Rica. Ello es central para comprender el papel de las instituciones en el fortalecimiento y generación de algún ámbito del ciclo de las políticas públicas, y el trabajo de la Sede en esa relación. Por ello Treminio (2023) señala que es el mismo Estado y la institucionalidad los que han determinado el ritmo de acción de la FLACSO Costa Rica. No obstante, esta misma institución ha generado los vínculos para ser un referente de las acciones de investigación, docencia e incidencia de políticas públicas.

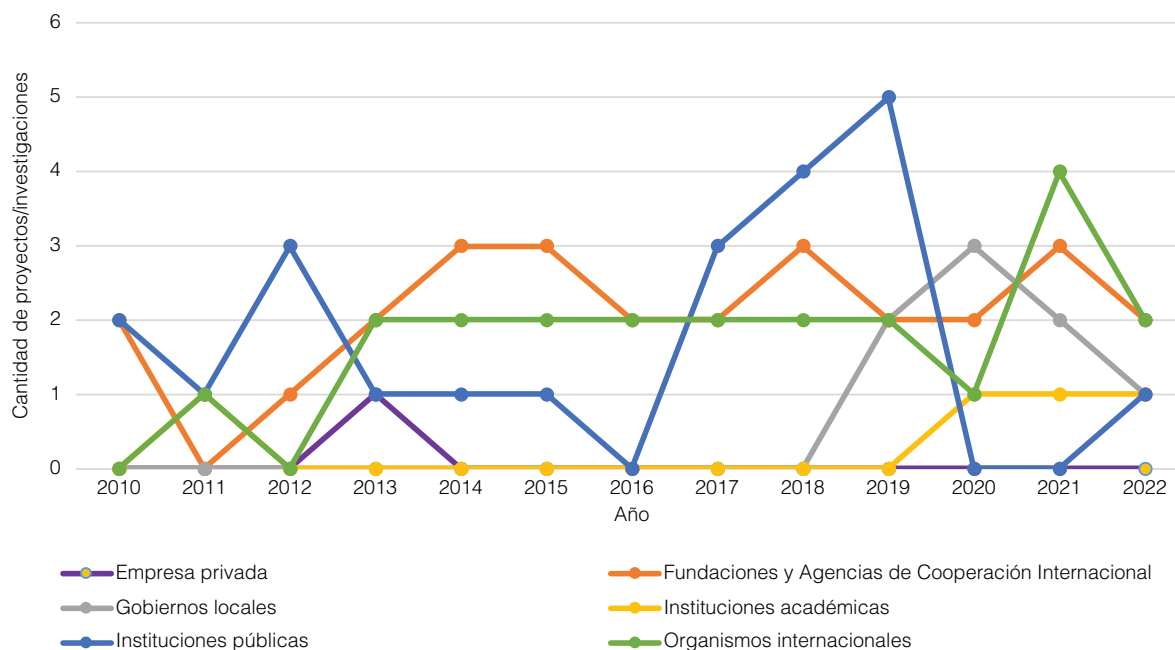
Desde otra óptica, el gráfico 9.3 resume el comportamiento de los proyectos e investigaciones en políticas públicas según la institución que financió y apoyó su desarrollo. Como se advierte, los organismos internacionales, fundaciones y agencias de cooperación internacional muestran un comporta-

miento consistente, si bien las instituciones públicas presentan un crecimiento entre 2016 y 2020, justo cuando las competencias en evaluación de políticas públicas empiezan a consolidarse en la FLACSO Costa Rica.

En síntesis, la trayectoria de la FLACSO Costa Rica en relación con su aporte en política públicas en el país se ha moldeado por las necesidades institucionales, y por su fortalecimiento y especialización frente al contexto. Tal aporte la ha potenciado como referente en políticas públicas, y ha llevado a que genere un modelo de trabajo y acción que, a su vez, ha fortalecido las capacidades de la institución.

Para Rojas (2023) esto abre un abanico de posibilidades con miras a fortalecer el papel de la FLACSO Costa Rica, por ejemplo, colocándola como referente regional en políticas públicas, o bien, para pensar en la investigación-acción de las políticas públicas para posibles rutas para el

Gráfico 9.3. Distribución de la cantidad de proyecto e investigaciones, según tipo de institución, periodo 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de proyecto e investigación de políticas públicas de la FLACSO Costa Rica, 2023.

desarrollo. Similar a Rojas, García (2023) apunta que la formación es otro de los nichos que actualmente son medulares para la incidencia de políticas públicas en el país, precisamente en el desarrollo profesional y la exploración de una formación aplicada en materia de políticas públicas.

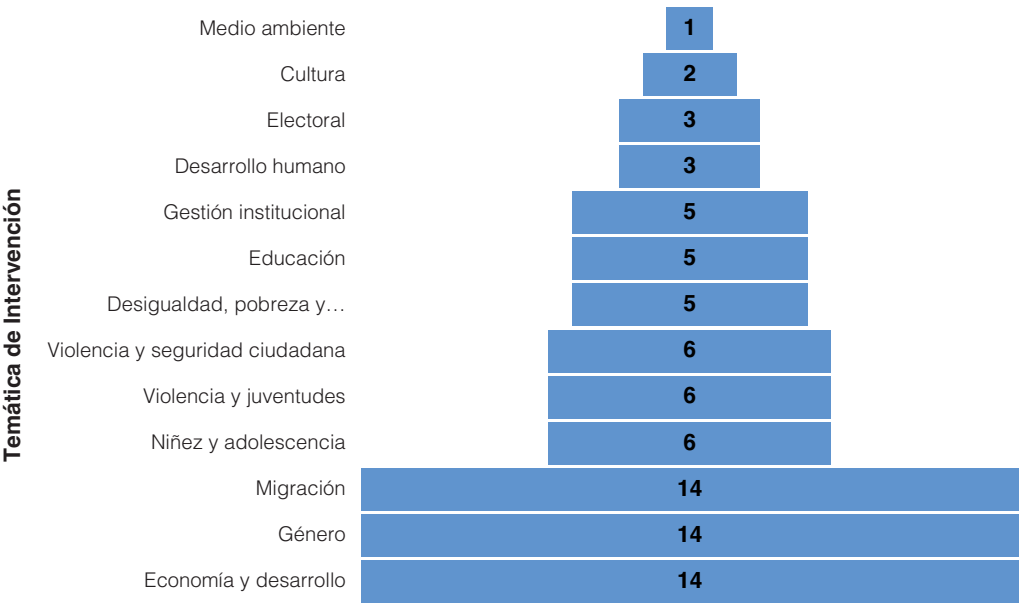
Respecto a la incorporación de la FLACSO Costa Rica a las relaciones con el sistema de políticas públicas, aunado al contexto descrito por Carranza (2023), Hidalgo (2000), Raventós (2001) y Sojo (2008), es que la oferta programática se construye en respuesta a las condiciones políticas, y a las exigencias en materia de políticas públicas que el sistema coloca, lo cual implica que la institución avanza en su estrategia de aporte en materia de educación, así como de investigación aplicada, ambas necesarias en el aporte de la academia a la institucionalidad del país.

Oferta programática. Aportes en docencia, investigación e incidencia

En cuanto a la oferta programática de la FLACSO Costa Rica en docencia, investigaciones e incidencia política durante el periodo de análisis, en primera instancia cabe destacar que, históricamente, se ha vinculado la mirada centroamericana con un importante enfoque en migraciones, desigualdades, exclusión social y desarrollo económico territorial, entre otros (Fernández, 2023).

Sin embargo, en los últimos trece años, la FLACSO Costa Rica se ha moldeado y avanzado en nuevas esferas de la formación académica e investigación. Para el caso de las políticas públicas, las principales temáticas abordadas en las distintas formas de acción pública son las vinculadas a los temas históricos que la Sede ha trabajado. Según

Gráfico 9.4. Distribución de la cantidad de acciones de políticas según la temática de intervención de la FLACSO Costa Rica, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de proyecto e investigación de políticas públicas de la FLACSO Costa Rica, 2023.

el gráfico 9.4, son temáticas sobre migración, economía y desarrollo, género, etcétera.

La FLACSO Costa Rica ha desarrollado y trabajado esas temáticas a partir de la investigación, formulación, gestión y evaluaciones, en las que investigaciones y evaluaciones han sido las líneas de acción más sólidas en cuanto a las políticas públicas nacionales.

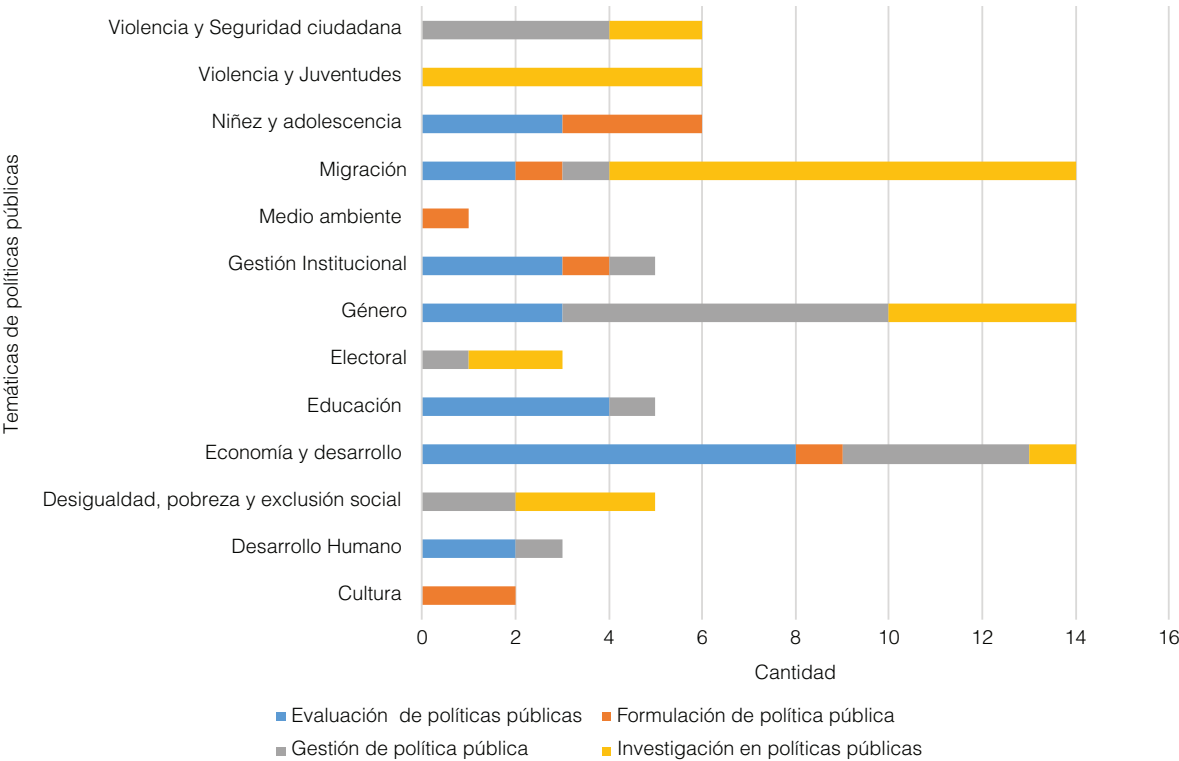
Aunado a lo anterior, es importante señalar que la investigación en políticas públicas se ha desarrollado a partir de estudios que, por su rigurosidad y apego a las condiciones sociales, económicas y políticas, presentan recomendaciones, análisis y propuestas en la materia. De acuerdo al gráfico 9.5, los principales temas de las investigaciones de políticas públicas se ubican en migraciones, violencia y juventudes, género y desigualdad, pobreza y exclusión social, es decir, en los campos que históricamente la FLACSO ha trabajado.

Como se advierte en el gráfico 9.5, el segundo tipo de acción pública de mayor consistencia en po-

líticas públicas son las evaluaciones. La FLACSO Costa Rica las ha potenciado a partir de las áreas temáticas en las que ha sido consistente. Así, las principales evaluaciones se han desarrollado en economía y desarrollo, educación, desarrollo humano, gestión institucional, género, migración, y niñez y adolescencia, lo que refuerza una doble mirada: la investigación académica y la investigación aplicada en políticas públicas, en términos de las evaluaciones.

Asimismo, este conjunto de experiencias metodológicas, académicas y de gestión ha permitido la acumulación de competencias y habilidades, que se reflejan en espacios de formación que la FLACSO Costa Rica ha abierto. Con base en la experiencia en evaluación y gestión de proyectos, la Sede ha implementado desde 2016 cursos, maestrías y diplomados enfocados en distintas etapas del ciclo de políticas públicas, aunque con un énfasis en los procesos formativos de evaluación de políticas públicas (cuadro 9.1).

Gráfico 9.5. Distribución de temáticas de políticas públicas, 2010-2023



Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de proyecto e investigación de políticas públicas de la FLACSO Costa Rica, 2023.

Cuadro 9.1. Oferta programática de la FLACSO Costa Rica en políticas públicas, 2016-2022

Nombre del programa docente	Año	Temática	Modalidad
Maestría en Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas	2016	Políticas públicas	Maestría
Planificación y Evaluación a partir del Modelo de Gestión de Resultados para el Desarrollo	2017	Evaluación	Curso
Utilización de indicadores en la planificación y evaluación de programas y proyectos	2017	Evaluación	Curso
Análisis de datos: uso e interpretación de técnicas cuantitativas y cualitativas	2017	Evaluación	Curso
Evaluación con perspectiva de género y derechos humanos	2017	Evaluación	Curso
Evaluación de impacto de programas	2018	Evaluación	Curso
Formulación de Proyectos Sostenibles	2019	Formulación	Curso
Utilización de indicadores en la planificación y evaluación de programas y proyectos	2020	Planificación y evaluación	Curso
Formulación y evaluación de proyectos sociales	2021	Formulación y evaluación	Curso
Gestión de la evaluación	2022	Evaluación	Curso
Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública	2022	Políticas públicas	Diplomado

Nota: Tabla elaborada con base en los informes que se entregan a la Secretaría General de la FLACSO. Desde 2016 se empezó un trabajo más consistente en formación en políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de proyecto e investigación de políticas públicas de la FLACSO Costa Rica, 2023.

La FLACSO Costa Rica se ha nutrido de la experiencia generada en el marco de su relación con el sistema de políticas públicas, y su oferta programática se ha potenciado por sus alianzas estratégicas nacionales y regionales, que han favorecido la ejecución de programas de formación en políticas públicas.

Entre las principales alianzas se contó con la formulación conjunta entre la FLACSO Costa Rica y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) para el desarrollo de la Maestría en Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas, cuyo objetivo fue generar competencias para la investigación y habilidades en la gestión del conocimiento que resulta de una política pública.

Con el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) se organizó el curso Gestión de la Evaluación, para generar capacidades mínimas con las que las personas funcionarias públicas realicen sus labores relacionadas con la gestión de la evaluación; es un curso enfocado en el funcionariado público de América Latina. Sus contenidos se aglutinaron en cuatro módulos que comprenden los conceptos esenciales para gestionar una evaluación: planificarla, acompañar su ejecución y propiciar su uso.

También se cuenta con el apoyo de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe para la implementación del Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública para Líderes y Lideresas, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades y habilidades de líderes y lideresas de América Latina y el Caribe que trabajan en la administración pública nacional y subnacional, sector privado, sociedad civil, etc., en innovación y gestión pública, con foco en temas estratégicos para la región. Este diplomado incorpora temas de formación centrales para el desarrollo de las políticas públicas, por ejemplo: reactivación productiva, sostenible e inclusiva; transformación digital; género e inclusión; biodiversidad y cambio climático; innovación; economía circular y sustentable, entre otros.

La oferta programática de la FLACSO Costa Rica ha propiciado un acercamiento con organizaciones de sociedad civil y del sector público, a partir de los cursos libres o los que se ofrecen en el marco de la Escuela de Verano, a fin de transferir capacidades en materia de políticas públicas, mismas que han impactado positivamente en la formación aplicada del funcionariado vinculado a las distintas etapas de las políticas públicas.

Retos, perspectivas y discusiones: FLACSO Costa Rica y el sistema de políticas públicas en Costa Rica

En esta sección se presenta el análisis del trabajo de la FLACSO Costa Rica respecto al sistema de políticas públicas en el país, observando dos importantes aspectos: 1) el rol y perspectiva de la Sede en cuanto a las políticas e institucionalidad públicas, y 2) los retos y perspectivas para el sistema de políticas públicas en el contexto actual.

El papel de la FLACSO Costa Rica en la relación compleja de sociedad civil, institucionalidad pública y políticas públicas parte de un principio de acompañamiento técnico en cuanto a capacidades, análisis y desarrollo de las políticas públicas. Treminio (2023) afirma que lo medular es acompañar los desafíos del Estado en la construcción de las políticas públicas, con base en las capacidades técnicas, el conocimiento acumulado y la experiencia en los distintos procesos: “influyendo [para] que estas políticas sean participativas, que incorporen a la mayor cantidad de personas, que involucren distintos sectores, que sean plurales. [...] para nosotros el desafío, en realidad, es la existencia de la voluntad de actuación de estas acciones” (Treminio, 2023); se parte de la existencia de las necesidades institucionales para garantizar la participación de la Sede.

Ahora bien, dicho acompañamiento también radica en la generación de espacios formativos (especializaciones, maestrías, diplomados, etc.) desarrollados con la base de la experiencia y participación de la Sede en los distintos momentos del sistema de

políticas públicas. Tal acompañamiento despierta una serie de reflexiones en torno al papel de la FLACSO Costa Rica y los ámbitos que se pueden explorar para potenciar esta colaboración.

Rojas (2023) señala la importancia de revisar y analizar la teoría del cambio de la Sede en virtud del contexto económico, político e institucional (interno y externo) en el sentido de que es medular para dar cuenta de las oportunidades, las lecciones aprendidas y el análisis prospectivo de la Sede frente al contexto. Esta misma investigadora enfatiza en la importancia de establecer procesos de priorización y construcción de una ruta crítica de la FLACSO Costa Rica en relación con el contexto, en un mediano y largo plazo.

A partir de lo anterior, se conforma un reto en cuanto a la forma y estructura de la FLACSO, así como el campo formativo relativo a las necesidades del capital humano de las instituciones en relación con las políticas públicas. Sobre ello, Rojas (2023) y Madrigal (2023) apuntan la importancia de la formación aplicada en métodos y enfoques que permita el posicionamiento y perfil diferenciado a la Sede como una institución académica en materia de políticas públicas, siguiendo a Madrigal (2023).

Asimismo, otro reto en el nivel interno de la FLACSO Costa Rica es construir unidades depuradas y especializadas que respondan a las necesidades de los proyectos, sobre todo, los relacionados con las políticas públicas (Rojas, 2023). Similarmente, García (2023) repara en la importancia de generar unidades con perfiles mixtos que contribuyan a un análisis integral de las políticas públicas, fundamentalmente en lo metodológico.

Sumado al tema de las capacidades estructurales de la Sede y siguiendo a Rojas (2023), es evidente la necesidad de construir áreas mínimas conformadas a partir de las fortalezas institucionales y del personal académico, lo cual permite la especialización interna, por ejemplo, en el área de evaluaciones, misma que tiene un peso significa-

tivo en el accionar de la Sede en cuanto al sistema de políticas públicas del país. Para Rojas esto es central, porque le permite a la FLACSO Costa Rica “no solamente responder a lo que el Estado nos brinda, o concursar por los proyectos, sino empezar a ser más propositivos desde FLACSO misma, a partir de la experiencia que ya tenemos” (Rojas, 2023), preparando las capacidades internas, y estableciendo líneas de orientación y formación del personal.

Ahora bien, en cuanto a los retos o desafíos del sistema de políticas públicas y el vínculo con la FLACSO, ellos se enmarcan en un contexto de crisis económica, fiscal y social, el cual ha potenciado el crecimiento económico de ciertos sectores y élites, aunado a procesos de erosión en ciertos ámbitos de la política pública (Carranza, 2023).

En este sentido, se identifican desafíos relacionados con el funcionamiento general del sistema de políticas públicas en el país, los que se agrupan en el monitoreo y evaluación de las políticas públicas; sistema de recolección y sistematización de la información; incorporación de enfoques; coordinaciones interinstitucionales, y el modelo de gobernanza.

En relación con el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, hay énfasis en apuntarlos como un desafío institucional para el propio sistema y las acciones públicas (Carranza, 2023; García, 2023; Rojas, 2023). Acerca de ello, García (2023) y Rojas (2023) sostienen que un desafío es el monitoreo y la evaluación, en específico lo que tiene que ver con los procesos de construcción de las lógicas del cambio que se plantean.

Vinculado a lo anterior, la *cultura evaluativa* es central para incorporar en las instituciones y las personas funcionarias un marco comprensivo de lo que implica la evaluación y su importancia en el sistema de políticas públicas. Rojas y García (2023) apuntan que este reto se enlaza con la disponibilidad de información. En este sentido, Madrigal (2023) afirma que un desafío para Costa Rica en política pública es generar una cultura de

recolección y sistematización, algo incipiente en el país, que se refleja de forma diferenciada entre el gobierno central e instituciones autónomas con relación a los gobiernos locales, donde los procesos evaluativos son menores por su deficiencia en la recolección de datos. De forma coincidente, Carranza (2023), García (2023), Marshall (2023) y Rojas (2023) señalan el reto de la recolección de información en términos de la medición eficiente de los resultados deseados en las acciones públicas y la lógica de cambio que se plantea a nivel institucional.

[P]or un lado, tal vez no estamos recogiendo la información adecuada para ver si, efectivamente, estamos alcanzando los resultados deseados. Y, por otro lado, porque a veces hay una debilidad en la lógica del cambio, por ejemplo, muchos programas se han orientado a hacer capacitaciones. No está mal hacer la capacitación, pero yo creo que a veces la capacitación no es la que va a producir el resultado que se quiere. Entonces, estamos pretendiendo llegar a un resultado que no va a ser alcanzado solamente por capacitación. (García, 2023).

Es decir, hay un desafío relacionado con la capacidad de estructurar políticas públicas eficaces respecto al cambio deseado, con la recolecta de información y la toma de decisiones basada en evidencias. Este desafío es estructural, y a su vez se vincula con otro reto: coordinaciones interinstitucionales y el modelo de gobernanza.

Acerca de lo anterior, Carranza (2023) advierte que el esfuerzo a nivel del sistema de políticas públicas debe concentrarse en cambios estratégicos en el plano de la gobernanza de las políticas públicas. Apunta que la armonización entre el control presupuestario, priorización de las políticas públicas y organización financiera con el nivel interno de los ministerios es central para un sistema con capacidad de responder a las realidades y necesidades institucionales y de la sociedad civil.

Rojas (2023) añade un matiz cuando apunta que “[...] la mayoría de las políticas públicas no están acompañadas de un proceso de presupuestación y que, entonces, eso lleva a que muchas de las acciones de la política pública no necesariamente puedan realizarse”, debido a que su planificación no contiene orientación presupuestaria consistente y estable en todos los niveles de ejecución y evaluación.

Marshall (2023) coincide con que un reto de la administración pública es establecer los mecanismos de gobernanza de las políticas públicas, en específico, las instancias institucionales encargadas de la ejecución y seguimiento de la política pública, “A veces hay instituciones que confeccionan una política, y no se sabe cómo le van a gestionar su trabajo. No hay un departamento, una unidad o una comisión institucional que dé dirección en las funciones para darle vida a esa política pública”, lo cual tiene implicaciones en la generación de planes de acción, asignaciones presupuestarias y seguimiento del cumplimiento de metas, entre otros.

Este aspecto se relaciona con los equipos y métodos que formulan las políticas públicas, así como con el sistema institucional, jurídico y presupuestario en el que se instalan las acciones públicas. El desafío es establecer procesos de coordinación sectorial e interinstitucional (Rojas, 2023) que puedan operacionalizar las políticas públicas en los planes de acción y gestión (Marshall, 2023). Lo que se enmarca en una discusión mayor, ¿cuál es la orientación estratégica en la forma del Estado, las políticas públicas y el modelo de desarrollo?, los cuales remiten a las reflexiones iniciales con las que Carranza ingresa a la discusión de las políticas públicas en el contexto actual.

Para Carranza (2023), los procesos de ajuste estructural en el país han generado un conjunto de legados en el sistema de políticas públicas permitiendo avances puntuales en materia de incorporación de enfoques y paradigmas de la administración pública, pero que, a su vez, han limitado

ciertas condiciones materiales, capacidades infraestructurales y dinámicas fiscales regresivas. Un ejemplo de esto es la trayectoria de la política social en salud, la cual presenta un legado de universalización que se potencia desde los años sesenta (León, 2018; Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019). No obstante, para el siglo XXI se ha visto una erosión que afecta los componentes de la arquitectura pública, en especial, el aumento de la presencia privada, la ruptura de la proveeduría de los servicios, los cambios en los protocolos de elegibilidad y canasta de servicios (Fernández, 2021; Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019).

En este marco, la relación economía-Estado, observada en la construcción de las políticas públicas, encuentra debilidades estructurales que tienen su fundamento en las propias debilidades de la economía y producción (PEN, 2020); en las deficiencias para construir un sistema de políticas públicas integrado en cuanto a datos; en la estructura y financiamiento (Marshall, 2023), y en los legados de políticas e instituciones erosionados (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019).

Para Carranza (2023), “[e]stamos gobernando con cosas de mitad de los 50 y otras de los 90, sin medir que para muchas ya pasó su momento histórico. O no tiene las alternativas suficientes para el futuro”, es decir, una lógica híbrida del Estado (Calderón, 2004), que no termina de transitar en la reforma neoliberal, pero sostiene tímidamente las grandes transformaciones del desarrollismo y el modelo de bienestar de la década de 1960 y 1970 (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2017; Rovira, 2020; Vargas, 2015).

Así, a la FLACSO Costa Rica se le presenta el reto de articular el debate a nivel interno de la institución, así como en el ámbito de la discusión pública. Las dinámicas de transformación institucional, las relaciones de movilización de intereses y recursos de las élites frente a los problemas públicos, y los cambios en la estrategia económica y fiscal, son

espacios de interés para la discusión académica, en particular, para la FLACSO.

En conclusión, se presenta un reto estructural de la academia por comprender cuál es el modelo de Estado y políticas públicas que Costa Rica presenta, para así proponer alternativas, acompañar de forma consistente a recursos humanos, metodologías y marcos comprehensivos de dicha realidad. Es un reto que se vincula al establecimiento de espacios propositivos e innovadores en los que se logre plasmar la crítica al modelo de desarrollo, la funcionalidad de las políticas públicas, y proponga alternativas viables y sustentables que fortalezcan los procesos democráticos, la gobernanza y la participación política.

Bibliografía

Fuentes primarias

Entrevistas en profundidad con informantes clave realizadas por Mauricio Sandoval en 2018 en el marco de la recuperación de la memoria histórica de la FLACSO Costa Rica:

Abelardo Morales: Investigador, FLACSO Costa Rica.

Allen Cordero: Investigador, FLACSO Costa Rica.

Ilka Treminio: Dirección General, FLACSO Costa Rica: 2016-2020, 2020-2024.

Jorge Mora: Dirección General, FLACSO Costa Rica: 2008-2012, 2012-2016.

Juan Pablo Pérez-Sáinz: Investigador, FLACSO Costa Rica.

Entrevistas en profundidad con informantes clave realizadas por Rolando Fernández en 2022 en el marco de la elaboración del presente texto:

Juan Pablo Pérez-Sáinz: Investigador, FLACSO Costa Rica.

Entrevistas en profundidad con informantes clave realizadas por Rolando Fernández en 2023 en el marco de la elaboración del presente texto:

Carlos Carranza: Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica.

Carlos Von Marshall: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
 Cathalina García: Investigadora, FLACSO Costa Rica.
 Ilka Treminio: Dirección General, FLACSO Costa Rica: 2016-2020, 2020-2024.
 Magdalena Madrigal: Investigadora, FLACSO Costa Rica.
 Maritza Rojas: Investigadora, FLACSO Costa Rica.

Fuentes secundarias

- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: CLACSO/San Pablo/Mercado de Letras.
- Bresser, C. (2011). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En C. H. Accuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 259-294). Proyecto de Modernización del Estado.
- Bolaños, R. (2008). La nueva gerencia pública y su aplicabilidad en la administración pública costarricense. *Ciencias Económicas*, 26(1). 141-167.
- Cortés, A. (2019). Trayectoria y coyuntura: cambios en la dinámica electoral en Costa Rica (1998-2018). En I. Treminio y M. Rojas (Eds.), *Tiempos de Travesía: Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica* (pp. 19-52). FLACSO Costa Rica.
- Calderón, F. (2004). Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia. En *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (pp. 207-214). Programa del Estado de la Nación.
- Del Tronco, J. (2020). Las ideas y las políticas públicas. En G. Del Castillo Alemán y M. Dussauge Laguna (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos en América Latina* (pp. 25-54). México: FLACSO México.
- Díaz, D. (2015). *Crisis social y memorias en lucha: Guerra civil en Costa Rica (1940-1948)*. San José, Costa Rica: UCR.
- Díaz, D. (2021). *Chicago Boys del trópico. Historia del neoliberalismo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: UCR.
- Fernández, R. (2021). *La presencia privada creciente y desigual en el territorio de servicios de salud: Determinantes e implicaciones para el universalismo de la política social en Costa Rica entre 1990 y 2015*. Tesis de Maestría Académica en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Fernández, R. (2023). FLACSO Costa Rica: origen, aportes y desafíos de las ciencias sociales en Centroamérica y Costa Rica. En F. Henríquez (Coord.), *Aportes de la FLACSO a las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General.
- Hidalgo Capitán, A. L. (2000). *El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Huelva, España. <http://www.eumed.net/tesis/>
- Martínez Franzoni, J., y Sánchez Ancochea, D. (2019). *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José, Costa Rica: UCR.
- Martínez-Franzoni, J., y Sánchez-Ancochea, D. (2017). ¿Cómo alcanzó Costa Rica la incorporación social y laboral? *Revista de la CEPAL*, (121).
- Meoño Segura, J. (2003). *Evolución, actualidad y proyecciones del modelo político-institucional costarricense*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- Meoño Segura, J. (2006). ¿Por qué administración pública? *Revista de Servicio Civil*, (19).
- Moncayo, V. (2012). ¿Cómo aproximarnos al Estado en América Latina? En M. Thwaites Rey (Ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (pp. 19-50). Santiago de Chile: CLACSO/Arcis.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Libros Prometeo.
- Pérez Sáinz, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina: La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI / San José: FLACSO Costa Rica.
- Programa del Estado de la Nación (PEN). (2001). Auditoría Ciudadana de la Democracia, Capítulo 11: Participación ciudadana en las políticas públicas. En *Sétimo Informe Estado de la Nación*. PEN.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2020). Capítulo 3: Oportunidades, estabilidad y solvencia económica. En *Informe del Estado de la Nación 2020*. PEN.

- Raventós Vorst, C. (2001). Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste en Costa Rica (1980-1995). En J. Rovira Mas (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (pp. 367-380). Universidad de Costa Rica.
- Raventós Vorst, C. (2018). *Mi corazón dice No: El movimiento de oposición al TLC en Costa Rica*. UCR.
- Rovira Mas, J. (2020). *Costa Rica en los años 80*. UCR.
- Sojo, C. (2008). *La modernización sin Estado: Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. FLACSO Costa Rica.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Vargas, L. P. (2015). *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva*. UCR.

Capítulo 10

El fortalecimiento de la política educativa. República Dominicana

Alexandra Santelises y Francisco Leonardo

Contexto y perfil de la educación preuniversitaria en República Dominicana

República Dominicana cuenta con una población estimada de 10 711 155 personas (ONE, 2021, p. 56). Según datos del Ministerio de Educación (Minerd), para el año escolar 2023 se matricularon alrededor de 2 587 965 estudiantes a nivel nacional. De este total, 2 028 274 estudiantes están inscritos en el sector público y 559 691 en el sector privado (Minerd, 2023).

