

# Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina

**Desafíos para un modelo de  
desarrollo soberano e inclusivo  
en América Latina**

Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina /

Faustino Cobarrubia Gómez ... [et al.].

1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Octubre; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo -UMET, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3957-49-9

1. Política Latinoamericana. 2. Políticas Públicas. I. Cobarrubia Gómez, Faustino

CDD 320

# Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina

Ensayos ganadores

Convocatoria organizada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y el Instituto Futuro - Marco Aurélio García (IMAG)

© Editorial Octubre, 2021  
© Umet, 2021  
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

COLECCIÓN **BECAS DE INVESTIGACIÓN**

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Pablo Vommaro** - Director de Investigación

### **Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial

### **Equipo**

Teresa Arteaga y Tomás Bontempo

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)



Universidad Metropolitana para  
la Educación y el Trabajo

Rectora: **Cecilia Cross**

Decana a cargo de la Facultad de Políticas Públicas: **Paula Luciani**

Director de la Licenciatura en Políticas Públicas: **Nicolás Diana Menéndez**

**Coordinación del Concurso de Ensayos “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina”**

**Valeria Mastracci** - Secretaria de Administración

**Cora Arias** - Secretaria de Investigación y Desarrollo

**Diego Pando** - Director del Núcleo de Estudios en Gestión Pública

### **Equipo Editorial:**

Editorial Octubre

Diseño: Verónica Feinmann

Corrección: Laura Kaganas

### **UMET**

**Universidad Metropolitana para la educación y el Trabajo**

Sarmiento 2037, C1044 AAE, CABA | 0810-222-8638, 5354-6669 | <https://umetonline.com/> | [info@umet.edu.ar](mailto:info@umet.edu.ar)

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# Actitud natural y producción académica: aportes y claves de lectura que ofrecen los ensayos

Cecilia Cross\*

Karina Batthyány\*\*

En la búsqueda de un puente entre experiencia y conciencia, Pierre Bourdieu recuperó el concepto de actitud natural de Husserl, que señala nuestra disposición a suponer que el mundo se comportará mañana según ciertas reglas que son más o menos conocidas. Esta actitud se aprende, se interioriza, se hace cuerpo a partir de la experiencia, de lo que ya hemos vivido. La socialización implica, en este enfoque, aprender a aceptar las arbitrariedades del orden social como un encadenamiento previsible de eventos. Así, lo que parece adecuado, normal, es lo que expresa la concordancia entre las estructuras objetivas y las cognitivas que le confieren legitimidad. Así, es posible aprehender al mundo social y a sus divisiones como naturales, evidentes, ineluctables. También decía Bourdieu, y estamos de acuerdo, que el rol de las ciencias sociales era precisamente desafiar este sentido común, vincular los procesos que este tiende a separar, relacionar aquellos que suele pensar como independientes. Esa puede ser nuestra contribución

---

\* Rectora de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

\*\* Secretaria ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

a evitar la reproducción de las injusticias y arbitrariedades sobre las que se ha estructurado la sociedad capitalista.

En tal sentido, hoy, apenas terminado el año 2020, es posible sostener que nuestra actitud natural, nuestro criterio acerca de lo que es esperable y *natural* para el tiempo por venir, poco tiene que ver con lo que, con toda seguridad, nos hubiéramos aventurado a imaginar cuando lanzamos este concurso. Resulta evidente que nos referimos con esto a los profundos cambios socioeconómicos que ha generado la pandemia de COVID-19. Pero también a las transformaciones que en 2020 han reconfigurado el mapa político de la región y, sin duda, nuestras agendas de investigación y de cooperación científico-académica.

Las preguntas que surgen, entonces, son: ¿de qué nos hablan estos ensayos, por qué hemos insistido en la importancia de publicarlos y ponerlos a circular?, ¿qué esperamos que aporten?, ¿qué les podemos pedir y qué no? No creemos tener una respuesta concluyente y definitiva a estos interrogatorios, porque estamos convencidas de que estamos atravesando esas etapas de la historia que luego se llaman post o pre, porque la normalidad, lo natural está lejos todavía de haber sedimentado. En cambio, sí tenemos algunas claves que queremos resaltar.

En primer lugar, en vistas de los hechos luego acaecidos, creemos que haber hecho un concurso de ensayos fue un acierto. Esta forma de sistematización y análisis de la realidad y de las prácticas sociales ha caído un poco en desuso, a partir de cierta lógica *productivista* de las academias de nuestros países, que han tendido a privilegiar el *paper* científico por sobre cualquier otra expresión. Eso implica, de hecho, que el mayor esfuerzo se orienta a la oferta de datos abundantes y empíricamente fundados sobre aspectos acotados y parciales de los procesos que pretendemos analizar. Estas expresiones, que pueden ser muy valiosas en contextos de estabilidad de las estructuras objetivas y cognitivas, pierden su capacidad

heurística cuando nuestros puntos de partida están siendo conmocionados. Por su parte, los ensayos poseen la virtud de permitirnos levantar la mirada de un set acotado de datos para trazar líneas de análisis que puedan ir un poco más allá y aventurarse en preguntas más desafiantes. Y esta distinción nos lleva al segundo punto.

En segundo lugar, es posible celebrar el acierto de quienes eran las autoridades de UMET y CLACSO al privilegiar este formato y organizar la convocatoria “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina”, que dio lugar a los textos que hoy presentamos. Pensamos que este acierto no fue una casualidad, ni producto del azar, sino una muestra de su vocación de constituir instituciones científico-académicas con los pies y el corazón allí donde palpitan los procesos sociales en toda su complejidad. En este sentido, los 84 ensayos que se presentaron al concurso conforman una muestra de que este canal que se abrió era esperado, deseado y necesitado para poder dar forma a esas preguntas que se habían vuelto urgentes, no tanto por las respuestas que podíamos encontrar, sino porque señalaban el crujir de nuestras convicciones... ¿hacia dónde nos estaban conduciendo los giros electorales de los últimos años?, ¿qué implicaba esta revitalización de ciertos discursos que buscan explicar la pobreza por los insuficientes méritos de las personas pobres?, ¿qué sería de los procesos de organización popular que habíamos saludado con entusiasmo desde comienzos de los 2000 si las derechas volvían a conquistar los sentidos comunes de los sectores trabajadores?, ¿qué política era posible hacer y proponer si la intervención estatal solo parecía justificada cuando se trataba de resguardar los intereses del capital financiero?

En tercer lugar, consideramos necesario resaltar que las respuestas a estos interrogantes no son unívocas entre los ensayos presentados y tampoco entre aquellos que fueron seleccionados por el jurado para integrar esta publicación. Y en tal sentido, este conjunto de trabajos es valioso y nos



interpela desde su diversidad teórica y metodológica. En ese punto reside principalmente su interés. Quienes lean estos ensayos tendrán la posibilidad de conocer y entender los mundos de la vida que se recrean en cada uno de ellos y, desde ese lugar, acompañar a los autores y autoras en un recorrido que no los dejará indiferentes. Las tensiones, los conflictos, los desacuerdos nos permiten, entonces, tomar dimensión de la titánica tarea que nos espera de aquí en adelante. La conmoción del sentido común, ese sentido común que luchamos por conquistar para hacer frente a la injusticia y la desigualdad, puede haber tenido lugar entonces y lo está siendo ahora, pero eso no implica que el camino se haya allanado. Quizás nos encontremos con que ha pasado lo contrario: las herramientas que nos eran conocidas y afines ya no son útiles, pero no será fácil crear nuevas en un contexto en que el cuerpo de las personas puede ser, de por sí, una amenaza.

Estos tiempos agitados de lucha e incertidumbre nos interpelan a pensar con mayor profundidad, sin miedo. Resulta preciso reafirmar el compromiso con el desarrollo inclusivo, con la defensa de los derechos políticos, sociales y económicos que puedan ser pensados y defendidos colectivamente, pero desde la singularidad de nuestras condiciones de género, sexo, etnia y clase. No podemos dar por hecho que el Estado al servicio de las mayorías y la política popular dejarán de recibir embates o que la consolidación e institucionalización de los movimientos sociales implican el reconocimiento efectivo de las consignas que los han impulsado. Estos ensayos nos ofrecen algunas claves de lectura en este sentido, y por ello constituyen un valioso punto de partida para un debate que no podemos ni queremos eludir, porque la justicia, el desarrollo y la igualdad social y de los géneros nunca han sido más urgentes y necesarios.

## Nuevas miradas acerca del desarrollo

Consuelo Silva Flores\*

El resurgimiento de la discusión acerca de los modelos de desarrollo puede ubicarse hacia finales de la década del noventa, cuando se hizo más que evidente que las medidas de ajuste estructural aplicadas en América Latina, en particular, no alcanzaron los resultados esperados, lo que generó dudas sobre la concepción y orientación que guiaron estos procesos.

En ese período predominaba el enfoque neoliberal, que consideraba la generación de riqueza y el crecimiento económico como el indicador fundamental de medición del desarrollo y, en consecuencia, como elemento básico desde el cual se conceptualiza.

Sin embargo, con los años fue surgiendo suficiente evidencia empírica que refuta esta creencia. Aunque pareciera ser indiscutible su importancia como instrumento para determinar

---

\* Miembro del Comité Evaluador de Expertos/as del concurso de ensayos “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina”.

el grado de desarrollo de una sociedad, la propia forma de crecimiento quedó en cuestión. En los años que daban inicio al nuevo siglo, esto motivó la preocupación y esfuerzos de los estudiosos por tratar de encontrar definiciones alternativas que incluyeran factores que contribuyesen a enriquecer el concepto y que los integraran estratégicamente –más que los excluyeran– de manera de ampliar su alcance e impacto en la sociedad.

En esa dirección, la convocatoria al concurso “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina” se fija un marco para la elaboración de los ensayos. Tomando como referencia, según el texto de la propia convocatoria,

el surgimiento de gobiernos populares y progresistas en diferentes países de la región a comienzos del siglo XXI, que inauguró una etapa de ampliación de derechos y garantías de nuevas oportunidades políticas, económicas, sociales, culturales y educativas, contribuyendo a la disminución de la pobreza y a la creación de condiciones para revertir los altos niveles de desigualdad existentes. Con singularidades nacionales, la región vivió un proceso de transformación inédito, uno de cuyos pilares fue la reconfiguración del rol activo del Estado y el poder democratizador e incluyente de las políticas públicas. Buena parte de América Latina vivió un período extraordinario de modernización social y de integración regional, aunque las dinámicas de desarrollo productivo y las formas históricas de ejercicio y concentración del poder por parte de los grupos dominantes y de las elites políticas, económicas y mediáticas poco llegaron a transformarse de manera estructural. En general, observamos avances notables. Sin embargo, muchas reformas quedaron inconclusas o fueron insuficientes para potenciar las transformaciones necesarias.

Esta convocatoria tuvo una sobresaliente respuesta, y la llegada de más de ochenta trabajos así lo testifica. Este libro recopila solo los ensayos que resultaron ganadores y con menciones honoríficas en el concurso. Todos ellos aportan miradas analíticas e innovadoras que contribuyen a la construc-

ción de un modelo de desarrollo soberano e inclusivo para nuestra región.

Los autores realizan un recorrido por diferentes pasajes de la región, lo que agrega valor y atractivo a esta publicación. Todas las experiencias revisadas nos plantean la necesidad de reformas más profundas que reduzcan desigualdades en la población y que permitan avances en soberanía. Ellas alcanzan mayor relevancia con el ascenso de los gobiernos autoritarios y de derecha, que han provocado regionalmente un grave retroceso en materia de políticas sociales y económicas.

El autor ganador del concurso nos traslada a Cuba del siglo XXI, reflexionando sobre una temática importante y estratégica: la dimensión territorial. Asimismo, sitúa la “actualización del modelo económico y social” en el escenario amenazante que supone para la soberanía y la inclusión social. Un país con una experiencia de más de sesenta años de construcción de socialismo y que para lograr mayores avances en esta dirección enfrenta la necesidad ineludible de una profunda reestructuración del rol del Estado. Las nuevas formas de gestión y de propiedad no estatal marcan la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo con mayor protagonismo del mercado, pero que provoca diferenciación social y territorial. Pero ese modelo no puede soslayar los límites y las tensiones que condicionan el papel del territorio y las sociedades locales en el diseño de un modelo de desarrollo soberano, democrático y autónomo para Cuba.

El segundo ensayo ganador describe una interesante política pública orientada a la atención de jóvenes y adolescentes en situación de calle o vulnerabilidad social extrema y con uso abusivo de alcohol y otras drogas en la ciudad de Río de Janeiro en Brasil. Sin embargo, con la llegada del gobierno de extrema derecha, esta iniciativa tan necesaria para este segmento de la población se halla expuesta al riesgo de ser desmantelada parcial o completamente.

Cabe destacar que los ensayos con mención honorífica incorporados en este libro abordan temáticas de vigencia y relevancia para la discusión del rol del Estado y de la definición de políticas públicas democratizadoras e incluyentes.

Uno de ellos alude a la discusión de los derechos de propiedad intelectual, los que adquieren mayor pertinencia en el contexto de la pandemia de COVID-19 que está afectando con gran severidad a nuestra región. Esto último pone en el tapete la urgencia que tenemos como humanidad de acceder al conocimiento y la innovación. Y queda en evidencia la necesidad de impulsar una nueva gobernanza regional en materia de patentes, que incorpore la redefinición de políticas públicas de propiedad intelectual, así como también la participación activa de ciudadanos más informados.

Otro de los ensayos aborda la experiencia de Bolivia, el ejemplo más reciente de golpe de Estado en la región. Evidentemente, muchas de las políticas públicas que se habían implementado con orientación a reducir las desigualdades han sido eliminadas o se encuentran suspendidas. Tras trece años consecutivos de fortalecimiento económico, hoy enfrenta el retorno a prácticas autoritarias y de pérdida de soberanía nacional.

Uno de los trabajos plantea como tema relevante discutir las vías posibles para una reconfiguración del rol activo y regulador del Estado, elemento necesario para alcanzar un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en la región. Se sostiene que en el ámbito de lo estatal se juega buena parte del futuro del proyecto emancipador, como también que en esta dimensión se presentan los mayores desafíos políticos y conceptuales.

Otra temática tratada es la de las formas de gobierno y los sistemas educativos en la experiencia neodesarrollista argentina. Allí se propone un marco de análisis para evidenciar las limitaciones, las contradicciones y la viabilidad de un proceso considerado progresista.

Una observación final. La narrativa del libro es fácilmente accesible para todo tipo de audiencias y resulta eficaz en su mensaje. Es esperable que tenga un gran impacto, pues constituye una publicación muy singular en su cobertura de distintas problemáticas de nuestra región con un eje común: una mirada alternativa del desarrollo, con respuestas al dogma neoliberal, escrito con rigurosidad y valentía.

Santiago de Chile, agosto de 2020

## Datos e interpretaciones para pensar el desarrollo en América Latina

Diego Pando\*

Suele ser un lugar común, pero al menos en este caso no deja de ser cierto lo difícil que fue la selección cuando tuvimos tantos trabajos y de alta calidad. La convocatoria recibió 84 postulaciones, de las cuales, luego de la revisión técnica, 60 estuvieron en condiciones de ser evaluadas cualitativamente para considerar la calidad, pertinencia y coherencia de los ensayos de acuerdo con las bases del llamado. Y 24 trabajos concentraron nuestro interés particular en una especie de ronda final.