El sistema educativo de República Dominicana se organiza en tres niveles: Inicial, Primaria y Secundaria. Cada uno de estos niveles se subdivide dos ciclos de tres años. Según el Minerd esta estructura es congruente con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. El sistema también abarca al subsistema de educación especial, así como el subsistema de educación para jóvenes y adultos. Cabe destacar que, a partir del segundo ciclo, el nivel de Secundaria se desarrolla en tres modalidades: académica, técnico-profesional y artes.

Entre los niveles educativos, la matrícula estudiantil se distribuye de la siguiente manera: 363 369 estudiantes en el Nivel Inicial; 1 165 161 en Primaria y 856 499 en Secundaria; mientras que unos 202 936 estudiantes corresponden al subsistema para personas adultas (Minerd, 2023).

En cuanto a la distribución por sexo, el 50.16% de los estudiantes corresponden al sexo masculino,

mientras que el 49.84% corresponde al sexo femenino (Minerd, 2022). El 83.04% de la población estudiantil se concentra en zonas urbanas y el restante 16.96% en zonas rurales. (Minerd, 2022).

Para garantizar el acceso a la educación, el país cuenta con un total de 10 648 centros educativos en funcionamiento; de los cuales 7491 son públicos; 187 semioficiales y 2970 son centros privados. En estos últimos, cerca de 1523 centros no están autorizados formalmente para operar (Minerd, 2022). Por otro lado, el 35% de los centros educativos del país se ubican en entornos rurales y el 65% en el espacio urbano (Minerd, 2022).

Del total de centros educativos en funcionamiento, en 7413 se imparte educación inicial; en 7772 educación primaria y en 3767 educación secundaria. Solo en 1156 centros se imparte educación para personas adultas (Minerd, 2024). Es pertinente señalar que en la mayoría de los centros educativos se imparte docencia para los niveles inicial, primario, secundario y adultos.

Las políticas educativas de República Dominicana se cimentan sobre un marco institucional robusto, integrado por la Constitución (artículo 63), la Ley General de Educación No. 66-97, la Ley No. 342-22 que crea el Sistema Nacional para la Atención Integral a la Primera Infancia, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END-2030) y el Pacto Nacional por la Reforma Educativa.

El conjunto de garantías formales y lineamientos para las políticas educativas, consignadas en los instrumentos citados, son desarrollados de manera integrada en los sucesivos planes decenales de educación, así como en los planes estratégicos del Ministerio de Educación.

El primer Plan Decenal de Educación adoptado por el país se implementó durante el periodo 1992-2002. Luego, para el periodo 2003-2012, se adoptó el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana (PEDED).

A diferencia del Plan Decenal precedente, el PEDED identificó varios programas y subprogramas con sus respectivos objetivos, resultados, indicadores y metas cuantitativas a lograrse durante la primera década del nuevo siglo (Amargós y Pepén, 2020, p. 141).

El último Plan Decenal de educación fue implementado durante el periodo 2008-2018 y evaluado por el Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE),¹ entidad con la que la FLACSO República Dominicana mantiene líneas de colaboración técnica.

La evaluación realizada por IDEICE, para determinar el avance hacia las metas consignadas en el Plan Decenal de Educación 2008-2018 arrojó los siguientes resultados.

Principales avances identificados:

1. Incremento de la inversión pública en educación, logrando la meta de consignar el 4% del presupuesto nacional para financiar la educación preuniversitaria a partir del año 2014.
2. Adopción de la jornada extendida.²
3. Ampliación del proceso de descentralización de la gestión administrativa del sistema educativo. Por ejemplo, se destaca que los distritos escolares y los centros educativos planifican sus necesidades y cuentan con presupuesto propio.
4. Actualización del currículum desde un enfoque basado en el desarrollo de competencias. La actualización se ha producido para todos los niveles, excepto en educación especial, en el cual no se tiene formalmente establecido un currículum, y para el subsistema para personas adultas, cuyo currículum está en proceso de adecuación.
5. Promoción e instalación del uso de las TIC como política educativa del Estado.
6. Profesionalización de la carrera docente, con el reforzamiento del régimen regulatorio, programas de formación y mecanismos de selección, incluyendo el cumplimiento de las metas de contratación docente.
7. Ampliación de las garantías legales para la inclusión de las personas con discapacidad.
8. Consolidación del marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Primera Infancia y fortalecimiento de los modelos de servicio, con notorio avance en la expansión de la cobertura.
9. Profundización del proceso de democratización de las escuelas a través del cumplimiento de las metas relativas a la conformación de asociaciones de padres y amigos de la escuela, así como de los comités estudiantiles de curso.
10. Adopción de políticas sociales orientadas a mitigar el impacto de los riesgos sociales que fomentan la deserción, la repitencia y precarios resultados de aprendizaje.³

¹ El IDEICE es un órgano técnico, público descentralizado, adscrito al Ministerio de Educación. Véase <https://ideice.gob.do/sobre-nosotros/quienes-somos>

² El 62% de la matrícula escolar corresponde a esta modalidad. Este avance se asocia a la concentración de la inversión en educación en la expansión y mejoramiento de la infraestructura del sistema educativo preuniversitario.

³ Entre las principales medidas destacan la provisión de alimentación escolar a escala, inclusión de servicios de salud y transferencias monetarias para incentivar la permanencia en la escuela, etcétera.

Principales desafíos identificados:

1. Mejorar la eficiencia y la calidad de la inversión en educación.
2. Fortalecer las políticas de dignificación de la carrera docente.
3. Fortalecer el monitoreo sobre el cumplimiento de las metas relacionadas con la evaluación del desempeño docente, habilitación y certificación.
4. Fortalecer el acompañamiento técnico pedagógico a los docentes.
5. Mejorar la disponibilidad de libros de texto y otros recursos pedagógicos, incluyendo la instalación de más laboratorios.
6. Ajustar el currículum para definir con mayor precisión el rol de las TIC en la implementación del currículum.
7. Establecer perfil de competencias en TIC para docentes.
8. Ampliar el enfoque sobre las políticas de inclusión de los grupos con necesidades diferenciadas.
9. Fortalecer el monitoreo sobre las actividades relativas al cumplimiento del calendario y horario escolar.
10. Mejorar el equipamiento de mobiliario en los centros educativos.
11. Mejorar el acceso a internet.

Como puede apreciarse, con el recuento de los principales avances y desafíos de la educación pública durante el periodo 2008-2018, la política educativa tiene como foco el despliegue de estrategias orientadas a elevar la calidad de la educación, ya que a pesar de los avances relativos a la expansión de la cobertura, así como en materia de incremento de la inversión en el sistema de educación pública, la reforma curricular y la alineación del país con otros estándares internacionales, los resultados de aprendizaje siguen poniendo en cuestión la calidad de la educación dominicana.

La mejora de la calidad educativa es un tema recurrente y una de las metas principales de las últimas reformas educativas, planes, y acuerdos

nacionales e internacionales. A medida que se ha ido expandiendo la cobertura en la educación, se ha desplazado el foco de la política educativa de la distribución de insumos hacia los resultados esperados. Es decir, ya no solo importa que los estudiantes estén en la escuela sino especialmente si están logrando los aprendizajes deseados, si se están formando los ciudadanos que la sociedad actual requiere (Andújar y Vincent, 2018, p. 17).

No obstante, la persistencia de los esfuerzos destinados a fortalecer la calidad educativa, el Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación sobre la Calidad de la Educación señala que: “Durante el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), el país obtuvo, una vez más, los puntajes más bajos entre 15 países de América Latina y el Caribe” (EDUCA, 2015, p. 6. Citado en IDEICE, 2020, p. 11). “Más recientemente la prueba PISA 2018 arrojó resultados desfavorables para el país, posicionando a la mayor parte de los estudiantes por debajo del nivel esperado de dominio en las áreas que midió” (IDEICE, 2020, p. 11).

Aunque las últimas evaluaciones evidencian un mejor desempeño en relación a evaluaciones anteriores, los resultados de la prueba PISA 2018 reflejan, más allá de los temas de infraestructura e inversión, los desafíos del sistema educativo en relación, por un lado, con la necesidad de superar las fallas de las estrategias pedagógicas que demuestran no poder generar los resultados de aprendizajes esperados y, por otro lado, fortalecer las políticas de inclusión y de mitigación de los efectos de las desigualdades sociales. Este último aspecto corresponde con la evidencia derivada de las últimas evaluaciones, las cuales indican que a nivel nacional existen diferencias en cuanto a los logros de aprendizajes entre los estudiantes con diferentes perfiles socioeconómicos.

Los limitados avances en cuanto a resultados de aprendizajes son una preocupación persistente. Giancarlo Marichal, Daniel Morales e Yshabella Reyes (2021) realizaron para IDEICE un análisis

sobre el impacto de las desigualdades sociales en los logros de aprendizaje entre los estudiantes de los diferentes quintiles poblacionales según ingresos. En este papel de trabajo, publicado en abril del año 2021, los autores llegaron a las siguientes conclusiones:

- Las diferencias de logros de aprendizajes entre los diferentes quintiles socioeconómicos se hacen mayores a medida que aumenta el ciclo evaluado. Los autores anotan que la diferencia de puntaje promedio de un estudiante de un quintil bajo se reduce cuando asiste a una escuela de quintil socioeconómico más alto.
- A medida que aumenta el ciclo dentro de cada nivel, la cantidad de estudiantes evaluados disminuye.

En congruencia con estos hallazgos, se ha demostrado que además del nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes, los resultados de aprendizaje se relacionan con las expectativas y el involucramiento familiar, el tiempo de estudio en el hogar, el género, la exposición a trabajo infantil, la repitencia, la asistencia a la educación inicial, el clima escolar, la asistencia y puntualidad del docente, la infraestructura y recursos educativos disponibles, entre otros factores (Andújar y Vincent, 2018, p. 29).

Estas evidencias fundamentaron la adopción de políticas sociales que complementan los esfuerzos que se realizan desde el sistema educativo para reducir los efectos de la desigualdad social sobre los logros de aprendizaje, sin embargo, los citados autores señalan que:

Si bien en República Dominicana se vienen implementando políticas sociales focalizadas en los sectores más desfavorecidos, como las trans-

ferencias monetarias (ILAE) del programa *Progresando con Solidaridad* que han mostrado tener impacto en la asistencia escolar y en la disminución de la deserción, para el cierre de brechas en logros de aprendizaje no existen evidencias sistemáticas.⁴

Luego de la implementación del Plan Decenal de Educación 2008-2018, cuyos rezagos y avances fueron citados más arriba, se concluye que los resultados de aprendizajes no están correlacionados con la progresión de la inversión en el sistema de educación público en los últimos ocho años. Intentando dar respuesta a este estancamiento, el Minerd adoptó un nuevo Plan Estratégico para el periodo 2021-2024, sobre el cual se declara que busca dar respuesta a los principales desafíos de la educación dominicana.

El PEI del Minerd consigna como objetivos estratégicos los siguientes:

1. Garantizar que los niños/as y jóvenes completen la educación inicial, primaria y secundaria.
2. Garantizar de manera sostenida e inclusiva, el acceso y la permanencia en el subsistema de educación de personas jóvenes y adultas a la población mayor de 14 años.
3. Alcanzar altos niveles de cumplimiento de los estándares de desempeño del personal docente.
4. Garantizar el cumplimiento y las buenas prácticas en la prestación del servicio educativo preuniversitario.
5. Auspiciar y empoderar a los actores del sistema educativo, para su participación en la definición e implementación de políticas, programas y proyectos que contribuyen al aseguramiento de la calidad de la educación.

⁴ Se trata del programa actualmente denominado como Supérate. Según se describe en su propio portal web, Supérate es un programa de protección que ayuda a familias de bajos recursos de la República Dominicana con transferencias económicas, subsidios focalizados y acompañamiento socioeducativo. Además, busca promover el acceso a los bienes y servicios del Estado, con la finalidad de lograr un desarrollo integral, generar capacidades, promover valores y empoderar a las familias beneficiadas. De igual modo, pretende generar oportunidades de generación de ingresos mediante capacitación para el empleo y el emprendimiento.

6. Asegurar una gestión institucional eficiente y eficaz, bajo un modelo de gestión ético, transparente y de rendición de cuentas.

Como puede apreciarse, el Plan Estratégico del MinerD plantea objetivos que están orientados a consolidar y profundizar en los avances resultantes de la implementación del Plan Decenal de Educación 2008-2018, al tiempo que establece el marco de políticas para abordar los persistentes desafíos estructurales del sistema educativo.

Cabe destacar que una de las características de la política educativa ha sido la constancia en el planTEAMIENTO de las prioridades para el abordaje del proceso de reforma del sistema educativo desde inicios de la década de los ochentas, lo cual puede apreciarse con la revisión de los objetivos planteados en los sucesivos planes decenales de educación vigentes durante los periodos 1992-2002, 2003-2013, 2008-2018, en los cuales se pueden constatar variaciones de formulación, pero que en lo fundamental apuntan hacia la consecución de los mismos resultados vinculados a la cualificación de la educación.

Contribuciones de la FLACSO en los procesos de investigación, formulación e incidencia de las políticas educativas en República Dominicana

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ha ejercido un rol de liderazgo desde inicios de la década de los años noventa en la definición de la política educativa de República Dominicana. Los antecedentes de las contribuciones de la FLACSO al fortalecimiento de la política educativa se remontan a los esfuerzos de promoción de la reforma educativa a través de la modernización del marco institucional, hasta la formulación y evaluación de los sucesivos planes decenales de educación.

Para lograr proyectar esta influencia sobre el curso de la política educativa, la FLACSO se ha apoyado en dos estrategias centrales. Por un lado, desde la dimensión académica, ha aportado con la rea-

lización de estudios e investigaciones y coordinación de debates académicos, así como con la subsecuente formulación de propuestas técnicas que sustentan las demandas de adecuación de las políticas educativas.

Por otro lado, la FLACSO se ha vinculado a procesos de incidencia política, colaborando y haciendo sinergia con socios del gobierno, sociedad civil, academias y medios de comunicación. La FLACSO ha recurrido a la difusión de informes técnicos, investigaciones y boletines sobre los ejercicios de monitoreo de la ejecución de las políticas educativas. Igualmente, la FLACSO ha coordinado y ha apoyado acciones de incidencia con congresistas, ministros y demás tomadores de decisión; participando, además, en espacios permanentes de diálogo intersectorial, de los que han emanado los grandes consensos que han permitido avanzar la agenda nacional para la política educativa.

Los esfuerzos citados se han estado complementado con la participación y coordinación de la FLACSO en espacios de articulación amplios con las academias, organizaciones de la sociedad civil y empresarios. Destaca la participación de esta Facultad en espacios como Foro Socioeducativo y la Coalición por una Educación Digna, los cuales han catalizado la adopción de políticas fundamentales, tales como el incremento de la inversión pública en educación con enfoque en la calidad del gasto, adopción de la tanda extendida, dignificación y cualificación de la carrera docente y consolidación de la política nacional de atención integral a la primera infancia.

Realizado el planteo del contexto y la contribución general de la FLACSO en la promoción de reformas y actualizaciones de la política educativa, hay que precisar que, en lo sucesivo, este capítulo profundizará en la revisión de la evidencia sobre las referidas contribuciones, buscando cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Análisis de las contribuciones de la FLACSO al debate académico y político, a partir del

desarrollo de estudios, informes técnicos e investigaciones para informar los procesos de toma de decisión en materia de política educativa.

- b) Análisis de las contribuciones de la FLACSO, a través de la participación en espacios de coordinación y articulación para la incidencia política y el seguimiento técnico a la implementación de aspectos estratégicos de la política educativa.

La revisión documental y las entrevistas aplicadas para el levantamiento de información con la finalidad de elaborar el presente informe permiten precisar que los esfuerzos sistemáticos de la FLACSO para incidir en la reforma educativa en República Dominicana se remontan a los inicios de la década de 1980 en el marco de la implementación del Programa Plan Educativo, cuando comienza a tener lugar en el país una gran discusión sobre la necesidad de la adopción de una reforma educativa. Este debate se prolongaría hasta el año de 1997 en el que se aprobó la Ley General de Educación, aún vigente, pero actualmente está en proceso de revisión y actualización por una comisión de la cual la FLACSO forma parte.

En ese momento histórico, la agenda de trabajo de la FLACSO se focalizó en la modernización del marco institucional a través de la reforma de la ley de educación y la promoción de la adopción de una nueva propuesta curricular orientada a la democratización de la escuela, así como en la colocación de los estudiantes en el centro del proceso de aprendizaje, en coherencia con el enfoque pedagógico constructivista.

El programa de Plan Educativo comenzó en 1982 y tuvo vigencia hasta 1989. Luego, a raíz de la conferencia de Jomtien, a partir de la cual se popularizó la consigna “Educación para Todos”, el proceso de la reforma educativa tuvo un gran impulso. Bajo este influjo, se coordinaron grandes rondas de

consultas nacionales para la formulación del primer Plan Decenal de Educación durante los años de 1990-1992.

Recuerdo que participaron más de 50,000 personas en las consultas para Plan Decenal. Toda la *intelligentsia* que trabajó en Plan Educativo que había estado en diálogo, en debate serio sobre reforma educativa, pasó a formar parte del gobierno a partir de 1996. Ese fue un paso natural porque habían estado discutiendo, escribiendo sobre el tema de los nuevos enfoques de política educativa. Ya venían desde antes trabajando diagnósticos, entonces se posicionaron para trabajar en la formulación de respuestas desde el propio Ministerio de Educación y otras instancias estatales. Todo esto fue enriquecedor para que se comenzaran a implementar las nuevas políticas educativas en el país.⁵

Varios protagonistas de la reforma educativa acotan que desde inicios de la década de los ochenta la sociedad civil dominicana viene sosteniendo una agenda de diez grandes temas: cobertura, inclusión, género, mayor inversión, reforma curricular, resultados de aprendizajes, fortalecimiento de la gestión, carrera docente, descentralización y democratización de la escuela. También plantean que, aunque en la mayoría de estos temas se registran avances significativos, consideran que estos procesos están inconclusos y que requieren constancia y tenacidad con un abordaje estratégico de largo plazo.

La demanda de reforma de la Ley General de Educación 66-97, fue el paraguas para incluir en el debate político la discusión de una serie de propuestas técnicas relativas, por ejemplo, a los problemas de la descentralización y participación en la escuela. Estas líneas de trabajo lograron avanzar más rápidamente a partir del

⁵ Entrevista a Cheila Valera, directora ejecutiva de la FLACSO en República Dominicana.

año 2000, en ocasión de una reforma del Estado más amplia.⁶

Sin embargo, algunos actores perciben que la intensidad del activismo ha venido mostrando signos de debilitamiento, a raíz de las últimas conquistas en este sector de políticas públicas:

Creo que es importante mantener activa la discusión sobre las políticas públicas. Ahora tenemos una gran ausencia como sociedad civil, porque ha disminuido la participación de este sector en el debate la política educativa luego de la aprobación del 4%. Desde sociedad civil no se está monitoreando sistemáticamente la política educativa ni se están realizando investigaciones como antes. A parte de FLACSO y otras academias y grupos vinculados al sector empresarial, el perfil de la participación ha descendido. En los tiempos de promoción de las grandes reformas y procesos de planificación de la política educativa FLACSO fue un actor muy activo. Coordinó actividades de difusión. Todos los años, durante el año entero se discutía en torno a los boletines de los observatorios y de las investigaciones. FLACSO elaboró muchos materiales sobre gestión educativa, formación docente, análisis sobre las desigualdades

socioeconómicas como factor de exclusión de la escuela, etc.⁷

Constituye una muestra tangible de estas contribuciones el hecho de que solo a partir de 1996 la FLACSO ha elaborado o colaborado con el desarrollo de más de cincuenta publicaciones claves para la formulación y actualización de la política educativa. Entre las más importantes destacan:

1. *Concepciones, procesos y estructuras educativas*, 1996.⁸
2. *Globalización, desarrollo humano y educación*, 1996.⁹
3. *Globalización y Plan Decenal: encuentros y desencuentros*, 1996.¹⁰
4. *Educación, democracia, ciudadanización y construcción de identidades nacionales*, 1996.¹¹
5. *Perspectivas de la educación en América Latina y República Dominicana*, 1998.
6. *Aportes sobre descentralización y educación en la República Dominicana*, 1999.
7. *Perspectivas educativas en el Caribe*, 2000.¹²
8. *¿Cambia la escuela? Prácticas educativas en la escuela dominicana*, 2001.¹³
9. *Nuevas tecnologías y desempeño educativo. Realidades e ilusiones*, 2003.¹⁴

⁶ En este periodo comenzó la implementación de un ambicioso programa de reforma y modernización del Estado que abarcó el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial; la separación de las elecciones congresuales y presidenciales; la adopción de la reforma procesal penal, y se inició la implementación de la carrera administrativa, entre otros aspectos.

⁷ Entrevista a Magda Pepén Peguero, excoordinadora de Foro Socioeducativo.

⁸ Vincent, M., y Pimentel, J. (1996). *Concepciones, procesos y estructuras educativas*, Flacso República Dominicana.

⁹ Sáez, M. (1996). *Globalización, desarrollo humano y educación*, Flacso República Dominicana. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/16482-opac>

¹⁰ Groes Hernández, E. (1996). Globalización y Plan Decenal. En *Globalización, desarrollo humano y educación* (pp. 79-83). Flacso República Dominicana. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48/55>

¹¹ Villamán, M. y González, R. (1996). *Educación, democracia, ciudadanización y construcción de identidades nacionales*. Flacso República Dominicana. Details for: Educación, democracia, ciudadanización y construcción de identidades nacionales / > Biblioteca Pedro Henríquez Ureña catalog (bnphu.gob.do)

¹² Valero Acosta, C. (2012). *Perspectivas educativas en el Caribe*. Flacso República Dominicana. <https://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/cheila.pdf>

¹³ Zaiter, J., Vargas, T., Santelises, A., Caracciolo, y Varela, C. (Coord.). (2001). https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=15837&tab=opac

¹⁴ Matías, C. (2003). *Nuevas tecnologías y desempeño educativo: realidades e ilusiones*. UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://biblioteca.isfodosu.edu.do/opac-tmpl/files/tc/ZZZNuevasTecnologiasDesempenoEducativoRealidadesIlusiones.pdf>

10. *Escuela e inclusión*, 2003.¹⁵
11. *La doble tanda: efectos, límites y propuestas*.¹⁶
12. *Efectos de la no repitencia en 1o y 2o grado*, 2003.¹⁷
13. *Desigualdad y oportunidades educativas*, 2003.¹⁸
14. *¿Cómo mejorar el desempeño docente?*, 2003.¹⁹
15. *Descentralización educativa y autonomía escolar en la gestión educativa: ¿Desafío posible?*, 2003.²⁰
16. *Análisis económico de la educación en la República Dominicana*, 2003.²¹
17. *Escuelas multigrados ¿Cómo funcionan? Reflexión a partir de la experiencia evaluativa del proyecto Escuelas Multigrado Innovadas*.²²
18. *Educación para la Ciudadanía en el Caribe. Estudio sobre política curricular y formación docente en Cuba, Haití y República Dominicana*, 2005.²³
19. *Análisis sobre los principales resultados obtenidos por la República Dominicana en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE 2008)*.²⁴
20. *La Nueva Reforma Educativa: el reto de la calidad y el financiamiento*, 2008.
21. *Gestión de calidad en los Centros educativos de la República Dominicana*, 2010.²⁵
22. *Más eficiencia y calidad en la educación dominicana ¿Queremos y podemos pagarla?*, 2009.²⁶
23. *Evaluación de costos de la educación básica en la RD: insumo para una canasta de costo mínimo para una educación de calidad*, 2010.
24. *Balance del Plan Decenal de Educación 2008-2018. Avances, desafíos y perspectivas*. 2014.²⁷
25. *Actores clave, políticas y prácticas en lectoescritura inicial: Estados del Caribe Este, Guatemala,*

¹⁵ Ziffer, A. (2003). *Escuela e inclusión*. UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. (https://sid-inico.usal.es/idos/F8/FDO23190/escuela_inclusiva.pdf)

¹⁶ Fiallo Bellini, J. A. (2003). *La doble tanda: efectos, límites y propuestas*. UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137470/PDF/137470spao.pdf.multi>

¹⁷ Lima, D. de (2003). *Efectos de la no repitencia en 1er y 2do grado*. UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://biblioteca.isfodosu.edu.do/opac-tmpl/files/tc/17303-SEEC-CuadernosdeeducacionbasicaparatodosEfectosdelaNorepitenciaenprimerysegundogrado.pdf>

¹⁸ Zaiter, J. (2003). *Desigualdad y oportunidades educativas*. UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137499/PDF/137499spao.pdf.multi>

¹⁹ González, S. (2003). *¿Cómo mejorar el desempeño docente?* UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137469/PDF/137469spao.pdf.multi>

²⁰ Santelises, A. (2003). *Descentralización educativa y autonomía escolar en la gestión educativa: ¿Desafío posible?* UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137466/PDF/137466spao.pdf.multi>

²¹ Liz, R. E., y Ogando B, E.. (2003), *Análisis económico de la educación en la República Dominicana*. UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://biblioteca.isfodosu.edu.do/opac-tmpl/files/tc/13661AnalisisEconomicodelaeducacionenlaRepublicaDominicana.pdf>

²² Vargas, T. (2003). *Escuelas multigrados ¿Cómo funcionan? Reflexión a partir de la experiencia evaluativa del proyecto Escuelas Multigrado Innovadas*. UNESCO/Secretaría de Estado de Educación/Flacso República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137497/PDF/137497spao.pdf.multi>

²³ Valera Acosta, C. (2003). *Educación para la ciudadanía en el Caribe: estudio sobre política curricular y de formación docente en Cuba, Haití y República Dominicana* | SITEAL (unesco.org)

²⁴ El principal propósito del SERCE es generar conocimiento acerca de los rendimientos de los estudiantes de 3o. y 6o. grados de Educación Primaria en América Latina y el Caribe en las áreas de Matemática, Lectura y Ciencias.

²⁵ Proyecto de Asociación Estratégica. (2010). *Gestión de calidad en los centros educativos de la República Dominicana*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/05/Rep.-Dominicana-Gestion-de-la-Calidad-de-los-Centros-Educativos-2010.pdf>

²⁶ Lizardo, J. (2009). Más eficiencia y calidad en la educación dominicana ¿Queremos y podemos pagarla? *Estudios Sociales* Año, 41, XL(149), 10-34. <https://estudiossociales.bono.edu.do/index.php/es/issue/view/10/10>

²⁷ Lima Jiménez, D. de, Vanderhorts, R., Schéker Mendoza, A., y Moreno, M. Á. (2014). *Balance del plan decenal de educación 2008-2018: avances, desafíos y perspectivas*. <https://catalogo.bnphu.gob.do/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=43239>

Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, 2017.

Merece ser tomado en cuenta que la mayoría de estas publicaciones fueron posibles gracias al convenio suscrito entre la FLACSO República Dominicana y el Fondo de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO); así como al financiamiento disponible con el *Programa para la Reforma Educativa en América Latina* (PREAL)²⁸ y a las oportunidades de colaboración técnica que este facilitaba. En República Dominicana, PREAL apoyó la constitución de una plataforma de centros asociados en la que la FLACSO ejercía roles de investigación, coordinación de diálogos, así como de enlace para conectar al país con la reflexión que se estaba desarrollando en América Latina sobre la reforma educativa.

Con los fondos de PREAL también se apalancó todo el trabajo que se hizo desde Foro Socioeducativo. Tanto EDUCA como FLACSO gestionaron fondos de PREAL y financiaron conjuntamente el desarrollo de los *informes sobre progreso educativo* que era un documento muy importante de análisis de la realidad educativa. Después se incorporaron al programa otras instituciones, pero FLACSO y EDUCA fueron las entidades pioneras.²⁹

En el marco de la implementación del PREAL también se desplegaron acciones de incidencia política con el Congreso Nacional.³⁰ Estos esfuerzos estaban orientados a influir sobre los congresistas para hacer avanzar la agenda que habían definido ellos mismos desde la Cámara de Diputados y con

la cual la FLACSO coincidía: desarrollo y profesionalización docente, aumento de la inversión pública en educación, mejora de la calidad de la educación y erradicación del analfabetismo.

Entre los espacios técnicos más importantes para la definición de políticas sociales coordinados desde el Estado en los que ha incidido la FLACSO está el Consejo Económico y Social (CES).³¹ desde el cual se concertó el Pacto Nacional por la Reforma Educativa (2014-2030).³² El Pacto fue suscrito por el más alto nivel del liderazgo político nacional, el sector empresarial, las Iglesias, academias y organizaciones de la sociedad civil en el año 2014.

Aunque en la coyuntura de la firma del pacto FLACSO formalmente no participaba en el CES en representación del sector social, sí realizó incidencia oblicua a través de Foro Socio Educativo. FLACSO sí estuvo en todos los debates previos y participó de las comisiones de trabajo, previo a la firma del Pacto. Cuando estos acuerdos se vienen a firmar, ya han transcurrido, como mínimo, dos años de trabajo previo, el cual tuvo lugar, en este caso, durante los años 2012-2014. La firma del Pacto es parte de los esfuerzos por cumplir los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo consignada en la Ley No. 1-12.³³

Entre los principales compromisos consignados en el Pacto, resaltan los siguientes:

1. Afirmación de la educación como un derecho universal al que se debe tener acceso en condiciones de equidad, en consideración de las

²⁸ Se trata de una iniciativa que articula a los gobiernos, instituciones educativas y docentes para promover reformas educativas y lograr el cumplimiento de las metas de calidad, inclusión y modernización de los sistemas educativos, en línea con el auge de las TIC y las tendencias globalizantes.

²⁹ Entrevista a Magda Pepén, excoordinadora de Foro Socioeducativo.

³⁰ Monitoreo sobre la Actuación de los/as Parlamentarios/as de la República Dominicana en Relación con los Proyectos de Educación, 2007. p. 8.

³¹ El CES es un órgano consultivo del Poder Ejecutivo que tiene como función servir de mecanismo de canalización de la participación de la sociedad civil, empresarios y trabajadores en la concertación de las políticas sociales.

³² Véase PACTONACIONALPARALAREFORMAEDUCATIVA1deabril2014.pdf (ces.gob.do)

³³ Entrevista a Magda Pepén Peguero, excoordinadora de Foro Socioeducativo.

- variaciones socioculturales y otros elementos de diferenciación existentes entre los diferentes grupos sociales, en aras del fortalecimiento de la cohesión social y el Estado de derecho.
2. Afirmación del imperativo de elevar la calidad de la educación orientada hacia el logro de aprendizajes y la construcción de una ciudadanía crítica y competente en el contexto de la globalización, a través de una financiación adecuada, un diseño curricular pertinente y la elevación de la calidad docente.
 3. Ratificación del imperativo de avanzar en el fortalecimiento y expansión de la participación de los actores de la comunidad educativa, en el diseño y veeduría social de los planes educativos.
 4. Afirmación del reconocimiento de la reforma educativa como un proceso dinámico y progresivo.

Cabe destacar, que, a la fecha, el Pacto Educativo es el único de los tres pactos consignados en la END2030 que ha podido concretarse,³⁴ definiendo reglamentos, metas, indicadores y mecanismos de monitoreo. La FLACSO se ha mantenido vigilante, demandando el seguimiento activo al cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Pacto Educativo.

Otro de los espacios de incidencia clave desde los que la FLACSO ha promovido la agenda de reformas de la política educativa, logrando contribuciones notorias es Iniciativa Dominicana por la Educación de Calidad (IDEC), mecanismo que se enfoca en el monitoreo de la eficacia de los esfuerzos por alcanzar las metas trazadas en la política educativa.

IDEC se funda en 2013 para darle seguimiento a la Política Educativa. Desarrolla informes

técnicos periódicos sobre los temas centrales de la política educativa, así como diálogos para reflexionar sobre la implementación de las políticas. En los últimos 10 años el IDEC³⁵ ha realizado contribuciones relevantes. Los esfuerzos más recientes se centran en apoyar la concertación del Plan Estratégico del Ministerio de Educación. Apoyar en esta concertación supuso un esfuerzo sostenido durante 4 años. IDEC es un espacio multi actor: participa la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD).³⁶

En cuanto a las contribuciones desde los espacios técnicos y de incidencia política coordinados desde la sociedad civil, cabe mencionar en primer plano por su relevancia, al Foro Socioeducativo y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), en cuya agenda de trabajo destacan como prioridades estratégicas el monitoreo sobre la calidad de gasto en educación, la carrera docente, el currículo escolar y la incidencia política al más alto nivel en los procesos de formulación y seguimiento al fortalecimiento de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.

Cuando se terminaban los fondos de los proyectos internacionales, nos quedábamos sin ningún espacio estructurado. Foro Socioeducativo se constituye, de este modo, como un espacio permanente de articulación de la sociedad civil. Fue fundado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), el Centro Cultural Poveda, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y FLACSO. Foro Socioeducativo se consolidó rápidamente como el primer espacio de discusión técnica, moni-

³⁴ Los otros dos pactos consignados en la END son el Pacto Eléctrico y el Pacto por la Reforma Fiscal.

³⁵ En este espacio más de trescientos expertos, representantes de la sociedad civil, del sector privado, del sector público, diferentes expertos y agencias internacionales se organizan en mesas de trabajo temáticas. Trabajan de forma voluntaria y participativa en este proceso.

³⁶ Entrevista a Cheila Valera, directora ejecutiva de la FLACSO República Dominicana.

toreo e incidencia sobre la política educativa después PREAL.³⁷

Cabe precisar que Foro Socioeducativo definió bajo la coordinación de la FLACSO, los siguientes objetivos programáticos:

1. Mantener un flujo de información sobre el presupuesto de educación que sirva de base para impulsar acciones dirigidas a mejorar la calidad del gasto, la igualdad, la inclusión, la calidad y el aprendizaje en la educación dominicana.
2. Generar información y presentar propuestas para políticas educativas priorizadas, que contribuyan para que el gobierno y actores clave cumplan su responsabilidad de garantizar el derecho a la educación como promotor de los demás derechos.

Para cumplir con estos objetivos, Foro Socioeducativo implementó durante este mismo periodo las siguientes estrategias:

- a) Monitoreo del presupuesto en educación.
- b) Participación con posicionamientos que incluyan propuestas técnicas orientadas a promover un sistema educativo altamente equitativo, inclusivo y de calidad para todos y todas.
- c) Generación de información para fortalecer el diálogo informado y contribuir a mejorar las políticas educativas priorizadas y cómo trabajan en conjunto.
- d) Sensibilización a actores clave de la sociedad civil sobre el derecho a la educación y las responsabilidades del gobierno y otros actores para el cumplimiento de este derecho.
- e) Participación en espacios nacionales de seguimiento a la educación con propuestas para mejorar la financiación, igualdad, inclusión, calidad y aprendizajes en la educación domini-

cana y la implementación de sistemas de monitoreo y seguimiento a la educación, basados en evidencias.

Las principales publicaciones desarrolladas en el marco del Foro Socioeducativo, que apoyaron el debate académico y político sobre la política educativa, fueron las siguientes:

1. Escuela y sociedad: entre la exclusión y la inclusión, 2005.
2. La formación de profesores: principales enfoques y evaluaciones de una experiencia concreta, 2005.
3. Innovación educativa: perspectiva de la investigación y el magisterio, 2005.
4. Gestión escolar, prácticas pedagógicas y calidad educativa: tendencias y estudio de casos, 2005.
5. Es ahora que la necesito. La alfabetización es un derecho, 2009.
6. Niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo en República Dominicana, 2009.
7. Inversión en educación para el desarrollo, 2012.³⁸
8. Descentralización y las transferencias de recursos a las juntas de centros educativos: Voces de actoras y actores sobre sus avances y limitaciones, 2018.³⁹
9. Plan Estratégico del MinerD, 2017-2020 y el ODS4: Avances, obstáculos y desafíos.⁴⁰
10. Guía para la veeduría social de las políticas educativas, 2019.⁴¹
11. Balance del Pacto Nacional para la Reforma Educativa a un año de su firma, 2015.⁴²
12. Estudio cualitativo sobre los centros educativos con resultados notables en las pruebas nacionales, 2005.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ <https://fundacionplenitud.org/wp-content/uploads/2021/01/CNE-INFORME-FINAL.pdf>

³⁹ https://www.intered.org/sites/default/files/boletin_20_fse_juntas Escolares.pdf

⁴⁰ https://www.intered.org/sites/default/files/boletin_21_fse_planminerD_ods4.pdf

⁴¹ <https://cepalforja.org/sistem/bvirtual/wp-content/uploads/2016/01/Guia-veeduria-social.pdf>

⁴² <http://198.199.81.162/phocadownload/doc%20trabajo%203%20-%20balance%20pacto%20educativo-final.pdf>

13. Identificación y sistematización de buenas prácticas en centros educativos con jornada extendida, 2019.
14. Monitoreo de los planes decenales de la educación desde 1992 al 2011.
15. Comportamiento presupuestario del salario del personal docente en la Educación Básica, 2008-2011.
16. Monitoreo sobre el financiamiento y la ejecución de tres políticas del Plan Decenal de Educación 2008-2018.⁴³
17. Foro Socioeducativo incide en la defensa de un Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia.⁴⁴

Desde el año 2010, Foro Socioeducativo inicia el proceso de monitoreo del presupuesto del Ministerio de Educación. Los resultados eran publicados periódicamente a través de boletines del Observatorio. Estos se presentaban a nivel nacional por regiones territoriales, con la finalidad de ampliar y democratizar el debate y promover el interés por la transparencia en la gestión de los fondos públicos destinados a financiar la educación.

Al principio, el esfuerzo de Foro se concentró mucho en la ejecución presupuestaria, pero después, a medida que nos fuimos dando cuenta de que no era suficiente, empezamos a pensar un poquito más en política educativa desde una mirada más de la calidad de ese gasto [...]. Es así como Foro llegó a formar parte del Comité de Seguimiento del Compromiso Político y Social por la Educación, el cual fue también un movimiento muy importante, porque desde ahí se posibilitó el diálogo con los candidatos a la presidencia en el año 2012, que finalmente derivó en la firma del Pacto Educativo en 2014. Antes y después, Foro continuó fortaleciendo al movi-

miento social en su demanda por el análisis de la política educativa.⁴⁵

Por otro lado, en cuanto a las demandas por el incremento de la inversión pública en educación, es preciso señalar que, antes de configurarse la Coalición por una Educación Digna y de generarse la lucha social por el 4%, la FLACSO estuvo desarrollando acciones de investigación para la incidencia política para el incremento de la inversión pública en educación. Uno de los antecedentes más notables lo constituye el estudio de *Evaluación de costos de la educación básica en la República Dominicana: Insumos para una canasta de costos mínimos para una educación de calidad*.

En esta investigación se plantea que para lograr una educación de calidad se tienen que abordar los siguientes aspectos relacionados con la gestión financiera y administrativa:

- a) Aumentar los recursos que reciben directamente las escuelas; la clave está en la descentralización del presupuesto.
- b) Cambiar la manera de asignar los recursos para las escuelas, o sea complementar la lógica de planificación vertical, con el enfoque de la planificación desde la escuela.
- c) Cambiar la distribución interna de los recursos en las escuelas, dándole mayor importancia a las actividades de supervisión docente y apoyo psicosocial a los estudiantes.

Como puede apreciarse, en las conclusiones del citado estudio, las demandas de la FLACSO y del resto de los actores especializados dentro de la sociedad civil no se limitaban a la simple solicitud del incremento de la asignación presupuestaria, sino que el planteamiento siempre ha sido mucho más complejo, partiendo de la consideración de la cuestión financiera como una condición básica sobre la cual sostener el despliegue de las estrategias

⁴³ Las tres políticas analizadas en este estudio son: 1) Escuelas con ambientes seguros y acogedores; 2) currículo actualizado y aplicado, y 3) apoyo estudiantil.

⁴⁴ Véase https://redclade.org/wp-content/uploads/Casos_Incidencia_vol_3_v7-1.pdf

⁴⁵ Entrevista a Magda Pepén Peguero, excoordinadora de Foro Socioeducativo.

destinadas a fortalecer la calidad de la educación, a través del abordaje de los desafíos sistémicos fundamentales.

Han sido igualmente clave las contribuciones de la FLACSO desde la Coalición por una Educación Digna, la cual animó un movimiento social amplio, que pudo generar el capital político necesario para la conquista en 2014 del incremento sin precedentes de la inversión para la educación en el sector público.

En el informe de sistematización de esta experiencia, se señala que el movimiento social por el 4% se articuló en torno a la demanda de cumplir con el mandato de la Ley General de Educación 66-97, según el cual se debe invertir el 16% del presupuesto nacional o el 4% del producto interno bruto (PIB) en la educación pública preuniversitaria.⁴⁶

Yo recuerdo nuestra participación en el *Lunes Amarillo*. Fue la manifestación más emblemática y de mayor impacto mediático del movimiento. Pero, por otro lado, los boletines del Observatorio producían argumentos a favor de la lucha por el 4%. Eran estrategias que se complementaban. En un primer momento el observatorio se centró en el monitoreo del cumplimiento de la planificación presupuestaria del MINERD y estos análisis se compartían con el Congreso, con la Cámara de Diputados y otros actores. Estos debates, basados en evidencia, mantuvieron animado y documentado al movimiento social que se estructuró en torno a la demanda del 4% para la educación.⁴⁷

Los aprendizajes del proceso de lucha alrededor de la demanda del 4%, fueron resumidos en el citado informe de sistematización. Según este documento, las lecciones claves extraídas de esta experiencia son:

1. Organizar el trabajo en comisiones garantizó espacio para actores de todos los perfiles. “Esta práctica redundó” en un trabajo sistemático que permitió el uso eficiente de los pocos recursos disponibles y una activa participación de los actores directamente involucrados”.
2. Importancia estratégica de construir cuidadosamente el proceso de toma de decisiones en la conducción del movimiento, privilegiando la búsqueda de consensos en aras de fortalecer la legitimidad de las demandas.
3. Importancia de la creatividad y la gestión de lo simbólico, como estrategia eficaz para atraer, generar identidad y sentido de pertenencia a la causa.
4. Para que el movimiento social tenga éxito en sus reivindicaciones “debe contar con una planificación cuya calidad sea reflejada en la coherencia y complementariedad de las estrategias.
5. Luego del desgaste de tácticas de lucha social basadas en la beligerancia, las acciones pacíficas y lúdicas favorecen el acercamiento de sectores y actores más conservadores.
6. La proyección mediática de las acciones de incidencia es una estrategia idónea para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos.

Las tácticas puestas en práctica por el movimiento del 4% suponen una validación de las metodologías de educación popular para la incidencia política promovidas desde el Centro Pedro Francisco Bonó, el Centro Cultural Poveda y Foro Socioeducativo. Por ejemplo, en 2015 se publicó un manual de veeduría cuyo desarrollo había iniciado con la coordinación de EDUCA. Acción Empresarial por la Calidad en la Educación. Su importancia derivó del hecho de que parte de la ciudadanía estaba preocupada por quién iba a controlar el uso de los fondos del 4% del PIB para la educación.

Sobre la pertinencia de la preocupación por la transparencia y calidad del gasto, corresponde mencionar

⁴⁶ Véase Olaya Dotel (2005). Una campaña que devino en movimiento social y que impactó en la política educativa. Sistematización de la experiencia de la Coalición Educación Digna (CED) por el cumplimiento de la Ley General de Educación. p. 11.

⁴⁷ Entrevista a Magda Pepén Peguero, excoordinadora de Foro Socioeducativo.

los principales hallazgos de la evaluación acerca de la calidad de la inversión en educación desarrollada por EDUCA. Acción Empresarial por la Calidad en la Educación.⁴⁸ Para esta evaluación fueron consideradas las dimensiones de relevancia, pertinencia, eficacia, eficiencia, transparencia, equidad y sostenibilidad del gasto, arribando los autores a las siguientes conclusiones:

- 1) La mayor parte del gasto educativo tiene correspondencia con los lineamientos de la política educativa. Sin embargo, hay oportunidades para una mejor redistribución. En particular, se observa un aumento en la remuneración no docente, la cual se espera sea un gasto que tienda a la baja en la medida que el sistema educativo se hace más eficiente.
- 2) Si bien el MinerD ha demostrado capacidad de ejecución financiera, superior al 95%, los recursos ejecutados no siempre presentan una correspondencia con lo planificado. A pesar de que algunas cuentas se ejecutan con eficacia, se identificaron debilidades en materia de planeación del gasto en los distintos instrumentos de planificación y control, tales como el presupuesto, la programación de infraestructura y los planes operativos anuales.
- 3) Prevalencia de contratación de recursos humanos, bienes y servicios a precios competitivos.
- 4) El financiamiento estandarizado de la operatividad de los centros educativos no toma en cuenta las necesidades y particularidades de cada centro, lo que genera inequidad.
- 5) Se estima que, de continuar la tendencia actual con el gasto personal, esta última representaría, en 2019, el 99% del presupuesto del MinerD, mientras que, para el año 2025, el gasto en pensiones y jubilaciones alcanzaría un tercio del presupuesto educativo total.

Para concluir con las contribuciones de la FLACSO a la política educativa, hay que mencionar las principales publicaciones desarrolladas en el marco de la experiencia de la lucha por el 4% del PIB para la educación:

1. Macrovisión del presupuesto de la educación preuniversitaria 2013: consideraciones sobre las prioridades presupuestarias de la asignación del 4% del PIB.
2. Comportamiento con indicadores de resultados educativos y monitoreo a la ejecución presupuestaria del MinerD (primer semestre del año 2016).
3. Monitoreo de ejecución presupuestaria del MinerD en 2015 y perfil del presupuesto del 2016.
4. Una campaña que devino en movimiento social y que impactó en la política educativa.
5. Sistematización de la experiencia de la Coalición Educación Digna (CED) por el cumplimiento de la Ley General de Educación, 2005.

En el transcurso de los análisis de este capítulo se ha evidenciado la trayectoria de la FLACSO en República Dominicana como un actor clave en el devenir de las formulaciones de la política educativa, desde de los inicios de los debates sobre la necesidad de introducir reformas a mediados de la década de los noventa, pasando por la adopción del primer plan decenal de educación, la reforma de la Ley General de Educación, la reforma curricular, el incremento de la financiación a la educación en el orden del 4% del PIB y la política de formación docente,⁴⁹ hasta la adopción de la Ley 342-22 que establece el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia.

Dando continuidad a esta trayectoria, la FLACSO actualmente forma parte de la comisión responsa-

⁴⁸ Evaluación del gasto educativo en la República Dominicana. Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%, 2016.

⁴⁹ Nota: La formulación de la política de formación docente conllevó dos años de trabajo técnico, siendo aprobada finalmente a principios del 2023. La FLACSO estuvo aportando en la discusión técnica sobre los enfoques de la reforma, en la definición de los lineamientos generales, construcción del plan de acción y formando parte de varias subcomisiones que permitieron viabilizar los consensos técnicos y políticos necesarios para la adopción de la política.

ble de trabajar en la revisión y actualización de la Ley General de Educación No. 66-97,⁵⁰ y su directora ejecutiva forma parte de la comisión de asesores del actual ministro de Educación.

Queda de manifiesto la necesidad de realizar una sistematización más amplia, que recoja con mayor profundidad toda la riqueza de la experiencia en materia de investigación académica e incidencia sobre las políticas educativas desplegadas por la FLACSO en República Dominicana. Por otro lado, se evidencia la necesidad de afianzar los programas de educación y de niñez, para consolidar a la FLACSO en República Dominicana como espacio académico de referencia en la producción de conocimiento e innovación, formación, debate técnico e incidencia política.

A manera de conclusión se puede afirmar que uno de los impactos más significativos de todos estos procesos de investigación, debate académico e incidencia, es que todos los actores de la comunidad educativa tienen una comprensión compartida sobre cuáles son los desafíos pendientes de superar en el largo camino a recorrer por el fortalecimiento de la calidad de la educación; de tal manera que los estudiantes alcancen los resultados de aprendizajes esperados y que con este bagaje puedan superar las dinámicas estructurales que están ampliando la brecha de la desigualdad en América Latina.

Referencias

- Amargós, O., y Pepén Peguero, M. (2020). Educación secundaria y la desigualdad social en República Dominicana. (2020). *I Informe Regional del Sistema FLACSO sobre el estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe: Aportes para una mirada regional* (pp. 139-159). FLACSO.
- Andújar, C., y Vincent, M. (2018). *La educación dominicana al 2021: reflexiones, planteamientos y experiencias*. OEI. <https://siteal.iiep.unesco.org/investigacion/2136/educacion-dominicana-al-2021-reflexiones-planteamientos-experiencias>
- Constitución de la República Dominicana (Const). Votada y proclamada por la Asamblea Nacional el 13 de junio de 2015. *Gaceta Oficial No. 10805* del 10 de julio de 2015. Presidencia de la República Dominicana. <https://presidencia.gob.do/sites/default/files/statics/transparencia/base-legal/Constitucion-de-la-Republica-Dominicana-2015-actualizada.pdf>
- Consejo Económico y Social. (2014). *Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)*. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/541/pacto-nacional-reforma-educativa-republica-dominicana-2014-2030>
- Corts, M., Ávila, A., Calderón, M., y Montero, A. (1996). *Historia de la educación: Cuestiones previas y perspectivas actuales*. Universidad de Sevilla-Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=679512>
- Curiel, C., Vásquez, J., Then, C., y Martínez, F. (2020). *Evaluación del Plan Decenal de Educación 2008-2018*. Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). <https://ideice.gob.do/descargas.php?ruta=cGRmL3B1YmxpY2F0aW9ucy8=&nombre=MjAyMDEyMDgwOTIyMjcucGRm&descarga=Evaluaci%C3%B3n%20del%20Plan%20Decenal%20de%20Educaci%C3%B3n%202008-2018&return=20201208092227>
- Dotel, O., Lafontaine, A., y Melgen, L. (2015). *Una campaña que devino en movimiento social y que impactó en la política educativa. Sistematización de la experiencia de la Coalición Educación Digna (CED) por el cumplimiento de la Ley General de Educación*. Foro Socioeducativo.
- EDUCA. Acción Empresarial por la Educación (2016). *Calidad del gasto educativo en la República Dominicana*

⁵⁰ La FLACSO ha presentado, en las mesas de trabajo, propuestas técnicas que giran en torno a la necesidad de la actualización del currículo con el reforzamiento de los enfoques de construcción de ciudadanía, cultura de paz y enfoque de derechos humanos; así como en relación a la necesidad de fortalecer los mecanismos de veeduría social y rendición de cuentas como garantías de transparencia en la gestión educativa.

- nicana. *Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%*. <https://siteal.iiep.unesco.org/investigacion/2652/calidad-gasto-educativo-republica-dominicana>
- Enríquez, F. (Coord.). (2023). *Aportes de la FLACSO a las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe*. Secretaría General de la FLACSO. <https://www.flacso.org/node/511>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2007). *Informe narrativo y financiero 2006*. Flacso República Dominicana. PREAL. [Documento en Word].
- Fiallo, J. (2003). La doble tanda: efectos, límites y propuestas. Oficina de la UNESCO en Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137470/PDF/137470spao.pdf.multi>
- González, J., Galindo, N., Galindo, J., y Gold, M. (2004). *Los paradigmas de la calidad educativa. De la autoevaluación a la acreditación*. Unión de Universidades de América Latina (UDUAL)/Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)/Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO. <https://www.colmayor.edu.co/wp-content/uploads/2019/08/paradigma-calidad-educativa.pdf>
- González, S. (2003). *¿Cómo mejorar el desempeño docente?* Oficina de la UNESCO en Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137469/PDF/137469spao.pdf.multi>
- Guerrero, T. M. (2020). *Estudio diagnóstico para una estrategia de reducción de embarazos y uniones tempranas en adolescentes de contextos socioeconómicos de alto riesgo a través de la promoción de planes de vida*. Departamento de Investigación, Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE).
- Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). (2018). Brechas en los logros de aprendizajes: una identificación de variables que podrían esclarecer las diferencias en las calificaciones de pruebas nacionales. *Informe de Política Educativa*. <https://ideice.gob.do/transparencia/publicaciones>
- Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). (2019). La carrera docente en República Dominicana: formación inicial e ingreso. *Informe de Política Educativa*, No. 14. <https://ideice.gob.do/descargas.php?ruta=cGRmL3B1YmxpY2F0aW9ucy8=&nombre=MjAyMDAxMTQxNTQxMzEucGRm&descarga=La%20carrera%20docente%20en%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana:%20formaci%C3%B3n%20inicial%20e%20ingreso&return=transparencia/publicaciones>
- Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). (2020). Consideraciones para el análisis de la inversión en políticas de la primera infancia en la República Dominicana. Serie de informes sobre políticas de primera infancia, informe #2. *Informe de Política Educativa*. <https://ideice.gob.do/documentacion/politica-educativa>
- Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). (2020). Sistema Educativo Dominicano: perfil de la educación inicial, primaria y secundaria. *Informe de Política Educativa*, No. 18. <https://ideice.gob.do/documentacion/politica-educativa>
- Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). (2020) ¿Se relacionan los resultados de los docentes en la Evaluación de Desempeño Docente con el desempeño académico de sus estudiantes?: Evidencias del Primer Ciclo de la Educación Primaria. *Informe de Política Educativa*, No. 16. <https://ideice.gob.do/documentacion/politica-educativa>
- Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). *Informe anual de seguimiento y monitoreo año 2022*. Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC). <https://idec.edu.do/uploads/publicaciones/informe-general-idec-2022-web.pdf>
- LEY 66-97 Ley General de Educación. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_repdom_sc_anexo_7_sp.pdf

- Lima, D. de (2003). *Efectos de la NO repitencia en 1o. y 2o. grado*. Oficina de la UNESCO en Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <https://biblioteca.isfodosu.edu.do/opac-tmpl/files/tc/17303-SEEC-CuadernosdeeducacionbasicaparatodosEfectosdelaNOrepitenciaenprimerysegundogrado.pdf>
- Liz, R., y Ogando, E. (2003). *Análisis económico de la educación en la República Dominicana*. Oficina de la UNESCO en Santo Domingo/Secretaría de Estado de Educación/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana. <https://biblioteca.isfodosu.edu.do/opac-tmpl/files/tc/13661-AnalisisEconomicodelaeducacionenlaRepublicaDominicana.pdf>
- Lizardo, J. (2009). *Evaluación de costos de la educación básica en la República Dominicana: Insumos para una canasta de costos mínimos para una educación de calidad*. Proyecto EDUCA/FLACSO/PUC-MM-CIEDHUMANO. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB625.pdf
- Madera, I. (2005). *Un nuevo paradigma educativo: La internacionalización del currículum en la era global*. https://repositorio.unapec.edu.do/bitstream/123456789/298/1/Un%20Nuevo%20Paradigma%20Educativo_Madera%202005.pdf
- Marichal, G., Morales, D., y Reyes, Y. (2021). *Desigualdades en logros de aprendizajes en República Dominicana: una perspectiva socioeconómica*. Nota de Gestión y Política Educativa, No. 3, Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE).
- Matías, C. (2003). *Nuevas tecnologías y desempeño educativo: realidades e ilusiones*. Oficina de la UNESCO en Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana. <https://biblioteca.isfodosu.edu.do/opac-tmpl/files/tc/ZZZNuevasTecnologiasDesempenoEducativoRealidadesIlusiones.pdf>
- Ministerio de Educación (2021). *Plan estratégico del Ministerio de Educación, 2021-2024*. <https://www.ministeriodeeducacion.gob.do/transparencia/media/plan-estrategico-institucional-pei/planificacion-estrategica-institucional/toJ-rrf-plan-estrategico-2021-2024-peipdfpdf.pdf>
- Ministerio de Educación (2022). *Anuario de indicadores educativos. Año lectivo 2020-2021*. <https://www.ministeriodeeducacion.gob.do/docs/oficina-nacional-de-planificacion-y-desarrollo-educativo/2fpr-anuario-de-indicadores-educativos-ano-lectivo-2020-2021pdf.pdf>
- Ministerio de Educación. (2023). En tres años el MinerD logró recuperar la población estudiantil que abandonó las aulas durante la pandemia. <https://ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/noticias/en-tres-anos-el-minerd-logro-recuperar-la-poblacion-estudiantil-que-abandono-las-aulas-durante-la-pandemia>
- Ministerio de Educación. (2023). Listado de centros educativos. *Portal de Transparencia*. <https://ministeriodeeducacion.gob.do/transparencia/listado-de-centros-educativos/listados>
- Ministerio de Educación. (2023). *Relación de centros activos en 2020-2021. Datos preliminares registrados en el SIGERD al 12-05-2021*.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012). *Ley 1-12. Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. https://www.intec.edu.do/downloads/documents/institucionales/marco-legal/Ley_1-12_LEY_ORGANICA_DE_LA ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_DESARROLLO.pdf
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2014). *Decreto 134-14. Reglamento Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. <https://www.transparenciafiscal.gob.do/documents/20127/53350/Decreto+134-14+Estrategia+Nacional+de+Desarrollo+2030.pdf/6469dc4b-1f2f-ff79-5cc8-9f613e4a8ccc>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). (2021). *Dominicana en cifras 2021*. <https://www.one.gob.do/publicaciones/2021/dominicana-en-cifras-2021/>
- Pinkasz, D., y Núñez, P. (2020). *I Informe Regional del Sistema FLACSO. Estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe: aportes para una mirada regional*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/I-Informe-Regional-FLACSO.pdf>

- Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (RLEE). (2020). *La reconfiguración de la educación escolarizada*. <https://www.redalyc.org/journal/270/27063237030/html/>
- Santelises, A. (2003). *Descentralización educativa y autonomía escolar en la gestión educativa dominicana: ¿Desafío posible?* Oficina de la UNESCO en Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137466/PDF/137466spao.pdf.multi>
- Secretaría de Estado de Educación (SEE). *Plan Decenal de Educación 2008-2018. Un instrumento de trabajo en procura de la excelencia educativa*. <https://www.ministeriodeeducacion.gob.do/docs/plan-estrategico/plan-decenal.pdf>
- Silva, L., y Martín, J. (2019). *La gestión social del conocimiento: teoría, prácticas y aprendizajes*. Fundación Promigas. <https://cepalforja.org/sistema/bvirtual/?p=1813>
- Tedesco, J. C. (2023). *Los pilares de la educación del futuro*. <https://www.uoc.edu/dt/20367/20367.pdf>
- Tedesco, J., Nassif, R., y Rama, G. (1984). *El sistema educativo en América Latina*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0bd47bea-7f63-459a-bf02-9e41e1010667/content>
- Tejeda Varela, H. (2023). *Informe de evaluación de impacto a la segunda fase del Programa estrategias prácticas e innovadoras para familias nuevas, integradas y activas (Epifanía)*. Dirección de Evaluación e Investigación (DEI), Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE). <https://acortar.link/yCRbRa>
- Trejo, J. H., y Jiménez, E. (2019). *Políticas educativas en América Latina: notas para la educación en el siglo XXI*. <https://core.ac.uk/download/pdf/211977152.pdf>
- Vargas, T. (2003). *Escuelas multigrados: ¿cómo funcionan? Reflexión a partir de la experiencia evaluativa del proyecto Escuelas Multigrado Innovadas*. Oficina de la UNESCO en Santo Domingo/Secretaría de Estado de Educación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137497/PDF/137497spao.pdf.multi>
- Ziffer, A. (2007). *Monitoreo sobre la actuación de los/as parlamentarios/as de la República Dominicana en relación a los proyectos de educación*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana.

Capítulo 11

Policrisis y el rol de las ciencias sociales en las políticas públicas desde la periferia: ¿modernización, actualización, innovación u otra cosa? Paraguay

Gustavo Setrini y Patricia Lima

Introducción

Históricamente, las ciencias sociales han jugado un rol clave en el estudio, formulación y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, la convergencia de una serie de crisis económicas, ambientales, sanitarias, sociales y políticas, denominadas por algunos analistas “policrisis” (Tooze, 2022), interpela a la academia y a las ciencias sociales sobre cómo renovar su relevancia en una época de grandes transformaciones, especialmente porque las crisis amenazan no solamente las bases materiales de la vida o reproducción social, sino también a la legitimidad y eficacia de las estructuras estatales y sistemas de gobernanza, así como a la legitimidad de las epistemologías científicas e instituciones académicas que incidieron en la construcción de políticas públicas criticadas como inadecuadas frente a las crisis actuales.

¿Qué rol es deseable y factible para las ciencias sociales en el debate, diseño y propuesta de políticas públicas en la coyuntura actual? Concretamente, ¿qué estructuras, relaciones y procesos académicos se pueden adoptar para enfrentar las crisis?

El caso de Paraguay, por sus particularidades históricas, nos puede enseñar sobre el rol posible para las ciencias sociales desde la periferia del capitalismo y la geopolítica en un momento que obliga abrazar el cambio.

El problema de las políticas públicas y las ciencias sociales en Paraguay

A pesar de su estatus como país de ingreso mediano alto y una tasa de crecimiento económico anual de 3.7% en promedio durante casi dos décadas (Banco Mundial, 2022), Paraguay enfrenta un conjunto de desafíos entrelazados a su desarrollo económico y social. La desigualdad en el acceso a estándares básicos de calidad de vida representa una de las características más persistentes de la sociedad en Paraguay.

Al igual que en los demás países de América Latina, Paraguay se caracteriza por una elevada concentración espacial de la población y la actividad económica, con el 63% viviendo en zonas urbanas, en un proceso de urbanización que se ha acelerado en los últimos 20 años (Instituto Nacional de Estadística, 2022b), coincidente con la expansión de un modelo agroexportador, centrado en la soja, trigo y arroz, que reduce el espacio de las unidades de agricultura familiar. Este modelo, respaldado sobre todo por un régimen impositivo que no grava impuestos sobre exportaciones agrícolas y recauda menos del 10% del PIB en total, ha sostenido altos niveles de inequidad de ingreso y de riqueza, especialmente en las áreas rurales, entre otros patrones económicos y sociales típicos del desarrollo capitalista dependiente en sociedades periféricas del sistema mundo.

La desigualdad en el ingreso, medida a través de un coeficiente de Gini de 0.42, a nivel urbano, y de 0.48, en áreas rurales (Instituto Nacional de Estadística, 2023b), muestra pocos cambios desde las primeras mediciones en 1997. En el transcurso de estos 25 años se ha venido reduciendo a un ritmo lento, hasta que los efectos de la pandemia por el covid-19 revirtieron los avances desde 2019. En promedio, el 10% de los hogares más ricos tienen un ingreso 7 veces superior al 10% de los hogares más pobres (Instituto Nacional de Estadística, 2023). Sin embargo, este dato no expresa la probablemente mucho más pronunciada desigualdad dentro del 10% o el 1% más rico del país. Con un coeficiente de Gini territorial de 0.93, Paraguay tiene la desigualdad de tierras más alta del mundo (Izá Pereira, 2018).

Las desigualdades en términos no monetarios son aún más notorias. En 2021, el 20.8% de la población estaba en condición de pobreza multidimensional, con notorias diferencias geográficas, dado que el 13.3% de la población urbana y el 44.6% de la población rural no lograban satisfacer sus necesidades básicas de trabajo, seguridad social, vivienda, servicios, salud, ambiente y educación (Instituto Nacional de Estadística, 2023a). Esta forma de medición de pobreza se refiere a privaciones no directamente relacionadas a los ingresos monetarios, pero que se materializan de otras formas, tales como falta de aporte a una caja jubilatoria, falta de servicios para eliminación de basura, escolarización atrasada, uso de carbón o leña para cocinar, falta de acceso a saneamiento básico o servicios de salud. Son carencias que están altamente asociadas al desarrollo y universalización de políticas públicas.

Aproximadamente la mitad (46%) de las personas categorizadas como pobres multidimensionales en Paraguay no son pobres monetarios (Instituto Nacional de Estadística, 2023a), es decir, sus ingresos alcanzan para satisfacer una canasta básica de alimentos y bienes, pero aun así no tiene garantizado el acceso a servicios mínimos para un estándar de vida digna. En gran medida, esta realidad se resu-

me en una tasa de empleo informal de 69.7% que deja a la mayoría de la población expuesta a riesgos económicos y sociales, como la pérdida de empleo e ingreso, la enfermedad y discapacidad, y la pobreza en la niñez y en la vejez. Representa el nivel de informalidad más alto de la región de América Latina, donde el promedio es del 57% (Organización Internacional del Trabajo, 2023).