Más allá de la rigurosidad analítica a partir del intento de ida y vuelta permanente entre teoría y práctica, encuentro cinco comunes denominadores en los trabajos de esta publicación que aparecen, en algunos casos, de manera explícita y, en otros, de manera implícita. Se trata de comunes denominadores que entiendo también hablan de las instituciones que estuvimos detrás de esta convocatoria.

---

\* Miembro del Comité Evaluador de Expertos/as del concurso de ensayos “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina”.

En primer lugar, son trabajos cuyos autores se sienten interpelados por la desigualdad, el hambre, la pobreza, la desocupación, los problemas en materia de salud y educación, el deterioro de la cuestión ambiental, la inseguridad (en el sentido más amplio del término) de la vida de las personas en los territorios, cuestiones que emergen con más fuerza que nunca en un contexto de pandemia.

En segundo lugar, estos ensayos reconocen la importancia del rol del Estado y de las políticas públicas para un desarrollo inclusivo y soberano. Se trata de un tema clave para el bienestar de una sociedad, dado que el Estado es la llave indispensable para los derechos de la ciudadanía, en particular para aquellos sectores que menos tienen y más sufren, los cuales son quienes más necesitan de un Estado fuerte.

En este sentido, y así lo demuestra la experiencia de las sociedades más desarrolladas, no es solo un tema de tamaño, sino también de capacidades estatales. Precisamos más y mejor Estado. Si aprendimos algo, es que la calidad importa al menos tanto como el tamaño. Así, la actual pandemia de COVID-19 abre una ventana de oportunidad tanto para revalorizar el rol del Estado como para, fundamentalmente, pensar en la imperiosa necesidad de consolidar sus capacidades (entre otras cuestiones de esta agenda orientada al fortalecimiento, tenemos la planificación, el uso intensivo de las tecnologías digitales para simplificarles la vida a los ciudadanos cuando se relacionan con el Estado, la profesionalización del empleo público, la transparencia y rendición de cuentas, la participación social, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas). Apropiarnos de estas cuestiones de la “trastienda” del Estado resulta importante para no quedar arrinconados en posiciones defensivas o nostálgicas y trabajar en una agenda que apunte a fortalecer las capacidades estatales en democracia, de manera tal de sentar las bases para comenzar a resolver los problemas sociales acuciantes que poseen nuestras sociedades. Si no es ahora, ¿cuándo?



En tercer lugar, y en sintonía con el punto anterior, los trabajos reflejan el vínculo estrecho entre Estado y sociedad. Sabido es que además de un conjunto complejo de múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios y hasta potencialmente contradictorios, que tienen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales, el Estado constituye una instancia de articulación y expresión de relaciones sociales, es decir, no es posible entender al Estado divorciado de la sociedad, dado que el aparato estatal tiende a reflejar las contradicciones subyacentes en el orden social. Esta doble dimensión que se evidencia en los trabajos nos permite advertir que, así como los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan de manera decisiva en la forma y contenido que asume el Estado, este, a su vez, mediante la elaboración de políticas públicas, precisa y regula importantes aspectos de la vida social organizada. El reconocimiento de esta relación entre Estado y sociedad supone la necesidad de alejarse de visiones simplistas para intentar captar las complejidades del fenómeno en cuestión.

En cuarto lugar, los escritos sostienen la premisa de que, más allá de la importancia de las discusiones técnicas, la dimensión política es insoslayable en el momento de pensar un desarrollo soberano e inclusivo en América Latina. Esto es, avanzar hacia un desarrollo soberano e inclusivo implicará inevitablemente afrontar tensiones y conflictos. Dado que América Latina registra una larga historia de reversiones y fracasos en proyectos lanzados y parcialmente ejecutados bajo los mejores auspicios, resultan claves estos enfoques que conciben a la política y la redistribución de poder como cuestiones constitutivas e ineludibles en el momento de elaborar mejoras en las condiciones sociales de nuestra región (por ejemplo, avanzar en un sistema tributario más equitativo). Particularmente interesantes son las diversas interpelaciones a partir de la evidencia empírica que se hace en los textos a los relatos neoliberales basados en marcos de pensamiento según

los cuales la acción estatal sería costosa, excesiva e ineficiente, y las políticas públicas, como si fueran procesos preponderantemente técnicos, valorativamente neutros y despojados de ideas e intereses.

En quinto y último lugar, desde una mirada crítica y progresista, los trabajos se caracterizan por intentar construir puentes que permitan estimular el diálogo de la academia con la política y los decisores públicos, con la convicción de que la sociedad por venir puede y debe ser mejor que la actual, la creencia de que un mundo mejor es posible y que, en particular, una América Latina mejor es posible.

Desde ya, se trata de un juego de final abierto. El futuro no está escrito. Si será mejor, dependerá en buena medida del rol del Estado, de su orientación y sus capacidades para avanzar hacia el desarrollo de nuestras sociedades, en un contexto de problemas cada vez más complejos y multidimensionales, cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, que requieren una mirada sistémica e integral.

Una América Latina sin ciencias sociales es una región que renuncia a su futuro y a conocerse a sí misma. Por eso, celebro el concurso de ensayos y los artículos de este libro. Aquí sin duda hay un material privilegiado que conjuga datos e interpretaciones para pensar modelos de desarrollo inclusivos y soberanos en la región, principalmente en este tiempo de creciente deterioro de la cuestión social. Vayan entonces mis más cálidas felicitaciones a sus autores.

# Cuba: la dimensión territorial en el diseño de un modelo de desarrollo soberano e inclusivo

Faustino Cobarrubia Gómez \*

## Introducción

La denominada “actualización del modelo económico y social”<sup>1</sup> supone un escenario amenazante para la soberanía y la inclusión social en Cuba, particularmente en el ámbito territorial,<sup>2</sup> devenido elemento clave en la transformación estructural de la economía y la sociedad.

---

\* Ph.D. en Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana. Jefe del Departamento de Comercio e Integración e investigador auxiliar del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM). Profesor adjunto del Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa de La Habana. Consultor de la Representación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas en La Habana (1998-2000). Miembro del Comité Académico de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba (ANEC) desde 1998. Premio Anual de la Academia de Ciencias de Cuba en tres ocasiones (1999, 2000 y 2011).

1. A diferencia de los países de América Latina y el Caribe, la llamada “actualización del modelo económico y social”, iniciada tras el derrumbe del campo socialista, se circunscribe a la búsqueda y adopción de nuevos procesos dentro de los marcos de modernización del socialismo cubano. Se trata de impulsar el desarrollo socioeconómico conforme a la evolución histórica y las condiciones contemporáneas concretas en que tiene lugar la construcción del socialismo en Cuba, y preservar sus finalidades estratégicas, en especial, el desarrollo integral del ser humano –individual y colectivamente–, con elevados valores y principios éticos (PCC, 2017a).
2. El término territorial alude a las diferentes provincias que conformaron la geografía nacional después de la aplicación de la división político-administrativa que se efectuó a mediados de los años setenta y que condujo a que, de seis provincias existentes, se pasara a catorce y un municipio con estatus especial: Pinar del Río, La Habana, Ciudad de La Habana, Matanzas, Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spíritus, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba, Guantánamo y el municipio especial Isla de la Juventud.

En un país que tradicionalmente ha tenido un Estado omnipresente, la necesidad ineludible de una profunda reestructuración del rol activo y regulador del mismo constituye un desafío inédito para la construcción del socialismo deseado, que implica la transformación de la estructura económica del país hacia niveles crecientes de competitividad, sostenibilidad de la vida, equidad y justicia social.

Lo anterior, sumado a la progresiva descentralización económica y a la proliferación de formas de gestión y propiedad no estatal –donde la inversión extranjera directa desempeña un papel fundamental–, marca la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo caracterizado por mayor protagonismo del mercado, lo cual tiende a generar un proceso de creciente diferenciación social y territorial.

De cara a un proyecto de justicia social, económica y política, como rostros de la soberanía, la independencia y la dignidad nacional, surgen múltiples desafíos asociados al empoderamiento legal, económico y operativo de los gobiernos locales para la superación de las crecientes problemáticas territoriales. Este ensayo intenta esbozar algunas de las limitaciones, tensiones y contradicciones que condicionan el papel del territorio y las sociedades locales en el diseño de un modelo de desarrollo soberano, democrático y autónomo para Cuba.

## **Ejes centrales de la actualización del modelo económico y social**

A inicios del segundo decenio del presente siglo, resultaba evidente el agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana, lo cual obligó a una transformación estructural; quizá la de mayor complejidad en toda la historia revolucionaria (Rodríguez, 2015), en la medida en que no es única y exclusivamente económica, sino también institucional, jurídica, ideológica e incluso de valores y mentalidades (Triana, 2014a; Hernández, 2015). El nuevo paradigma en configura-

ción a través de la actualización del modelo económico y social de Cuba conduce a un sistema desconocido “para la mayoría de los cubanos nacidos después del triunfo de la Revolución” (Romero, 2014).

La ecuación que sustenta el modelo económico emergente se basa en tres pilares fundamentales: descentralización, desestatización parcial y un nuevo paradigma de distribución de la riqueza.

A través de la descentralización, considerada por algunos autores el pilar fundamental del cambio (Egozcue y García, 2014), intenta romperse radicalmente con el modelo de gestión del socialismo tradicional basado en la extrema centralización e instaurar otro nuevo, menos jerárquico y más autónomo. En modo alguno se trata de modificar el modelo de propiedad y abrir espacio a la privatización, sino de avanzar en un proyecto estratégico relacionado con la reconfiguración del papel activo y regulador del Estado, que reduzca la burocracia estatal y transfiera mayor autonomía, capacidad de decisión y poder a otras instancias: entes locales (municipales y regionales), empresas públicas autónomas y ciudadanía en general (Uharte, 2016).

Si bien el Estado se mantiene como “agente clave”, se plantea impulsar la desestatización parcial y desmontar gradualmente la hegemonía estatal absoluta (Valdés, 2013) al abrir más espacio a actores no estatales, como la empresa privada tradicional y las cooperativas, lo que se traduce en un mayor protagonismo del mercado como mecanismo de producción, distribución y comercialización (Egozcue y García, 2014). Este constituye un tema trascendental para el debate sobre la construcción del socialismo, pues se encuentra estrechamente relacionado con el modelo de propiedad y el peso relativo del mercado y la planificación (Uharte, 2016).

Al tiempo que un cambio cultural (Hernández y Domínguez, 2013), el paso de una amplia estatización a la socialización de la economía implica, a su vez, una nueva “filosofía”

económica, en virtud de la cual deben eliminarse “los prejuicios” contra los agentes no estatales, sobre todo el sector privado (Uharte, 2016).

Por su parte, en el nuevo paradigma de distribución de la riqueza que pretende establecerse, el salario y los ingresos se erigen en la principal vía de acceso al bienestar, así como la palanca fundamental para incentivar la motivación laboral y la productividad (Uharte, 2016). Ello contrasta con el modelo de socialismo tradicional, que sustenta “la elevación del nivel de vida de los trabajadores en el consumo social por la vía redistributiva, lográndose una suerte de paridad entre los ingresos laborales y el consumo vía fondos sociales, incluso con momentos de primacía del consumo no pagado en el consumo total” (García Valdés, 2011).

Como complemento de lo anterior, el sistema impositivo adquiere mayor relevancia y la función productiva del Estado se ve relegada ante su creciente papel como recaudador de la riqueza a través de diferentes y nuevos tipos de impuestos (Uharte, 2016).

Más aún, dadas las significativas desigualdades que se han generado, el diseño de la nueva política social apunta hacia la redefinición del modelo tradicional de cobertura universal e igualitaria que tenía sentido en la sociedad cubana de los años sesenta u ochenta, cuando eran pequeñas las diferencias de ingresos. En la actualidad, en aras de una mayor equidad, no se justifica el acceso igualitario de la población a todos los servicios sociales (Uharte, 2016).

La acción conjunta y compleja de estos tres procesos apunta hacia una estructura de propiedad más heterogénea y, por lo tanto, hacia una redefinición de la relación entre la planificación y el mercado, entre otras cuestiones (García Valdés, 2011). La obligada preponderancia de los factores endógenos en el nuevo paradigma de crecimiento emergente reclama una mirada revisitada a la dimensión local como componente esencial de una estrategia de desarrollo nacional autónoma e inclusiva.

Si bien existe una clara voluntad política<sup>3</sup> y los avances son notables, el imperativo de focalizar la solución de diversos problemas en el ámbito territorial confronta múltiples limitaciones, tensiones y contradicciones que resulta preciso considerar para la construcción de una agenda centrada en el diseño de un modelo de desarrollo soberano, democrático y autónomo para Cuba.

## **Limitaciones u obstáculos para el desarrollo territorial**

### *Inserción internacional*

Es verdad establecida que el actual proceso de globalización que impera en la economía mundial impone condiciones a la soberanía y la estrategia de desarrollo nacionales acordes a las características del proceso de acumulación global, con serias implicaciones para cualquier país, tanto económicas y sociales como políticas.

Las estadísticas sobre el protagonismo y el poder de las empresas transnacionales en ese proceso son sencillamente abrumadoras; destaca su participación en la producción, el comercio y las inversiones globales. No es casual que, en su esencia, la globalización se perciba como la forma de estructuración internacional de la producción, los servicios y el comercio que sustenta el funcionamiento de las redes transnacionales (Peña, 2006).

- 
3. La voluntad política se evidencia en los documentos rectores del “Proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba”, aprobados en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), a saber: “Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista”, “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021” y “Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: visión de la nación, ejes y sectores estratégicos (PNDES 2030)”. En todos ellos se halla presente la dimensión territorial como componente de la estrategia nacional de desarrollo integral.

Este cambio en el patrón de acumulación y las consecuencias de la globalización determinan un nuevo tratamiento del aspecto territorial, que responde al ambiente de competencia intensa en los mercados y revela demandas y necesidades inéditas en las empresas locales para poder ajustarse a este nuevo entorno. Entonces, la globalización se presenta como un fenómeno estrechamente relacionado con el territorio, pues no solo afecta a los países, sino que también condiciona la dinámica económica de las ciudades, que depende de las decisiones de los actores económicos encargados de atender a los atractivos de cada territorio (Pérez et al., 2016).

Más que un fenómeno subsidiario u opuesto a la globalización, la localización<sup>4</sup> constituye –entre tantas otras cuestiones– una forma de expresión de ella, a la vez que una de las principales vías contemporáneas de manifestación de la lógica territorial, de la imposición de lo político a lo funcional (Monreal y Carranza, 2004). El deseo y la posibilidad de que las comunidades locales puedan moldear su propio futuro emanan de las incertidumbres y tecnologías que acompañan al proceso de globalización, sobre todo en medio del relativo desvanecimiento del agente que tradicionalmente garantizó la coherencia social a nivel territorial (el Estado-nación) (Monreal, 2003).

Como consecuencia de esto, una de las principales características de las economías nacionales de hoy no se limita a que éstas se encuentren crecientemente globalizadas, sino que en general se han convertido de manera acelerada en un conjunto –no siempre bien integrado– de en-

- 
4. “El término ‘localización’ refiere a un aspecto del proceso multidireccional de cambios que se producen en la era de la globalización, consistente en la tendencia hacia la creación de estructuras de regulación local como expresión territorial de la política, en condiciones en que las localidades se insertan directamente en estructuras de acumulación global, y en las que la lógica territorial de la acción política del Estado-nación puede no ser necesariamente el mecanismo más eficaz para tratar de regular lo funcional” (Monreal, 2003).



tidades locales con perfiles diferenciados y divergentes. Algunas localidades pueden explotar mejor sus ventajas de localización que otras, pero esto no se reduce a una utilización más eficaz de activos físicos (p. ej. recursos naturales), sino también al establecimiento de estructuras de regulación que favorezcan un mejor aprovechamiento de activos no universales como el conocimiento o el llamado capital social (Monreal y Carranza, 2004).

Hacia el fondo, subyace la problemática de la especialización productiva, en la medida en que, en el largo plazo, la competitividad de las entidades locales estaría en dependencia de su capacidad para especializarse en áreas limitadas, en las que poseen o pueden crear ventajas. En tiempos de globalización, la especialización local, lejos de ser una cuestión opcional, constituye un imperativo del desarrollo, porque la mayoría de las localidades (entidades subnacionales) no cuentan con los recursos necesarios para ser competitivas en muchas áreas y deben encaminar sus esfuerzos hacia los denominados mercados de “nichos”, que ofrecen mayores oportunidades para lograr competitividad global (Monreal y Carranza, 2004).

En las condiciones actuales, el Estado-nación se enfrenta a dificultades para proveer coherencia social a nivel territorial (la nación), en tanto que las localidades parecen ser entidades más ágiles para aprovechar las ventajas de la globalización y para establecer regulaciones más ajustadas a las necesidades de las personas de esos territorios (Monreal y Carranza, 2004).

Las crecientes dificultades para identificar las ventajas comparativas en mercados globales se han acompañado de un vertiginoso proceso de conversión de las localidades en puntos de convergencia de la gestión de estrategias de desarrollo. Estas intentan reflejar los cambios ocurridos en lo funcional que facilitan la inserción de entramados locales en estructuras globales de acumulación, donde las entidades locales tienden

a comprometerse en el diseño y la operación de los sistemas de regulación política (Monreal, 2003).

Lo anterior supone retos inéditos para el diseño de estrategias de desarrollo nacionales inclusivas y autónomas, en cuanto la globalización configura un escenario muy distinto al que otrora favorecía un proyecto productivo de alcance nacional, a través de la implementación de programas de desarrollo dirigidos al aprovechamiento de las potencialidades y recursos locales, a partir del fomento y liderazgo de determinados “polos de desarrollo”.

Por ello, se plantea que la globalización ha contribuido al “redescubrimiento” de la dimensión territorial, pues ha sido detonante de una redistribución general de la actividad en el territorio, al mismo tiempo que las diversas actividades productivas territoriales y los sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor nitidez la exposición ante un escenario repleto de exigencias en términos de eficiencia y competitividad (Pérez et al., 2016).

De ahí que, en el actual contexto de globalización, las estrategias de inserción de un territorio y, por consiguiente, las perspectivas de crecimiento económico sostenido de un país se encuentran en gran medida condicionadas por una mejor integración y posicionamiento en el seno de las redes globales, las cadenas de valor y sus procesos de *upgrading* (crecimiento).<sup>5</sup> No se trata solo de ser parte de las cadenas de valor; el desafío consiste en incrementar la participación del valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de las cadenas, y transitar desde actividades simples a otras de mayor complejidad y beneficio (Sosa, 2016). Este proceso no resulta sencillo ni espontáneo, y depende del diseño de políticas públicas coherentes y activas.

---

5. Un proceso sumamente complejo y discrecional que en determinadas condiciones propicia mejorías competitivas a firmas y países.

## Reconfiguración del modelo socioeconómico

### *En búsqueda de un proyecto de desarrollo productivo de alcance nacional*

Al examinar la viabilidad de un desarrollo territorial sostenible e inclusivo en las condiciones de Cuba, debería partirse de la necesidad de reconfiguración del modelo económico y social. No es ocioso recordar que la economía cubana es pequeña, subdesarrollada y con fuertes desequilibrios internos y externos, por lo cual sufre una crisis estructural.

Una clara expresión de ello radica en el bajo crecimiento económico, a todas luces insuficiente para promover el cambio estructural requerido, y la necesaria elevación del nivel de vida de la población cubana. En la década más reciente, el incremento promedio anual de la economía cubana se calcula en torno al 2%, lo cual dista mucho del nivel mínimo de 5% necesario para que Cuba logre avanzar hacia un crecimiento económico sostenible (ONEI, 2017).

A pesar de la prioridad concedida al sector productor de bienes en la actualización del modelo económico, su peso en el producto interno bruto (PIB) cayó de 25% en 2008 a 23% en 2016. En contraste, los servicios representan el 77% de la economía cubana; no obstante que la producción de alimentos es muy deficiente y no se ha logrado el despliegue de la producción industrial (ONEI, 2017). Esa estructura refleja, de alguna manera, las desproporciones del modelo heredado.

Todos los sectores productores de bienes experimentaron una disminución de su participación dentro del PIB en el período 2008-2016, excepto la construcción y la agricultura, que crecen marginalmente (ONEI, 2017). El que mayor contracción presenta son las manufacturas, con una pérdida de 1,4% dentro del total del PIB (su participación pasó de

13,4% a 12%).<sup>6</sup> La agricultura, que constituye uno de los sectores priorizados y con mayores transformaciones desde el comienzo de las reformas, solo aumentó su participación en 0,1% (ONEI, 2017).

Lo anterior se encuentra muy asociado a la débil inversión productiva y a la escasa capacidad endógena para generar fondos propios. Las tasas de ahorro e inversión nacional evidencian un comportamiento errático, casi inercial, y apenas alcanzan el 10% del PIB, lo que representa la mitad del promedio regional para Latinoamérica y el Caribe, que se ubica en torno al 20% (ONEI, 2017).

Resulta fácil advertir la baja productividad laboral de la economía cubana debido, entre otras cuestiones, a la obsolescencia tecnológica y a la falta de estimulación laboral, situación que se manifiesta en todos los sectores, aunque los más preocupantes, por sus implicaciones para la soberanía nacional, son los sectores agrícola y energético.

En 2017, la producción del sector agrícola, que aún emplea al 13% de la fuerza laboral, registraba niveles iguales o inferiores a los de 2005 para muchas de las cosechas, mientras que la producción nacional de petróleo fue inferior a la del decenio anterior. Los gastos no discrecionales en importaciones esenciales de energía y alimentos consumen rápidamente los ingresos en divisas provenientes de las exportaciones: la importación de alimentos por sí sola implica un gasto anual de cerca de 1.700 millones de dólares; es decir, más de la mitad de las ganancias por exportación de bienes.<sup>7</sup> No obstante, la isla posee la capacidad natural de crear modelos nacionales más sostenibles en materia de energía y alimentos.

---

6. A pesar de la recuperación en algunos ámbitos, la producción industrial se estancó en niveles inferiores a los de 1989 (ONEI, 2017).

7. En 2017, Cuba importó 1.600 millones de dólares en alimentos y planeaba importar 1.700 millones en 2018. Por lo general, el país importa del 60%-80% de sus alimentos (The Economist Intelligence Unit, 2018).

La existencia de la doble circulación monetaria junto con las distorsiones cambiarias complican sobremanera el panorama.<sup>8</sup> Es realmente imposible lograr una mejoría significativa y sostenible en la productividad en una economía que opera con dos monedas nacionales, con tipos de cambios múltiples y una tasa de cambio oficial excesivamente sobrevaluada. Esto impide conocer la verdadera situación macroeconómica del país y detectar ineficiencias en la gestión de las empresas públicas, al tiempo que genera distorsión en los precios relativos e impactos negativos en la asignación de recursos.

Un alto porcentaje del sector estatal vive en una burbuja financiera alimentada por los subsidios implícitos que reciben cada vez que pagan los insumos importados usando una tasa sobrevaluada, y son muchas las empresas estatales que ostentan una rentabilidad contable artificial. Los balances financieros de las empresas estatales no reflejan los hechos económicos ni su verdadera eficiencia y productividad. Por todo ello, esta burbuja debe romperse y el sector estatal debe reestructurarse.<sup>9</sup>

Sin embargo, la eliminación de la dualidad monetaria y cambiaria supone, quizá, el más serio y complejo desafío a encarar por la nación caribeña en aras del diseño de un modelo de desarrollo sostenible.<sup>10</sup> Hasta tanto no se restaure el poder

- 
8. Desde la década del noventa, en Cuba circulan dos monedas: el peso cubano CUP y el peso convertible CUC, que es equiparable al dólar. Mientras que la población y el sector privado se ajustaron en esos años a una tasa de 24 CUP = 1 USD, las empresas estatales siguieron operando hasta hoy en día con la tasa de los años ochenta de 1 CUP = 1 USD.
  9. Según algunos economistas, ese proceso de reestructuración implica la quiebra del 60% de las empresas estatales y provocaría un mínimo de 1,5 millones de desocupados (Rasverg, 2018).
  10. Queda claro que la eliminación de la circulación de los CUC –oficialmente se ha expresado que la moneda que quedará será el CUP– se acompañaría de la devaluación del tipo de cambio oficial, ya que resulta imposible pensar que 1 CUP sea igual a 1 USD o esté más fuerte que otras monedas extranjeras. La devaluación tendrá efectos similares a los esperados en cualquier economía.

adquisitivo del peso cubano y este vuelva a cumplir las funciones de unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor, no se podrá concluir la reforma monetaria (León, 2018).

La vulnerabilidad de la economía cubana se expresa con claridad meridiana en los crónicos desequilibrios fiscales y del sector externo, que se traducen en escasez e incertidumbre en la disponibilidad de divisas. La abrupta caída de las exportaciones de mercancías hasta menos de 3 mil millones de dólares en 2016 –un nivel inferior al de 2006– obligó a las autoridades cubanas a reducir drásticamente las importaciones: de un pico de casi 15 mil millones de dólares en 2013 a 10.400 millones de dólares en 2016 (ONEI, 2017). Esa contracción explica la creciente escasez de bienes de consumo y la depreciación de las reservas de bienes de capital.

Aunque el país ha logrado ejecutar los acuerdos del proceso de reordenamiento de la deuda externa y realiza esfuerzos para cumplir con los plazos de pago, las obligaciones externas ascienden a 18 mil millones de dólares y equivalen al 22% del PIB del país (León, 2018). Los altos costos de emisión de deuda, asociados al pobre historial crediticio del país, con varias moratorias de deuda, al bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos, y al hecho de que Cuba no pertenece a ninguno de los principales organismos financieros internacionales, comportan el riesgo de que la isla sea empujada por los acreedores hacia la aplicación de políticas poco amigables con la soberanía y la inclusión social (Torres, 2017).

Ante esta realidad, la inversión extranjera directa (IED) ha dejado de ser percibida como un complemento para convertirse en parte esencial del modelo de desarrollo que se pretende diseñar en el país (Malmierca, 2017). Más allá de su supuesta incompatibilidad con el socialismo, la alianza con el capital foráneo se hace necesaria para remontar las limitaciones competitivas de la empresa estatal cubana, revertir su atraso tecnológico y facilitar su inserción en los mercados internacionales (Romero, 2014).

No obstante, hasta la fecha el desempeño real de la IED ha sido insuficiente y tras el alza de 2015 y 2016 ha vuelto a su errático comportamiento habitual. Para 2018 se aspiraba a que la inversión con capitales extranjeros llegara a unos 600 millones de dólares, muy lejos de los 2 mil o 2.500 millones de dólares anuales que las autoridades cubanas consideraban necesarios para impulsar el dinamismo económico y elevar el bienestar de la población (MINCEX, 2017).

Paradójicamente, si bien la inversión extranjera resulta quizá el elemento constitutivo del modelo de desarrollo sobre el que es posible actuar con mayor efectividad en el corto plazo, conforma, a su vez, una gran amenaza para cualquier proyecto de desarrollo nacional soberano e inclusivo. No puede olvidarse que la apertura al capital extranjero supone un fuerte condicionamiento de las políticas económicas nacionales. Más aún, la eficiente localización de inversiones o las reanimaciones productivas tienden a debilitar la equidad de los anteriores procesos que actuaban sobre los desequilibrios espaciales y regionales heredados.

En medio de este complejo escenario, donde las acciones gubernamentales parecen insuficientes para potenciar un proyecto de desarrollo de alcance nacional, existe el imperativo de equilibrar los desajustes en el desarrollo territorial acumulados en estos años y restablecer, en la medida en que lo permita la recuperación de la economía nacional, la política que en este sentido inauguró la Revolución.

### *Brechas territoriales*

En efecto, las diferencias inter e intraterritoriales han tendido a profundizarse y, en casos específicos, se aprecian retrocesos muy marcados, sobre todo en relación con lo alcanzado al amparo del proceso de industrialización desarrollado con relativa intensidad a partir de los años setenta

del pasado siglo.<sup>11</sup> Esa tendencia puede considerarse como una resultante de la minoración del carácter estratégico de la industria manufacturera y, sobre todo, del redimensionamiento del sector azucarero, un proceso que contribuyó, de forma directa, a que se produjeran importantes regresiones en los ámbitos tecnológico y productivo, a escala territorial, las cuales no han podido compensarse mediante los progresos de otros sectores.

Las brechas que se generaron en términos del desarrollo productivo (CEPAL, 2008) devinieron restricciones objetivas a las posibilidades de construir redes empresariales que propiciaran la rearticulación de las capacidades de aprendizaje tecnológico, dado que en muchos territorios se produjo la transición de un perfil de especialización agroindustrial a otro de predominio de las actividades productivas de naturaleza primaria.

En la actualidad, se asiste a un proceso de inserción desigual de los diferentes territorios en nuevos sectores, así como una acelerada aplicación de determinadas decisiones sin disponer de un marco efectivo de respuesta en el país (Marquetti, 2016).

Por lo tanto, la reconstrucción del territorio que se adelanta en las últimas décadas responde, en gran parte, al desafío de mantener el proyecto social en construcción en las nuevas condiciones creadas a partir de la debacle de la comunidad de países socialistas. En este proceso, son numerosos los territorios que no han quedado inmersos en las nuevas formas de vinculación de los lugares con la formación socioespacial que se transforma, mientras que unos pocos han visto convertida

---

11. Los orígenes de la desproporción territorial en Cuba, entendida como un desarrollo donde existen incompatibilidades en la actividad económica, la sostenibilidad ambiental y el bienestar, se remontan al pasado colonial. A pesar de los avances logrados desde los años iniciales del triunfo revolucionario, en las últimas décadas ha existido un fuerte retroceso y las desproporciones territoriales han tendido a profundizarse.



su organización y estructura interna a tenor de los dictados de la política económica aplicada.

Un ejemplo elocuente lo constituye la concentración de la IED en determinados territorios, esto es, las provincias occidentales –excepto Pinar del Río–, Cienfuegos en el centro de la isla y Holguín en el oriente; en sectores clave, como el petróleo, el níquel, las telecomunicaciones y el turismo, por citar algunas de las preferencias territoriales y ramales, en que como objetos técnicos que se incorporan a los territorios les comunican dinamismo, a la par que les diferencian del entorno social y económico (ONEI, 2007).