En torno a estas problemáticas, en la última década emergió una agenda de planificación estatal estratégica enfocada en distintos ámbitos de las políticas públicas, como por ejemplo el desarrollo del Sistema de Protección Social y su aplicación territorial, la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo, la Estrategia Nacional de Innovación, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, y el diseño de la Política Nacional de Cuidado, entre otros.

Muchos de estos ejercicios de planificación, impulsados principalmente con financiamiento de la cooperación internacional y el trabajo de consultores independientes, lograron identificar las necesidades de la población, las debilidades de los servicios y políticas públicas y acciones concretas para mejorarlas, incluyendo reformas institucionales. Sin embargo, la aplicación de estos planes es demasiado parcial, lenta y accidentada para lograr sus objetivos, en gran medida porque emergen en la encrucijada del fuerte legado autoritario-clientelar de la historia política paraguaya y la llegada tardía de una agenda de reforma neoliberal, representada por los gobiernos de Horacio Cartes (2013-2018) y Santiago Peña (2023-2028), que plantean a nivel general la permanente austeridad presupuestaria y la adopción muy tardía de herramientas de gestión como el presupuesto por resultados, derivadas del *new public management* que tuvo su auge en la década de 1990 en el resto del mundo y la región latinoamericana (Arellano *et al.*, 2000; da Cunha Rezende, 2008; McCourt, 2008; Ramió y Salvador, 2008).

La falta de recursos presupuestarios y humanos adecuados y la poca voluntad política para desa-

rollar capacidades estatales para renovar las políticas públicas e invertir en el bien común contrastan con la urgencia sentida en Paraguay por los efectos del cambio climático, múltiples crisis sanitarias, los costos elevados del cuidado y de la reproducción social, la dificultad de conseguir empleo estable y seguro y los altísimos niveles de desconfianza en las instituciones políticas y estatales. Estas realidades se manifiestan en un descenso súbito e inesperado en la tasa de crecimiento de la población paraguaya identificado en el censo del 2022, causado principalmente por la migración internacional de mujeres en edad reproductiva y el descenso de la tasa de fecundidad dentro del país (Instituto Nacional de Estadística, 2023c).

Al mismo tiempo, estas crisis paraguayas están vinculadas dialécticamente a las crisis que atraviesa el régimen neoliberal a nivel mundial en las cuales se observan los siguientes elementos: 1) los crecientes costos de la reproducción social en el contexto de creciente desigualdad económica y los efectos acumulados del cambio climático y destrucción ambiental; 2) la dificultad de financiar los sistemas de protección social que emergieron en el siglo XX en un ambiente de reducido crecimiento económico e imposibilidad política de aumentar la recaudación fiscal; 3) el agotamiento de los mecanismos de liberalización financiera utilizados para sostener las bajas tasas de interés que permitieron, primero, la expansión de los déficits públicos y, luego, el consumo privado financiado por deuda, y 4) la dificultad de los sistemas electorales actuales de construir y mantener mayorías que sustenten políticamente a gobiernos capaces de asumir los enormes desafíos de desarrollo sustentable bajo las condiciones contemporáneas.

Wolfgang Streek (2014) —mucho antes del estallido de la combinación de crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia del covid-19 y la subsecuente renovación de disputa geopolítica entre Estados Unidos, Rusia y China— resumió esta evolución de factores como la crisis definitiva del modelo político y económico que permitió

compatibilizar el capitalismo y la democracia durante el siglo XX (Streek, 2014).

Las acciones necesarias para resolver estas crisis van mucho más allá del posible rol de la academia. Pero aportar desde esta hacia la exitosa navegación de las amenazas existenciales que confrontan a la sociedad demanda pensar nuevas instituciones que articulan y vinculan la generación de conocimiento crítico, la aplicación de este conocimiento al diseño de políticas públicas, y la formación de nuevos profesionales con nuevas capacidades y subjetividades con potencial de apoyar procesos de cambio estructural en la sociedad.

Sin embargo, en Paraguay, el bajo desarrollo de la academia en general, y de las ciencias sociales en particular, conduce a una escasez de datos básicos y análisis empírico, a un debate mediático y público sesgado por intereses estrechos, a la toma de decisiones políticas sin evidencia y al desarrollo de políticas públicas sin evaluaciones de impacto. En 2021, Paraguay registró solo 19 documentos de ciencias sociales citables en la plataforma Scimago, comparado con 248 producidos por Uruguay, un país con menos de la mitad de la población paraguaya (*SJR-International Science Ranking*, 2023). El aporte de las instituciones y los investigadores académicos en el debate y formación de políticas públicas es marginal y generalmente incapaz de incidir desde un lugar independiente y crítico, y la baja producción científica pone al país y a su academia en un lugar de dependencia internacional para la producción de conocimiento y sus propios procesos de cambio.

Por un lado, Paraguay requiere instituciones que impulsen la actualización de las ciencias sociales y de la formulación de políticas públicas mediante la construcción de estructuras similares a las que emergieron en otros países durante el siglo XX. Por otro, estas instituciones deberían evitar reproducir las estructuras y políticas que contribuyeron a las crisis que atravesamos actualmente. Deberían ser capaces de proponer formas de hacer ciencias sociales y análisis de políticas que apoyen una ruptu-

ra radical con los sistemas sociales, políticos y económicos que nos han llevado al borde del abismo, identificando rápidamente las bases institucionales, intelectuales y políticas más firmes que podemos rescatar del pasado y descubriendo los diseños institucionales y políticos necesarios para construir nuestro mejor futuro posible.

Las ciencias sociales y las políticas públicas: las limitaciones de dos tradiciones y un campo profesional que “piensan” las políticas

Los antecedentes de las disciplinas modernas de las ciencias sociales emergen en el siglo XVIII como parte del proyecto de la Ilustración y el positivismo. La difusión y el crecimiento de las ciencias sociales más allá de los centros de hegemonía económica y cultural global en Europa y Norteamérica y en las tremendamente diversas geografías sociales de los periféricos y anteriormente colonizados territorios de Asia, África y América Latina naturalmente multiplicaron el número de perspectivas y prácticas llamadas ciencias sociales (De Sierra *et al.*, 2007; Reiter, 2021). En parte por esto, la epistemología de las ciencias sociales pospositivistas contemporáneas enfatiza la construcción social del conocimiento y su contingencia relativa a las subjetividades científicas que surgen en formaciones sociales particulares e históricamente concretas.

Aunque gran parte de las ciencias sociales hayan soltado sus pretensiones de descubrir leyes universales que gobiernan la sociedad, la economía y la política, la preocupación de las disciplinas tradicionales sigue siendo el estudio de estas distintas esferas a través de agendas teóricas, empíricas y metodológicas distintivas, relativamente estables y coherentes dentro de cada disciplina.

Una variedad de instituciones científicas —especialmente el departamento académico y el sistema de escalafonamiento, las publicaciones científicas y las asociaciones profesionales académicas— regulan y mantienen la coherencia disciplinaria necesaria para el debate y la acumulación de conoci-

tos dentro de lo que se acepta ampliamente como métodos basados en evidencia científica. La rigidez y exclusividad de estas instituciones ha expuesto a las ciencias sociales en diversos momentos a críticas de ser una torre de marfil elitista, excesivamente insular y lenta para brindar soluciones prácticas a los apremiantes problemas contemporáneos que enfrenta la sociedad (Demers, 2011; Weiss, 1983).

En cambio, las ciencias sociales aplicadas se desarrollaron paralelamente a las disciplinas tradicionales, específicamente ligadas a la creciente demanda de formar y certificar profesionales para la administración y gestión de organizaciones públicas y privadas de rápido crecimiento en el siglo XX, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Las escuelas de políticas públicas, administración pública y administración de empresas que crecieron para responder a esta demanda pretendían ofrecer formación en “gestión” o “gerenciamiento científico”, presuntamente construida a partir del conocimiento y los principios teóricos desarrollados por las ciencias sociales y del comportamiento, así como por el conocimiento práctico y empírico de profesionales experimentados en la gestión pública y privada.

La relación mucho más directa entre las escuelas de políticas públicas y de negocios y las organizaciones de los sectores público y privado les permitió producir y difundir con éxito ideas y herramientas que respondieron a las necesidades y demandas inmediatas de estos sectores en crecimiento. Sin embargo, las herramientas popularizadas por estas instituciones, como el análisis de costo-beneficio y la remuneración por desempeño —lejos de ser científicas, objetivamente racionales o políticamente neutrales—, a menudo proponen implícita o explícitamente la eficiencia del mercado como el principio normativo a ser adoptado por los administradores públicos como estándar de justicia social y distributiva, y proponen la competencia de mercado como el principal mecanismo para promover la eficiencia y la mejora del desempeño dentro de las organizaciones (Cairney, 2016, 2021; Dougherty y Natow, 2019; Perez Mora, 2019).

Chetkovich y Kirp (2001), al evaluar el contenido normativo de los estudios de caso más populares utilizados por la Escuela de Gobierno Kennedy de Harvard para capacitar a funcionarios públicos de alto nivel, descubrieron que pintan una imagen del mundo de las políticas como un “dominio de protagonistas solitarios de alto nivel, acosados por fuerzas políticas hostiles.” Los autores observan que, en la visión promocionada por estos casos de estudio, “la resolución colaborativa de problemas es rara, los actores de base [*street-level actors*] son insignificantes y los contextos históricos, sociales e institucionales de mínima importancia.” (Chetkovich y Kirp, 2001).

Al producir generaciones de gerentes públicos y privados y una legión de consultores independientes convencidos de la superioridad de estas herramientas y de la racionalidad individual, las escuelas y paradigmas de políticas públicas se implicaron profundamente en la construcción del ahora existente orden neoliberal que resulta incapaz de responder al conjunto de crisis anidadas que ha creado. En contraste con el aislamiento de las disciplinas académicas tradicionales, el arraigo de las ciencias sociales aplicadas dentro de las estructuras de gobernanza pública y privada conlleva una pérdida importante de distancia crítica.

En Paraguay, y en contraste con esta historia, el crecimiento y la profesionalización de la función pública se han visto muy limitados por la construcción histórica de un Estado autoritario y clientelar que ha utilizado el empleo público como principal recompensa por la lealtad política al Partido Colorado, permitiendo a la vez que el Estado establezca la afiliación partidaria y el apoyo político como condiciones para el acceso a los servicios y beneficios públicos (Setrini, 2011).

En este contexto, la limitada demanda de formación universitaria de funcionarios públicos o la aspiración a títulos y certificados con fines meramente de retribución salarial —combinada con el cierre y censura política de departamentos de ciencias sociales durante la dictadura y con la muy limita-

da inversión financiera en la educación superior y su énfasis credencialista en el periodo posdictatorial— ha significado que ni las disciplinas tradicionales de ciencias sociales ni las escuelas de políticas públicas y estudios sociales aplicados se han desarrollado o institucionalizado en Paraguay como fuente de conocimiento y capacitación para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

A pesar de ciertos intentos de establecer líneas programáticas estratégicas, las direcciones de planificación dentro de las instituciones públicas no tienen el suficiente respaldo político-administrativo para impulsar cambios sustanciales fundamentados en diagnósticos sólidos y lidian con estructuras ultrafragmentadas y con una superposición de funciones, marcadas por improntas personalistas del gobierno de turno, asegurando la ineficiencia de las acciones. En contrapartida, la mayor parte del conocimiento o análisis académico y aplicado se produce por consultores independientes, organizaciones no gubernamentales locales o empresas privadas contratadas a corto plazo por agencias internacionales de desarrollo, gubernamentales e intergubernamentales.

Por diseño, este tipo de contratos deben adjudicarse sobre la base de la competencia del mercado y buscar la mejor relación calidad-precio. Así, el precio se convierte en una métrica muy importante para determinar qué equipo o propuesta ganará un contrato para la investigación de base, el diseño, la implementación o la evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, dada la debilidad de la función pública en Paraguay, este mecanismo está plagado de profundas asimetrías de poder y de información. Los agentes contratantes, en este caso administradores empleados en organizaciones financieras, a menudo carecen de la formación y la experiencia para evaluar los méritos de las propuestas y la calidad de los productos de conocimiento producidos a través de la consultoría. En cambio, se centran en la eficiencia de la administración de los fondos y el cumplimiento de las normas burocráticas relaciona-

das con la documentación y la presentación de informes. En este escenario, los consultores, cuya subsistencia material depende de la obtención de un flujo constante de contratos, tienen incentivos para optimizar sus costos y producir documentos y servicios que cumplan solo con estos requisitos formales.

El lugar central de la consultoría independiente en las carreras y el sustento material de los investigadores sociales en Paraguay asegura que estén involucrados e integrados en los procesos de formulación de políticas públicas. Sin embargo, la falta de autonomía de los investigadores en estos procesos significa que la consultoría representa un pobre sustituto de los tipos de análisis de políticas producidos por instituciones académicas con métodos científicos. Los proyectos de consultoría que dominan las carreras de los investigadores tampoco pueden apoyar un proceso de debate teórico y empírico comunitario necesario para la acumulación de conocimiento disciplinario.

El Sistema de Protección Social como ejemplo de las limitaciones en la formulación de políticas públicas en Paraguay

El limitado alcance en la implementación de la propuesta del Sistema de Protección Social en Paraguay grafica los obstáculos para la construcción de políticas públicas que emergen de este cruce de intereses entre tres actores: un Estado sin competencia técnica y capacidad fiscal que sostiene su legitimidad política sobre una base clientelar; una cooperación internacional que enfrenta la actual policrisis con herramientas neoliberales, y una oferta de consultores privados que funcionan como una fuerza laboral flexible para cubrir las necesidades formales de los otros dos actores sin autoridad para realizar cuestionamientos o lecturas críticas. En esta estructura de formulación de políticas públicas, no existen incentivos para proponer medidas apuntadas a la transformación estructural o reformas de políticas para

atender las necesidades de una población carente de servicios públicos. La tendencia es la propuesta e implementación de innovaciones de gestión que son necesarias, pero con limitada incidencia en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos.

El Sistema de Protección Social ¡Vamos! fue lanzado en septiembre de 2018, y su desarrollo se mantuvo vigente hasta mediados de 2023 con el apoyo técnico y financiero de diversos organismos de cooperación internacional, entre los que destacan la Unión Europea (UE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Global Coalition for Social Protection Floors (Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social), entre otros (Unidad Técnica de Gabinete Social, 2018). Con el cambio de gobierno a finales de 2023, hasta marzo de 2024 la continuidad de esta política pública queda en duda.

Esta política pública fue diseñada como un modelo de coordinación interinstitucional, intersectorial y multinivel para articular políticas y servicios sociales ofrecidos a segmentos de la población agrupados por ciclo vital, con eje en los pilares de inclusión social, inserción laboral y productiva, y seguridad social. No crea nuevas prestaciones, sino que organiza las existentes. A nivel central, está conducido por el coordinador general y jefe del Gabinete Social, cargo que a finales de 2023 es asignado al ministro de Desarrollo Social. En el nivel operativo se articulan 37 organismos y entidades del Estado (OEE) en un modelo de mesas técnicas de trabajo (Gabinete Social, 2023; Unidad Técnica de Gabinete Social, 2019).

Para la etapa demostrativa del periodo 2020-2023 fueron seleccionados cuatro distritos: Santa Rosa del Aguaray, Villeta, San Juan Nepomuceno y Mariscal Estigarribia, por sus características socioeconómicas y demográficas (Unidad Técnica de Gabinete Social, 2019). Tomó como indica-

dores de desempeño el acceso a la atención prenatal, las transferencias monetarias a hogares y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, los cursos de capacitación laboral, la cobertura de jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas para adultos mayores, y el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación. Además estableció como metas vinculadas a un nivel central el incremento en la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación de impuestos y el diseño e implementación de una Política Nacional de Cuidados, expresando así el interés de encauzar el desarrollo de estas políticas por parte de los donantes internacionales.

En el plano de los beneficiarios intermedios (los actores del nivel local), la propuesta del Sistema de Protección Social fue interpretada como una oportunidad para superar las deficiencias estructurales y las debilidades del Estado en la provisión de servicios de protección social, pero se enfrentó con elementos de contexto que restringieron este alcance. En un estudio de sistematización de la experiencia de campo se identificaron como principales características de contexto: el sucesivo cambio de las autoridades del nivel central que impedía afianzar los lineamientos, y que la austeridad en la asignación del gasto social redujo los márgenes de acción de las mesas de protección social distritales, pues no recibieron ampliación del presupuesto para los programas sociales que eran contemplados en el paquete de servicios, sumado ello a las condiciones de aislamiento social y emergencia sanitaria por la pandemia del covid-19 en el momento de instalación.

En su implementación en el nivel territorial, el Sistema de Protección Social ¡Vamos! cumplió en forma limitada con su objetivo de ordenar y optimizar el alcance y la calidad de la oferta de servicios públicos, a partir de una mejor articulación entre las instituciones presentes en el territorio, con la puesta en práctica de ciertas herramientas de gestión territorial, como la conformación y segui-

miento mensual de la Mesa de Protección Social Distrital; el diagnóstico de necesidades de la oferta y puntos de entrega de servicios; la elaboración de una Matriz de Planificación Operativa por territorio y la organización de las Jornadas de Servicios. La mayoría de estas acciones fueron coordinadas en los distritos por la figura de consultores externos, contratados con fondos de la cooperación internacional para la tarea de enlace territorial. Al término de sus contratos, las figuras no fueron incorporadas en las estructuras administrativas locales.

Por las limitaciones descritas, en su etapa demostrativa el modelo no alcanzó a mejorar la coordinación y gobernanza entre niveles de gobierno, especialmente en lo que se refiere al desafío de vincular las actividades de planificación técnica y planificación presupuestaria, para dar respuesta a las necesidades relevadas en el nivel territorial. Existe aún notable oportunidad de mejorar el desarrollo y seguimiento de indicadores para el nivel local, para que puedan analizarse y utilizarse para la toma de decisiones relacionadas a la matriz de planificación operativa, e integrar investigación para la generación de conocimiento y evidencia sobre el funcionamiento del sistema en territorios de características diferenciadas.

La instalación de políticas públicas con respaldo de la cooperación internacional con el mecanismo de contratación de consultores privados, en un contexto de una frágil capacidad técnica del Estado, no resuelve el problema de la dispersión de programas fragmentados y desfinanciados. Además, los aprendizajes y el conocimiento generado por esta experiencia —tanto de los éxitos como de sus limitaciones— no se analizan, no se difunden, y no acumulan a nivel institucional por los límites impuestos por los intereses acotados de los cooperantes que financian y las agencias estatales que ejecutan los ejercicios de formulación e implementación de nuevas políticas públicas. Por tanto, no siempre son compartidos y expuestos, sino que quedan en los espacios de gabinete técnico.

Instituciones de investigación orientadas a misiones (mission-oriented research institutions) en ciencias sociales

Una tradición alternativa por considerar como modelo para el análisis y diseño de políticas públicas es el modelo de instituciones de investigación “orientadas a misiones” (*mission-oriented research institutions*), en las que la resolución de problemáticas de políticas públicas específicas se explicita como metas misionales. En torno a estas metas, la actividad de investigación es institucionalizada y manejada de forma autónoma e interdisciplinaria. Ejemplos incluyen la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA) en los Estados Unidos. Encargada principalmente del desarrollo de tecnología militar, esta agencia ha impulsado el desarrollo de una impresionante variedad de tecnologías rentables y socialmente transformadoras desde su fundación en 1958, incluida la vacuna Moderna contra el covid-19, satélites meteorológicos, GPS, drones, tecnología furtiva, interfaces de voz, el ordenador personal e internet (*The Economist*, 2023).

En los Estados Unidos, en el ámbito de las políticas públicas, la Corporación RAND ha desempeñado un papel destacado. Esta organización fue pionera al establecer y gestionar una escuela de políticas públicas dedicada a la formación de funcionarios públicos en nivel de posgrado. Su influencia se ha extendido a diversos campos políticos, abarcando desde la política de defensa hasta el desarrollo económico, los sistemas de transporte y la política social.

Tanto DARPA como la Corporación RAND están profundamente implicadas en los aspectos más controvertidos y criticados del intervencionismo estadounidense y la hegemonía neoliberal. Sin embargo, su modelo de “investigación orientada a una misión” ha inspirado propuestas para construir “agencias estatales emprendedoras”, orientadas a la creación de valor público (Mazzucato, 2011).

Además, los “ecosistemas de innovación”, compuestos por redes de organizaciones académicas, públicas, privadas y sin fines de lucro, que crecieron en la proximidad de estas agencias de investigación orientada a misiones, han inspirado una explosión de laboratorios de innovación que utilizan las herramientas del diseño y la investigación social para buscar soluciones a desafíos políticos y sociales específicos (Galindez y Núñez, 2020). La red de Laboratorios de Aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, compuesto por equipos de investigación y desarrollo en 92 países, es un ejemplo reciente y muy destacado de este enfoque (United Nations Development Programme, n. d.).

La promesa de un modelo de laboratorio orientado a una misión es institucionalizar el tipo de “autonomía enraizada” que permitiría a los científicos sociales equilibrar su colaboración con los profesionales involucrados en las respuestas políticas a los desafíos sociales, económicos y políticos apremiantes, por un lado, con la independencia, la distancia crítica y la construcción de comunidad académica necesaria para producir conocimiento científico, por el otro (Evans, 1995).

LabSo: la propuesta para el laboratorio de políticas públicas de la FLACSO Paraguay

En este contexto, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Paraguay (Programa FLACSO Paraguay) propone construir un laboratorio de políticas sociales (LabSo) para catalizar capacidades de investigación básica y aplicada y generar conocimiento académico crítico y practicable, a través de proyectos de investigación sobre formulación y evaluación de políticas públicas. Se apunta a producir y difundir conocimiento para cerrar distintas brechas que existen en Paraguay: entre la investigación básica y aplicada, entre los enfoques empíricos y críticos, entre la investigación académica y la práctica, entre la academia y el Estado, y entre la academia y la sociedad.

Para esto, la producción de artículos científicos y documentos de trabajo será una meta clave, pero no exclusiva, del laboratorio. Su proceso y productos académicos servirán para generar y fortalecer vínculos dentro de la academia y entre la academia y otros actores, por ejemplo, a través de tutorías de tesis de maestría, colaboración académica internacional, fortalecimiento de las mallas curriculares de ciencias sociales dentro del país, mejora del periodismo de ciencia, y aportes al debate y diálogo político de la sociedad civil.

El laboratorio plantea aplicar un enfoque de investigación iterativa que aproveche el potencial de los proyectos de tesis para implementar fases iniciales de investigación de campo exploratoria abierta para generar hipótesis e identificar métodos de trabajo; luego llevar a cabo la etapa de experimentación para identificar qué opciones operativas y de diseño son más efectivas en contextos particulares y ofrecer aportes teóricos para las ciencias sociales. Entrelazadas y enfocadas en la “materialidad” de las políticas públicas y de su vínculo con el bienestar social, sus cuatro áreas potenciales de trabajo son: sistemas agroalimentarios, trabajo y empleo, salud colectiva, y género y reproducción social.

a) Sistemas agroalimentarios.

Paraguay se encuentra en una transición agraria cada vez más acelerada. Esto implica cambios profundos en las formas de propiedad, producción, empleo y tecnología que caracterizan a la sociedad; además de cambios radicales en los patrones de consumo de alimentos y su significancia social y cultural, el urbanismo y la relación con el medio ambiente. Riesgos abundan en esta transición para la equidad social, la seguridad alimentaria y nutrición, la biodiversidad y el patrimonio cultural. A estas preocupaciones se suma la creciente inseguridad alimentaria ocasionada por la pandemia del covid-19 y la actual coyuntura inflacionaria.

A pesar del interés académico existente, hay una escasez de buenos datos empíricos para el diseño de políticas públicas. Por ejemplo, la última en-

cuesta de alimentación y nutrición fue en la década de 1970. Esta área temática apunta a caracterizar y teorizar estos profundos cambios en la sociedad paraguaya y proponer políticas para encauzarlos en sentidos más sustentables y justos.

La investigación en sistemas agroalimentarios examina la producción, distribución y consumo de alimentos, considerando aspectos como la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria y la equidad en el acceso a los recursos. Se explorarán enfoques innovadores para abordar desafíos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la eficiencia en la producción agrícola. La investigación interdisciplinaria aquí puede arrojar luz sobre cómo alimentar a una población de una forma socialmente justa y culturalmente apropiada.

b) Trabajo y empleo.

El trabajo decente —trabajo que pague un salario justo, ofrezca condiciones seguras, genere oportunidades igualitarias, incluyendo protección social para los trabajadores y sus familias, y respete los derechos a la organización y la libre expresión— es tremendamente escaso en Paraguay. Por dar unos ejemplos: según datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2021 el 64% de los empleos en Paraguay fueron informales. Esto significa que menos del 32% de la población cuenta con por lo menos un beneficio de protección social, dejando a la vasta mayoría de la población sin ahorros para la vejez. La tasa de desempleo de mujeres jóvenes es de 22%, y 28% de las mujeres jóvenes no trabajan, ni estudian, ni reciben formación. De los hombres trabajadores 35% trabajan más de 48 horas semanales, y del total de los trabajadores, solo el 0.7% tienen un contrato colectivo (Instituto Nacional de Estadística, 2022a).

La falta de sistemas de protección social integrales, la baja calidad y falta de acceso a servicios públicos, sumado al aumento de los precios de los productos básicos y los bienes esenciales hacen que la mayoría de los hogares tenga que endeudarse por derechos sociales, incluso para la alimentación, precarizando sus condiciones de vida. Se suma a

estos desafíos, agudizados por las pérdidas de empleo, la reducción de las horas de trabajo y la disminución de los ingresos de los hogares durante la pandemia, el preparar la fuerza laboral paraguaya para tipos de empleo cada vez más demandantes de conocimiento y una economía cada vez más integrada al mercado global.

La investigación en trabajo y empleo busca comprender las dinámicas cambiantes del mercado laboral y su impacto en los individuos y la sociedad en general. Puede explorar cuestiones como la automatización, la precariedad laboral, la formación profesional y la adaptación a nuevas formas de trabajo. El análisis de políticas laborales y su efecto en la equidad y el bienestar de los trabajadores también juega un papel fundamental en esta área.

c) Salud colectiva.

En Paraguay existen históricas brechas en el acceso a servicios de salud para poblaciones excluidas por su geografía, cultura, clase social, edad o género, que se manifiesta en una desigual distribución de la relación salud-enfermedad-muerte. Existen carencias de infraestructura y de recursos humanos, desabastecimientos de medicamentos e insumos, y especialmente respuestas fragmentadas e incluso contradictorias, que no ponen en valor las capacidades que tienen las propias comunidades, familias y personas para recuperar y conservar su salud.

La salud se materializa a lo largo del curso de vida de las personas en su capacidad para desplegar su potencialidad y autonomía. Se desarrolla como un proceso concatenado entre las dimensiones de lo general, lo particular y lo singular. Además de factores genéticos, es posible identificar inequidades en salud determinadas por condicionantes económicos, de género, étnico o territorial, que se expresan en diferentes probabilidades de enfermar, y en la posibilidad de acceso a servicios de atención y cuidado de calidad. Las políticas, programas y los arreglos institucionales para promover, proteger y atender la salud son resultado de una construcción sociohistórica, ligada a procesos políticos, econó-

micos y socioculturales. Por ende, son expresión de los modelos de desarrollo y de los paradigmas ideológicos imperantes, y para su transformación necesitan ser abordados desde esta complejidad. Esta área temática investigará los procesos sociales, políticos y económicos que construyen la salud y la enfermedad para proponer políticas y reformas que aborden las causas raíz de los problemas de salud.

La investigación en salud colectiva se centra en comprender y mejorar la salud y el bienestar de comunidades enteras. Explora la interacción de factores biológicos, sociales, ambientales y políticos que influyen en diferentes probabilidades de enfermar, y en la posibilidad de acceso a servicios de atención y cuidado de calidad. Los enfoques de investigación podrían abarcar desde la prevención de enfermedades hasta políticas, programas y los arreglos institucionales para promover, proteger y atender la salud. La colaboración interdisciplinaria y la identificación de desigualdades en la salud son aspectos cruciales en esta área.

d) Género y reproducción social.

El género es una de las estructuras básicas de los sistemas sociales que necesariamente debe ser estudiada, tanto en el análisis de las problemáticas del desarrollo y de la política pública, como en la propuesta de posibles soluciones. El análisis de género y la comprensión de las diversas experiencias del sistema de género en la sociedad será una preocupación transversal del laboratorio.

La investigación en género y reproducción social se adentra en las intersecciones entre género, sexualidad, roles sociales y estructuras de poder. Puede analizar cómo las normas de género influyen en la vida de las personas, desde el ámbito personal hasta el profesional. Además, se puede explorar el papel de las políticas de cuidado y la protección social en la promoción de la equidad de género y el bienestar de las personas. Esta área desafía las percepciones tradicionales y contribuye a la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa.

El laboratorio aplicará cuatro principios transversales:

- *La interdisciplinaridad.* Los problemas a ser abordados son multicausales, con dimensiones económicas, sociales, institucionales y tecnológicas. Los ciclos de aprendizaje buscarán generar nuevo conocimiento desde la articulación de las ciencias sociales con otros campos de investigación y otras áreas del saber.
- *El enfoque territorial.* Las problemáticas estudiadas por el laboratorio se manifiestan en sus múltiples dimensiones dentro de territorios donde procesos históricos construyen configuraciones sociales, económicas, culturales y geográficas distintivas. Un enfoque territorial permite contemplar estas diversas dimensiones de la problemática estudiada y desarrollar abordajes adaptables a diferentes territorios.
- *La participación y la inteligencia colectiva.* El uso de metodologías participativas que articulen el conocimiento y el compromiso comunitario, intersectorial e interinstitucional será una clave para que las intervenciones y políticas diseñadas trasciendan los sesgos de sectores particulares y puedan movilizar el apoyo necesario para lograr la implementación e institucionalización de intervenciones exitosas.
- *Vinculación con la formación académica y profesional.* Otro mecanismo para la institucionalización y aplicación a escala del conocimiento generado por el laboratorio será la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social e Investigación y otros programas de formación de la FLACSO Paraguay y de otras instituciones de formación, públicas y privadas, que entrenan los cuadros técnicos del Estado y la sociedad civil.

Metodología: el ciclo de aprendizaje

La metodología de investigación propuesta combina elementos de la investigación social de diversas

disciplinas, como la sociología, las ciencias políticas, la economía y la antropología, y la investigación de diseño utilizado en el campo emergente de la innovación pública y social. Un ejemplo de este tipo de metodología es el “ciclo de aprendizaje”, utilizado por la red de laboratorios de aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹ Este ciclo comprende cuatro fases: 1) el descubrimiento de barreras al desarrollo sustentable en determinados ámbitos; 2) la exploración de herramientas, abordajes e intervenciones con potencial para superar las barreras detectadas, 3) la experimentación con prototipos o pilotos de intervenciones novedosas basadas en la evidencia generada y la evaluación de su impacto, y 4) la transferencia de conocimiento y herramientas empíricamente validadas con actores del Estado, la sociedad civil o el sector privado que pueden llevarlas a escala.

Conclusiones

Producir reflexión teórica fundamentada en bases empíricas sobre temáticas de sistemas agroalimentarios, salud colectiva, trabajo, género y reproducción social en Paraguay es impostergable, por la urgente necesidad de reforma en las políticas públicas en estas áreas que perpetúan y agudizan las bases de pobreza y desigualdad social. Al mismo tiempo, estas temáticas son de importancia global en un momento histórico cuando las fórmulas económicas y políticas del pasado pierden su capacidad de atender y contener la cuestión social.

Además, al incorporar e institucionalizar prácticas académicas actualmente débiles o ausentes en Paraguay (grupos de trabajo académico, desarrollo de listas de lecturas canónicas, publicación científica, etc.), un laboratorio de políticas públicas dedicado a estos temas se convertirá en una herramienta para acelerar la construcción de las ciencias sociales, sustentar las disciplinas, los debates y la comunidad que son la esencia de la academia.

¹ <https://www.undp.org/es/paraguay/blog/aprendizaje-para-el-desarrollo-%C2%BFqu%C3%A9-funciona-y-qu%C3%A9-no>

Finalmente, lo novedoso de esta propuesta es su énfasis en integrar la formación teórica y práctica para generar nuevo pensamiento. Al reconocer y otorgar estatus al conocimiento creado por la práctica empírica en la formulación de políticas públicas y al poner en contacto directo a los hacedores de políticas públicas con los trabajadores académicos —brindados de autonomía intelectual y distancia crítica— esperamos forzar el tipo de reflexión crítica que hasta ahora ha sido difícil de sostener en Paraguay.

Así, la intención de la FLACSO Paraguay es unir elementos de la muy postergada modernización y actualización de las ciencias sociales en gran parte del Paraguay con elementos de innovación epistemológica, teórica y práctica centrados explícitamente en las condiciones locales dictadas por las crisis globales del siglo XXI. De esta manera, la FLACSO Paraguay, desde la periferia del sistema mundial, apuesta por el desarrollo y renovación integral de las ciencias sociales y las políticas públicas del futuro.

Referencias

- Arellano, D., Gil, J., Ramirez, J., y Rojano, A. (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 17, 9-44.
- Banco Mundial. (2022). *Crecimiento del PIB (% anual) -Paraguay*[Data]. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=PY&start=1961&view=chart>
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Palgrave Pivot.
- Cairney, P. (2021). *The Politics of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Chetkovich, C., y Kirp, D. L. (2001). Cases and Controversies: How Novitiates Are Trained to Be Masters of the Public Policy Universe. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 283-314. <https://doi.org/10.1002/PAM.2026>
- da Cunha Rezende, F. (2008). The Implementation Problem of New Public Management Reforms. *International Public Management Review*, 9(2), 40-65.
- De Sierra, G., Garreton, M. A., Murmis, M., y Trindade, H. (2007). Las ciencias sociales en América Latina en una mirada comparativa. En H. Trindade (Coord.), *Las ciencias sociales en América Latina en perspectiva comparada* (pp. 309-354). Siglo XXI.
- Demers, D. (2011). *The Ivory Tower of Babel: Why the Social Sciences Have Failed to Live Up to Their Promises*. Algora.
- Dougherty, K., y Natow, R. (2019). *Analysing neoliberalism in theory and practice: The case of performance-based funding for higher education*. (Working Paper, núm. 44). Centre for Global Higher Education.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Gabinete Social. (2023). *Sitio web del Gabinete Social*. <https://gabinetesocial.gov.py/gabinete-socia/>
- Galindez, C., y Núñez, A. (2020). What distinguishes innovation labs? Analysis of the characteristics based on three Latin American case studies. *European Public and Social Innovation Review*, 5(2), 44-57. <https://doi.org/10.31637/EPSIR.20-2.4>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022a). *Ocupación Informal 2016-2021*.
- Instituto Nacional de Estadística. (2022b, 10 de enero). *Población de Paraguay al año 2022 es de 7.453.695 habitantes*. <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=989>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023a). *Boletín Técnico. Índice de Pobreza Multidimensional 2016-2021*. <https://www.ine.gov.py/resumen/166/indice-de-pobreza-multidimensional-ipm-paraguay>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023b). *Desigualdad de Ingresos EPH Período 1997/8-2022*. <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/217/Desigualdad%20de%20ingresos%2097-98%20al%202022.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023c). *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos - 2022*. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf

- Instituto Nacional de Estadística. (2023c). *Resultados preliminares del Censo Paraguay 2022*. https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/Revista_Censo_2022.pdf
- Izá Pereira, L. (2018). Ciclos de extranjerización y concentración de la tierra en Paraguay. *Revista NERA*, 21, 64.
- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State Debunking public vs. private sector myth*. Penguin Allen Lane.
- McCourt, W. (2008). Public Management in Developing Countries. *Public Management Review*, 10(4), 467-479. <https://doi.org/10.1080/14719030802263897>
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Cuadro de indicadores regionales: Tasa de empleo informal*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_906617.pdf
- Perez Mora, R. (2019). Los asedios a las academias. La pérdida de autonomía y libertad académica en el campo de las ciencias sociales. En A. Basail Rodríguez (Coord.), *Academias asediadas. Convicciones y conveniencias ante la precarización* (pp. 27-50). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01g2.5>
- Ramió, C., y Salvador, M. (2008). Civil Service Reform in Latin America: External Referents Versus Own Capacities. *Bulletin of Latin American Research*, 27(4), 554-573. <http://www.jstor.org/stable/27734073>
- Reiter, B. (2021). *Decolonizing the Social Sciences and Humanities. An Anti-Elitism Manifesto*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003240105>
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. *Estado y Economía en Paraguay: 1870-2010* (pp. 332-405). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- SJR-International Science Ranking. (2023). <https://www.scimagojr.com/countryrank.php?area=3300&year=2021®ion=Latin%20America>
- Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Verso.
- The Economist*. (2023, 3 de junio). A growing number of governments hope to clone America's DARPA. *The Economist*. <https://www.economist.com/science-and-technology/2021/06/03/a-growing-number-of-governments-hope-to-clone-americas-darpa>
- Tooze, A. (2022). Welcome to the world of the poly-crisis. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- Unidad Técnica de Gabinete Social. (2018). *Nota conceptual del Seminario Internacional "Sistema de Protección Social: Por una sociedad paraguaya más inclusiva y equitativa que beneficie a la gente."* Gabinete Social.
- Unidad Técnica de Gabinete Social. (2019). *Hacia la Implementación del Sistema de Protección Social de Paraguay en Territorio*. https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/11/a_34d48hnh.pdf
- United Nations Development Programme. (n. d.). *Accelerator Labs*. Recuperado el 21 de enero de 2024, de <https://www.undp.org/acceleratorlabs>
- Weiss, C. H. (1983). Ideology, Interests, and Information. En D. Callahan y B. Jennings (Eds.), *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis* (pp. 213-245). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4684-7015-4_9

Capítulo 12

El desafío de abordar las políticas públicas en un Estado cooptado. Guatemala

Ana Silvia Monzón

Introducción

La intervención del Estado en Guatemala para contribuir a la solución de problemáticas sociales ha sido más clara en las últimas tres décadas. En particular al amparo de la Constitución aprobada en 1985 que colocó el énfasis en los derechos humanos, luego de cuatro décadas de gobiernos militares que gestionaron el Estado desde una lógica de seguridad nacional, control territorial y social, restricción de derechos, y represión ciudadana. En realidad, la discusión sobre la formulación de políticas públicas se dio con el proceso de consenso en torno a los Acuerdos de Paz que contienen una serie de compromisos a partir de las demandas sociales largamente postergadas.

La FLACSO Guatemala fue creada en 1987, coincidiendo en el tiempo con estos esfuerzos a nivel nacional y con la época del retorno de intelectuales y profesionales que tenían el compromiso de aportar para la transformación que significaba el nuevo escenario político, legal, social e institucional, lo que se plasmó en las iniciativas de diálogo para la distensión social y que conduciría una década después a la firma de los Acuerdos de Paz.

Tal el marco en el que se plantea la presente panorámica sobre los aportes de la FLACSO Guatemala al campo de las políticas públicas en el país. Para ello, en un primer apartado se presenta el contexto histórico identificando algunos hitos políticos, económicos y sociales, que perfilan un país con enor-

mes rezagos y atravesado por la violencia. En el segundo, el análisis se enfoca en las características del Estado guatemalteco al que se identifica como capturado y cooptado por grupos de presión, élites y militares que fueron creando redes de corrupción que llevaron, en el último periodo coincidente con la pandemia del covid-19, a niveles escandalosos, develados ya en 2015 por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), lo que motivó la movilización ciudadana en las calles para expresar su hartazgo frente a la falta de garantías de derechos básicos a la salud, educación, empleo digno y participación. Si bien el gobernante de turno, un exmilitar, y la vicepresidenta, así como algunos funcionarios e incluso empresarios, fueron capturados y emplazados públicamente, esa crisis se resolvió vía un gobierno interino y una convocatoria a elecciones para no alterar los preceptos constitucionales. Esa relativa legitimidad pronto se vio defraudada porque no solo se ampliaron los mecanismos de corrupción, sino que también se limitó la esperanza de la ciudadanía de acabar con la impunidad, debido a que fueron cooptados los organismos judicial y legislativo por fuerzas antiderechos y pro corrupción, dando lugar a lo que se ha denominado el pacto de corruptos que selló la cooptación del Estado. Al mismo tiempo, para mantener ese poder, se retomaron prácticas represivas, ahora mediante la judicialización, el *lawfare* que llevó a la prisión o al exilio a más de cien personas entre jueces, juezas, fiscales, periodistas y activistas por los derechos humanos.

En el tercer apartado, se plantea el camino azaroso que la FLACSO Guatemala, como otros centros académicos, ha transitado en los últimos diez años, cuando se limitaron severamente los espacios de interlocución, asesoría e intervención en la gestión pública desde una perspectiva crítica. Se hace un recuento, si bien no exhaustivo, de los aportes en investigación, incidencia y formación relacionados con el campo de las políticas públicas que la institución ha realizado aun en condiciones adversas en ese periodo. En el cuarto apartado, se reflexionan los dilemas, contradicciones y desafíos que implica llevar adelante procesos académicos en un contexto adverso, sobre todo en el marco de un Estado que ha sido cooptado y sus instituciones debilitadas. Incluso así, en el nuevo escenario político, se vislumbra una posibilidad de cambio que da lugar al optimismo relativo.

La autora agradece los aportes de las maestras Ana Lucía Ramazzini y Aimée Rodríguez, de la licenciada Claudia Donis y del doctor Jorge Calvo, para la elaboración de este texto.

Guatemala: entre la posguerra y la promesa de la democracia

Desde 1954 y hasta 1985, el Estado guatemalteco estuvo permeado por una perspectiva militar y una ideología anticomunista, sobre todo a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, cuando la vida pública, instituciones, leyes, políticas y programas gubernamentales respondían a la aplicación de una política de seguridad nacional basada en la represión sistemática de organizaciones sociales, sindicatos, movimientos estudiantiles, partidos políticos y cualquier acción que cuestionara el poder (Domingo Cabrera, 2011). En 1982, un grupo de militares dio un golpe de Estado que derivó en las peores violaciones a derechos humanos. Posteriormente, en 1984, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que elaboró un nuevo texto constitucional.

En 1985 inició la transición a un régimen civil al amparo de una nueva Constitución política que

afirma principios de igualdad, reconocimiento y garantía de derechos humanos, replanteando el papel del Estado en función del bienestar de la mayoría de la población, para superar las brechas de desigualdad, discriminación y exclusión, que limitan el goce de los derechos, particularmente de las mujeres, pueblos indígenas, niñez y adolescencia, personas mayores y de quienes viven en el área rural.

Esta apertura a la democracia significó cambios expresados en un proceso de paz que, si bien se negoció entre representantes del Estado y de las organizaciones guerrilleras, en 1994 abrió espacios para la participación ciudadana a través de organizaciones sindicales, gremiales, campesinas, de la academia, pueblos indígenas y, tardíamente, grupos de mujeres, con el apoyo de autoridades de la Iglesia católica. Los Acuerdos de Paz, firmados en diciembre de 1996, incorporaron demandas sociales, económicas, políticas y culturales largamente postergadas.

Se consensuó una nueva agenda del Estado, que identificaba la reducción de la exclusión, la generación de oportunidades de desarrollo, y la consolidación de la participación ciudadana como método de toma de decisiones, a través de un innovador sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, de reformas legales al Código Municipal y de la Ley de Descentralización, entre otros compromisos prioritarios para avanzar en el cambio propuesto.

Se crearon instituciones que respondieran a una nueva forma de gestionar el Estado y a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que el país había adoptado. No obstante, los mecanismos de asignación y distribución de la riqueza permanecieron intactos debido a estructuras de poder económico y militar fuertemente arraigadas en el Estado. Su presencia continuó, incluso después de los Acuerdos de Paz, firmados en medio de una crisis social generalizada, caracterizada por un crecimiento económico endeble y una violencia social delictiva que involucró al Estado, con-

figurando una crisis orgánica en el contexto de la globalización (Villatoro Pérez, 2008).

Una muestra de ese entramado de poder fue el fracaso de las reformas constitucionales, que planteaban la restructuración del Estado y daban un carácter vinculante a los Acuerdos de Paz en al menos cinco grandes aspectos: 1) la definición de Guatemala como una nación pluricultural y plurilingüe; 2) el reconocimiento de derechos sociales a los pueblos indígenas, trabajadores y la ampliación de la seguridad social; 3) reformas al Congreso; 4) reformas al organismo ejecutivo y la redefinición del papel de los militares; e igualmente importante, 5) la reforma del poder judicial.

Aunque el Congreso de la República aprobó las reformas, estas debían someterse a Consulta Popular como condición para su vigencia, lo cual se realizó el 16 de mayo de 1999, pero fueron rechazadas, aunque solo participó un 18.6% de la población habilitada para votar. Hubo una intensa campaña en contra de las reformas dirigida por los sectores más conservadores, sumándosele la cúpula del CACIF, la Liga Pro-Patria y el CEDECON, Amigos del País y sectores de la Iglesia evangélica (García, 2015).

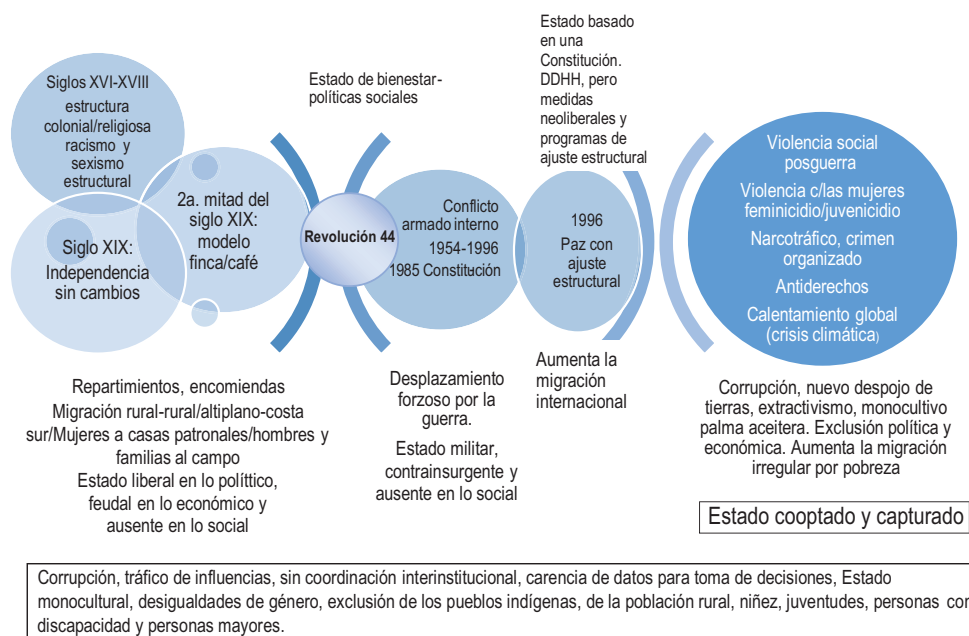
Desde la firma de la paz, hace ya veintiocho años, se posicionaron discursos que abogaban por gobiernos que orientaran la conducción política del Estado hacia la plena garantía del cumplimiento de los derechos humanos de la población mediante el ejercicio de una gestión pública incluyente, capaz de acercar el gobierno a los ciudadanos para hacerlos partícipes del acompañamiento del ejercicio de la acción política y administrativa institucional. Incluso el Estado guatemalteco se adhirió en 2011 a la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto, con la finalidad de formar parte de una iniciativa internacional que dirige sus esfuerzos a la consolidación de las democracias en el mundo, alineada con los preceptos constitucionales referentes a la forma de gobierno del país (Juárez Sazo, 2022).

En contraste, la realidad estatal ha sido otra. En 2015, la CICIG, creada en 2006, descubrió un secreto a voces, las “gigantescas redes de corrupción que atraviesan todos los niveles del Estado” (Torres Rivas, 2015) que han causado ineficacia administrativa, defraudación de los recursos del Estado y precarización para la mayoría de la población, cuyos derechos no han sido garantizados.

Esta situación se explica, además, por la persistencia de problemas estructurales que aquejan a Guatemala desde hace siglos, expresados en la existencia de un Estado monocultural, que ha excluido a las mujeres —la mitad de la población— y a los pueblos indígenas, un 46% de la población. Un Estado pleno de contradicciones y exclusiones, que delinearon su origen y siguen delineando su esencia (López, 2010), que afecta la labor de la administración pública, su rol en el proceso nacional de desarrollo y en la respuesta a las demandas ciudadanas que han planteado como agenda social prioritaria la satisfacción de necesidades básicas, la mejora de las condiciones de vida y de los indicadores de desarrollo humano.

En síntesis, el perfil del Estado de Guatemala ha estado marcado por la exclusión, la ineficiencia y la falta de coordinación interinstitucional y de optimización de los recursos técnicos y financieros, y la carencia de información consistente y de calidad que oriente la formulación, implementación y monitoreo efectivo de las políticas públicas, sobre todo las enfocadas en resolver problemáticas sociales. Asimismo, la falta de regulación y supervisión adecuada permite que ciertos grupos tengan un poder desproporcionado en el ámbito público. Estas características han trascendido los gobiernos militares, y continuaron en las administraciones post firma de la paz, aunadas a la corrupción y falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones y en la asignación de recursos.

Guatemala. Hitos en la historia sociopolítica y económica



Fuente: Elaboración propia.

El Estado de Guatemala: capturado y cooptado

El Estado de Guatemala que surgió de la Independencia en 1821 ha incumplido durante 200 años las promesas de la república. Se ha caracterizado por un excesivo centralismo que ha concentrado la administración estatal en la capital, incluyendo los servicios básicos de salud, educación y acceso a la justicia. En términos económicos, ha mantenido una matriz productiva centralizada en pocas manos, una minoría que ha medrado del poder en el Estado a expensas de los derechos de la mayoría.

Durante la reforma liberal iniciada en 1871, se introdujeron cambios significativos en el modelo de Estado. Bajo los ideales de orden y progreso, el régimen liberal impulsó la modernización estatal, la separación de Iglesia y Estado y amplió relativamente la educación pública. En una sociedad que apenas salía del sistema político colonial estos cambios generaron reacciones diversas. Si bien se realizaron reformas importantes a nivel del sistema educativo y se eliminó en gran medida el poder de la Iglesia católica en términos económicos

e ideológicos, los efectos llegaron a un escaso número de personas, la mayoría fue excluida. Además, ese liberalismo político e ideológico no era congruente con las prácticas legales y económicas que mantuvieron la condición de servidumbre, sobre todo de los pueblos indígenas.

En ese periodo y hasta finales del siglo XX prevaleció el sistema finca (Miguel, 2017), basado en la migración interna forzosa y condiciones laborales precarias que han afectado a los pueblos indígenas y a ladinos pobres. A esa estructura económica desigual, se suma un sistema político marcado por los autoritarismos, un débil Estado de derecho e impunidad en la impartición de justicia, así como carencias a nivel técnico. En síntesis, un Estado fuerte para una minoría y ausente para las mayorías, caracterizado por la discontinuidad en sus políticas públicas, la cooptación ideológica y la ingobernabilidad.

La participación ciudadana en el ámbito público sea a nivel local o nacional, ha sido restringida porque, salvo algunos periodos de relativo impulso al desarrollo nacional, ha prevalecido un esquema

autoritario-militar. Este se fracturó con la Revolución del 44 que duró diez años y que promovió políticas sociales inéditas en la historia del país, como la seguridad social, la educación pública y el código de trabajo.

Ese periodo llegó a su fin tras la invasión político-militar en 1954, alentada por los Estados Unidos en alianza con sectores conservadores y de poder económico a nivel interno, en el marco de la guerra fría, instalando además un anticomunismo acérrimo que aún persiste. En efecto,

A partir de la contrarrevolución de 1954, las estructuras de inteligencia de Guatemala, consolidaron estrategias de control y persecución política, desarrolladas ideológicamente e implementadas bajo los lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), ésta [sic] estrategia político-ideológica, surgió como parte de los esquemas de control regional impulsado por Estados Unidos de Norte América y respaldado por la oligarquía local de Guatemala (Domingo Cabrera, 2011, p. i).

El andamiaje institucional del Estado se reconfiguró en función de la política contrainsurgente, estableciendo un férreo control y represión sobre cualquier organización política, social, sindical o estudiantil que manifestara descontento o una crítica a las condiciones de pobreza, exclusión y limitación de los derechos cívico-políticos. Los militares y las élites recurrieron tanto a las urnas como a golpes de Estado para mantener su poder durante cuatro décadas, sin importar el costo de 200 mil personas víctimas de la guerra; aldeas arrasadas; miles de familias, sobre todo indígenas, desplazadas, forzadas al exilio o concentradas en aldeas modelo; 45 mil personas detenidas-desaparecidas; varias generaciones de intelectuales secuestrados, asesinados o censurados (CEH, 1999). Una tragedia sin precedentes en Latinoamérica.

Después de un proceso lento y no exento de contradicciones, en 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz que, entre otros logros, abrieron espacios para la participación directa de organizaciones socia-

les en la formulación de leyes, políticas públicas y programas para solucionar problemáticas que iban desde el acceso a servicios básicos y el reconocimiento y garantía de derechos individuales y colectivos, a cuestiones estructurales.

En efecto, se amplió el debate sobre las reformas al Estado y, desde posiciones más críticas, se planteó la propuesta de un Estado plurinacional que cambiaría las bases del relacionamiento Estado-ciudadanía-pueblos indígenas, reconociendo las diferencias históricas, culturales, sociales, organizativas de los diferentes pueblos que coexisten en el territorio guatemalteco.

Los Acuerdos de Paz delinearon una agenda y una ruta para lograr cambios sustantivos, por ejemplo, una reforma fiscal que permitiría la captación de más recursos que se redistribuirían a través de políticas sociales; cambios en las funciones del ejército y las fuerzas del orden bajo una perspectiva democrática y de derechos humanos; garantías para la libre expresión del pensamiento y la organización, y derechos para las mujeres y los pueblos indígenas.

En ese periodo se crearon varias entidades para atender esos compromisos, muchas veces con el apoyo de la cooperación internacional. Tanto las llamadas ventanillas de género, unidades, comisiones, oficinas dedicadas a promover los derechos de las mujeres y “las «ventanillas indígenas» (departamentos de pueblos indígenas en los distintos ministerios) fueron inauguradas tras la firma de los Acuerdos de Paz, [sin embargo] estas han tenido muchas limitaciones, sobre todo de carácter financiero” (Dary, 2024, p. 99).

Esta apertura política ha tenido altibajos. Mientras se intentaba llevar adelante una agenda de derechos postergados para la población, los poderes económicos instauraban proyectos lesivos para las mayorías, sobre todo para la población indígena y rural, en cuyos territorios se empezaron a instalar empresas extractivas, monocultivos e hidroeléctricas. Se llevó a cabo una reconcentración de la tierra y de los recursos en los territorios de comunidades indígenas que vulneran sus derechos

a preservar su entorno, usos, costumbres y formas organizativas (Solano, 2008; Reina, 2008).

Como se plantea en Waxenecker (2020), el concepto de captura del Estado (CdE) se enfoca en el análisis de poderes económicos que controlan la formación de políticas públicas, normas legales y regulaciones institucionales en beneficio propio para abordar estas complejidades. La economía de captura explica cómo varios actores y factores de poder interactúan para influir en la transición.

Desde 1996 se transitó de un entusiasmo colectivo ante la posibilidad de cambios en la gestión del Estado y de la apertura de espacios para la participación ciudadana y de oportunidades para el desarrollo, a un proceso de deterioro institucional que tuvo como fechas clave: la elección de un exmilitar como diputado y presidente del organismo legislativo en el año 2000; de otro exmilitar como presidente de la república en 2012; la develación de esquemas de corrupción al más alto nivel en 2015 que, como afirmó la CICIG, sostenían un Estado capturado y cooptado que ha tenido efectos

en las condiciones de vida de los guatemaltecos, en tanto algunas de estas estructuras son responsables directas e indirectas de la muerte de personas, del deterioro de la infraestructura, la carencia de servicios públicos y la inseguridad. La acción de estas redes, sobre todo la influencia ilícita de empresarios y grupos empresariales sobre algunas decisiones públicas, han provocado distorsiones en el mercado, que afectan tanto a los empresarios que no participan de estas prácticas, como a los consumidores. La persistencia de la desigualdad y el aumento de la pobreza y la extrema pobreza, están relacionadas con la corrupción y la erosión de los recursos del Estado (CICIG, 2019, p. 7).

La indignación ciudadana ante esta situación provocó una movilización importante en los centros urbanos, una crisis política que se atenuó con la captura de la vicepresidenta y el presidente y el inicio de juicios inéditos en el país, cuando por primera vez funcionarios y empresarios fueron llevados

ante los tribunales. Para mantener los preceptos constitucionales y no ceder ante las demandas de una transformación profunda del Estado, el Congreso designó a un presidente y vicepresidente interinos, quienes entregaron el poder en enero de 2016 a un presidente electo en urnas.

El papel de la CICIG fue crucial en ese periodo. Sus investigaciones confirmaron los estrechos vínculos entre las estructuras de corrupción y los núcleos de poder político, económico y social del país. “Estos, que en principio apoyaron las acciones del MP y la CICIG, a medida que se veían descubiertos optaron por ser parte de una coalición de CIACS [Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad] opuesta a su desarticulación y dispuestas a pactar con cualquier actor que les garantizara impunidad, incluyendo grupos criminales propiamente dichos, lo cual se tradujo en una intensa campaña en contra de la CICIG” (CICIG, 2019, p. 106).

El cierre de la CICIG se consumó en 2018, un hecho que significó la profundización de la cooptación del Estado y el cierre de espacios de interlocución con la sociedad civil. La corrupción escaló a niveles incontrolables, sobre todo en las administraciones de los presidentes Jimmy Morales (2016-2019) y Alejandro Giammattei (2020-2024), profundizando las brechas de desigualdad y discriminación de género, etnicidad y ruralidad, tomando en cuenta además los efectos de la pandemia covid-19 que no solo develó la precariedad de los servicios de salud, sino también los retrocesos en la calidad de vida de la mayoría de los habitantes. Bajo el pretexto de las medidas de control sanitario, en la administración de Alejandro Giammattei se restringieron libertades, se recurrió a estados de excepción y a medidas represivas que fueron limitando severamente el ejercicio de los derechos de organización y participación ciudadana. Se acentuó la persecución judicial, encabezada por un Ministerio Público aliado a los intereses del grupo en el poder, como mecanismo para la censura y autocensura, que ha provocado exilio y cárcel para cualquier persona que disienta o critique el estado de cosas. Es, en muchos sentidos, el retorno a escenarios militarizados que se consideraban superados.

Aportes al campo de las políticas públicas desde la FLACSO Guatemala

Desde la creación de FLACSO en Guatemala, en 1987, recién instalado un gobierno civil y con una Constitución de la República aprobada dos años antes, se planteó como propósito ser “una institución de educación superior, reconocida por la excelencia académica de sus egresados y por el rigor teórico-metodológico de sus investigaciones. Asimismo, aportar a un pensamiento crítico y propositivo para solucionar las problemáticas estructurales y coyunturales de la realidad sociopolítica y cultural de esta región; facilitar espacios de análisis, enjuiciamiento crítico y de reflexión que contribuyan a que diferentes actores sociales e institucionales puedan formular propuestas de acción y transformación social para generar bienestar, equidad y justicia social, sustentado en una cultura política democrática.” (Guatemala, 2019, p. 5).

En esa perspectiva, sus primeros directores se enfocaron en temas vinculados con políticas públicas, políticas económicas, democratización, procesos electorales y el proceso de paz, en un periodo donde aún no se firmaban los Acuerdos de Paz y se vivían las secuelas del conflicto armado interno (Monzón, 2023).

Son innegables los aportes de la FLACSO Guatemala en ese periodo, al abrir un espacio social y académico para el retorno de profesionales e intelectuales que habían estado en el exilio, así como para el encuentro de diversos actores comprometidos con el pensamiento crítico y la justicia social, a quienes los gobiernos militares, a través de amenazas, secuestros, asesinatos y el destierro, habían restringido las libertades de pensamiento y expresión.

Desde sus primeros años, la FLACSO Guatemala fue delineando una agenda orientada por tres ejes de acción que se relacionan con el ámbito de las políticas públicas, ya sea aportando evidencia científica, a través de la investigación y publicaciones; propiciando el debate entre actores sociales, estatales y académicos, o contribuyendo a la formación del personal estatal y de organizaciones sociales.

En ese periodo el ámbito académico era árido, aún persistían los efectos del conflicto armado interno, se requería hacer análisis básicos del país que habían dejado cuatro décadas de gobiernos militares, y a la vez delinear otro Estado, otra sociedad, otras relaciones, ahora enmarcadas en el nuevo pacto social que significó la Constitución de 1985 con su énfasis, al menos formal, en los derechos humanos. Además, enfrentar el reto de “su operativización en políticas públicas, legislación, instituciones, sistemas y finalmente práctica política e institucional cotidianas” (Arévalo *et al.*, 2006, p. XX).

Aportes en investigación

Los primeros análisis realizados en la FLACSO Guatemala remitían a identificar las problemáticas estructurales del país, la pobreza, la informalidad urbana y el impacto de la guerra. Posteriormente se abordaron el desarrollo rural, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, el impacto de las industrias extractivas, la migración internacional —temática en la que esta institución fue pionera con sus estudios que vinculaban el ámbito local con los lugares de destino—, así como las implicaciones y reconfiguraciones sociales, económicas y culturales que esa movilidad ha marcado en el país.

Así, se fue ampliando la perspectiva al análisis de la economía campesina, el desarrollo local, los derechos de los pueblos indígenas, la reforma del Estado, los estudios sobre seguridad (papel del ejército, seguridad democrática); los estudios sociorreligiosos, la memoria histórica y la justicia transicional, los movimientos sociales, los estudios políticos (procesos electorales, calidad de la democracia), las condiciones laborales, la situación de la niñez y juventud, el análisis de los cambios en el sistema educativo, la situación y condición de las mujeres y las mujeres indígenas, su participación social y política, así como su aporte económico invisibilizado en la economía nacional.

En la última década, se han sumado problemáticas como la violencia social y basada en género, la situación de la población LGBTIQ+, los derechos sexuales

y reproductivos, la educación integral en sexualidad, los matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas, el suicidio relacionado con los embarazos forzados en adolescentes, y un novedoso estudio sobre el impacto socioeconómico del cáncer de mama en mujeres sobrevivientes. También, a medida que la problemática migratoria se ha agudizado, se viene investigando acerca del impacto de las migraciones y las remesas, proponiendo acciones para vincularlas con el desarrollo en las comunidades de origen y aportando análisis sobre los cambios en las políticas y la institucionalidad migratoria.

Los programas de la FLACSO Guatemala han ido develando problemáticas y sujetos de investigación que adquirieron visibilidad pública, sobre todo a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, como las mujeres en tanto sujetas históricas, políticas y de derechos que vienen reclamando inclusión, representación, autonomía y vidas sin violencia; la población indígena, y particularmente, las mujeres indígenas, que han ido incursionando en el ámbito público demandando el reconocimiento de su historia, formas de vida comunitaria, cosmovisiones,

el acceso a la justicia, la garantía de derechos y el resarcimiento por una historia de exclusión, explotación, racismo, discriminación e injusticia.

También las y los jóvenes, sus problemáticas en una sociedad que no invierte en educación y empleo, y que se ven enfrentados a ambientes hostiles marcados por la violencia. Las niñas y adolescentes que, en una sociedad patriarcal, apenas son visibles y reconocidas como sujetas. Los aportes para evidenciar cómo les afecta la violencia sexual, los embarazos, matrimonios y uniones forzadas, y el drama del suicidio asociado con estas situaciones, son reconocidos en diversos espacios y por organizaciones que luchan por sus derechos y por la erradicación de este flagelo.

Otros sujetos visibilizados son las/los migrantes, como agentes económicos y ciudadanos portadores de derechos. En la última década, son pioneros los estudios de la FLACSO Guatemala sobre la población LGBTIQ+, la violencia y el estigma que enfrentan, la vulneración de sus derechos, sus demandas y procesos organizativos.