En virtud de ello, se acrecentó el aporte de las provincias occidentales al valor agregado manufacturero nacional. Los progresos de esta tendencia estuvieron determinados, en lo fundamental, por Ciudad de La Habana y La Habana,<sup>12</sup> en tanto conformaron las provincias que acumularon el grueso de las inversiones ejecutadas entre 1989 y 2010.<sup>13</sup> Asimismo, estos territorios lograron una posición de liderazgo en la promoción de la industria turística y petrolera, al tiempo que fueron los menos afectados por el proceso de redimensionamiento del sector azucarero (Marquetti, 2016).

De ahí que uno de los grandes retos que enfrenta el proceso de actualización del modelo económico y social cubano sea que no dispone de un proyecto de desarrollo productivo que tenga impacto a escala nacional, como ocurrió en los años setenta, al implantar el sistema de dirección de la economía e intensificar el fomento del sector azucarero, o a principios de los noventa, en que se priorizó la industria turística y la biofarmacéutica (Marquetti, 2016).

---

12. La creación de las provincias Artemisa y Mayabeque implicó que dejara de existir la provincia Habana, mientras que Ciudad de La Habana retornó a su antigua denominación: La Habana.

13. En el período 1990-2010 las provincias habaneras recibieron más del 50% de las inversiones ejecutadas en la isla (Marquetti, 2016).

La nación se enfrenta al desafío de asentar las bases de una estrategia que pueda, en el contexto de la actual globalización, asegurar una inserción y un crecimiento coherentes con un modelo de desarrollo soberano e inclusivo, capaz de promover la reanimación de la vida de las localidades, a la vez que revertir la tendencia al desequilibrio territorial de los últimos años.

### *Paradigma emergente de distribución de la riqueza*

El nuevo escenario donde proliferan las formas de gestión no estatal se caracteriza por la diversificación, la heterogeneidad y la complejidad desde el punto de vista estructural, pero, sobre todo, tiende a generar un proceso de creciente diferenciación social. El incremento progresivo de la desigualdad, junto con el surgimiento de otras dimensiones no deseadas que conspiran contra la equidad social, se ha convertido en un desafío renovado para el desarrollo local.

En paralelo a los cambios en la estructura productiva, se ha dado una significativa redistribución de las fuentes de empleo. En el sector estatal se eliminaron un millón de puestos de trabajo: pasó de generar el 84% del empleo total en 2009 a ser responsable del 71% en 2016. Y en muchos de los empleos del sector público el salario no llega a cubrir las necesidades básicas del hogar (incluso si se consideran los diversos subsidios públicos al consumo). Por su parte, el sector privado y cooperativo creó poco más de medio millón de nuevos puestos, y es actualmente responsable del 29% del empleo (17% en cooperativas y agricultores, y 12% en el sector de trabajadores por cuenta propia y empresas privadas). La mayoría de estos nuevos empleos se concentran en actividades de bajo valor agregado (ONEI, 2017).

A partir de sus amplias posibilidades de ingresos, consumo y estilos de vida, las personas del sector no estatal se auto-perciben por encima del resto de la población. Ellas tienden a

criticar y resistir todo aquello que atente contra su objetivo de maximizar las ganancias.

Entre estos trabajadores se aprecia una nueva manera de asumir criterios sobre el prestigio social y como modelo subjetivo de movilidad ascendente. Las prácticas de consumo, narrativas propias, aspiraciones, construcción de metas, imágenes y representaciones del mundo social que poseen estos actores influyen en la conformación de su identidad, que se expresa en estilos de vida donde el consumo material representa un rasgo distintivo de su posición social a partir de su estatus económico.

Por tanto, se asiste a un nuevo momento dentro del proceso de transformación de la composición social de la sociedad cubana, a partir de una mayor ampliación y diversificación de las formas de gestión no estatal y de gran tensión entre desigualdades y equidad social (Núñez, 2013). Esto implica el surgimiento de “nuevos grupos sociales, con cuotas de poder derivadas de su capacidad económica y con mayor autonomía social y de gestión” (Hernández y Domínguez, 2013).

Ante el gobierno cubano se erige el reto de encontrar caminos que permitan conjugar virtuosamente la existencia de un sector de la población con crecientes ingresos con la necesidad de alcanzar grados de equidad compatibles con la esencia misma del socialismo deseado. Es un ejercicio inédito en Cuba en los últimos cincuenta años, el más sensible de todos en el orden político (Triana, 2016). Obviamente, los territorios acogen con diferente intensidad el impacto de estos procesos. Así, en los rediseños territoriales se mantiene como interrogante el curso que tomarán las desigualdades territoriales, o los desequilibrios regionales actuales, que en cualquier caso significan potenciales oportunidades para romper la inercia en la que han estado sumergidos muchos espacios geográficos durante las últimas dos décadas (Íñiguez Rojas, 2015).

En suma, el indispensable proceso de reconfiguración del rol activo y regulador del Estado cubano plantea el desafío de

crear un sistema de distribución socialmente aceptable de la riqueza y de los ingresos, que contribuya a la disminución de la pobreza y a la creación de condiciones para revertir los altos niveles de desigualdad que tienden a generar la mayor presencia del mercado.

## Escenario demográfico

### *Dinámica sociodemográfica*

En el fortalecimiento y la promoción de políticas públicas inclusivas y autónomas a nivel territorial en Cuba no es posible soslayar la dinámica sociodemográfica. Los cambios en la estructura por edades tienden a producir un impacto importante sobre el desarrollo económico y, por consiguiente, deben ser considerados en los procesos de planeación estratégica.

Tras más de tres décadas con tasas de fecundidad muy bajas, con valores por debajo del reemplazo generacional, la población de Cuba evidencia un creciente envejecimiento, acelerado por un saldo migratorio externo sostenidamente negativo –fundamentalmente debido al movimiento de población joven y de mujeres en edad reproductiva–, así como por niveles bajos de mortalidad.<sup>14</sup> En ese contexto de transición demográfica, el envejecimiento de la población –más del 20% de la población cubana tiene más de 60 años–, aparejado a la disminución de la población más joven (de 0 a 14 años), se convierte en un desafío medular para el desarrollo territorial y local.

La mayoría de las provincias exhiben un significativo envejecimiento, y son Villa Clara, La Habana y Sancti Spíritus, en

---

14. Un logro trascendente consiste en el nivel de esperanza de vida alcanzado. Si entre 1955 y 1959 la esperanza de vida al nacer era de 62 años, actualmente supera los 77 años: 79 años para las mujeres y 75 años para los hombres (Munster, 2017).

ese orden, las que tienen los niveles más altos. En el censo más reciente, estas alcanzan el 21,9%, 19,9% y 19,7% de población de 60 años y más, respectivamente. Sin embargo, las provincias donde existió un mayor incremento de la proporción de personas adultas fueron Pinar del Río y Las Tunas, y también el municipio especial Isla de la Juventud presentó un aumento en este sentido (Munster, 2017). En el interior de las provincias se distinguen municipios con elevado porcentaje de población adulta mayor. Más del 50% de la población que se encuentra en este grupo de edades tiene entre 60 y 69 años (Aja, 2015).

A lo anterior se agregan problemáticas, como una razón de mortalidad materna más alta de lo esperado, alta incidencia del embarazo adolescente y del aborto, un elevado número de municipios con saldo migratorio interno negativo, y un creciente perfil epidemiológico de sociedades envejecidas, entre otras que exigen de acciones para su transformación.

Con pequeñas diferencias territoriales, la fecundidad presenta niveles muy bajos, sostenidos en el tiempo. Además de un avanzado grado de envejecimiento, para el año 2030 se prevé una disminución de la población en edad reproductiva hasta los 2,2 millones de mujeres (Aja, 2015).

En tendencia, los niveles de fecundidad se mantienen desde 1978 en valores por debajo del reemplazo de la población, con tasas ligeramente superiores en el oriente del país en comparación con el occidente y el centro. Los valores más elevados se aprecian entre los 20 y 24 años, aunque en el último lustro destaca el incremento de la fecundidad en la adolescencia (Aja, 2015).

El desalentador panorama también se hace visible en los procesos migratorios, tanto internos –entre las provincias del país– como externos.<sup>15</sup> En la actualidad, alrededor del 60%

---

15. El país posee un saldo migratorio externo negativo, que en los últimos diez años ha tendido al incremento con cifras que sobrepasan los 40 mil migrantes (Aja, 2015).

de los municipios del país posee un saldo migratorio negativo, con una acentuación de las disparidades, frente al 45% de 1981, año en que se llevó adelante el Censo Nacional de Población y Viviendas (Aja, 2015).

La interacción dialéctica de todos los factores mencionados tendrá un impacto significativo y duradero en la estructura etaria de la población cubana y, por consiguiente, en la estructura y composición de los hogares del país. Resulta muy probable que la tasa de crecimiento de la población de adultos mayores se acelere, al tiempo que se modifiquen sustancialmente las relaciones de dependencia entre la población laboralmente activa y no activa. Hasta el momento, el aumento de los gastos de la seguridad y asistencia sociales constituye el resultado más inmediato de este efecto, pero asoma una peligrosa tendencia hacia el incremento mayoritario de los individuos mayores y la reducción de los adultos jóvenes en la fuerza laboral, lo cual se reflejará en las transferencias intergeneracionales, con los consecuentes efectos para los adultos mayores (Gross, 2013).

Como corolario de todo lo anterior, en el horizonte se perfila una serie de cambios y reajustes en la sociedad cubana, al menos en tres planos importantes: individual (aumento en la permanencia en la actividad económica), familiar (crecimiento de las transferencias informales) y social (acciones del Estado). De ahí que en el diseño de políticas inclusivas y autónomas debería considerarse una variedad de problemáticas relacionadas con el tipo y el suministro de servicios de seguridad social, el costo de la atención médica y el nivel apropiado de inversiones en educación y salud (Gross, 2013).

De cara al desarrollo local, el escenario demográfico de Cuba reclama una mayor presencia del Estado, pero dotado de la capacidad de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo para intervenir en el diseño del desarrollo nacional.

## *Formación y capacitación de los recursos humanos*

En la fase actual de crecimiento económico caracterizada como “sociedad de la información”, la calificación de los recursos humanos constituye un aspecto crucial para la construcción de un modelo de desarrollo soberano e inclusivo. Y, como tal, dicha actividad requiere un diseño eficaz orientado por la demanda de trabajo, según el perfil productivo de cada ámbito territorial.

Los procesos de capacitación de los líderes locales no solamente conforman un soporte instrumental para el éxito o desarrollo del trabajo que ellos realizan en sus diferentes territorios, sino que deben ser vistos como base fundamental de la sostenibilidad de los procesos de cambio y/o desarrollo que implementan. A medida que los actores locales profundicen y amplíen el espectro de herramientas y conocimientos para ponerlos en función de su accionar diario con las comunidades y de la gobernabilidad, con énfasis en la multiplicación de las acciones prácticas y los aprendizajes, será posible que los procesos no desaparezcan y que evolucionen de acuerdo con las necesidades y posibilidades reales de cada lugar.

Como parte del aprovechamiento y la potenciación de las estructuras del Poder Popular tan sólidamente constituidas en Cuba, los actores locales bien capacitados contribuyen al fortalecimiento de las relaciones horizontales en esta escala, así como a la construcción de estilos y métodos de trabajo adecuados y pertinentes para cada lugar. Los necesarios “cambios de mentalidad” deben sustentarse en la formación sistemática de los actores para facilitar la utilización de las capacidades y saberes locales.

La capacitación de los actores locales posibilita, además, la articulación de las acciones desplegadas por los líderes locales e incrementa la gestión del conocimiento y la transferencia de tecnologías, procesos en los que se amplían los nexos entre las

estructuras y la población, y donde se potencia la participación de los diferentes actores presentes en el territorio.

La experiencia demuestra que en territorios que poseen ya cierto recorrido, como Artemisa y Mayabeque, sus procesos de desarrollo han estado vinculados a un esquema formativo que fomenta una nueva mirada del territorio, articulando nuevas competencias para aumentar los niveles de acuerdos, diálogos y relaciones que demandan los diversos actores de la sociedad civil. Sin embargo, en Cuba no existe una política de formación claramente definida de gestores del desarrollo territorial. La insuficiente capacitación y dotación de personal limita las nuevas responsabilidades de los funcionarios locales. La implementación de un modelo de desarrollo local sostenible precisa de la capacitación y formación de personas de alta calificación, en especial de los dirigentes y cuadros de las organizaciones capaces de impulsar los procesos de desarrollo local.

Si bien hay algunos espacios en las universidades, se requiere el fortalecimiento de la capacitación y la educación de posgrado orientadas a la gestión del desarrollo local, y la inclusión de trabajadores del sector no estatal como nuevos actores de peso en la construcción de riquezas y valores sociales. El Ministerio de Educación Superior de Cuba reconoce que, en la actualidad, uno de los principales retos radica en el desarrollo y consolidación de las Sedes Universitarias Municipales hasta convertirlas en un bastión de investigación, innovación y transferencia tecnológica que responda a las condiciones, necesidades y retos específicos de cada territorio.

En cada uno de ellos se requiere una gran cantidad de personas que adquieran un marco conceptual y nuevas competencias. Sin embargo, el ritmo vertiginoso de la emigración y de la fuga de cerebros está diezmando la fuerza laboral del país. Hacer coincidir la apertura de carreras y las matrículas en los centros universitarios municipales con las demandas de los diferentes lugares constituye hoy un gran desafío.



Asimismo, resulta vital la inserción de los centros de formación e investigación del territorio en la estrategia de desarrollo local, con programas que complementen sus proyecciones, de forma tal que sea posible distribuir el saber, informar y debatir la información, desarrollar los hábitos y las habilidades participativos en la formulación y solución de los problemas.

## **Sostenibilidad ambiental**

La sostenibilidad ambiental constituye una variable fundamental en cualquier modelo de desarrollo. En este sentido, cada uno de los territorios de Cuba afronta el desafío de diseñar una estrategia propia, que favorezca el avance económico y social sin provocar la depredación y el deterioro medioambiental.

No es posible ignorar el peligro que supone para el desarrollo territorial en Cuba el incremento del nivel del mar y la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos, como tormentas, vientos y sequías más severas, provocados por el sobrecalentamiento global. Se deben considerar, además, las afectaciones a la salud humana por la aparición de enfermedades desconocidas y la virulencia y mayor incidencia en la población de algunas controladas en el pasado. En su condición de isla, Cuba tiene muchos municipios costeros más expuestos a otros problemas ambientales, como la degradación de sus litorales y la pérdida de manglares. En un plazo de 50 a 100 años, habrá áreas cercanas al mar con pérdidas de importantes extensiones de tierra, que en la actualidad se destinan a la producción o a la vivienda (González, 2013).

Por su parte, los municipios montañosos presentan ecosistemas vulnerables a la degradación de los suelos, que se intensifica por las pendientes y la deforestación. En ellos incide el factor demográfico, como es la baja densidad poblacional, con tendencia a la disminución.