Tabla 12.1. Investigaciones y publicaciones relacionadas con las políticas públicas, 2014-2023

Coordinadoras/coordinadores	Título de proyectos y publicaciones
2014	
Oscar A. López Rivera (coord.) y Carlos Cubillos	<i>Políticas de desarrollo rural y políticas alimentarias en Colombia, Guatemala y Honduras ¿Qué lugar ocupan las agriculturas y los territorios campesinos?</i>
José Miranda	<i>Los servicios integrales de salud: una iniciativa pionera de la salud pública en Latinoamérica.</i>
Ana Silvia Monzón	<i>Medidas para la Inclusión en la Educación Superior: diagnóstico y propuestas</i>
2015	
Edgar Balsells	<i>Crisis institucional actual y orientaciones para una reforma del Estado. La coyuntura económica en Guatemala y prospectiva 2015: un análisis heterodoxo</i>
Simona V. Yagenova	<i>Minería de metales y política pública: hacia una reorientación del marco jurídico y política institucional que rige la industria extractiva minera en Guatemala</i>
Sergio Dionisio	<i>La relación urbana rural y los desafíos frente el cambio climático: retos para la agenda pública</i>
Ana Silvia Monzón	<i>El desafío de la inclusión social de las mujeres en el marco de un Estado en crisis</i>
Walda Barrios-Klee	<i>Mujeres y Estado de bienestar. Revisión teórica: ideas sobre el Estado y el Estado de bienestar</i>
Walda Barrios-Klee y Ana Lucía Ramazzini	<i>¡Me cambió la vida! Embarazos, uniones y vulneración de derechos en adolescentes</i>
Vicente Quino	<i>Las políticas de combate a la pobreza y la arquitectura de la política social en Guatemala</i>
Claudia Dary	<i>Políticas públicas y pueblos indígenas: avances, retrocesos y desafíos en materia de empleo y medidas contra la discriminación laboral</i>
Mario Roberto Morales	<i>Políticas públicas para el desarrollo intercultural de Guatemala</i>

Tabla 12.1

(Continuación)

Coordinadoras/coordinadores	Título de proyectos y publicaciones
2017	
Ana Silvia Monzón, Sara Keogh y Ana Lucía Ramazzini	<i>De la normativa a la práctica: La política y el currículo de educación en sexualidad y su implementación en Guatemala</i>
Walda Barrios-Kléé, Ana Lucía Ramazzini y Karina Peruch	<i>¿Cuál es el problema? Masculinidades hegemónicas y su influencia en uniones, matrimonios y embarazos en niñas, adolescentes y jóvenes</i>
Carlos Ramiro Martínez Alvarado	<i>Los retos de la política exterior de Guatemala</i>
Margarita Castillo	<i>Adolescentes en conflicto con la ley penal desde la justicia restaurativa</i>
2019	
Dirk Bornscheim (Coord.)	<i>Asociaciones de migrantes en los EE.UU. Reflexiones sobre su papel real y potencial en el desarrollo local en Guatemala</i>
Rosario Martínez	<i>Investigación exploratoria: Remesas colectivas. Condicionantes para su uso productivo en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos y Quetzaltenango</i>
Aimee Rodríguez	<i>Políticas exitosas de desarrollo profesional docente en América Latina y el Caribe. El caso de la subregión de Centroamérica y el Caribe</i>
Fredman Pacay	<i>Lineamientos para el fortalecimiento de las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar campesina</i>
Deborah Lima Torón	<i>Análisis situacional de personas con discapacidad y políticas de atención en Guatemala</i>
Walda Barrios-Kléé, Ana Lucía Ramazzini y Karina Peruch	<i>Vidas silenciadas: una tragedia de la que no se habla. Vinculación entre suicidio y embarazo en mujeres adolescentes (2009-2019)</i>
2020-2021	
Walda Barrios-Kléé y Ana Lucía Ramazzini	<i>Entramado de poderes: El modus operandi de los grupos antiderechos sexuales y reproductivos en Guatemala</i>
Walda Barrios-Kléé, Ana Lucía Ramazzini, Aimee Rodríguez y Gabriel Álvarez	<i>Entre la sobrevivencia y la visibilidad: Vivencias de la población LGBTQ+ en centros educativos</i>
Aimee Rodríguez	<i>La escuela secundaria en Guatemala: La reproducción de desigualdades sociales en Estado de la Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional.</i>
Aimee Rodríguez	<i>Diagnóstico sobre la situación de las certificaciones de competencias laborales en Guatemala en el marco del Proyecto Construir Cohesión Social de las Comunidades</i>
2023-2024	
Patricia Vargas	<i>Barreras de acceso a la justicia de las personas LGBTQ+</i>
Déborah Lima Torón	<i>Sistematización de experiencias sobre la prevención de violencia basada en género, en comunidades rurales de Guatemala</i>
Ana Lucía Ramazzini, Herberth Bolaños y Emma López	<i>¿Cura o tortura? ECOSIEGCS Las mal llamadas “terapias de conversión” en Guatemala</i>
Ana Lucía Ramazzini y Emma López	<i>Contar con datos para dejar de contar vidas silenciadas. Registros y políticas para prevenir suicidios por embarazos en adolescentes</i>
Ana Lucía Ramazzini, Sandra Chuc y Ana Silvia Monzón	<i>Análisis sobre los matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas (MUITF) desde la perspectiva de los pueblos indígenas en Totonicapán y Quiché</i>
Rosario Martínez, Sonia Pellecer y Silvia Negreros	<i>Estudio exploratorio de buenas prácticas de inclusión financiera en departamentos de alta migración en Guatemala</i>
Aimee Rodríguez	<i>Impactos de los patrones de crianza y las prácticas alimentarias en la desnutrición crónica en Guatemala</i>
Ana Silvia Monzón	<i>Las mujeres en Guatemala: avances y desafíos en el siglo XXI. Políticas públicas de igualdad de género en América Latina y el Caribe en el siglo XXI (III Informe Regional del Sistema FLACSO, 2023)</i>
Ana Silvia Monzón y Aimee Rodríguez	<i>Impacto social y económico del cáncer de mama en mujeres sobrevivientes y sus familias</i>
Ana Lucía Ramazzini	<i>¡Cuando la edad cuenta! Datos de las Denuncias por Violación a Bebés, Niñas y Adolescentes</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación Académica, FLACSO Guatemala.

Las investigaciones de la tabla 12.1 tienen como propósito visibilizar las problemáticas que limitan el ejercicio de los derechos de grupos sociales excluidos y en condición de vulnerabilidad, identificar los vacíos en las políticas públicas, y generar evidencia científica, registros e información que contribuyan a la argumentación de las organizaciones sociales, al intercambio interinstitucional, a la toma de decisiones y apoyo a la formulación de políticas públicas. Asimismo, para compartir en medios académicos tanto en la ciudad como en otros departamentos.

En esa perspectiva, por ejemplo, el Programa de Estudios de Género, Sexualidades y Feminismos, lleva a cabo acciones de difusión dirigidas a diversos grupos e instituciones que trabajan en torno a los derechos sexuales y reproductivos y la educación integral en sexualidad, que retoman los resultados de las investigaciones realizadas como insumos en sus intercambios. Se han hecho presentaciones en varias comisiones específicas del Congreso de la República (Salud, Juventud, Menores y Familia) y con equipos de los Ministerios de Salud y de Educación Pública.

Otro ejemplo es el Programa de Migraciones y Desarrollo que, a partir de sus investigaciones, plantea recomendaciones como la promoción de alianzas entre entidades financieras, academia y migrantes que faciliten a funcionarios y tomadores de decisiones del sistema financiero, a la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), y al gabinete económico del gobierno, revisar y actualizar políticas públicas en el sector financiero. Y que las investigaciones sean utilizadas para propiciar el establecimiento de mesas de trabajo a nivel nacional y departamental con los actores financieros a fin de

promover y facilitar la inclusión financiera de toda la población, principalmente de los grupos en condición de vulnerabilidad vinculados a la migración.

Cabe mencionar que, para la FLACSO Guatemala, como para otros centros académicos en el país, ha sido difícil profundizar y sostener una agenda de investigación, dado que no existen condiciones debido a la falta de recursos financieros, y a los cambios en las prioridades de la cooperación internacional, una de las fuentes principales de recursos para países como Guatemala. Asimismo, la ausencia de políticas estatales que promuevan y apoyen la investigación social, y dato no menor, la restauración conservadora en términos políticos, institucionales, ideológicos y culturales expresada en un Estado que, desde hace más de una década, fue limitando las posibilidades de interlocución y las libertades de pensamiento, expresión y opinión.¹ Esto ha conllevado el cierre de espacios y a la falta de garantía de los derechos para la mayoría de la población.

Un ejemplo dramático de esta situación es la crisis institucional, política y académica de la única universidad estatal de Guatemala, y particularmente de las carreras de ciencias sociales, que se debate entre los efectos de la pandemia, la toma prolongada de sus instalaciones y la elección fraudulenta de sus autoridades. Esta crisis deja poco margen para el debate, el análisis y el planteamiento de soluciones a los graves problemas sociales, económicos, políticos y ambientales en el país.

Aportes en la incidencia

Desde sus orígenes, la FLACSO Guatemala ha valorado el debate de ideas con diversos sectores

¹ Una situación que ilustra el nivel de intolerancia gubernamental tuvo lugar cuando el PNUD Guatemala suspendió la anunciada presentación del *Informe de Desarrollo Humano, 2022. La celeridad del cambio: hacia una mirada territorial del desarrollo humano*, por presión del presidente Giammattei. Las y los integrantes del Consejo Consultivo del informe, personas expertas reconocidas, se desmarcaron de esta situación y señalaron en una carta pública “como un ‘hecho de censura gubernamental’ lo ocurrido y lamentan que se hayan violentado los principios de autonomía editorial e independencia intelectual que deberían regir en la elaboración de este tipo de estudios”. *No Ficción*. (2022, 23 de febrero). Tras intervención de Giammattei, Consejo pide no publicar informe de Desarrollo Humano. *No Ficción*. no-ficcion.com

comprometidos con el cambio social sobre temas cruciales como la consolidación del proceso democrático, en particular las condiciones necesarias para fortalecer las instituciones estatales, los partidos políticos y para avanzar en un diálogo social que posteriormente se tradujo en los Acuerdos de Paz cuyo cumplimiento, al menos durante diez años, promovió cambios en un Estado que durante décadas no había atendido los más graves problemas sociales del país.

La FLACSO Guatemala se ha perfilado como un espacio académico seguro, que convoca a diversos actores para que, mediante el diálogo y la argumentación, expresen sus posicionamientos, aunque no siempre sean coincidentes. En esa línea ha participado en espacios de análisis, debate, monitoreo y auditoría social, por ejemplo, de los procesos electorales en el Mirador Electoral en alianza, entre otras entidades, con el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), Acción Ciudadana (AC), el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) y la Asociación DOSES.

En materia de derechos sexuales y reproductivos, la institución ha formado parte de varias plataformas que, desde los objetivos de las diversas organizaciones que las conforman, convergen en demandar al Estado la garantía de esos derechos. Un ejemplo es la integración de la FLACSO Guatemala como parte del Comité Impulsor desde la fundación de la Mesa Nacional por la Educación Integral en Sexualidad en 2015, apoyando procesos de investigación, formación e incidencia para la implementación de la estrategia nacional de educación integral en sexualidad y prevención de la violencia en el Ministerio de Educación, y generando evidencia para apoyar propuestas de programas, políticas y leyes con organizaciones afines como la iniciativa de Ley sobre Educación Integral en Sexualidad 6157,² o bien, participando en citaciones convocadas desde comisiones del Congreso de la República, y en reuniones y mesas técnicas con funciona-

riado del gobierno, como ministras y viceministras de educación.

Así pues, el acercamiento a las políticas públicas relacionadas con diversas problemáticas como objeto de estudio desde la FLACSO Guatemala, ha sido mediante el estudio riguroso de su contexto, la comprensión de sus avances, vacíos y desafíos para prevenirlas y atenderlas y generar evidencia científica que aporte en la toma de decisiones. Ha sido el estudio tanto *del proceso* de las políticas públicas, como aportar *en (y para) el proceso*.

Es una perspectiva político-analítica que, aprovechando la apertura de ciertas coyunturas de poderes y tiempos políticos, permite generar procesos investigativos y de incidencia en el proceso de las políticas públicas, tanto en la fase de planificación como en su actualización y monitoreo. En cuanto a la evaluación, las políticas en Guatemala generalmente no se asumen como políticas de Estado, de manera que las instituciones no tienen incorporada una cultura de evaluación ni se invierten recursos en ello, muchas veces las cambian sin datos que sustenten las decisiones políticas.

Algunos de los aportes de la FLACSO Guatemala han contribuido al fortalecimiento de diversas instituciones del Estado. Por ejemplo, entre 2008 y 2017, en conjunto con el Ministerio de Educación y desde el Programa de Educación, se brindó el acompañamiento técnico para la transformación de las Escuelas Normales que forman maestros de educación primaria en el país, mediante la construcción de proyectos educativos institucionales y aportando al proceso de fortalecimiento de la formación docente en el país. Todo sustentado en una línea de investigación vinculada con la sociología de la educación, que favoreció la toma de decisiones y la construcción de la política educativa. Se desarrollaron proyectos con el objetivo de transformar las prácticas pedagógicas por medio de la pedagogía de la participación. Además de que se han realizado

² Presentada en 2022 por la Comisión de Juventud del Congreso de la República, junto a IncideJoven y otras organizaciones de juventudes, mujeres y sociedad civil.

análisis de políticas sobre formación docente, educación secundaria y educación para la ciudadanía.

La FLACSO Guatemala ha participado desde el año 2000 en la construcción de política pública relacionada con el desarrollo rural integral, incorporándose a las distintas mesas de diálogo que funcionaron durante varios periodos gubernamentales. Desde 2008, ha sido miembro de la Alianza por el Desarrollo Rural Integral (ADRI), conformada por organizaciones campesinas, no gubernamentales y académicas, cuyo objetivo es la incidencia en las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural. La FLACSO formó parte de las discusiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR) aprobada en 2009, así como de la propuesta de Ley de Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (Iniciativa 4084) que tuvo un dictamen favorable en el 2016, cuyo trámite quedó suspendido.

En el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, la FLACSO Guatemala participó en la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) de 2012 a 2018, como representante del sector de universidades y organismos de investigación social. La INCOPAS se dedica a la consulta y participación social y es responsable de representar e incidir desde la sociedad civil, canalizando las demandas de los sectores representados, velando por el cumplimiento de la política pública sobre seguridad alimentaria y nutricional para erradicar la desnutrición aguda y crónica en el país. Además, la FLACSO Guatemala fue representante de la sociedad civil ante el Consejo de Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011-2015), espacio donde se discutían las políticas, estrategias y proyectos en el sector gubernamental.

En el campo de las migraciones, uno de los problemas más acuciantes en el país, la FLACSO Guatemala ha tenido una participación permanente en los espacios de discusión, monitoreo y evaluación de las decisiones de las autoridades migratorias y

su impacto en los derechos de las y los migrantes. Uno de esos espacios es el Grupo Articulador que ha sido muy activo al formular el Código Migratorio y la política migratoria entre 2015 y 2023.

Aportes en los procesos de formación

Entre los procesos de formación dirigidos a funcionarios públicos, sobre todo a nivel técnico y de mandos medios, se han implementado cursos y diplomados relacionados con las políticas públicas en diversas temáticas, entre las que destacan: política fiscal, política fiscal municipal, monitoreo y evaluación de política de seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a la justicia, política migratoria, política económica, política social, la gestión por resultados.

Resaltan los procesos realizados en áreas como la gestión por resultados (GpR), metodología que se introdujo en la administración estatal en 2009, aproximadamente. Al respecto, en la FLACSO Guatemala se realizaron diplomados (2011-2012), talleres para la aplicación de herramientas (2012), un curso especializado y un taller práctico departamental (2014), aparte de diplomados en política fiscal municipal (2015, 2016 y 2018). Con estos eventos académicos se atendió aproximadamente a más de 1700 empleados de unas 50 instituciones públicas.³

A partir de 2013, el Programa de Estudios de Género, Sexualidades y Feminismos inició los cursos “Aportes teórico-metodológicos para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en el Estado”. En una década se han realizado 25 con un promedio de 30 horas de duración cada uno, y han atendido a casi 600 personas de 41 entidades y organizaciones sociales.⁴ Su contenido y metodología se han adaptado al perfil de participantes y al ámbito de acción de sus instituciones, por ejemplo: derechos de las mujeres (Secretaría Presidencial de la Mujer y Defensoría de la Mujer Indígena); derechos humanos y diversidad

³ En entrevista con el Dr. Jorge Calvo, coordinador de estos procesos de formación.

⁴ Archivos del Programa de Estudios de Género, Sexualidades y Feminismos.

Tabla 12.2. Diplomados y cursos libres/básicos relacionados con aspectos teórico-metodológicos y políticas públicas

2013
Curso "Equidad de género y pueblos indígenas, aportes metodológicos para el trabajo en el Estado" (MIDES)
2014
Diplomado "Seguridad alimentaria y nutricional con énfasis en planificación estratégica participativa municipal"
Curso "Políticas públicas ambientales y pueblos indígenas"
Curso "Igualdad de Género, Ciudadanía, Seguridad y Políticas Públicas, aportes metodológicos para el trabajo en el Estado" (MINGOB)
Curso "Igualdad de Género, Justicia y Políticas Públicas, aportes metodológicos para el trabajo en el Estado" (MP)
Curso especializado "Gestión por resultados"
Curso "Abordaje crítico de la educación especial: Hacia una educación inclusiva en el aula"
2015
Diplomado en política fiscal municipal.
Diplomado en política económica: decisiones económicas y del interés colectivo.
2016
Diplomado "Políticas socioambientales, bienes naturales e industria extractiva"
Diplomado "Política fiscal municipal"
Diplomado "Herramientas para la incidencia y fiscalización de la política pública en seguridad alimentaria y nutricional"
Curso "Referentes conceptuales y determinantes estructurales de la inseguridad alimentaria en un contexto de crisis económicas, política y de cambio climático"
Diplomado "Derechos humanos, gobernabilidad democrática y diversidad sexual"
Curso "Igualdad de Género, Población/Desarrollo y Políticas Públicas desde la interseccionalidad y respuesta del Estado"
2017
Diplomado "Análisis, monitoreo y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala"
Curso "Inclusión para la acción política. Aportes metodológicos para la incidencia desde la comunidad"
Curso interdisciplinario de derechos humanos y diversidad sexual dirigido a funcionarios públicos
Curso "Transformando las aulas hacia una pedagogía de la participación"
2018
Curso "Pobreza, ciudadanía y políticas sociales"
2019
Diplomado y especialización "Investigación Social para el Estudio de la Violencia y Políticas de Prevención"
Diplomado "La alimentación como un derecho humano. Monitoreo y evaluación de políticas públicas"
Diplomado "Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas"
Curso "Nuevas miradas: Herramientas para el análisis del censo 2018, con perspectiva de género e interseccionalidad, para la incidencia social"
Curso "La perspectiva de género en la dinámica urbana. Aportes metodológicos para el trabajo en el ámbito municipal"
Curso "Sexualidad, Derechos Humanos e Incidencia Social y Política. Aportes teórico-metodológicos en el marco de la Educación Integral en Sexualidad"
2020
Curso libre "Pobreza, ciudadanía y políticas sociales en Guatemala"
Curso "Inversión Pública y Proyectos de Desarrollo"
Curso "Política Fiscal Municipal"
Diplomado "Derechos Humanos y Espacios Seguros para las personas LGBTI en situación de Movilidad"
Curso "Violencia contra las Mujeres y Derechos Humanos: Aportes teórico-metodológicos para la atención de niñas y adolescentes víctimas y sobrevivientes de violencia contra la mujer, con base en los estándares del Programa de Servicios Esenciales" (MP)
2021
Diplomado "Política fiscal municipal en contexto de pandemia y post pandemia"
Escuela de formación política 2021
Diplomado "Migración y políticas públicas de atención al migrante"
Diplomado "Seguridad alimentaria y estrategias de atención en contexto de recuperación por efectos de la pandemia en Guatemala"
2022
Curso "Monitoreo y evaluación de la gestión municipal en el marco de la Agenda 2030"
Diplomado "La Incidencia e Influencia Política para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos"

Fuente: Coordinación Académica de la FLACSO Guatemala.

sexual, dirigido a personal de la Procuraduría de Derechos Humanos, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas (CODISRA) y la Procuraduría General de La Nación (PGN); seguridad democrática, para el Ministerio de Gobernación; educación integral en sexualidad, para el Ministerio de Educación, y estadísticas con perspectiva de género e interseccionalidad, dirigido a personal de diversas instituciones, entre otros.

Asimismo, se han dedicado esfuerzos para fortalecer las capacidades de análisis en el ámbito municipal enfatizando en las competencias delegadas, así como en las habilidades para la gestión de proyectos a nivel de desarrollo económico local, identificando necesidades contextualizadas mediante el diplomado “Fortalecimiento de capacidades municipales para la descentralización”, organizado en conjunto con la Comisión Presidencial de Asuntos Municipales (COPRESAM).

Esta agenda, con algunas particularidades, también se desarrolla en la Unidad Académica de la FLACSO ubicada en Quetzaltenango, la segunda ciudad más grande en el país.

La demanda de procesos de formación desde entidades del Estado decreció ostensiblemente a partir de 2018 y luego se vio afectada por la pandemia de covid-19 que ha obligado a replantear la docencia a modalidades virtuales o híbridas. La baja en la demanda también está relacionada con el cierre de espacios institucionales que ya se ha señalado.

Dilemas, contradicciones y desafíos del país para la construcción de políticas públicas

Los dilemas, contradicciones y desafíos para que las políticas públicas sean un instrumento eficaz en Guatemala remiten a tres dimensiones: a) el con-

texto sociopolítico y económico; b) la institucionalidad estatal, y c) la precarización de las condiciones para la investigación social y su vinculación con el Estado.

En cuanto a la primera dimensión, las condiciones históricas marcan al país como una sociedad de posguerra, que transitó de una lógica estatal basada en la doctrina de la seguridad nacional, con una fuerte impronta militar, a un escenario orientado por una Constitución que reconoce la democracia y los derechos humanos como guía para el actuar del Estado, vocación que se afirmó en los Acuerdos de Paz. No obstante, a nivel estructural permanecen las lógicas de concentración de poderes, de recursos, de medios de producción que generan brechas, exclusión y empobrecimiento de la mayoría de la población.

Asimismo, aunque hubo cierta distensión cuando se firmó la paz, se abrieron espacios para la libre expresión, se crearon medios de comunicación críticos y se impulsó la investigación periodística y social. Ese clima se fue enrareciendo a medida que se reinstalaba una visión reduccionista del Estado y dejaron de fluir los recursos de la cooperación internacional que apoyó las diversas reformas, entre otras, la policial, la judicial y la fiscal, que los Acuerdos de Paz requerían como condición para su efectivo cumplimiento y para fortalecer el Estado de derecho (Sieder, 2003).

Los Acuerdos de Paz como pacto social para avanzar en la democratización fueron perdiendo terreno ante lógicas extractivistas que los gobiernos y la clase política permitieron y apoyaron, y ante la negativa de exmilitares y élites de ser juzgados por crímenes de guerra, genocidio y represión generalizada que la sociedad guatemalteca padeció durante cuatro décadas. Dejaron de observarse las formas y el Estado fue cooptado, reduciendo, vía la represión, los derechos y libertades de organización, protesta y disidencia. Ese proceso se agudizó a partir de 2012.

El país no ha logrado superar las crisis políticas, de cooptación⁵ y captura del Estado y sus instituciones a favor de grupos, élites y funcionarios que, como evidenció la CICIG en su momento, fueron construyendo redes de favores políticos, nepotismo y corrupción en todos los niveles, incluidas las municipalidades y todos los poderes que existen en el ámbito local. En ese contexto, el funcionamiento del Estado se ha debatido entre intentos de modernización, de responder a las demandas ciudadanas y esos esquemas de corrupción que siguen limitando la función pública. En la última década, esa realidad se impuso y la crisis se agudizó. Para mantener ese poder se empezó a socavar a las instituciones de los tres organismos del Estado y a debilitar los procesos de democratización que organizaciones sociales y pueblos indígenas demandan, ya que son los más afectados por esas dinámicas del poder. De hecho, se activó la criminalización y persecución de activistas y defensoras/es de derechos, sobre todo indígenas, en comunidades y territorios, que denuncian el despojo y la amenaza a sus formas de vida comunitaria.

En esa perspectiva, el entramado de poderes, cada vez más conservadores e ideológicamente antide-rechos, es un gran desafío para una entidad académica como la FLACSO Guatemala que mantiene una posición crítica, pero a la vez propositiva, ante las problemáticas sociales del país que dejaron de ser atendidas en la última década, como el desarrollo rural y territorial, la conflictividad agraria, la desnutrición, la garantía de derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas, la violencia social y la basada en género.

En términos institucionales, las fuerzas progresistas que han persistido en la demanda de cambios sociales han enfrentado enormes retos para operativizar los fines plasmados en la Constitución de 1985 y en los Acuerdos de Paz. “El periodo de reformas inició trabajosamente. [Los] cam-

bios [fueron] tímidos y sin visión de integralidad, pero [tenían] ciertos alcances estratégicos para escalar en la reconstrucción institucional del Estado” (IPNUSAC, 2016, p. 11). Este proceso fracasó, en parte porque persiste el planteamiento de que el Estado debe circunscribirse a garantizar la certeza jurídica, la seguridad y un mínimo de normas para los grandes capitales, mientras se ha dado menos importancia a la creación y sostenibilidad de entidades orientadas a la prestación de servicios públicos basada en el enfoque de derechos humanos. Desde los años noventa, mientras los Acuerdos de Paz comprometían al Estado a garantizar derechos, los organismos estatales avalaron un conjunto de procesos de privatización de la salud, educación, telefonía, electricidad, seguridad, que condujo a la precarización de las condiciones de vida de la mayoría de la población y al aumento significativo de la migración tanto interna como internacional.

Las instituciones estatales fueron permeadas por prácticas clientelares que subordinan los aspectos técnicos y los derechos de la mayoría a decisiones políticas que favorecen los intereses de las élites y de las empresas transnacionales. La precarización en la gestión pública unida a la corrupción se hizo evidente en la asignación de obras de infraestructura, de proyectos mineros y de monocultivos con alto impacto ambiental, en la carencia de servicios públicos de salud y educación y, de manera dramática, en la pandemia del covid-19, que develó el estado lamentable del sistema de salud y el educativo.

Este debilitamiento estatal, en lo que atañe a la investigación social, se expresa en la falta de datos estadísticos que permitan abordar con más certeza o profundidad las problemáticas del país, y que son clave en la formulación de políticas públicas. Asimismo, en la práctica, la alta rotación de personal en las oficinas públicas, y de personal que no

⁵ La cooptación se refiere a procesos en los que “el crimen organizado se enseñorea sobre la región y llega, en algunos casos, a subordinar al Estado como actor soberano en determinadas zonas, o bien a hacerlo su socio en el reparto de utilidades” (IPNUSAC, 2016, p. 7).

siempre cumple los perfiles idóneos para realizar un trabajo eficiente, hace insostenible llevar adelante procesos serios de implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

A las condiciones del contexto y del deterioro institucional del Estado, se suman los escasos apoyos financieros, tanto de la cooperación internacional como de fondos estatales, que permitan sostener procesos de investigación seria, y no solo estudios breves; así como la formación de cuadros académicos y profesionales, necesarios para fortalecer las capacidades analíticas y la creación de equipos multi e interdisciplinarios que incluyan las ciencias sociales, ciencias naturales y tecnología que aporten conocimientos contextualizados, acorde con la realidad pluricultural del país, y que permitan desentrañar la naturaleza multidimensional e interseccional de las desigualdades.

Finalmente, luego de la crisis política e institucional de 2023 que aún no concluye, se plantea el desafío de viabilidad de un nuevo gobierno que tiene propuestas de transformación, inclusión, respeto y garantía de derechos. Este nuevo escenario, que dista de ser ideal porque los organismos legislativo y judicial, así como poderes ocultos, continúan amenazando la democracia, abre posibilidades para ir generando las condiciones que permitan, a mediano plazo, un horizonte más optimista que contribuya a reforzar el vínculo entre la producción de conocimiento y las políticas públicas con el objetivo de promover un cambio social positivo y un desarrollo humano y sostenible.

Bibliografía

- Arévalo, B., Fluri, P., y Beltrán, J. (2006). *Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala*. Guatemala: Flacso Guatemala.
- CEH. (1999). *Guatemala: memoria del silencio*. Guatemala: CEH/UNOPS.
- CICIG. (2019). *Guatemala, un Estado capturado*. Guatemala: CICIG.
- Dary, C. (2024). Avances y regresiones en el proceso de multiculturalización del Estado de Guatemala. En M. Lisbona Guillen y J. R. González Ponciano, *Reforma del Estado y pueblos originarios en Guatemala: a propósito de la obra de Demetrio Cojtí* (pp. 87-110). San Cristóbal de Las Casas: CIMSUR/UNAM.
- Domingo Cabrera, J. M. (2011). *Políticas y prácticas contrainsurgentes, contra la organización estudiantil de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1970-1985*. Guatemala: USAC/Escuela de Historia.
- Galicia, N. (2015, 15 de mayo). 1999: rechazo a reformas constitucionales. *Prensa Libre*.
- IPNUSAC. (2016). La cooptación del Estado. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 6-8.
- Juárez Sazo, M. (2022, 22 de febrero). Transformación de la gestión pública hacia el gobierno abierto. *Diario de Centroamérica*.
- López, O. (2010). *Políticas públicas y consejo de cohesión social*. Guatemala.
- Mendizábal, S. (2021). Guatemala 2021, rupturas y continuidad en la historia. En Varios, *Bicentenario sin ruptura colonial* (pp. 1-42). Quetzaltenango: CUNOC-USAC/Fundación Cholsamaj.
- Miguel, L. C. (2017, 18 de febrero). *Conformación histórica de la finca como unidad productiva. Finales del siglo XIX-primer mitad del siglo XX*. <https://www.historiagt.org/articulos/item/25-conformacion-historica-de-la-finca-como-unidad-productiva-finales-del-siglo-xix-primer-mitad-del-siglo-xx>
- Monzón, A. S. (2023). FLACSO y las Ciencias Sociales en Guatemala: aportes y desafíos en una sociedad cambiante. En F. Enríquez (Coord.), *Aportes de la FLACSO a las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe* (pp. 225-240). San José: FLACSO Secretaría General.
- Reina, C. (2008). Retos de la participación ciudadana en la construcción democrática: un enfoque en el desarrollo local y la resistencia por los recursos naturales. *El Observador*, 3-21.
- Sieder, R. (2003). Renegociando “la ley y el orden”: reforma judicial y respuesta ciudadana en la sociedad de postguerra. *América Latina Hoy*, 61-86.
- Solano, L. (2008). Reconversión productiva y agrocombustibles. *El Observador*, 31-61.

- Torres Rivas, E. (2015). Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno. *Nueva Sociedad*, (258).
- Villatoro Pérez, J. (2008). Guatemala: Estado y contrainsurgencia. *Estudios Latinoamericanos*, (Nueva Época, 21), 127-146.
- Waxenecker, H. (2020). *Economía de captura en Guatemala: desigualdad, excedentes y poder* (2a. ed.). Guatemala: Paraíso Desigual/OXFAM Guatemala.

Trayectorias, desafíos y ventanas de oportunidad

Jeraldine Alicia del Cid Castro

Este último capítulo del V Informe Regional del Sistema FLACSO examina el desarrollo del campo de las políticas públicas en América Latina, destacando el papel de este organismo internacional como actor central para la investigación y formación en dicha área. Se hará una revisión de cómo los factores históricos, políticos y económicos de cada país han moldeado la formulación y ejecución de las políticas públicas, pero destacando la relevancia de un análisis situado y la ventaja comparativa de la diversidad de enfoques implementados en materia de política en la FLACSO, así como su disseminación territorial. Habrán de revisarse también los enfoques teóricos y metodológicos promovidos por el conjunto del Sistema, los cuales abarcan desde el análisis institucional hasta los enfoques de género y de derechos humanos. Se resaltan los desafíos persistentes, como la necesidad de fortalecer los vínculos entre academia y gobiernos, y el superar las limitaciones estructurales y financieras que afectan la capacidad de incidir en las decisiones públicas, proponiendo un enfoque más integrador y transformador.