Otros municipios poseen zonas de una biodiversidad única, necesitadas de protección especial. En aquellos con grandes conglomerados urbanos, eventos como los huracanes causan grandes complicaciones. La mayoría de los territorios cubanos cuentan con gran producción agrícola y, por ello, deben salvaguardar ese vulnerable renglón de actividad.

Aunque la preparación para afrontar el cambio climático abarca varios años, con un trabajo muy intenso en las últimas dos décadas, los gobiernos locales –obligados a cumplir con la estrategia ambiental nacional– no disponen de las capacidades necesarias para avanzar de manera autónoma. Muchos territorios hacen frente a dificultades organizativas y financieras, que las autoridades prevén cambiar con el reordenamiento territorial y ambiental del lugar; ello se combina con un escaso conocimiento sobre el cálculo de la factibilidad económica, ambiental y sociocultural de sus proyectos para que sean sostenibles y la ausencia de una cultura de prevención y adaptación frente al cambio climático. También deben dibujarse y tenerse en cuenta los escenarios futuros.

Por todo esto, urge avanzar en la implementación de un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental, no solo para responder ante los desastres, sino también para reducir paulatinamente las vulnerabilidades y los riesgos que hoy enfrentan los sistemas productivos y naturales y la salud humana en muchos territorios cubanos.

## **Arquitectura institucional**

Una adecuada arquitectura institucional<sup>16</sup> resulta esencial para la aplicación y efectividad de políticas públicas inclusivas

---

16. A los efectos del presente ensayo, se concibe como arquitectura institucional la estructura de regulación conformada por las organizaciones y los marcos institucionales formales e informales.

y autónomas. En el ámbito territorial, ello está muy asociado a la presencia y calidad de cinco elementos (Schejtman y Berdegué, 2004): las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios (*checks and balances*) entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal); las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y, de manera muy especial, las redes o coaliciones que vinculan a agentes diferentes entre sí, aspecto que es primordial para impulsar procesos social y económicamente innovadores e inclusivos; y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada.

En el caso de Cuba, esa arquitectura institucional resulta claramente insuficiente y requiere ser reconfigurada, a la luz del nuevo contexto, para revalorizar el poder democratizador e incluyente de las políticas públicas en la gestión del desarrollo local.

### *Vinculación entre los niveles y las políticas de gobierno*

En la línea argumental anterior, uno de los puntos problemáticos observados en el caso cubano consiste en el estado del vínculo nación-provincias-municipios, por un lado, y las relaciones horizontales entre los mismos niveles de gobiernos, por otro. Ambos, hasta el momento, se encuentran fuertemente desestructurados y evidencian grandes falencias en términos de una articulación que permitiría aprovechar con mayor eficiencia los esfuerzos que se hacen por separado y

que, en muchos casos, se superponen o, lo que es peor aún, se contraponen.

El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía Nacional, cuya estructura se prolonga hasta los niveles provincial y municipal, opera de manera centralizada e impone necesariamente una lógica global en la determinación de prioridades, asignación de recursos y mecanismos de regulación. Esta visión global de la economía no necesariamente resulta coincidente con la lógica de las situaciones que se presentan a nivel local en cuanto a problemas, recursos disponibles o capacidad de respuesta. El óptimo global puede ser muy distinto del óptimo local, pues se trata de combinaciones diferentes de recursos y de objetivos; la economía constituye un sistema complejo, para lo que se requieren, entre otras cuestiones, mecanismos locales de regulación (González, 2004).

Además, el sistema productivo cubano, mayoritariamente estatal, se caracteriza por una fuerte centralización institucional y dirección de la producción, que se manifiesta en cadenas productivas verticales y debilidad en la articulación de las relaciones horizontales.

Lo planteado hasta aquí permite comprender por qué en muchas ocasiones existen en los territorios recursos locales, una infraestructura social y una capacidad organizativa subutilizados, que sería conveniente movilizar para lograr una mayor dinámica de las economías en esta escala. Todo esto, sin duda, es reflejo, entre otros, del incompleto proceso de descentralización que ha vivido Cuba; otro elemento problemático del marco institucional para el desarrollo territorial.

### *Triángulo centralización-descentralización-autonomía*

Desde su génesis, los territorios (municipios y provincias) fueron delegados de los espacios nacionales sin gran poder de decisión y con escasos recursos.

La historia demuestra que al municipio le han faltado alas para ejecutar su propio vuelo. La centralización ha mediado sus caracteres más sobresalientes en cada momento histórico y ha atado el despliegue de la iniciativa propia. El municipio está por merecer un voto de confianza para el progreso y la sostenibilidad de la localidad y con ella, de la nación. Hoy, en muchos casos, no están preparados para dar respuesta a los cambios que se han ido produciendo en los últimos años (Pérez Hernández, 2015).

La descentralización se ha puesto sobre la mesa, junto a la autonomía municipal y el desarrollo local, como las formas mediante las cuales es posible alcanzar en Cuba el desarrollo equilibrado, soberano e inclusivo de las regiones. Ella se conecta con muchas posibilidades de desarrollo local y, por lo tanto, se relaciona con nuevas formas de entender la economía municipal, la autonomía financiera de los territorios y las relaciones asociativas intermunicipales. En Cuba, en la actualidad, se discute mucho sobre las potencialidades del municipio para lanzar las localidades hacia nuevos modos de participación; todas ellas pasan por un proceso de empoderamiento que va de la mano con la autonomía municipal.

Si bien se están revalorizando las funciones de los gobiernos locales para brindar servicios con calidad, eficiencia y eficacia a la población y fortalecer a la administración municipal en su entrada a temas más complejos, en la práctica recién se está saliendo del escenario más tradicional, que acotaba el accionar de los municipios a la prestación de servicios y obras públicas y que, por haberse extendido durante varias décadas, es difícil de modificar, tanto a nivel de capacidad como de presupuesto. La centralización extrema ha obstaculizado numerosas iniciativas de descentralización del proceso decisorio y de asignación de recursos a los gobiernos locales (provincias y municipalidades).

En síntesis, los territorios se encuentran “atenazados” por la combinación de restricciones económicas y financieras, junto a culturas y prácticas de manejo centralizado de la economía, que

les impiden obtener mejores resultados. Los municipios no disponen de suficientes recursos para enfrentar las necesidades del territorio; en lo económico, funcionan como eslabones de recaudación y no de producción del desarrollo. Es débil el ejercicio de la autoridad del gobierno local sobre entidades de subordinación provincial y nacional enclavadas en su territorio. La intención de satisfacer los intereses nacionales y las urgencias derivadas de ellos favorece el incremento de desigualdades territoriales.

En el camino hacia la descentralización y la autonomía, se encuentra el proceso de participación como base necesaria e indispensable de aquellas, pues el éxito de cualquier proceso de desarrollo local estará garantizado en la medida en que los niveles de participación hagan hincapié en sus argumentaciones éticas, es decir, cuando

se enfatiza en el pasaje de la gente a un papel de sujetos activos y no meros objetos de prácticas externas; las ideas de protagonismo y autonomía se asocian fuertemente a la de participación, así como la reivindicación de los derechos de la gente a incidir en aquellos asuntos íntimamente vinculados a sus condiciones de vida (Rebellato, 2004).

La descentralización debe tenerse en cuenta como necesidad para alcanzar un funcionamiento estatal más democrático, ya que se puede propiciar una decisión más popular y articular el Estado en su estructura y funcionamiento mismo, desde abajo, donde los municipios y las localidades desempeñen un papel activo, real y fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas. Sin duda, una descentralización de esta naturaleza podría ser cimiento de una mayor relación entre la sociedad civil y el sistema político (Pérez Hernández, 2015).

A pesar de que Cuba posee un amplio tejido de organizaciones de masas con escenarios que podrían acoger la discusión abierta de importantes problemas locales, ramales y nacionales, estos necesarios procesos deliberativos resultan escasos, muy formales o adquieren relevancia únicamente

ante convocatorias emanadas de niveles superiores, cuando deberían conformar una práctica común. Suponen un proceso vertical de recolección y análisis de criterios, que se van articulando y “elevando” dentro de una estructura piramidal. En estos procesos de consulta, los foros locales prácticamente nunca se articulan y falla la retroalimentación de lo debatido, que permitiría al ciudadano ponderar su visión y la prioridad local en el contexto general de la nación.

La descentralización y la participación exigen una estrategia coordinada, una gestión conjunta e integrada en lo local a fin de aunar esfuerzos y coordinar tareas. El cumplimiento de responsabilidades concurrentes debe lograrse por medio de la formulación conjunta de objetivos y compromisos comunes, de la consecuente delegación de autoridad en instancias institucionales adecuadas y de relaciones de colaboración intermunicipal que conduzcan, donde sea necesario, al asociativismo municipal (Pérez Hernández, 2015).

La implicación de los sujetos en los procesos locales debe fomentarse desde una visión crítica, propositiva, sobre acciones de desarrollo a emprender en la identificación de los recursos y potencialidades de desarrollo al alcance de la comunidad (Guzón, 2006).

### *Articulación entre el sector estatal y no estatal*

La historia de la relación Estado-negocios no estatales en los últimos cincuenta años ha sido definitivamente pendular, entre el amor y el odio. Desde prácticamente intentar extirparla de aquel modelo de economía socialista, en el cual las cooperativas agropecuarias gozaban de un cierto estado de excepción, pasando por su tolerancia a partir de los años ochenta, hasta su aceptación marginada a partir de los noventa como “un mal necesario” y su reimplantación en 2007. A partir de ese año,

se facilitaría la gestión de los cuentapropistas, sin generar “estigmas ni prejuicios hacia ellos y menos aún demonizarlos” (Castro Ruz, 2010).

En los tres documentos básicos que delinean la estrategia económica oficial (“Lineamientos”, “Conceptualización” y “PNDES 2030”), de una u otra manera, se hace referencia al sector “estatal” y a “otras formas de propiedad”, con énfasis en que estas últimas, especialmente las privadas, tendrán una posición subordinada y “achicada” con respecto a las estatales o públicas.

El incremento del peso del sector no estatal de la economía cubana se evidencia tanto en la generación de empleo como en su participación en el PIB. Sin duda, la creación de cooperativas en sectores de servicios, en la construcción y en pequeños espacios de producción manufacturera (más bien artesanal) abre oportunidades al desarrollo productivo del país (Maqueira, 2014). Lo que tiene de particular este momento es la diversidad de las formas no estatales, modos de propiedad menos sociales y el espacio que se le asigna en el proyecto, aunque el sector estatal se mantiene como eje principal en el sistema de relaciones.

Aunque se han desarrollado un conjunto de transformaciones en el sector no estatal, aún subyacen una serie de restricciones y prejuicios heredados de etapas anteriores que impiden el aprovechamiento pleno de las potencialidades reales que existen en el ámbito de los negocios no estatales. Algunas limitaciones se relacionan con los encadenamientos productivos de este tipo de sector que enlazan con la economía local –lo que necesita de agentes más dinámicos y expeditivos– y también con la demanda de importación, que choca en estos tiempos con las restricciones financieras del país. Esta idea se refuerza si se analiza que en Cuba toda la actividad económica es planificada, pero en la planificación del sector estatal no se encuentra adecuadamente reconocida la demanda del emergente sector cuentapropista, al tiempo que este no se incluye en el régimen de planificación económica.



De acuerdo con Triana (2012), en la expansión del trabajo por cuenta propia existen dos razones fundamentales que lo limitan: la primera, por su concepción misma, que concentra el crecimiento en empleos de baja complejidad tecnológica y lo restringen vía impuestos en su expansión y crecimiento cualitativo; la segunda, por las limitaciones de acceso a recursos (a pesar de la apertura de créditos a privados), que deriva de la inexistencia de un mercado mayorista para este sector y de la exclusión de los mismos de las actividades de exportación e importación.

Aun cuando no existan estadísticas, a este nivel del análisis es fácil sostener que la ausencia de una política productiva suficientemente coherente de apoyo hacia la pequeña y mediana empresa no estatal nacional ha significado grandes pérdidas en términos de oportunidades para el desarrollo local (Triana, 2016).

En síntesis, aún no están creadas las condiciones necesarias y suficientes para el despliegue de las potencialidades y la forma de hacer más eficientes y exitosas las actividades del sector no estatal. Persisten serias incoherencias “entre el reconocimiento ‘oficial’ de su necesidad y las barreras mentales, los intereses particulares y la desconfianza que exhiben algunas organizaciones a la hora de establecer relaciones con estos nuevos agentes económicos” (Triana, 2016a).

### *Los lazos, las redes y el acceso a la información*

A los problemas diagnosticados se agrega el insuficiente conocimiento e interacción entre los territorios del país. Crecer y desarrollarse no es el resultado del esfuerzo de una localidad aislada no más, sino que requiere de intervenciones complejas y multidireccionales donde, entre otras metas, aparezca un fuerte trabajo en la provisión de nuevos conocimientos.

Paradójicamente, en no pocas ocasiones, la mayoría de los gobiernos locales –que son los que poseen la capacidad para

instrumentar su apropiación y el poder para decidirla— desconocen muchas de las tecnologías producidas y aplicadas en algunas localidades en Cuba —e incluso en otros países—, fruto de las investigaciones en instituciones científicas nacionales, así como del ingenio y la sabiduría popular (Pomares, 2006).

Los tradicionales estilos de trabajo e interacción verticales y por sectores han lastrado el manejo de información, tanto hacia los territorios cubanos como en el interior de ellos. De modo que no existen, por lo general, sistemas que integren, efectiva y eficazmente, la información a nivel territorial: la información disponible resulta insuficiente y fragmentada (Guzón, 2006).

Incluso, de alguna manera, estas prácticas tradicionales de interacción en sentido vertical han coartado la formación de una cultura de interacción horizontal entre territorios, más allá de su cercanía geográfica, que favorezca la gestión y el flujo de la información y los conocimientos (Guzón, 2006).

Obviamente, la dinámica del desarrollo local en Cuba exige una política de formación de redes que origine densidad en los vínculos y permita el intercambio de conocimientos. En ese empeño deben combinarse estrategias públicas y privadas. Si la información no fluye, se desaprovechan cambios y aportes que se generan en todo el país e innovaciones que se producen en el mundo, y no llegan a los verdaderos usuarios y actores de la potencial transformación.

## **Hacia un desarrollo territorial sostenible e inclusivo**

Sin duda, el agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana prevaleciente hasta finales de los años ochenta marca la entrada del país en un proceso de transformación inédito, donde la problemática del desarrollo local adquiere una importancia renovada. El territorio y las sociedades locales han pasado a convertirse en elemento clave en

la reconfiguración estructural de la economía y en la potenciación del papel democratizador e incluyente de las políticas públicas, tanto en espacios urbanos como rurales.

A pesar de existir una clara voluntad política, el nuevo escenario resulta excepcionalmente complejo, pues, en medio de la disminución de la capacidad reguladora de un Estado con serias restricciones presupuestarias, proliferan modos de gestión y propiedad no estatal alineados con la lógica del mercado globalizador, que ponen en cuestión los factores del desarrollo socioeconómico cubano enraizados en torno a viabilizar la propiedad social sobre los medios de producción. Es un momento de gran tensión entre desigualdades y equidad social, donde las formas históricas de ejercicio y concentración del poder son impactadas por el surgimiento de nuevos grupos sociales, con cuotas de poder derivadas de su capacidad económica y con mayor autonomía social y de gestión.