Los estudios sobre políticas públicas han experimentado una consolidación internacional en los

últimos años (St.Denny y Zittoun, 2024). Latinoamérica, con variaciones regionales evidentes, constituye un nicho importante en su impulso, desarrollo, aplicación y enseñanza (Oliveira *et al.*, 2024), demostrado en la cantidad de publicaciones en la materia por país,¹ y en el número de artículos que al respecto se editan año con año en la región.² Es un influjo que tiende a concentrarse en Brasil, seguido de México, Colombia y Argentina (Redalyc.org, 2024).

La ampliación del campo de estudio de políticas públicas ha redundado en una rica cobertura de temas de investigación concentrada en ciertas áreas, destacando educación, salud y administración, y contabilidad, pero que se alimenta de una vasta heterogeneidad en sus facetas de divulgación: derecho administrativo, psicología, estudios territoriales, de turismo y ambientales, historia, comunicación, agrociencias, lengua y literatura, arte y biología, por citar algunos (Redalyc.org, 2024). Se infiere que los estudios de políticas públicas han crecido cuantitativamente, se han diversificado analíticamente y, al menos en el contexto científico, han ganado impacto.³

¹ De acuerdo con Latindex (2024), destacan Brasil con 18 revistas dedicadas a la materia, México con 4, Argentina con 3, y Chile y Paraguay con 2, respectivamente.

² Según el Sistema de Información Científica Redalyc, en sus bases de datos se cuenta con un promedio anual de poco más de 6000 artículos publicados entre 2011 y 2020 con la palabra clave “políticas públicas” en el título (Redalyc.org, 2024).

³ Lo constata el crecimiento del índice de impacto (IDR) de los artículos publicados bajo el término clave “gestión y análisis de políticas públicas” (Dialnet, 2024).

En este contexto, el recorrido global contenido en este informe pone de manifiesto el aporte del Sistema FLACSO a las políticas públicas en los niveles local, subnacional, nacional y regional. Consecuentemente, este texto comporta el objetivo de sintetizar las condiciones de producción advertidas en cada uno de los capítulos, por ejemplo, los derroteros metodológicos y pedagógicos de investigación asociados a su desarrollo. Con este insumo se propondrá una síntesis reflexiva, crítica y propositiva sobre el estado actual del análisis de políticas públicas en el seno de esta casa de estudios, ofreciendo perspectivas para su ulterior desarrollo.

Comenzamos con una pregunta nodal ¿qué condiciones han demarcado los análisis de las políticas públicas en el Sistema FLACSO? Y más específicamente: ¿qué aportes analíticos y metodológicos desarrollados en este Sistema son determinantes para la proyección de las políticas públicas en la región? Esto implica cuestionarse acerca de las buenas prácticas en la materia, y por la contribución de estos saberes, experiencias metodológicas y apuestas conceptuales en las áreas de aplicabilidad de las políticas públicas en aquellos países donde la FLACSO tiene presencia.

Para abordar los objetivos y preguntas hasta aquí esbozados se propone una afirmación central: la experiencia acumulada a lo largo de varios quinquenios en materia de investigación, docencia y extensión le ha permitido al sistema FLACSO posicionarse como un actor que, en medio del crecimiento del campo de estudio de las políticas públicas en Iberoamérica, promueve un modelo pedagógico e investigativo sinérgico que busca promover un acercamiento integral, crítico y reflexivo que otorga centralidad explicativa a la articulación entre la política (*polity*) (estructura y régimen político), las políticas públicas (*policy*) (observable) y la política (*politics*) (relaciones de poder y negociaciones en el nivel de gobierno). En otras palabras, en medio de la robusta producción en el campo, la FLACSO es un actor cuya nota distintiva ha sido y es el fomento a la aproximación diversa en enfoques, metodologías, marcos teóricos y aproximaciones epistemoló-

gicas bajo una mirada no reduccionista de los respectivos objetos de estudio, es decir: que impulsa una aproximación dinámica y compleja en la que se comprende que la dimensión técnica y la de política constituyen dos caras de una misma moneda, y que la formulación de políticas no es solo una cuestión técnico-operativa, sino también un hecho político.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, se expone el abanico de enfoques y programas en políticas públicas del Sistema Flacso. En la segunda, se trata reflexivamente la manera en que se ha leído la relación entre contexto y políticas públicas y su potencialidad intrínseca para los estudios desarrollados en cada sede. En la tercera, se abordan los desafíos en la aplicación y enseñanza de las políticas públicas en la FLACSO. Finalmente, se sintetizan las ventanas de oportunidad en estos aspectos.

Diversidad de programas y de enfoques

El Sistema FLACSO se ha empeñado en años recientes en fortalecer su componente investigativo en políticas públicas. Tal impulso revela y decanta la riqueza de aproximaciones teóricas y metodológicas diseñadas para responder a los desafíos propios de cada país y la región. Los enfoques van desde el análisis institucional y comparativo, utilizado en Ecuador y Paraguay para abordar la pobreza y la desigualdad social, hasta análisis como el enfoque de derechos humanos y género aplicado en El Salvador y Chile para promover la inclusión de grupos vulnerables. Por su parte, los problemas relacionados con la gobernanza, como la corrupción y la cooptación del Estado en Guatemala, se analizan con enfoques de captura del Estado, mientras que, en Brasil, la profesionalización de la gestión pública se aborda mediante la nueva gestión pública (NGP) y reformas gerenciales (tabla 1).

Las recomendaciones en estos estudios señalan la necesidad de implementar políticas redistributivas en sociedades marcadas por amplias desigualdades, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, y promover la participación ciudadana en la formulación y evaluación

de políticas. En Costa Rica y Chile, las políticas ambientales y urbanísticas se analizan desde enfoques de sostenibilidad y planificación territorial, mientras que en naciones como Argentina y Uruguay, la prioridad se orienta a la infraestructura y el desarrollo económico mediante reformas fiscales y

mejoras en el transporte público. Todas estas recomendaciones destacan la importancia de un enfoque integral y multidimensional en la formulación de políticas públicas que tenga en cuenta las características estructurales de cada país y las demandas de sus poblaciones vulnerables.

Tabla 1. Aproximación genérica a las investigaciones empíricas de políticas públicas en el Sistema FLACSO

Problemas públicos	Enfoques analíticos implementados	Recomendaciones elaboradas	País(es)
Pobreza y desigualdad social	Enfoque institucional y análisis comparativo	Focalizar programas sociales en poblaciones vulnerables; mejorar la cobertura de protección social	Ecuador, Paraguay, El Salvador
Salud pública y acceso a servicios	Análisis de políticas basado en evidencia y enfoque de redes	Mejorar la infraestructura sanitaria; aumentar el acceso en áreas rurales; fortalecer la coordinación interinstitucional	Cuba, República Dominicana
Educación y formación docente	Evaluación de políticas educativas, y enfoque de desarrollo de competencias	Reformar el currículo educativo; promover la equidad en el acceso; mejorar la formación docente	República Dominicana, Uruguay
Inclusión de grupos vulnerables	Enfoque de derechos humanos y género	Implementar políticas inclusivas; reforzar las leyes contra la discriminación; garantizar la participación política	El Salvador, Chile
Desigualdad de género	Enfoque feminista e interseccional	Implementar políticas de igualdad de género en todos los sectores, con especial énfasis en educación y empleo	Argentina, Costa Rica
Gobernanza y transparencia	Análisis institucional, y evaluación de la rendición de cuentas	Mejorar los mecanismos de transparencia; fortalecer la rendición de cuentas; aumentar la participación ciudadana	Paraguay, Argentina
Políticas ambientales y cambio climático	Análisis de políticas ambientales, enfoque en sostenibilidad	Promover el uso de energías renovables; incentivar la conservación de recursos naturales; fortalecer las normativas ambientales	Costa Rica, Chile
Protección social y empleo informal	Enfoque económico y análisis de redes de políticas	Ampliar la protección social a los trabajadores informales; promover políticas activas de empleo	Paraguay, Uruguay
Migración y desplazamiento forzado	Análisis de redes transnacionales y enfoque en derechos humanos	Crear políticas de integración para personas migrantes; mejorar el acceso a servicios básicos; fortalecer los marcos legales de protección	Argentina, Ecuador
Seguridad ciudadana y violencia	Enfoque criminológico y de políticas de prevención	Promover políticas preventivas y comunitarias; fortalecer las capacidades policiales; reducir la criminalización de jóvenes	El Salvador, Chile
Acceso a la justicia y derechos humanos	Enfoque de derechos humanos y análisis jurídico	Ampliar el acceso a la justicia para poblaciones vulnerables; fortalecer la formación de jueces en derechos humanos	El Salvador, Cuba
Urbanización y desarrollo territorial	Enfoque de desarrollo sostenible y planificación urbana	Fomentar un desarrollo urbano inclusivo; fortalecer la gobernanza local; promover la planificación participativa	Costa Rica, Chile
Infraestructura y transporte	Análisis de políticas sectoriales y sostenibilidad	Mejorar la infraestructura de transporte público; promover la movilidad sostenible; aumentar la inversión en zonas rurales	Argentina, Uruguay
Políticas de innovación tecnológica	Enfoque en ciencia, tecnología e innovación	Impulsar la investigación científica; fomentar la transferencia tecnológica; crear incentivos para la innovación empresarial	Argentina, Chile
Desarrollo rural y agrícola	Enfoque en seguridad alimentaria y desarrollo sostenible	Fomentar el acceso a créditos para pequeños agricultores; fortalecer la infraestructura rural; promover prácticas agrícolas sostenibles	Ecuador, Paraguay
Reformas fiscales y financiamiento público	Análisis económico e institucional	Mejorar la progresividad del sistema fiscal; fortalecer la recaudación de impuestos; mejorar la eficiencia en el gasto público	Argentina, Uruguay

Tabla 1

(Continuación)

Problemas públicos	Enfoques analíticos implementados	Recomendaciones elaboradas	País(es)
Políticas de vivienda y desarrollo urbano	Enfoque en derechos sociales y desarrollo territorial	Promover la construcción de vivienda asequible; garantizar el acceso a servicios básicos; reducir la informalidad en asentamientos urbanos	República Dominicana, Chile
Políticas de salud mental	Enfoque en salud pública y derechos humanos	Fortalecer los servicios de salud mental; reducir la estigmatización; aumentar la capacitación de profesionales en salud mental	Uruguay, Ecuador
Corrupción y cooptación del Estado	Análisis de la captura del Estado por élites económicas y militares, basado en informes de CICIG	Fortalecer la independencia judicial; aumentar la transparencia en la gestión pública	Guatemala
Desigualdad social y económica	Estudios sobre exclusión social estructural y distribución de la riqueza en el país	Implementar políticas redistributivas y de inclusión social, enfocadas en los grupos más vulnerables	Guatemala
Desigualdad de género	Investigación sobre el impacto de políticas públicas en las mujeres y pueblos indígenas, con enfoque de género	Promover políticas de igualdad de género y fortalecimiento de las instituciones de protección de los derechos humanos	Guatemala
Profesionalización de la gestión pública	Estudio sobre la implementación de la nueva gestión pública y las reformas gerenciales	Incentivar la profesionalización mediante programas de formación en administración pública	Brasil
Participación social en la gestión pública	Análisis de los mecanismos de participación institucional en la administración pública	Reforzar los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno	Brasil
Descentralización administrativa	Estudio sobre los procesos de descentralización y su impacto en la eficiencia administrativa	Mejorar la capacidad técnica y financiera de los gobiernos locales para gestionar servicios públicos	Brasil
Desigualdad social y económica	Análisis socioeconómico comparado con enfoque redistributivo	Implementar políticas redistributivas; fortalecer los programas sociales	México
Corrupción y transparencia gubernamental	Análisis institucional sobre rendición de cuentas y captura del Estado	Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	México
Derechos humanos y acceso a la justicia	Análisis jurídico con enfoque en derechos humanos	Ampliar el acceso a la justicia; fortalecer los derechos de poblaciones vulnerables	México
Educación y equidad	Evaluación de políticas educativas con enfoque en equidad de acceso	Reformar el sistema educativo y mejorar la formación docente	México
Políticas energéticas y medioambientales	Análisis de sostenibilidad y uso de recursos naturales	Promover el uso de energías renovables y la conservación de recursos naturales	México
Participación ciudadana y gobernanza	Enfoque participativo e institucional para fortalecer la gobernanza	Aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas	México
Políticas de género e inclusión social	Análisis con enfoque de género e interseccionalidad	Implementar políticas inclusivas; fortalecer la igualdad de género en todas las áreas	México

Fuente: Elaboración propia con base en los capítulos de este V Informe Regional del Sistema FLACSO.

El impulso referido se constata en la ampliación de programas específicos de formación en políticas públicas, y en la incorporación de cátedras y enfoques transversalizados dentro de la oferta preexistente. Al igual que en el componente investigativo, en el enfoque educativo existe una diversificación en los niveles de formación y una creciente especialización que responde a las necesidades contextuales. Los programas van desde la capacitación

continua en gestión pública y derechos humanos en Guatemala y México, hasta estudios avanzados como doctorados en ciencia política y políticas públicas en Argentina y Brasil.

Por un lado, los países con mayor desarrollo institucional, como Brasil y Costa Rica, destacan por ofrecer programas de maestría con enfoques especializados, como la gestión pública o los derechos

humanos, que tienden a lo formativo centrado en la integralidad. Por otro lado, países como Paraguay y El Salvador han apostado por diplomados y especializaciones enfocados en la gobernabilidad y el desarrollo social, reconociendo que se deben fortalecer las capacidades técnicas y analíticas de sus estudiantes. Este panorama revela un

compromiso con la formación de alto nivel y la adaptación de los programas a las demandas sociales y políticas, contribuyendo así a la construcción de capacidades estatales más robustas y a la mejora en la implementación de políticas públicas en la región.

Tabla 2. Aproximación genérica a los programas de formación específica y con componentes de políticas públicas en el Sistema FLACSO

Tipo de programa de formación	Nivel del programa de estudio	País
Maestría en Políticas Públicas	Maestría	Ecuador
Diplomado en Gobernanza y Políticas Públicas	Diplomado	Paraguay
Doctorado en Ciencia Política y Políticas Públicas	Doctorado	Argentina
Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo	Maestría	Chile
Especialización en Políticas Públicas para el Desarrollo Social	Especialización	El Salvador
Maestría en Políticas Públicas con enfoque en Derechos Humanos	Maestría	Costa Rica
Licenciatura en Administración Pública y Políticas Públicas	Licenciatura	Uruguay
Diplomado en Evaluación de Políticas Públicas	Diplomado	República Dominicana
Maestría en Gestión de Políticas Públicas	Maestría	Cuba
Especialización en Políticas Públicas y Gobernabilidad	Especialización	Paraguay
Maestría en Estado, Gobierno y Políticas Públicas	Maestría	Brasil
Especialización en Políticas Públicas y Justicia de Género	Especialización	Brasil
Doctorado en Integración Latinoamericana y Políticas Públicas	Doctorado	Brasil
Cursos de capacitación en gestión pública y derechos humanos	Capacitación continua	Guatemala
Especialización en Políticas Públicas para la Igualdad	Especialización	Guatemala
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos	Maestría	México
Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales (mención en Políticas Públicas)	Doctorado	México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas	Maestría	México
Diplomado Internacional en Procesos Políticos de Política Pública	Diplomado	México
Maestría en Población y Desarrollo	Maestría	México
Especialidad en Política y Gestión Energética y Medioambiental	Especialidad	México
Maestría en Derechos Humanos y Democracia	Maestría	México

Fuente: Elaboración propia con base en los capítulos de este V Informe Regional del Sistema FLACSO.

En suma, una aproximación a los programas de formación y enfoques analíticos del Sistema FLACSO evidencia un compromiso sólido con la diversificación y especialización en el campo de las políticas públicas. El énfasis en la profesionalización de la gestión pública y la incorporación de enfoques interdisciplinarios y especializados —derechos humanos, género, discapacidad, sostenibilidad— se consolidan como fundamentos en la formación de actores que buscan incidir de manera propositiva,

argumentada y de cara al fomento de la inclusión y la promoción de derechos humanos en las políticas emanadas de los espacios de toma de decisiones. En definitiva, el proceso formativo en el Sistema FLACSO ha logrado posicionarse como un catalizador esencial para el diseño e implementación de soluciones innovadoras y contextualmente pertinentes frente a los desafíos sociales, políticos y económicos de la región.

Contextos en la investigación y formación de políticas públicas

El modelo pedagógico e investigativo del Sistema FLACSO ha cuestionado reflexivamente sobre las relaciones de causalidad entre el contexto y las políticas públicas. Es una línea de debate inserta en este campo de estudios desde el momento mismo de su incorporación y desarrollo en la región (Ames, 1987), y una discusión que con cambios sustantivos continúa incorporando nuevos abordajes y variaciones argumentativas de trascendencia para profundizar las apuestas analíticas en la materia (Méndez, 2020). En este marco, el supuesto subyacente es simple y determinante: el contexto, como categoría analítica, importa para pensar las políticas públicas.

Por lo mismo, las múltiples producciones académicas, así como la intervención en proyectos de extensión protagonizados por la FLACSO han ahondado críticamente en un cuestionamiento nodal: ¿bajo qué dirección u orientación puede abordarse esta relación? En otras palabras: ¿son las políticas públicas únicamente variables dependientes de la estructura y el régimen político? En este mismo orden de ideas: ¿son consecuencia exclusiva de las relaciones de poder y las negociaciones en el nivel de gobierno? o, por el contrario, ¿constituyen expresiones que dan forma al contexto e impactan en la política/*polity*?

Estos cuestionamientos básicos inciden fuertemente en dos ámbitos distintos pero interrelacionados en la FLACSO. En un extremo, tal como queda demostrado a lo largo de las páginas precedentes en todo lo relativo al campo de la investigación científica. En este terreno, las apuestas analíticas y los ulteriores abordajes empíricos han supuesto complejizar la relación entre las políticas públicas y las instituciones estatales (formales y no formales), la esfera civil, las esferas no civiles y los actores nacionales e internacionales. Todo lo cual ha abierto la puerta a problematizaciones teóricas precisas y a proposiciones analíticas concretas sobre el rol del contexto en la configuración del proceso de políti-

cas públicas: la forma en que son definidos, pensados y abordados los problemas públicos en cada país y la región; la configuración de los espacios formales de toma de decisión en determinados regímenes políticos y económicos, y el no menos importante posicionamiento respectivo de quienes toman las decisiones.

La FLACSO se ha caracterizado por la diversidad epistémica y teórica al enfrentar estas cuestiones, lo que dota a la institución de una variabilidad enriquecedora a la hora de pensar, justamente, las especificidades de cada contexto y sus similitudes con otras realidades. Un listado exhaustivo de tales aproximaciones excede los propósitos de este documento. Sin embargo, como se demuestra en los capítulos precedentes, en el Sistema FLACSO se les ha discutido desde o sobre diversos enfoques analíticos, entre los que destacan: modelos racionales en el cambio de políticas, en los que se asume que tomadoras y tomadores de decisiones se orientan por propósitos y objetivos (Fontaine, 2015); modelos que dan centralidad a la percepción de tomadoras y tomadores de decisiones sobre el resultado final de las políticas públicas (Armesto, 2020); modelos que analizan el rol del corporativismo en la formulación de políticas públicas (Montúfar, 2018); modelos sobre las teorías de la dependencia (Falconí, 2011), y el modelo de transferencia de políticas públicas (Dussauge Laguna, 2020), entre muchos otros.

En otro extremo, pensar el contexto como variable analítica central en la interpretación sobre el curso de las políticas públicas requiere de una postura reflexiva sobre las condiciones de producción del conocimiento en las que se inserta cada miembro del Sistema FLACSO. En este punto, hay un supuesto analítico nodal: la formulación de políticas públicas en América Latina, así como su enseñanza, investigación y análisis, se han visto profundamente influenciadas por los avatares del contexto histórico, político y económico de cada país. En este sentido, los capítulos precedentes a este texto ponen de manifiesto la importancia de analizar el régimen de políticas (*policy regime*), comprendiendo la

compleja interacción entre factores políticos y técnicos en la formulación de soluciones a problemas públicos específicos.

Por ejemplo, el capítulo de Setrini y Lima sobre Paraguay muestra cómo el legado de un Estado autoritario y clientelista ha creado un entorno en el que la formulación de políticas públicas enfrenta no solo limitaciones estructurales y administrativas, sino también desafíos en la planificación estratégica. Un hecho que camina en paralelo con un entorno educativo que mantiene serias deficiencias y recibe escaso apoyo institucional, lo que impide que tanto las instituciones especializadas como las personas investigadoras en el campo puedan influir decisivamente en determinadas políticas públicas. Además, dificulta la cualificación del debate local, limitando la capacidad para identificar y cuestionar las medidas necesarias para trabajar en los problemas públicos concretos. Esto se observa en una baja producción científica y restringida capacidad para influir en la formulación de políticas públicas, y en la cualificación y profesionalización de la burocracia estatal y de tomadoras y tomadores de decisiones.

Ecuador representa un ejemplo contrastante. Manosalvas y Cisneros demuestran en su capítulo cómo durante la década de 1970 se implementó en este país un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en el marco de un régimen militar que permitió la expansión del aparato estatal y la profesionalización de la administración pública. Sin embargo, la crisis de la deuda en los años ochenta y la subsecuente adopción de políticas neoliberales, como resultado de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, cambiaron drásticamente el enfoque del Estado, para priorizar el equilibrio macroeconómico sobre la equidad y el bienestar social. Posteriormente, en el marco de las transformaciones políticas latinoamericanas y el advenimiento de un gobierno de corte progresista en 2007, hubo un nuevo impulso al sector público. Este cambio en las prioridades estatales muestra cómo el contexto internacional, las presiones económicas y las directrices gubernamentales

pueden redefinir las estrategias de desarrollo de un país, e incidir de modo determinante en el contenido y objetivo de las políticas públicas. En este contexto, la educación se vio fuertemente influenciada por tales momentos, adoptando matices desarrollistas en periodos determinados, recibiendo incentivos de crecimiento o sufriendo las consecuencias de la inestabilidad política y económica. Todo lo cual ha impactado en la forma en que docentes y estudiantes delimitan sus objetos de estudios o cómo se aproximan a determinados problemas públicos.

Chile presenta otro matiz en la relación entre contexto y políticas públicas, tal como lo demuestran Bravo y Menz en su capítulo. Tras el retorno a la democracia en 1990, el país vivió un periodo caracterizado por un enfoque de consensos en el marco de la Concertación. En este contexto se buscaba armonizar el crecimiento económico con las políticas de protección social, así como la adopción de un nuevo sistema de gobierno que superara los rezagos y modos de acción de la democracia. En este contexto, la evolución y transformación de las políticas públicas en Chile hacia un modelo más inclusivo y participativo, es un indicio de cómo las dinámicas políticas internas pueden moldear la definición de los problemas públicos a ser atendidos, y el tenor de las respuestas estatales a las necesidades cambiantes de la sociedad. Contrastantemente y no menos importante resulta el hecho de pensar cómo las mismas políticas públicas inciden en la configuración de los contextos en que se insertan. Justamente, las reformas educativas, constituidas en objeto de intensa disputa social, han puesto de manifiesto las complejidades del contexto social, y el impacto de los disensos en la formulación y aplicación de las políticas públicas, así como su estudio.

El capítulo de la FLACSO Costa Rica señala que la transformación del sistema de políticas públicas ha estado altamente influida por la trayectoria histórica del país y por las ideas promovidas por actores internacionales. En este marco, Fernández Aguilar expone cómo el proceso de modernización administrativa, intensificado tras la guerra civil de

1949, impulsó un modelo de intervención estatal en la economía y la vida pública. Sin embargo, la implementación de políticas neoliberales en las décadas posteriores, en especial durante los programas de ajuste estructural de los años noventa, redefinió la relación entre el Estado y la sociedad, enfocando la acción estatal en la racionalización administrativa y la reducción del rol protagónico del Estado. Este proceso refleja las tensiones entre la búsqueda de eficiencia y la necesidad de mantener un Estado capaz de responder a las demandas sociales. El resultado, a pesar de la notable diferencia entre Costa Rica y varios países de Latinoamérica en diversos indicadores sociales, redundó en un contexto en el que subsisten problemas de dispersión y coherencia en políticas públicas en medio del avance de un contexto neoliberal. Hecho que se observa, precisamente, en el contexto educativo donde aspectos como la equidad, la calidad y la soberanía nacional siguen siendo cuestionamientos sustantivos y aspectos centrales de reflexión de las políticas públicas.

El caso uruguayo, tal como se argumenta en el capítulo dedicado a este país, da cuenta de una situación paradójica: a pesar de los avances en materia social, política y económica, se sigue observando un contexto marcado por amplias desigualdades que limitan el impacto de las políticas públicas. Las reformas impulsadas muestran los intentos de descentralización, múltiples iniciativas de modernización y la incorporación de nuevas directrices públicas, lo que hace ver avances, pero a la vez notables desafíos. En este escenario emergen asuntos de primer orden para las políticas públicas: ¿cómo es que el campo analítico y los espacios de toma de decisiones enfrentan las dinámicas crecientes de fragmentación política, incertidumbre y confrontación ideológica sobre el devenir de distintas cuestiones públicas y el mantenimiento de la democracia?

El contexto cubano, de acuerdo con Zabala *et al.*, evidencia a un sistema político altamente centralizado que, a su vez, ha enfatizado en múltiples medidas de justicia social y el acceso equitativo a servicios esenciales. Es un escenario marcado por

limitaciones económicas exacerbadas debidas al embargo estadounidense, la falta de acceso a tecnología y a múltiples esquemas de control social que plantean desafíos a la sostenibilidad del sistema sociopolítico y el diseño de las distintas políticas públicas para hacer frente a los numerosos retos sociales, políticos y económicos. Este escenario convoca a varias posibilidades de reflexión: abre cuestionamientos en torno al proceso de políticas públicas en regímenes políticos altamente centralizados; permite cuestionar el rol de la sociedad civil en el impulso a medidas de cambio, y posibilita ampliar el análisis sobre el tenor de las políticas públicas en contextos marcados por fuertes presiones internacionales.

En una lógica contrastante, como lo demuestran Alfredo *et al.*, se encuentra Argentina, donde el contexto de las políticas públicas se ve muy influido por los constantes ajustes fiscales y de macroeconomía. En este sentido, el capítulo pone en discusión la relación entre el contexto político, caracterizado por los cambios de orientación política, las coyunturas de orden económico y social, y la persistencia de las desigualdades. En otras palabras, la situación de este país permite cuestionarse y reflexionar sobre el alcance e impacto de las políticas públicas en un escenario de constantes desafíos de estabilidad inflacionaria, descensos constantes en el rubro de reservas internacionales, brechas cambiarias crecientes y altas variaciones en el producto interno bruto. Todo lo cual supone atender a problemáticas constantes del campo de estudio de políticas públicas, donde se abren muchos cuestionamientos sobre su causalidad, diseño respecto de los impactos sociales que pueden propiciar a nivel local, y sus alcances reales en un escenario de estabilidad frágil en economía y política.

En Brasil, las políticas públicas nos enfrentan e invitan a preguntarnos sobre el lugar y cambios en las políticas públicas ante grandes transformaciones en el régimen político. Siguiendo el capítulo de Diegues *et al.* incluido en este informe, se constata el no siempre armónico paralelismo entre los procesos de profesionalización pública, la incorpora-

ción cada vez más decidida de elementos de racionalización en la conducción del Estado —evidentes en el creciente uso de principios como la eficiencia y la eficacia pública—, y las tensiones que generan los avances y retrocesos del proceso democratizador. Situación a la que se suman cambios significativos en la orientación de la política económica y fluctuaciones destacadas en el gasto social, lo que redundará en la presencia de enormes desafíos para la continuidad, permanencia y cambio de las políticas públicas en múltiples frentes.

El caso de República Dominicana, según se ilustra en el capítulo respectivo de este informe, evidencia un contexto social determinante en la configuración de las políticas públicas, especialmente en la educación e inclusión social. A pesar de sus avances en varios indicadores sociales, este país sigue enfrentando amplias desigualdades que afectan la calidad de vida de grandes sectores de la población, lo que demuestra una eficacia parcial de las políticas públicas. A este hecho se suma tanto una alta concentración de población en zonas urbanas, como una fuerte centralización política, lo que implica retos persistentes en la gestión, implementación y monitoreo de las iniciativas públicas. En otras palabras, este capítulo invita a problematizar el alcance de las políticas públicas en contextos que enfrentan elevadas barreras administrativas y técnicas.

En una orilla diferente encontramos a El Salvador, un país cuyo pasado reciente abre las puertas a la reflexión sobre el lugar y perfil de las políticas públicas en contextos posrevolucionarios y de posguerra. Precisamente, este encuadre le permite a Pleites, autor de dicho capítulo, ahondar en el lugar, alcances, límite e impacto de las medidas públicas para superar tal tipo de situaciones. Es decir, pone de manifiesto el papel de las políticas públicas en la reconstrucción de las instituciones estatales, la construcción de cohesión social y la reducción de la desigualdad en un ambiente internacional sumamente cambiante, y contexto regional, como el centroamericano, atravesado por poderosos desafíos. Evidentemente, casos como el de El Salvador —y el de Guatemala, como veremos

más adelante— permiten ubicar las dinámicas, impacto e implementación de reformas estructurales que aspiran a modificar la situación precedente. En medio de este panorama, El Salvador ha enfrentado marcados contrastes sociales, altos índices de pobreza y desigualdad, deficiencias en el acceso a servicios básicos como la educación, salud y seguridad, así como grandes cambios en su régimen político. Todo lo cual advierte sobre la complejidad a la que se enfrentan las políticas públicas en medio de procesos de desestabilización social y la emergencia de gobiernos populistas y autoritarios.

El contexto guatemalteco, detalla Monzón en su capítulo, está marcado por décadas de conflicto armado, la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y un sistema político caracterizado por la cooptación del Estado por parte de élites económicas y militares. A pesar de los intentos de democratización tras la Constitución de 1985, las políticas públicas en Guatemala se han visto obstaculizadas por redes de corrupción que han debilitado las instituciones estatales. El país enfrenta graves problemas de exclusión social, que afectan especialmente a las mujeres, los pueblos indígenas y la población rural, y un avance sostenido de corrientes ideológicas conservadoras. A esto se suman desafíos económicos estructurales, como la concentración de la riqueza en pocas manos y la falta de inversión en servicios básicos como educación y salud. En este marco, la formulación de políticas públicas ha sido fragmentada y limitada, con pocos avances en la reducción de las desigualdades sociales y económicas. Lo que sucede en este país es una oportunidad para analizar la formulación de políticas públicas en contextos de transición democrática, posconflicto y marcos ideonormativos que limitan la ampliación de los derechos y las ciudadanías.

Finalmente, el contexto de las políticas públicas en México se ha visto muy influenciado por las transformaciones políticas, económicas y sociales que ha experimentado desde finales del siglo XX, lo cual se evidencia en el capítulo de Quintana *et al.* En particular, la incorporación del enfoque de políticas públicas en la década de los noventa coincidió

con un momento de reformas estatales que buscaban modernizar las instituciones y promover una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. La democratización del sistema político y la transición a un modelo de gobernanza más inclusivo y transparente marcaron un punto de inflexión en la manera en que el Estado mexicano enfrentaba los desafíos sociales y económicos. Este contexto permitió el desarrollo de nuevas aproximaciones teóricas y metodológicas en el campo de las políticas públicas, como el enfoque del ciclo de políticas y los estudios sobre la participación ciudadana. La FLACSO México ha desempeñado un papel clave en este proceso, promoviendo la investigación y la formación de especialistas que aborden los problemas públicos con un enfoque interdisciplinario y basado en evidencia, lo que ha contribuido al fortalecimiento del Estado y la sociedad civil.