En ese contexto, surgen desafíos formidables para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo. La incertidumbre en el proceso de inserción internacional asociada al avance impetuoso de la globalización transnacional, las crecientes desproporciones territoriales, el emergente paradigma de distribución de la riqueza que conspira contra la equidad social, la desfavorable dinámica demográfica, la insuficiente formación y capacitación de los recursos humanos, la excesiva centralización del proceso decisorio y de asignación de recursos, las limitaciones del marco institucional y la vulnerabilidad medioambiental constituyen algunos de los puntos que atentan contra el diseño de iniciativas y estrategias que respondan a las necesidades reales de los territorios, a la vez que promuevan un mejor aprovechamiento de los factores endógenos en las diversas localidades.

Situados en esta perspectiva, el gran desafío para el diseño de un modelo de desarrollo soberano, democrático y autónomo en Cuba pasa ahora por cómo continuar avanzando y hacer sostenible un proyecto de desarrollo productivo que

tenga impacto a escala nacional, en un contexto global volátil, plagado de retos e incertidumbre. Ello resulta vital para el avance de un genuino proceso de ordenamiento territorial, que favorezca mayores niveles de participación y autonomía en los procesos socioterritoriales, y que contribuya a la disminución de la pobreza y a la creación de condiciones para revertir los crecientes niveles de desigualdad intra e interterritoriales existentes.

## Bibliografía

- Aja, Antonio 2015 “La experiencia de Cuba en la realización de los proyectos de capacitación e investigación en población y desarrollo local” en *Novedades en Población* (La Habana: CEDEM/UNFPA) N° 23, septiembre-octubre.
- Araujo, Rafael 2016 “Desarrollo local y trabajo comunitario: la experiencia del CEDEM-UH en el marco de PADIT” en *Novedades en Población* (La Habana: CEDEM/UNFPA) N° 26, marzo-abril.
- Arias, María de los A. 2016 “El desarrollo local y la cultura” en *Temas* (La Habana) N° 83, julio-septiembre.
- Campos, Juan C. 2005 “Descentralización y desarrollo local en Cuba”. Disponible en <[www.cips.cu/wp-content/uploads/2013/02/2-Laboral.pdf](http://www.cips.cu/wp-content/uploads/2013/02/2-Laboral.pdf)>. Acceso: 4 de junio de 2018.
- Castro Ruz, Raúl 2010 “Intervención en el Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular”, 18 de diciembre, Palacio de Convenciones, La Habana.
- Castro Ruz, Raúl 2017 “Aquí estamos y estaremos... libres, soberanos e independientes” en *Granma* (La Habana), 22 de diciembre.
- Chaguaceda, Armando y González, Lázaro de Jesús 2015 “Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba. La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro” en *Espiral* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. XXII N° 63, mayo-agosto. Disponible en <[www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1664/1455](http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1664/1455)>.

- Cuesta, Armando 2008 *Tecnología de gestión de recursos humanos, tercera edición* (La Habana: s/d).
- Díaz Legón, Orestes 2015 “Descentralización fiscal y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares (desde el derecho) para la articulación del proceso” en Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes (comps.) *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local* (La Habana: Editorial UH).
- Doimeadiós, Yaima 2007 “El crecimiento económico en Cuba: un análisis desde la productividad de los factores”, Tesis de Doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana.
- Egozcue, Jorge Mario y García, Anicia 2014 “La actualización del modelo económico cubano: evolución, oportunidades y desafíos” (s/d).
- Espina, Mayra 2008 “Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 216, julio-agosto. Disponible en <<https://nuso.org/articulo/ambivalencias-y-perspectivas-de-la-reestratificacion-social/>>.
- Espina, Mayra 2011 “La política social en Cuba: resultados y retos”, Ponencia presentada en el Seminario “La cuestión social en Cuba contemporánea”, Center for Latin American and Latino Studies, American University, febrero.
- Espina, Mayra 2012 “Retos y cambios en la política social” en Vidal Alejandro, Pavel y Pérez Villanueva, Omar (eds.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización* (La Habana: Editorial Caminos).
- Espina, Mayra; Núñez, Lilia y Martín, Lucy 1997 “Componentes y tendencias socioestructurales de la sociedad cubana actual”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana.
- Espina, Mayra; Núñez, Lilia y Martín, Lucy 2009 “El análisis de la movilidad social. Propuesta de una perspectiva metodológica integrada y caracterización del caso cubano”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana.

- Espina, Mayra; Núñez, Lilia y Martin, Lucy 2010 “Desigualdad, equidad y política social. Integración de estudios recientes en Cuba”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana.
- Fernández, Oscar 2013 “Los cambios en el funcionamiento de la Economía Cubana después del VI Congreso del Partido Comunista”, Ponencia presentada en X Congreso de la ANEC, 4 al 7 de marzo.
- Figueras, Miguel 2014 “Cambios estructurales para desarrollar la economía cubana” en Triana, Juan (comp.) *Economía cubana: transformaciones y desafíos* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).
- Fonticoba, Omar 2012 “Obligaciones tributarias en el sector cuentapropista. Cuentas claras conservan licencias” en *Granma* (La Habana), 7 de junio.
- García Valdés, Carlos 2011 “La propiedad social en la actualización del modelo cubano”, Ponencia presentada en el Seminario de la Escuela Superior del PCC, 22 al 26 de mayo.
- González, Aimée y Samper, Yunaimys 2006 “Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa” en Guzón, Ada (comp.) *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas* (La Habana: Editorial Academia). Disponible en <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo\\_local\\_en\\_Cuba.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo_local_en_Cuba.pdf)>.
- González, Alfredo 2004 “Intervención” en el Taller Internacional de Microcrédito y Desarrollo Local, 7 al 10 de marzo.
- González, César y Ham-Chande, Roberto 2007 “Funcionalidad y salud: una tipología del envejecimiento en México” en *Salud Pública de México* (Cuernavaca) Vol. 49 Supl. 4, enero.
- González, Ivet 2013 “Desarrollo de municipios cubanos en la cuerda floja climática” en *Granma* (La Habana), 29 de enero.
- González, Ortelio 2012 “Garantía por cuenta propia” en *Granma* (La Habana), 23 de mayo.
- González-Sousa, Roberto 2016 “Desafíos socio-territoriales ante la actualización del modelo de desarrollo económico y el restable-

- cimiento de las relaciones Cuba-Estados Unidos” en *Planificación Física Cuba* (La Habana: IPF) N° 23, julio-diciembre.
- Gross, Aimée 2013 “Emigración cubana, envejecimiento poblacional y bienestar social: aproximación al estado de vulnerabilidad social del adulto mayor en un Consejo Popular habanero”. Disponible en <[www.biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131017125153/informefinal.pdf](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131017125153/informefinal.pdf)>. Acceso: 20 de abril de 2018.
- Gutiérrez, Ivis 2016 “Desarrollo local y turismo” en Marquetti, Hiram (comp.) *Administración pública y desarrollo local* (La Habana: Editorial UH).
- Guzón, Ada 2006 “Estrategias municipales para el desarrollo” en Guzón, Ada (comp.) *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas* (La Habana: Editorial Academia). Disponible en <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo\\_local\\_en\\_Cuba.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo_local_en_Cuba.pdf)>.
- Guzón, Ada y Hernández, Rider 2015 “A propósito del desarrollo local en Cuba” en Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes (comps.) *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local* (La Habana: Editorial UH).
- Hernández, Orisel 2015 “La relación entre descentralización y asociativismo municipal. Perspectivas en Cuba” en Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes (comps.) *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local* (La Habana: Editorial UH).
- Hernández, Rafael y Domínguez, Jorge (coords.) 2013 *Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista* (La Habana/Washington: Ediciones Temas/Harvard University).
- Íñiguez Rojas, Luisa 2002 “Precedencias y efectos de los procesos de la década del 90 en las desigualdades sociales en Cuba” en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* (Madrid) Vol. 22.
- Íñiguez Rojas, Luisa 2012 “El territorio y lo local en la política económica y social” en Vidal Alejandro, Pavel y Pérez Villanueva,



- Omar (eds.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización* (La Habana: Editorial Caminos).
- Íñiguez Rojas, Luisa 2015 “Trayectorias y transformaciones territoriales en la Cuba actual” en *GEOUSP Espaço e Tempo* (San Pablo: Universidad de San Pablo) Vol. 19 N° 2. Disponible en <[www.revistas.usp.br/geousp/article/view/102773](http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/102773)>. Acceso: 14 de junio de 2016.
- IPS Cuba 2015 “Académico subraya desafíos del desarrollo territorial” (La Habana), 1 de enero. Disponible en <[www.ipscuba.net/economia/academico-subraya-desafios-del-desarrollo-territorial/](http://www.ipscuba.net/economia/academico-subraya-desafios-del-desarrollo-territorial/)>. Acceso: 7 de abril de 2018.
- León, Jessica 2018 “El largo camino hacia la unificación monetaria y cambiaria: ¿Avanzamos?” (La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana) en prensa.
- Malmierca, Rodrigo 2017 “Alocución” en la Feria Internacional de La Habana, 3 de marzo.
- Maqueira, Anamary 2014 “Formas de organización de la producción en la reforma económica en Cuba. El papel de los sistemas de incentivos generados y su rol en el sistema social cubano”, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador, Quito.
- Marcelo L. 2012 “Desafíos de la descentralización del sistema empresarial estatal cubano”, Ponencia presentada en la Jornada Científica Anual, Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica, San José, 22 al 26 de julio.
- Marquetti, Hiram 2016 “El desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas” en Marquetti, Hiram (comp.) *Administración pública y desarrollo local* (La Habana: Editorial UH).
- MINCEX-Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera 2017 “Cuba: cartera de oportunidades de inversión extranjera 2017-2018” (La Habana: MINCEX).
- Monreal, Pedro 2003 “La inserción internacional de Cuba en un mundo de cadenas productivas globales: consideraciones acerca del papel de las estructuras globales y territoriales” en De Miranda, Mauricio et al. (comp.) *Cuba: reestructuración económica y*

- globalización* (Bogotá: Centro Editorial Javeriano). Disponible en <[www.academia.edu/11702556/Cuba\\_Reestructuraci%C3%B3n\\_econ%C3%B3mica\\_y\\_globalizaci%C3%B3n](http://www.academia.edu/11702556/Cuba_Reestructuraci%C3%B3n_econ%C3%B3mica_y_globalizaci%C3%B3n)>.
- Monreal, Pedro y Carranza, Julio 2004 *Dilemas de la globalización en el Caribe. Hacia una nueva agenda de desarrollo en Cuba* (Quintana Roo: Siglo XXI/Estado de Quintana Roo).
- Morris, Emily 2014 “Unexpected Cuba” en *New Left Review* (Londres) N° 88, septiembre-octubre.
- Mulet, Yailenis y Louro, Alejandro 2013 “Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones para el diseño de políticas” en Torres Pérez, Ricardo y Pérez Villanueva, Omar (comps.) *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social* (La Habana: Editorial Caminos).
- Munster, Blanca 2017 “Seguridad y asistencia social, retos actuales en Cuba” en IPS Cuba, 20 de diciembre. Disponible en <[www.ipscuba.net/sociedad/seguridad-y-asistencia-social-retos-actuales-en-cuba/](http://www.ipscuba.net/sociedad/seguridad-y-asistencia-social-retos-actuales-en-cuba/)>. Acceso: 16 de abril de 2018.
- Núñez, Lilia 1997 “Más allá del cuentapropismo en Cuba” en *Temas* (La Habana) N° 11, julio-septiembre.
- Núñez, Lilia 2013 “Las nuevas formas de gestión económica en Cuba y su contribución a las políticas a escala local y la equidad”. Disponible en <<https://aprenderly.com/doc/244862/las-nuevas-formas-de-gesti%C3%B3n-econ%C3%B3mica-en-cuba-y-su-contr...>>.
- Núñez, Lilia; Delgado, Denisse; Rego, Idania y Riestra, Claudia 2012 “Sistematización sobre las Nuevas Formas de Gestión no Estatal”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana.
- ONEI-Oficina Nacional de Estadísticas e Información 2007 “Anuario Estadístico de Cuba, 2007” (s/d).
- ONEI-Oficina Nacional de Estadísticas e Información 2011 “Anuario Estadístico de Cuba, 2010” (s/d).
- ONEI-Oficina Nacional de Estadísticas e Información 2017 “Anuario Estadístico de Cuba, 2016” (s/d).
- PCC-Partido Comunista de Cuba 2011 “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución”. Disponible en

<[www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Lineamientos%202016-2021%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf](http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Lineamientos%202016-2021%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf)>.

PCC-Partido Comunista de Cuba 2017a “Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista”. Disponible en <<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Conceptualizaci%C3%B3n%20del%20modelo%20economico%20social%20Version%20Final.pdf>>.

PCC-Partido Comunista de Cuba 2017b “Aceptación de algunos términos utilizados en la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista y en las bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030”. Disponible en <[www.nodal.am/2017/09/los-documentos-programaticos-la-actualizacion-del-modelo-economico-social-cubano/#Aceptacion\\_de\\_algunos\\_terminos\\_utilizados\\_en\\_la\\_Conceptualizacion\\_del\\_modelo\\_economico\\_y\\_social\\_cubano\\_de\\_desarrollo\\_socialista\\_y\\_en\\_las\\_bases\\_del\\_plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo\\_economico\\_y\\_social\\_hasta\\_el\\_2030](http://www.nodal.am/2017/09/los-documentos-programaticos-la-actualizacion-del-modelo-economico-social-cubano/#Aceptacion_de_algunos_terminos_utilizados_en_la_Conceptualizacion_del_modelo_economico_y_social_cubano_de_desarrollo_socialista_y_en_las_bases_del_plan_nacional_de_desarrollo_economico_y_social_hasta_el_2030)>.

Peña, Lázaro 2006 “Globalización y desarrollo local: una visión desde de la actualidad de la academia cubana” en Guzón, Ada (comp.) *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas* (La Habana: Editorial Academia). Disponible en <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo\\_local\\_en\\_Cuba.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo_local_en_Cuba.pdf)>.

Pérez, Deborah; Núñez, Israel y Font, Elena 2016 “Globalización y desarrollo local, una propuesta metodológica de gestión de información y el conocimiento” en *Economía y Desarrollo* (La Habana: Editorial UH) Vol. 157 N° 2, julio-diciembre. Disponible en <[www.redalyc.org/pdf/4255/425548450008.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/4255/425548450008.pdf)>.

Pérez Hernández, Lissette 2015 “Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino” en Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes (comps.) *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local* (La Habana: Editorial UH).

Pomares, Humberto 2006 “Tecnologías para el desarrollo local. Un camino de propuestas e interrogantes” en Guzón, Ada (comp.)

- Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas* (La Habana: Editorial Academia). Disponible en <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo\\_local\\_en\\_Cuba.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016014215/Desarrollo_local_en_Cuba.pdf)>.
- Ravsberg, Fernando 2015 “Mayra Espina: ‘La tarea social no debe quedar para después’” en *OnCuba* (Miami/La Habana), 7 de enero. Disponible en <<https://oncubanews.com/cuba/economia/mayra-espina-la-tarea-social-no-debe-queedar-para-despues/>>.
- Ravsberg, Fernando 2018 “La economía cubana ante el cambio de Gobierno” en *El Salto* (Madrid), 31 de marzo. Disponible en <[www.elsaltodiario.com/cuba/la-economia-cubana-ante-el-cambio-de-gobierno](http://www.elsaltodiario.com/cuba/la-economia-cubana-ante-el-cambio-de-gobierno)>. Acceso: 9 de junio de 2018.
- Rebellato, José Luis 2004 (1997) “La participación como territorio de contradicciones éticas” en Romero, María Isabel y Hernández, Carmen Nora (comps.) *Selección de lecturas. Concepción y metodología de la educación popular* (La Habana: Editorial Caminos) Tomo I.
- Rodríguez, Adrián 2006 “Identidad de nuevos actores económicos. Los directivos del sector mixto en la sociedad cubana”, Tesis de Maestría, FLACSO, México-Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana.
- Rodríguez, José Luis 2015 “Factores claves en la estrategia económica actual de Cuba” en *Cuba Contemporánea* (La Habana) Vol. 10 abril-mayo.
- Romero, Antonio 2014 “Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba”, Taller de Expertos sobre el Cambio Económico Cubano, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional/Universidad de La Habana/Institución Brookings, 21 al 25 de abril.
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio 2004 “Desarrollo territorial rural” en *Debates y Temas Rurales* (RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) N° 1.
- Sosa, Mahé 2016 “Desarrollo local e inserción externa: una mirada al tema en América Latina”. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciei-uh/20150715101421/Desarrollolocalinsercionexternaamericalatina.pdf>>.

- Tejera, Pedro Manuel 2007 “Reflexiones en torno a la relación entre gobierno local y desarrollo local” en *Santiago* (Santiago de Cuba: Universidad de Oriente). Disponible en <<https://santiago.uo.edu.cu/index.php/stgo/article/view/1742>>.
- The Economist Intelligence Unit 2018 “Cuba Country Report”. Disponible en <[country.eiu.com/Cuba/ArticleList/Analysis/](http://country.eiu.com/Cuba/ArticleList/Analysis/)>. Acceso: 7 de abril de 2018.
- Torres, Ricardo 2017 “Cuba: balance económico de 2016” (s/d).
- Triana, Juan 2012 “¿Hace falta una política para crecer?”, Seminario anual sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial, Instituto de Información Científica y Tecnológica (IDICT), La Habana.
- Triana, Juan 2014a “Cuba: un balance de la transformación” en *Economía y Desarrollo* (La Habana: Editorial UH) Vol. 151 N° 1, enero-junio. Disponible en <[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842014000100002](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842014000100002)>.
- Triana, Juan 2014b “Entrampados en el fuego amigo” en Torres Pérez, Ricardo y Pérez Villanueva, Omar (comps.) *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social* (La Habana: Editorial Caminos).
- Triana, Juan 2016a “Actualizando el modelo económico cubano: una perspectiva desde la teoría del desarrollo” en *Economía y Desarrollo* (La Habana: Editorial UH) Vol. 156 N° 1, enero-junio. Disponible en <[www.redalyc.org/articulo.oa?id=425547537007](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425547537007)>.
- Triana, Juan 2016b “El sector no estatal, la cuchilla y la imaginación” en *OnCuba* (Miami/La Habana), 15 de febrero. Disponible <<https://oncubanews.com/opinion/columnas/contrapesos/el-sector-no-estatal-la-cuchilla-y-la-imaginacion/>>.
- Valdés, Gilberto 2013 “Algunos referentes para pensar y soñar Cuba” en *Temas* (La Habana), abril.
- Vidal Alejandro, Pavel y Pérez Villanueva, Omar 2011 “Relanzamiento del cuenta propismo en medio del ajuste estructural” en Vidal Alejandro, Pavel y Pérez Villanueva, Omar (eds.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización* (La Habana: Editorial Caminos).
- Uharte, Luis Miguel 2016 “El cambio económico en Cuba: las bases del nuevo modelo” en *Revista Electrónica Iberoamericana*

(Madrid) Vol. 10 N° 2. Disponible en <[www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/vol\\_10\\_2016\\_2/REIB\\_10\\_02\\_Art4.pdf](http://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_10_2016_2/REIB_10_02_Art4.pdf)>. Acceso: 20 de abril de 2018.

Yera, Marcelo; Alhama, Rafael; D'Angelo, Ovidio y Núñez, Lilia 2012 “Consideraciones sobre la concepción y aplicación del TCP y otras FGNE. Elementos de partida para la evaluación de sus efectos e impactos previsibles”, Informe de Investigación, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana.

# O programa Casas Vivas e a atenção aos adolescentes em extrema vulnerabilidade social e uso abusivo de drogas

Irene Dobarrío Machado Ciccarino\*

Diana Jenifer Ribeiro de Almeida\*\*

Allan Borges Nogueira\*\*\*

## Introdução

O presente artigo apresenta o programa Casas Vivas, uma política pública executada pela antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município do Rio de Janeiro, no Brasil. O programa buscava atender adolescentes em situação de rua ou extrema vulnerabilidade social, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, especialmente o crack.

---

\* Doctora en Administración, con investigación enfocada en la creación de valor social. Especialista en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina por CLACSO y especialista en Gestión de Proyectos con Certificación PMP y PMD Pro, esta última orientada a proyectos de desarrollo. Investigadora en el Centro de Investigación Aplicada en Gestión y Economía (CARME/IPLeiria), en el Grupo de Innovación y Emprendimiento de IBMEC-RJ y en el Grupo sobre Emprendimiento con Enclave Étnico de la Universidad Fluminense Federal en Brasil.

\*\* Becaria posdoctoral en la Escuela Feminista del Centro de Estudos Sociais (CES) de la Universidad de Coimbra. Doctora y magíster por el Programa de Posgrado en Psicología Social de la Universidad Estadual de Río de Janeiro (PPGPS/UERJ). Psicóloga clínica e investigadora en las áreas de feminismo, maternidad, políticas públicas y abuso de drogas.

\*\*\* Maestría en Bienes Culturales y Proyectos Sociales por la Fundación Getúlio Vargas (Río de Janeiro), ha ocupado diversos cargos en el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y en el Ayuntamiento de la Ciudad de Río. Actualmente es subsecretario municipal de Transportes de la ciudad carioca.

O programa e seus resultados serão discutidos sob a luz dos conceitos de adolescência, suas implicações sociais, legais e estruturais, para ajudar a compreender o contexto e os desafios do programa. A infância, adolescência e juventude são fenômenos sociais e históricos e não consequências meramente naturais. Crianças e adolescentes eram adultos em potencial que se sujeitavam devido a uma relação de dependência. Desse modo, deveriam se adaptar à família, à sociedade e ao mundo. A tentativa de separar essa fase da vida da fase adulta foi protetiva, devido à relação já estabelecida de dependência instituída pela tutela (Schuch, 2009).

Assim como o consumo de substâncias psicoativas atravessa o processo de construção das civilizações, dos rituais indígenas à representatividade do vinho nas culturas católicas, não é possível pensar as relações atuais ou mesmo as futuras sem a presença de elementos que produzem efeitos psicoativos. Porém, paralelamente ao desenvolvimento dos grupos sociais, ganharam espaço visões e conceitos baseados na moralidade dos comportamentos, que quando pensados na temática do consumo, apresentam-se de forma intolerante e de pouco diálogo entre os atores (Almeida, 2018).

Para cumprir a responsabilidade protetiva da sociedade para com a infância e adolescência, o Estado intervém por meio das leis e seus agentes. No entanto, as combinações de fatores, atores e cenários, sinalizam uma grande heterogeneidade de casos, muitas vezes tratados de forma uniformizada pela política pública (Barna e Santillán, 2017). Destacamos a importância de problematizarmos as ações protetivas preconizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) aos jovens acolhidos nas Casas Vivas como não sendo suficientes ou mesmo apresentando baixa eficácia ao propósito de reinserção social. As propostas de cuidado elaboradas a partir do viés proibicionista e pautado em valores morais, restringe a possibilidade de diálogo e de elaboração de novos projetos de vida onde são consideradas as potencialidades e limitações de maneira individual (Almeida, 2018).



Na revisão da literatura, são apresentados os principais conceitos que nortearão a análise, entre eles as questões sobre infância e adolescência. Em seguida, há a exposição da metodologia e a apresentação do estudo de caso, onde são descritas a estratégia de relação com a droga, a estratégia de construção de autonomia, o perfil do acolhido e os desafios do programa.

## **Políticas públicas e a gestão social no Brasil**

O conhecimento especializado e sua tradução para as políticas públicas é um enorme desafio. Conceber, planejar, executar e encerrar programas e projetos na agenda pública não é trivial. Para entender melhor o programa, cabe a utilização do conceito de gestão social. Segundo Tenório (2012), para existir a gestão social, é necessária uma relação dialógica ampla sem audição seletiva, o processo precisa ser democrático, participativo e deliberativo, de modo que tudo fique o mais bem compreendido possível para a coletividade, isto é, para todas as partes interessadas, em especial, para aqueles que sofrerão os impactos da gestão social.

Em suma, o conceito de gestão social, quando praticado, pode ser uma rota alternativa à práxis da “má fé institucional” que se manifesta quando o Estado apresenta o que é “melhor para você” e, aquele indivíduo que não se enquadra nas exigências é descartado da oferta de inclusão social. Em outras palavras, ao implementar o modelo de gestão social como premissa metodológica, o poder público diminui as “ofertas de prateleiras” do seu repertório de ofertas públicas. Para compreender o que a gestão ajuda a evitar, cabe uma apreciação mais próxima do problema:

A crença fundamental do economicismo é a percepção da sociedade como sendo composta por um conjunto de *homo economicus*, ou seja, agentes racionais que calculam suas chances relativas na luta social por

recursos escassos, com as mesmas disposições de comportamento e as mesmas capacidades de disciplina, autocontrole e autorresponsabilidade. Nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa andar com as próprias pernas. Essa é a lógica, por exemplo, de todas as políticas assistenciais entre nós (Souza, 2009: 17).

As “regras do jogo” das instituições que dirigem as políticas públicas podem ser regidas por tomadas de decisões mais coletivas, a partir da construção de uma arena onde os conflitos se manifestam e eventualmente se resolvem. Seria uma espécie de inversão de lógica daquilo que Tenório (2008a; 2008b) apresenta ao sugerir que a lógica Estado –sociedade e capital-trabalho” seja substituída por sociedade –Estado e trabalho-capital–. Assim, ele remonta e redistribui não apenas novos binômios de palavras, mas edifica um novo paradigma apresentando os protagonistas do processo da gestão, onde a administração pública deixa de ser a tecnocracia de gabinete e passa assumir um papel mais comunitário.

A experiência na gestão da política pública de assistência social traz à tona questões relevantes para o enfrentamento das situações de pobreza e de acesso aos direitos sociais. A partir de 2004, com o marco de implantação da Política Nacional de Assistência Social, vários aspectos foram incorporados às estratégias de gestão, circunscritos no aparato estatal enquanto esfera de planejamento e execução de programas e serviços de atendimento, criando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (MDS, 2005).

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), entre os anos de 2013 e 2016, foi o organismo responsável por proteger crianças e adolescentes em situação de risco social,

incluir famílias vulneráveis em programas de transferência de renda e acompanhá-las em seu percurso social, tratar da problemática da população em situação de rua, ou seja, foi uma secretaria que lidou diariamente com violações de direitos (MDS, 2014).

Os serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais têm como foco prioritário a atenção às famílias e seus membros. Os territórios são as bases de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. O principal desafio em contato com o beneficiário final era construir um processo de cocriação, incorporando novos elementos ao SUAS, proporcionando o aumento dos níveis de repertório social da política pública ofertada.

### **Problemáticas da discussão da infância e adolescência**

A infância, adolescência e juventude são fenômenos históricos e não consequências meramente naturais. Suas características no ocidente moderno podem ser esquematicamente delimitadas a partir da heteronomia, da dependência e da obediência ao adulto em troca de proteção. Antigamente a vida era relativamente igual para todas as idades, ou seja, não havia muitos estágios e os que existiam não eram tão claramente demarcados. Somente no século XVI começaram a admitir uma existência autônoma da infância como uma categoria diferenciada. Em geral, as crianças eram adultos em potencial e, tão logo acabava a estrita dependência física da mãe, eram incorporados ao mundo dos adultos. Elas se adaptavam à família, à sociedade e ao mundo. Nenhuma dessas instâncias se dispunha a preparar-se para receber o novo membro. Nas classes mais altas podiam até mandar como senhores, nas mais baixas estavam à mercê da violência dos mais velhos (Tabile e Jacometo, 2017).

O complexo tutelar, adotado em grande parte pelas estruturas públicas brasileiras, remonta às ideias iniciais que separaram a infância da vida adulta a partir do século XVIII. Seu maior objetivo era o de produzir adultos sadios e estruturar as famílias para relações produtivas mais eficientes. Parece uma motivação pouco indulgente, porém ajudou a melhorar os cuidados com as crianças, e a direcionar esforços e investimentos para a criação de estruturas de proteção (Schuch, 2009). A preocupação com o ponto de vista da criança, porém, começa a ser considerada somente a partir do século XIX (Table e Jacometo, 2017).

No Brasil, a construção da criança e do adolescente como sujeitos de direito se estabeleceu por meio do ECA, implementado em 1990. Essa construção coletiva engloba valores sobre família, autoridade, responsabilidade, classe, segurança e harmonia social. Contudo, não evoluiu a partir do complexo tutelar que o motivou. O ECA (Brasil, 2009) não endereça o exercício da autonomia da criança e do adolescente (MDS, 2005; 2014), com isso, não orienta a transição geracional do indivíduo no contexto social, nem a considera preparação para a futura vida adulta (Schuch, 2009).

As relações familiares em situações de extrema vulnerabilidade social, muitas vezes, são associadas à exposição à violência ou à negligência em relação ao cuidado e à atenção a crianças e adolescentes. Tal confusão pode embasar ações que ferem os conceitos mais básicos dos direitos humanos, como a esterilização compulsória de mulheres pobres e distorções dos sistemas de adoção como soluções para as externalidades da miséria (Fonseca e Cardarello, 1999).

Algumas questões são comuns na observação das políticas públicas voltadas à infância e adolescência, tais como: até que ponto convém ao Estado intervir na relação familiar e social da criança e do adolescente, sem ferir sua existência como sujeitos de direito? (Table e Jacometo, 2017). Como o Estado, enquanto regulador social, pode gerar o máximo de

proteção e benefício à parte mais vulnerável da circunstância? (Schuch, 2009; Barna & Santillán, 2017). Fonseca e Cardarello (1999) alertam para a cortina de fumaça que pode ser erguida pelo apelo emocional do tema. Muitas vezes, alocando recursos excessivamente em esforços que atingem pouco impacto, enquanto outras frentes seguem à míngua. O objetivo desses esforços também deve ser questionado para não gerar percepções distorcidas da realidade. Os estudos sobre a infância acompanham o desenvolvimento de estudos sobre outras minorias representativas da sociedade, tais como mulheres, gênero, etnias, etc. São temas de atenção relativamente recente e com séculos de acúmulo de questões a serem equalizadas para uma sociedade mais equilibrada (Marre, 2013).