En conclusión, el análisis de los capítulos que integran este V Informe Regional del Sistema FLACSO permite observar la importancia crítica del contexto en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en América Latina. Las experiencias estudiadas demuestran cómo los marcos históricos, sociales, económicos y políticos no solo condicionan las dinámicas de las políticas, sino que también moldean las trayectorias de los procesos institucionales y las prácticas gubernamentales. La investigación producida por el Sistema FLACSO a lo largo de estos años ha puesto de manifiesto las tensiones y contradicciones inherentes a los sistemas políticos y económicos en cada país, lo que ha permitido avanzar en una comprensión más matizada de las políticas públicas como un campo de estudio interrelacionado con el entorno en el que se desarrollan.

En este sentido, las contribuciones del conjunto del Sistema FLACSO han sido fundamentales para fortalecer el debate académico sobre la relación entre el contexto y las políticas, consolidando la noción de que las políticas públicas no son meros resultados de decisiones aisladas, sino manifestaciones

concretas de las interacciones complejas entre actores, instituciones y estructuras que definen el curso de la acción estatal. Es decir, evidencia que el proceso de políticas públicas entra en complejos canales de interacción entre las dimensiones técnicas de las políticas públicas y las dimensiones políticas en que se insertan y encuadran. Esta reflexión subraya la necesidad de seguir profundizando en enfoques interdisciplinarios que integren el análisis contextual, a fin de desarrollar políticas más inclusivas y adaptadas a las realidades diversas de la región.

Retos y desafíos en la aplicación y enseñanza de las políticas públicas en las FLACSO

Partiendo del posicionamiento territorial ampliado del Sistema FLACSO, así como potenciando las cualidades de su personal académico, se ha dado impulso a un modelo pedagógico e investigativo que promueve y procura la mayor amplitud posible de enfoques analíticos y teóricos del campo de políticas públicas. En este marco, como se demuestra en cada capítulo, se ha impulsado un acercamiento integral, crítico y reflexivo a los problemas de políticas públicas, en particular, y al proceso de políticas públicas, en general.

De tal suerte y haciendo frente a los múltiples desafíos de cada sede en su contexto social, político, económico y educativo, se ha impulsado este modelo dando centralidad explicativa a la estrecha interrelación entre las dimensiones técnicas y políticas de las políticas públicas. Todo lo cual ha supuesto orientar los procesos pedagógicos, investigativos y de extensión procurando una reflexión crítica y propositiva atendiendo a la imbricación entre la política/*polity* (estructura y régimen político), las políticas públicas/*policy* (observable) y la política/*politics* (relaciones de poder y negociaciones en el nivel de gobierno).⁴ Para dar susten-

⁴ Una referencia útil de esa diversidad de enfoques se encuentra en <https://www.flacso.edu.mx/investigacion-en-ciencias-sociales/politicas-publicas/>

to y perspectiva al modelo de enseñanza e investigación impulsado por la FLACSO en el campo de políticas públicas se promueve un enfoque inter y transdisciplinario. Este encuadre presenta, a la vez, importantes retos y notables ventanas de oportunidad. Aspectos generales que, con base en los capítulos previos, se discuten a continuación.

En primer lugar, uno de los mayores desafíos en la enseñanza y aplicación práctica de las diferentes corrientes de las políticas públicas es la necesidad de contextualizar cada modelo teórico dentro de la realidad sociopolítica de América Latina, en el contexto de cada nación y en el entorno social inmediato de cada miembro de la institución y de los respectivos proyectos de investigación. Esto es, se parte de un presupuesto nodal: investigación, enseñanza y extensión bajo criterios de pertinencia y adecuación a las realidades de cada contexto. Hecho que parte de una realidad concreta: el Sistema recibe en sus sedes a estudiantes provenientes de muchas latitudes, la mayoría de ellas atravesada por fuertes desigualdades estructurales, entornos educativos con múltiples diferencias y realidades sociales disímiles, todo lo cual exige un enfoque crítico, pragmático y adaptable en el aula para que los contenidos impartidos sean apropiados con los criterios más amplios posibles.⁵ En materia de investigación acontece otro tanto: cada proyecto implementado busca generar un amplio nivel de adaptabilidad según se trate de los problemas públicos analizados en su contexto inmediato y bajo técnicas rigurosas que permitan sacar el mayor provecho de las fortalezas de cada corriente teórica.

En segunda instancia, se colige que el desafío de adaptabilidad trae aparejado el reto de ampliar, comprender y robustecer las perspectivas analíti-

cas a partir de lo que el contexto local enseña. Es en este punto donde la diversidad inherente al Sistema FLACSO plantea desafíos constantes: seleccionar el corpus teórico para aplicar a los respectivos problemas de política pública requiere de un bagaje preciso que permita comprender alcances, límites y potencialidades de cada enfoque, hecho que requiere la acumulación ininterrumpida de conocimiento, que invita a pensar en las falencias propias para hacer dialogar a las teorías producidas en otras latitudes con las realidades propias. Si bien este enfoque hace que la enseñanza y aplicación de políticas públicas sea más relevante y útil, al permitir una conexión directa entre la teoría y la práctica, también implica procesos continuos de actualización, un sólido acervo teórico y altos niveles de flexibilidad. Cualidades que no son fáciles de alcanzar y donde las sedes del Sistema se enfrentan a numerosos problemas para generar un piso común en la materia que permita utilizar de forma más práctica cada enfoque de acuerdo con el problema público analizado. En otras palabras, varias de las teorías dominantes en el campo de las políticas públicas, con centro en el Norte global, demandan requerimientos de información que no siempre están disponibles en los países en vías de desarrollo donde la FLACSO tiene presencia, lo que limita la aplicabilidad de algunos enfoques teóricos a problemas específicos.⁶

En tercer lugar, la enseñanza y aplicación de los enfoques teóricos de políticas públicas enfrenta los retos sustantivos del contexto educativo inmediato, lo que se refleja, principalmente, en las limitaciones que enfrentan los sistemas de investigación en América Latina. Por dar un caso, un problema recurrente es la falta de financiamiento y recursos para sostener investigaciones a largo plazo, lo que afecta la profundidad de los estudios y la ca-

⁵ Esto exige equilibrio en la enseñanza de teorías globales con una fuerte perspectiva crítica y situada respecto a las particularidades regionales, así como un trabajo que dote de un piso mínimo a cada cohorte para que posea las herramientas investigativas suficientes a fin de usar los diferentes corpus teóricos en sus casos de estudio. Lo que supone, por parte de las y los estudiantes, un ejercicio reflexivo y un alto grado de flexibilidad analítica cuando adaptan tales enfoques a cada contexto.

⁶ Por ejemplo, muchas instituciones locales carecen de datos que permitan acotar sistemáticamente los problemas y aplicar así métodos cuantitativos para los análisis y hacer sugerencias reales y alcanzables para su superación.

pacidad para llevar a cabo investigaciones empíricas robustas (Our World in Data, 2022). En países como Paraguay, como lo señalan Setrini y Lima, hay una notable escasez de datos empíricos y estadísticos, lo que dificulta el análisis de las políticas públicas y su implementación. Otro tanto acontece en Centroamérica donde la falta de disponibilidad de datos estadísticos afecta la lectura detallada de los problemas públicos de las políticas públicas y, consecuentemente, la formulación de recomendaciones para el diseño de soluciones más objetivas.

En este sentido, la FLACSO, en particular, y el campo de estudios de políticas públicas, en general, se enfrentan a fuertes limitaciones de recursos financieros. A pesar de la importancia de este tipo de estudios y la centralidad en el impulso de entornos políticos más democráticos, muchas investigaciones dependen por completo de financiamiento externo, proveniente de agencias internacionales, ONG, gobiernos extranjeros y/o diversas dependencias estatales, lo que obstaculiza con frecuencia la capacidad de investigadoras e investigadores para explorar temas que no son prioridad para los financiadores e incide en la autonomía para tocar ciertos temas.

Un ulterior desafío es el débil vínculo entre academia y gobierno en los distintos países. Esto conduce a una suerte de desconexión entre la producción de conocimiento académico y su aplicabilidad en la formulación de políticas públicas. Algunas propuestas de políticas públicas y/o las recomendaciones elaboradas en proyectos de investigación, tesis de maestría y doctorado, así como en textos publicados (informes, artículos y libros) no logran impactar de manera efectiva en tomadoras y tomadores de decisiones. Asimismo, algunos regímenes políticos autoritarios han marginado, e incluso estigmatizado y criminalizado, las propuestas de la FLACSO por considerarlas ajenas o contrarias a sus intereses. Es decir, en algunos momentos, se han utilizado presiones políticas para moldear los productos de las investigaciones que se llevan a cabo en las sedes del Sistema o simplemente se ha recurrido al poder para invalidar sus reflexiones críticas

y fundamentadas. En consecuencia, el desarrollo del campo de políticas públicas en la FLACSO ha tenido que hacer frente en ocasiones a fuertes tendencias que lesionan los principios de autonomía universitaria y libertad de cátedra, redundando en dificultades para que los productos elaborados impacten en la transformación de situaciones desventajosas y excluyentes.

Queda entonces un largo camino por recorrer para que las investigaciones de políticas públicas en la FLACSO, elaboradas con altos estándares académicos, puedan convertirse en parte fundante para pensar los problemas públicos, tomar decisiones y evaluar las intervenciones adelantadas. En otras palabras, en algunos países en donde el Sistema tiene presencia, como en los casos brasileiro, argentino, chileno y mexicano, a pesar de contar con un sector académico robusto, los resultados de muchas investigaciones lideradas por la FLACSO no se traducen en políticas públicas debido a la falta de canales formales de colaboración con las instituciones estatales. Sin duda, esto constituye una puerta de acción para el conjunto del Sistema y un derrotero a subsanar en el camino por venir.

En resumen, la investigación de políticas públicas en la FLACSO enfrenta retos financieros, estructurales y metodológicos que afectan su capacidad de influir en la toma de decisiones políticas. Solucionarlo requiere de mayor inversión en investigación, construir vínculos más sólidos en el marco de la promoción de la autonomía universitaria con los gobiernos y una mejor adaptación de los enfoques metodológicos a las realidades locales.

Ventanas de oportunidad en la aplicación y enseñanza de las políticas públicas en el Sistema FLACSO

En medio de los desafíos mencionados, la FLACSO sigue siendo un actor clave en la producción de conocimiento en América Latina, que proporciona un marco fundamental para el análisis y evaluación de las políticas públicas en la región. Al integrar saberes de disciplinas como la sociología, la ciencia po-

lítica, la economía y otras ciencias sociales, y al tener presencia en distintas naciones, la FLACSO se beneficia de una perspectiva multidimensional enriquecida por el impulso de cátedras y proyectos de investigación aplicados en latitudes variopintas.

En este sentido, las directrices del modelo pedagógico e investigativo orientadas por el Sistema FLACSO, de carácter inter y transdisciplinario, se articulan directamente con diferentes enfoques especializados en derechos humanos, género, infancias y adolescencias, y discapacidad, entre muchas otras. Tal como se constata en los capítulos precedentes, estas dinámicas configuran un panorama en el que las reflexiones sobre el campo de políticas públicas en la institución se alimenta constantemente de la heterogeneidad de voces, de un panorama altamente contrastante en el que la variedad de datos empíricos permite cuestionar y repensar los enfoques teóricos predominantes en la materia y configurar múltiples procesos que aporten a una aplicación práctica que fortalezca el ejercicio de las ciudadanías. Esta capacidad de abordar problemas complejos desde distintas perspectivas permite que sus estudios generen propuestas de análisis y recomendaciones más integrales y adecuadas a los contextos específicos de cada país y subregión.

Lo anterior representa una ventaja estratégica del Sistema FLACSO en materia pedagógica. La diversidad de corrientes analíticas enseñadas permite que el estudiantado adquiera una visión holística de las políticas públicas. Al estar expuestos a enfoques racionales, institucionales, sociológicos, de redes de políticas, con enfoques de género y derechos humanos, entre muchos otros, puede aproximarse a otras realidades y reinterpretar sus dinámicas intrínsecas por medio del intercambio crítico en el aula. Esto posibilita que el estamento educativo disponga de un sinnúmero de herramientas y acumulados empírico-teóricos para analizar los problemas públicos desde múltiples perspectivas y generar propuestas de solución centradas en la promoción efectiva de la inclusión y la igualdad atendiendo a las obligaciones estatales. Por otra parte, la pluralidad de aplicaciones empíricas

posibilita diseños investigativos enriquecidos que permiten profundizar la lectura del contexto local, la interpretación de actoras y actores asociados al proceso de políticas públicas, los contenidos de los dispositivos públicos normativos, los problemas públicos abordados, el estado de los procesos de las políticas públicas, las configuraciones de los espacios de toma de decisión y los mecanismos para la evaluación de su aplicación, entre otros.

En este sentido, la FLACSO busca insertarse en el corazón mismo de los problemas sustantivos que atraviesan a cada nación y a la región en su conjunto, procurando adoptar una postura flexible que le permita ganar incidencia en debates estructurales y emergentes. Así se constata en los capítulos de este V Informe Regional, que nos exponen cómo este organismo internacional ha impulsado la investigación en políticas públicas en áreas tan disímiles como los estudios de género, cambio climático y medioambiente, educación, gobernabilidad y corrupción, derechos humanos, derechos sexuales y reproductivos, y pobreza y desigualdad, por citar algunos. Y cómo ha buscado aprovechar las ventanas de oportunidad de cada momento político procurando reflexionar en torno a dinámicas emergentes y problemas complejos coyunturales que invitan a repensar los aparatos analíticos antes implementados.

En virtud de lo anterior, se incentiva todo el tiempo en maestrías, doctorados y múltiples proyectos de investigación el acercamiento a problemas sentidos en lo local donde las investigaciones aporten a la restitución de derechos y al ejercicio pleno de las ciudadanías. Es decir, la presencia ampliada del Sistema en conjunción con las orientaciones institucionales de orden pedagógico e investigativo permiten que la FLACSO esté directamente conectada con las realidades políticas, sociales y económicas de cada nación, lo que se constata en los capítulos precedentes. Esto no solo enriquece la enseñanza al permitir que el estamento académico trabaje con casos empíricos de su propia realidad, sino que también procura que la investigación tenga un impacto directo en la formulación de políticas públicas.

A manera de conclusión

El campo de estudio de las políticas públicas en América Latina, impulsado por el Sistema FLACSO, ha mostrado una notable evolución en el ámbito académico y en el práctico. El análisis de los capítulos que conforman este informe deja en claro que las políticas públicas no son meras respuestas técnicas a problemas sociales, sino que representan un complejo entramado de relaciones políticas, económicas y sociales que varían según el contexto de cada país. Componente esencial del enfoque pedagógico e investigativo impulsado. En este sentido, se considera que las investigaciones producidas por la FLACSO han sido fundamentales para avanzar en una comprensión integral de cómo los factores históricos, estructurales y coyunturales moldean las políticas públicas en la región, destacando el papel central que juegan las interacciones entre actores e instituciones en la construcción de respuestas más inclusivas y sostenibles.

Por otra parte, la variedad de enfoques metodológicos y temáticos desarrollados en el seno de la FLACSO ha fortalecido la capacidad de respuesta a los desafíos contemporáneos que enfrentan los países de la región. Desde los estudios sobre la gobernanza y la transparencia hasta las políticas de derechos humanos y género, pasando por el abordaje de la corrupción, la gobernanza y el medioambiente, por citar algunos, el enfoque multidimensional, trans e interdisciplinar alimentado por la incorporación de enfoques especializados y perspectivas heterodoxas han permitido un análisis más profundo y contextualizado de los problemas públicos en cada país y región. Además, se ha consolidado un enfoque pedagógico que fomenta el pensamiento crítico y la capacidad de las y los estudiantes e investigadores para aplicar estos marcos teóricos a realidades locales, contribuyendo a la formación de una nueva generación de profesionales en el ámbito de las políticas públicas.

Y aunque el camino recorrido es significativo, quedan retos por afrontar. La falta de una vinculación más robusta entre academia y gobiernos, las

limitaciones financieras y la necesidad de adaptar ciertos enfoques teóricos a las realidades locales siguen siendo barreras para la plena influencia de las investigaciones flacsianas en la toma de decisiones públicas. No obstante, el trabajo de la FLACSO ha sentado las bases para que sus aportes no solo sigan siendo relevantes, sino que también logren incidir directamente en la transformación de los sistemas políticos y en la mejora de las condiciones sociales de los países en donde la institución tiene presencia.

Referencias

- Ames, B. (1987). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. University of California Press.
- Armesto, A. (2020). Claridad de responsabilidad y decisiones de los políticos. En R. Salazar-Elena (Ed.), *Política y políticas públicas* (pp. 23-38). Flacso México.
- Dialnet. (2024). *Dialnet Métricas—IDR - Revista Gestión y análisis de políticas públicas*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/metricas/idr/revistas/620>
- Dussauge Laguna, M. (2020). El enfoque de transferencia de políticas públicas. En G. Del Castillo Alemán y M. Dussauge Laguna (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 209-238). Flacso México.
- Falconí, F. (2011). Sobre el desarrollo y la transición a la sustentabilidad. En J. Altmann, T. Beirute, F. Falconí, y F. Rojas (Eds.), *América Latina y el Caribe. Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado* (pp. 121-137). FLACSO Secretaría General. <https://www.flacso.org/en/node/41>
- Fontaine, G. (2015). Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. Presentación del dossier. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (53), 11-30. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50941149001>
- Latindex. (2024). Sistema regional de información en línea para Revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. <https://latindex>.

- org/latindex/Solr/Busqueda?idModBus=0&buscar=pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas&-submit=Buscar
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.
- Montúfar, M. C. (2018). *Gobernanza y políticas públicas: La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Flacso Ecuador/Universidad del Rosario. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/150502-opac>
- Oliveira, O. P. de, Gonnet, C. O., Pacheco-Vega, R., y Muñoz-del-Campo, N. (2024). Teaching public policy in Latin America. En E. St.Denny & P. Zittoun (Eds.), *Handbook of Teaching Public Policy* (pp. 452-473). Edward Elgar. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781800378117/book-part-9781800378117-43.xml>
- Our World in Data. (2022). *Public spending on education as a share of GDP*. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/grapher/total-government-expenditure-on-education-gdp>
- Redalyc.org. (2024). *Búsqueda de artículos en redalyc.org*. Redalyc.org. <https://www.redalyc.org/busquedaArticuloFiltros.oa?q=%22pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%22>
- St.Denny, E., y Zittoun, P. (2024). *Handbook of Teaching Public Policy*. Edward Elgar.

De las personas autoras

Rebecca Forattini Lemos Igreja

Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctora en Antropología por la Universidad de Brasilia y maestra en Antropología Jurídica por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México). Docente en la Universidad de Brasilia y en el Instituto Rio Branco del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil. Profesora asociada en el Centro de Estudio de los Movimientos Sociales de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en París, Francia. Fundadora y coordinadora del Colegio Latinoamericano de Estudios Globales de FLACSO Brasil. Miembro fundadora del Observatorio de Justicia para Afrodescendientes en América Latina de la Universidad Internacional de Florida, y miembro del Consejo de Administración de la Red de Estudios Empíricos en Derecho en Brasil.

Gloria Del Castillo Alemán

Actual directora general de la FLACSO México, es doctora de Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por esta misma institución, maestra en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (México) y licenciada en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la FLACSO México desde 2003. Sus principales áreas

de investigación son: el estudio y el análisis de políticas públicas, los avances teórico-metodológicos en el campo de política pública y el análisis de las políticas educativas desde una perspectiva de política pública, como uno de sus principales referentes empíricos.

CUBA

C. María del Carmen Zabala Argüelles

Doctora en Ciencias Psicológicas por la Universidad de La Habana. Investigadora en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: desigualdades sociales, políticas de equidad, pobreza y vulnerabilidad.

Danay Díaz Pérez

Doctora en Ciencias Sociológicas por la Universidad de La Habana. Investigadora en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: desigualdades sociales, políticas de equidad, discapacidad, infancia y género.

Ana Isabel Peñate Leiva

Doctora en Ciencias de la Educación por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas. Investigadora y profesora titular en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: desigualdades sociales, políticas de equidad, infancias y adolescencias.

Ileana Nuñez Morales

Máster en Desarrollo Social por la FLACSO Cuba. Profesora en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: vulnerabilidad social, desigualdades sociales, políticas de equidad, infancias.

Daliana Ramos Ojeda

Máster en Desarrollo Social por la FLACSO Cuba. Profesora en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: vulnerabilidad social y migraciones internas, políticas sociales, género y ruralidad.

Yiglén Salazar Cisneros

Máster en Desarrollo Cultural Comunitario por el Centro de Estudios para el Desarrollo Integral de la Cultura (CEDIC) de la Universidad de Oriente. Profesora en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: movilidad, educación, desarrollo local, desigualdades sociales, políticas de equidad.

Isys Pelier Alvarez

Máster en Desarrollo Social por la Universidad de La Habana. Profesora-investigadora en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: adolescencias y juventudes, desigualdades e identidades, políticas de equidad.

Geydis Elena Fundora Nevot

Doctora en Ciencias Sociológicas por la Universidad de La Habana. Profesora en la FLACSO Cuba y en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: desigualdades sociales, políticas sociales, género, emprendimientos.

Reynaldo Miguel Jiménez Guethón

Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de La Habana. Coordinador académico en

la FLACSO Cuba. Profesor en la Universidad de La Habana. Líneas de investigación: desigualdades sociales, desarrollo rural, estudios cooperativos, políticas sociales.

URUGUAY*Gabriela Salsamendi*

Doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina); maestra en Educación, Sociedad y Política por la FLACSO Uruguay; cuenta con estudios de posgrados en Formulación y Planificación de Políticas Educativas y también en Políticas de Evaluación en Educación (IIPE-UNESCO). Es coordinadora académica de la Maestría en Educación, Sociedad y Política en la FLACSO Uruguay. Líneas de investigación: seguimientos de trayectorias, formatos escolares y personalización de la enseñanza.

ARGENTINA*Miguel Alfredo*

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becario posdoctoral Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), investigador del Programa de Estudios y Relaciones del Trabajo y secretario académico de la Maestría en Estudios y Relaciones del Trabajo de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: trabajo, mercado de trabajo, ocupaciones, educación técnica-profesional y sindicalismo.

Luciano Andrenacci

Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (París III, Francia). Investigador-Profesor de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín y del Programa de Políticas Sociales de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: gestión de políticas públicas, política social, historia de la ciudadanía.

Alejandro Casalis

Candidato a doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales-FLACSO/Conicet y docente, investigador y coordinador técnico del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: Estado y desarrollo, administración y políticas públicas, desarrollo territorial y economía social y solidaria, gobiernos locales.

Agustina Corica

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Diseño y Gestión en Políticas y Programas Sociales por la FLACSO Argentina. Investigadora adjunta del Conicet e investigadora y docente en la Universidad Pedagógica Nacional y en la Universidad del Salvador. Coordinadora académica e investigadora del Programa Juventud de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: vínculo educación y trabajo, educación secundaria y desigualdades sociales, transiciones juveniles, transición hacia la vida adulta y autonomía familiar, procesos de inserción laboral juvenil, políticas públicas para jóvenes.

Sebastián Fuentes

Doctor en Antropología Social por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín. Investigador del Conicet adscrito al Área Educación de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: desigualdades socioeducativas, políticas educativas, políticas y relaciones de género en educación.

Agustina Gradin

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la FLACSO Argentina. Docente-Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas de esta misma institución. Coordinadora académica del Programa del

Diploma Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil y coordinadora del Proyecto Territorios en Acción de la Universidad Nacional de General Sarmiento, la FLACSO Argentina y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Conicet. Líneas de investigación: políticas públicas, participación e innovación social, acción colectiva, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, género, ambiente y territorio.

Ana Miranda

Doctora en Ciencias Sociales por la FLACSO Argentina. Magíster en Políticas Sociales y socióloga por la Universidad de Buenos Aires, de la que es profesora asociada. Investigadora Senior del Conicet (Argentina). Desarrolla cooperación académica con universidades latinoamericanas, europeas y asiáticas, así como actividades de vinculación con organismos nacionales e internacionales. Líneas de investigación: juventudes, educación, trabajo y géneros.

Nancy Montes

Socióloga, especialista en Indicadores Sociales y Demográficos por la Universidad de Buenos Aires. Docente e investigadora de la Maestría en Educación y coordinadora académica del Seminario de Posgrado Gobierno y Planeamiento de la Educación de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: análisis de políticas educativas, educación secundaria, sistemas de información, desigualdad educativa.

Mariana Nobile

Doctora en Ciencias Sociales por la FLACSO Argentina y magíster en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural por el Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín. Es secretaria académica de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación e investigadora adjunta del Conicet adscrita al Programa Educación, Conocimiento y Sociedad de

la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: la educación secundaria en Argentina, con énfasis en el análisis de políticas educativas que proponen su transformación.

Daniel Pinkasz

Magíster en Ciencias Sociales por la FLACSO Argentina. Integra el equipo de investigación del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área Educación y dirige el Seminario Gobierno y Planeamiento de la Educación. Docente de Historia de la Educación Argentina en la Universidad de General Sarmiento. Se ha desempeñado en la función pública en las áreas de currículum y de educación secundaria y realiza consultorías. Líneas de investigación: historia de la educación argentina, políticas educativas, políticas de desarrollo profesional docente.

Nery Rauch

Becario doctoral del Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE-Conicet). Investigador asistente en el Programa Juventud de la FLACSO Argentina. Profesor en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Maestrando en Educación por la Universidad Nacional de Quilmes y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Río Cuarto. Líneas de investigación: el vínculo entre educación y trabajo, educación secundaria y desigualdades sociales, transiciones juveniles, transición hacia la vida adulta, procesos de inserción laboral juvenil.

Verónica Tobeña

Magíster en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín. Investigadora asistente del Conicet adscrita al Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: cambio cultural, contemporaneidad, cultura digital, TIC, escuela secundaria, políticas educati-

vas, innovación educativa, sociología de la cultura, análisis cultural.

Sandra Ziegler

Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación por la FLACSO Argentina. Investigadora en el Área de Educación, coordinadora académica de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación y del Núcleo de Estudios sobre Elites y Desigualdades Socioeducativas de la FLACSO Argentina. Profesora asociada en la Carrera de Profesorado de Enseñanza Media y Superior de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. Líneas de investigación: escuela secundaria, políticas educativas, docentes, currículum, cambio escolar, formación de élites, educación privada, elección escolar, sociología de la educación, desigualdades educativas.

ECUADOR

Margarita Manosalvas V.

Doctora Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos por la FLACSO Ecuador. Profesora investigadora en la FLACSO Ecuador. Líneas de investigación: sociología de la acción pública, políticas públicas, políticas sociales y protección social.

María Victoria Cisneros

Doctora en Economía del Desarrollo por la FLACSO Ecuador. Profesora en la FLACSO Ecuador. Líneas de investigación: política pública, políticas sociales, seguridad social y salud pública

MÉXICO

Danay Quintana Nedelcu

Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política por la FLACSO Méxi-

co. Maestra en Psicología Educativa por la Universidad de La Habana, Cuba. Profesora-Investigadora y coordinadora del Diplomado Internacional Procesos Políticos de Política Pública y cotitular del Seminario de Tesis Investigación en Políticas Públicas: Análisis y Estudios, de la FLACSO México. Líneas de investigación: políticas públicas y administración pública.

Jeraldine Alicia del Cid Castro

Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política por la FLACSO México. Maestra en Relaciones Internacionales e Imagen Pública por la Universidad Galileo, Guatemala. Profesora-Investigadora y coordinadora de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia de la FLACSO México. Líneas de investigación: políticas públicas, régimen de género, democracia y derechos humanos.

Ulises Flores Llanos

Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Profesor-Investigador y coordinador de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la FLACSO México. Líneas de investigación: políticas públicas, administración pública, métodos cuantitativos.

BRASIL

Júlia Tibiriçá Diegues Gomes

Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Coordinadora do Programa em Estado, Governo e Políticas Públicas (Flacso Brasil). Linhas de investigação: relações internacionais, políticas públicas, tecnopolítica.

Luana Forlini

Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Pesquisadora colaboradora do Programa em Estado, Governo e Políticas Públi-

cas (FLACSO Brasil). Linhas de investigação: análise comparada, comportamento político, ideologia, políticas públicas.

Anny Karine Medeiros

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Pesquisadora colaboradora do Programa em Estado, Governo e Políticas Públicas (FLACSO Brasil). Linhas de investigação: políticas públicas, política cultural, planejamento, financiamento público.

EL SALVADOR

William Pleites

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de París 8. Director del Programa FLACSO El Salvador. Líneas de investigación: economía, políticas públicas, historia económica, desarrollo humano.

CHILE

Pablo Bravo Díaz

Magíster en Recursos Humanos y Habilidades Directivas, IEDE (Madrid, España). Profesor de Historia y Geografía en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Santiago, Chile). Profesor de cátedra de la Maestría Políticas Públicas y Gobierno y la de Gerencia para el Desarrollo de la FLACSO Chile. Líneas de investigación: políticas públicas, gestión pública, gerencia social, participación y concertación social.

Eduardo Menz Queirolo

PhD(c) en Políticas Públicas por la Universidad de Leiden (Países Bajos). Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Profesor-Investigador y coordinador académico de la FLACSO Chile. Líneas de investigación: desarrollo económico, economía política, políticas públicas, modernización del Estado y gestión pública.

COSTA RICA*Rolando Fernández*

Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Investigador en la FLACSO Costa Rica y en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Líneas de investigación: políticas sociales, seguridad social y sistemas de salud, políticas públicas e institucionalidad, democracia y autoritarismos.

REPÚBLICA DOMINICANA*Francisco Leonardo*

Especialista en Políticas Públicas en las áreas de reforma procesal penal, gestión migratoria y protección de niños, niñas y adolescentes. Tiene el posgrado en Derecho Internacional de Derechos Humanos por el Sistema Interamericano e Internacional de Protección de Derechos Humanos, Certificado por la American University (Washington, D. C.). Licenciado en Derecho *cum laude* por la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Docente en el Instituto Nacional de Migración y director de Protección Especial y Restitución de Derechos del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia de la República Dominicana.

Alexandra Santelises

Magíster en Alta Dirección Pública Estratégica por la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España). Magíster por el Instituto Global en Altos Estudios de Ciencias Sociales. Maestra en Educación por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (República Dominicana). Tiene un posgrado en Sociopedagogía por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Licenciada en Educación, mención Preescolar *summa cum Laude*, Universidad Católica de Santo Domingo. Actual directora ejecutiva del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Investigadora social del sector educación con interés por las políticas educativas. Formadora académica en

las áreas de gestión institucional y pedagógica para los niveles inicial y básico.

PARAGUAY*Gustavo Setrini*

PhD en Ciencias Políticas por el Massachusetts Institute of Technology (Estados Unidos). Coordinador Académico en la FLACSO Paraguay. Líneas de investigación: economía política del desarrollo, sistemas agroalimentarios, informalidad.

Patricia Lima

PhD en Ciencias Naturales para el Desarrollo, UNA/ UNED/TEC Costa Rica. Docente en la FLACSO Paraguay. Líneas de investigación: gestión pública y salud, salud colectiva, políticas y sistemas de salud.

GUATEMALA*Ana Silvia Monzón*

Socióloga, investigadora y comunicadora social feminista. Es doctora y maestra en Ciencias Sociales por el Programa Centroamericano de Posgrado, FLACSO Guatemala. Ha sido docente en varias universidades guatemaltecas y centroamericanas. Actual coordinadora y profesora/investigadora del Programa Académico Género, Sexualidades y Feminismos de la FLACSO Guatemala. Líneas de trabajo, docencia, incidencia e investigación: derechos sexuales y reproductivos, género y migraciones, participación política de las mujeres, género y comunicación, cuidados y economía feminista.

Este V Informe Regional del Sistema FLACSO. Análisis y estudios de políticas públicas en América Latina y el Caribe. Desafíos para la solución de problemas públicos se terminó de imprimir en marzo de 2025, en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, 09810 Iztapalapa, Ciudad de México.

El tiraje consta de 300 ejemplares.