A problematização dos direitos como ferramentas de transformação social passa pela discussão da representatividade e da endogenia que compele à classificação do indivíduo em níveis sociais a partir de um padrão, em geral neoliberal, de um homem branco, adulto e proprietário (Llobet, 2017b). Há uma diferença entre a desigualdade social e a de renda ou riqueza. A desigualdade social na infância e na juventude envolve considerar as formas em que hierarquias e categorias de diferenciação social são enraizadas em normas, leis e práticas institucionais (Llobet, 2017b). A desigualdade de renda é remediada pela dignidade de acessos a bens, serviços e estruturas em um estado de bem-estar social. Já a desigualdade social gera a limitação de acessos que reforça o ciclo de reprodução da pobreza. Esse desequilíbrio se reflete de inúmeras formas, da mortalidade infanto-juvenil à precariedade das redes que deveriam dar suporte e preparar a criança para vida adulta, a começar pela escola.

Somente com a institucionalização da escola foi que o conceito de infância começou realmente a mudar, pois desenvolveu-se uma pedagogia para as crianças, embora com o objetivo principal de prepará-las para a vida adulta (Schuch, 2009; Tabile e Jacometo, 2017). Não é novidade que o modelo

era muito mais disciplinar e de correção do que as atuais propostas de experimentação e criatividade para formação mais integral de cidadãos. Essa disciplina era, muitas vezes, conquistada por meio de práticas vexatórias e castigos físicos. Infelizmente, a violência outrora física se manifesta hoje em micro violências e violências simbólicas. Seja por meio da aplicação de normas de conduta sem considerar as idiossincrasias do contexto ou pela replicação de padrões sociais, como os preconceitos no micro universo da educação (Abramovay e Da Silva, 2016). Segundo Abramovay e Da Silva, há evidências dos efeitos dessa violência velada que se desdobram em situações de marginalização subsequentes. Assim, o sistema vigente torna-se uma forma pouco eficiente tanto de atingir o ultrapassado ideal de produção de adultos sadios quanto de atingir os ideais modernos de cidadania.

Se as famílias e comunidades vulneráveis não dispõem da estruturação adequada para o desenvolvimento do jovem, nem a principal estrutura destinada a ela atende as suas necessidades, ele é colocado em uma situação de conflito. Uma resposta comum ao conflito social que surge da falta de enquadramento ao sistema familiar, social, escolar e produtivo, fruto de exclusões reiteradas e privações de direito, tende a ser o uso abusivo de drogas (Almeida, 2018) e a delinquência (POLJUVE, 2009). Muitas medidas já foram adotadas, das mais flexíveis às mais rigorosas.

Em uma abordagem sócioecológica, a inclinação de adolescentes e jovens em se colocar em situações de risco, inclusive se filiando às facções criminosas, sugere que a delinquência juvenil é produto da desorganização social urbana, relacionada à violência política, urbanística e às crises econômicas. Essa desorganização é tanto uma discussão de estruturas apropriadas aos adolescentes e jovens, desde à fruição e direito à cidade, quanto uma questão de vinculação familiar e comunitária (POLJUVE, 2009; Abramovay e Da Silva, 2016). As cidades e suas estruturas, mesmo nos dias atuais, não estão

preparadas para as relações sociais existentes. Esse não é um debate apenas de conteúdo, forma e função, trata-se de significações para se exercer o direito de experimentar vivências (Lefebvre, 2001). Em substituição ao que a cidade e as estruturas político-sociais não ofertam, as gangues tornam-se atrativas, funcionando como uma rede de apoio e segurança em um meio hostil (POLJUVE, 2009). Segundo o POLJUVE (2009: 10), há “concepções psicológicas que indicam que adolescentes e jovens estão integrados em gangues como parte de um processo de maturação e formação de sua identidade”. Esse amálgama de significados faz com que seja muito difícil traçar trajetórias mais saudáveis, uma vez que a ruptura com a gangue é praticamente uma ruptura com o meio, com a comunidade, muitas vezes com o único vínculo que permanece na vida do jovem. É por onde ele se define e se afirma no mundo.

Essa dificuldade, muitas vezes, traduz-se em discursos de caráter punitivo, incentivando preconceitos, a truculência do trato da polícia em relação aos adolescentes e jovens estereotipados ou em territórios vulneráveis e, principalmente, dando apoio à redução da maioridade penal. Segundo Llobet (2017b), essa resposta da sociedade à delinquência juvenil é um processo perverso de naturalização e legitimação da desigualdade. Quase o mesmo que admitir que a sociedade não se responsabiliza pelos efeitos que ela mesma gera. É a consolidação da ideia de que algumas pessoas merecem mais direitos do que as outras. Significa a redução do tempo de direitos e proteções, porque a sociedade desistiu de educar, de incluir as novas gerações para puni-las.

De acordo com Abramovay (2016), a violência é um construto complexo que atinge diversas partes interessadas, porém, de modo diferente. Os jovens, por exemplo, parecem sofrer especificamente mais com a exposição aos diversos níveis possíveis de violência dentro de uma sociedade, principalmente se eles estiverem fora do padrão socialmente estimado. A autora compilou dados brasileiros referentes ao ano

de 2008 que apontam que: 1) a mortalidade juvenil se manteve praticamente inalterada passando de 128 em 1980, para 133 para 100 mil jovens, em 2008; 2) os níveis de homicídios entre jovens de 20 a 24 anos atinge a taxa máxima, em torno de 63 homicídios a cada 100 mil jovens; 3) morrem 111,2% mais negros do que brancos. Para cada pessoa jovem branca avaliada em 2008, mais de 2 negros morreram proporcionalmente nas mesmas circunstâncias (Wailsselfiz em Abramovay, 2016).

Além dos apelos sociais à punição, do preconceito e da exposição ampliada às situações de vulnerabilidade social e privação de direitos, crianças e adolescentes pobres ainda enfrentam barreiras estruturais na sua formação como cidadãos. Essa trajetória de privações ou precarizações de acesso culmina com a dificuldade de posicionamento no mercado de trabalho. Para Monteiro (2014), a identidade do adulto é tradicionalmente vinculada ao trabalho, criando o conceito de “*sujeito produtivo*”. Portanto, a dificuldade de inserção no mercado significa mais uma ruptura no processo de socialização e construção da identidade individual. Esse seria o momento em que o jovem rompe com sua dependência e se assume como provedor de si mesmo, colaborando com a família e com a sociedade. A inserção no mercado de trabalho é prejudicada pela precariedade da rede de ensino e pelas violências do ambiente escolar (Abramovay e Da Silva, 2016). Embora não exista mais uma garantia de que a escolarização irá prover a ocupação de postos de trabalho (Monteiro, 2014), a análise inicial de perfil para o preenchimento de vagas de emprego ainda enfatiza essa informação.

A literatura demonstra que a questão da infância, da adolescência e da juventude é relacionada com diversas outras fontes de pesquisa do campo das ciências sociais. Portanto, uma política pública não pode ser míope em relação à complexidade que deve endereçar. Lefebvre (2001: 109) apresenta uma reflexão interessante sobre a complexidade exposta



acima: “Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações”.

## **Política pública de drogas**

Conforme definido pela Associação Internacional de Redução de Danos (IHRA, 2010), a RD pode ser entendida como um conjunto de políticas, programas e práticas que objetivam a redução dos danos (de saúde, sociais e econômicos) associados ao uso de drogas psicoativas em pessoas que não conseguem ou não desejam interromper o consumo. Apresenta propostas de cunho preventivo aos danos em vez de promover a interrupção do consumo, assumindo um posicionamento de reforço à cidadania plena.

Assim, a RD é uma estratégia alternativa ao modelo único de preconização da abstinência ao consumo de drogas. Ela inclui uma diversidade de produção de cuidado, ampliando as ofertas em saúde. Cabe destacar que, desde o início da implementação dessa política no país, os redutores de danos brasileiros não se limitaram às trocas de seringas ou às ações relacionadas à prevenção de DSTs/Aids, ações essas precursoras da RD na década de 1990 em países como Holanda e Portugal devido à epidemia de consumo de heroína. Porém, as ações adotadas por esses países servem de referência para a elaboração de estratégias e não um modelo a ser reproduzido, pois se faz necessário reconhecer cada contexto sociopolítico e econômico que constituem a vida desses jovens.

A produção histórica do estigma do usuário de drogas como uma figura perigosa ou doente nos permite compreender parte dos problemas que a RD passa a enfrentar quando essa se torna um método de cuidado em saúde, que acolhe as pessoas que usam drogas como cidadãos de direitos e sujeitos políticos. Essa proposta se apresenta de maneira ousada

e desafiadora aos modelos clássicos de pensar as práticas em políticas públicas. Segundo Almeida (2018), a RD não estabelece junto ao sujeito metas inatingíveis, assim como não pode ser pensada de maneira genérica. Assume como princípio a promoção de mudanças efetivas de vida mediante uma construção artesanal e singular de um plano de cuidados entre indivíduo e o profissional que o acompanha e a integração desse indivíduo com a sociedade em vez de promover seu isolamento.

Muitos dos danos derivados do consumo de drogas surgem da estigmatização dos usuários. Por este motivo, o trabalho deve traçar iniciativas de visibilização dos resultados e aproximação comunitária no entorno das casas, além de estimular a elaboração, a responsabilização e o protagonismo dos adolescentes. Em síntese, a proposta é que cada indivíduo tenha acesso a ferramentas e recursos para cuidar de si. Porém, não se pode deixar de considerar algumas das limitações em que a RD esbarra quando direcionada ao público menor de dezoito anos, como a impossibilidade de propor a esses jovens a substituição da droga de eleição devido ao olhar protetivo preconizado pelo ECA, que compreende essa ação como sendo ilegal.

## **Metodologia**

Este artigo apresenta o programa Casas Vivas a fim de estimular o debate sobre políticas de combate à vulnerabilidade social de adolescentes usuários abusivos de drogas. Desse modo, busca descrever os elementos que compõem a complexidade desse contexto, ajudando na sua melhor compreensão, sem a pretensão de elucidá-lo de forma conclusiva (Vergara, 2007; Gil, 1991). A pesquisa iniciou-se com levantamento bibliográfico (Vergara, 2007) no intuito de reunir os diversos assuntos que, em geral, são abordados em separado. Desse modo, abordamos gestão social, teorias sobre infância

e adolescência, elementos do SUAS e conceitos de assistência social, saúde e políticas de combate às drogas e seus efeitos, e também sobre a Política Internacional de Redução de Danos.

A pesquisa se dá por meio do método de estudo de casos. Gil (1991: 57) define o método de estudo de casos como “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”. Este método é adequado, pois o artigo se atém à análise de um único programa que endereça o tema. O caso escolhido destaca aspectos importantes da literatura levantada e permite o aprofundamento na perspectiva de uma política pública. Sua escolha foi teórica e não randômica, segundo o protocolo proposto por Eisenhardt (1989). A autora sugere que a escolha de casos, segundo o critério de maior adesão à teoria ao que pretende ser discutido, ajuda a concentrar esforços em informações úteis, que replicam ou estendem a teoria destacada, preenchendo categorias conceituais. Com isso, restringe a variação externa e aguça a validade dos construtos analisados.

Observando o caráter descritivo do estudo, busca-se aprofundar os conhecimentos compilados na revisão bibliográfica, gerando uma síntese que norteará a conclusão por meio da comparação das informações obtidas dos relatórios de prestação de contas do programa Casas Vivas. A grande riqueza do estudo de caso é a aproximação entre teoria e prática. Ele deve gerar conhecimento sistematizado que responda às questões de pesquisa e estimule mais estudos sobre o tema (Remenyi et al., 1998; Yin, 1994).

Para a operacionalização dos dados e sistematização do estudo de caso foram utilizados 2 métodos: observação participante dos pesquisadores (Foote-Whyte, 1990) e análise de conteúdo (Bardin, 1977) de documentos, relatórios e outros materiais coletados entre outubro/2013 e maio/2017. Os pesquisadores faziam parte da equipe de monitoramento e controle das metas do projeto, portanto tiveram acesso ao acervo

e puderam acompanhar de perto toda a execução. Foi possível captar diversos pontos de vista: dos jovens, dos colaboradores, da secretaria que geria a política pública, dos vizinhos, etc.

O presente artigo adota a visão do programa por meio de suas metas, objetivos e resultados. Para isso, observa os jovens beneficiados pelo projeto buscando captar desafios, dificuldades, benefícios e as demais nuances (Tenório, 2008a; 2008b; 2012).

A análise de conteúdo foi utilizada para o tratamento dos dados. Trata-se de um recorte longitudinal que cobre entre outubro/2013 a maio/2017. O material coletado foi analisado e categorizado de modo que fossem identificados significados que ajudassem a elucidar questões relativas ao objetivo da pesquisa: descrever e caracterizar a relação do público atendido com a política pública.

Bardin (1977) descreve o método de análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Moraes (1999) complementa e explica que a análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de documentos e textos. Essa análise ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados em um nível que vai além de uma leitura comum.

## **Análise do programa: um panorama geral**

Atualmente as Casas Vivas são abrigos especializadas no acolhimento de adolescentes e jovens de ambos os sexos, com idades entre 12 e 18 anos incompletos. Entretanto, em seu início, ela atendia o público a partir de 9 anos. Ao longo de sua execução, o programa avaliou ser mais proveitoso concentrar-se no atendimento de adolescentes, grupo compreendido de 12 a 17 anos e 11 meses. Não se sabe ao certo o motivo que

levou a tal decisão. O grupo acolhido soma ao uso abusivo de drogas, histórias de vida com sucessivas violações de direitos e apresenta dados objetivos (e.g. laudos médicos, históricos judiciais) e da rede de assistência social e subjetivos (e.g. relatos, temores, comportamentos) de extrema vulnerabilidade.

O programa Casas Vivas é uma iniciativa de atenção e cuidado para adolescentes que fazem uso abusivo e prejudicial de drogas. Promove residência temporária e acompanhamento 24 horas por dia. Nas Casas Vivas, os jovens vivenciam um processo de construção de um projeto de vida alternativo por meio de ações integradas das áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, dentro e fora das casas. Essa construção se dá através de estratégias, ações e atividades de fortalecimento do protagonismo, da autonomia e do acesso a novas experiências, conhecimentos e serviços. Assim, os adolescentes atuam em conjunto com as equipes das Casas, onde estão residindo, dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) ou Centros de Atenção Psicossocial Infante Juvenil (CAPSI), a que são vinculados para acompanhamento de saúde mental, e das escolas onde estudam. Essa ação em conjunto é formalizada por meio da construção de um Plano de Desenvolvimento Individual (PDI). O PDI é construído pelo adolescente e pelas equipes das Casas Vivas, funcionando como um compromisso que precisa ser revisto e atualizado. Desse modo, é mais do que uma burocracia, pois ajuda a contar a história da evolução e dos desafios vivenciados por cada indivíduo. Tanto o adolescente quanto as equipes envolvidas em seu cuidado devem conhecer o conteúdo desse plano. Em última análise, o PDI tem como objetivo garantir e restituir os direitos dos adolescentes e suas famílias através da gestão de sentimentos, desejos e necessidades, além de ativar novas oportunidades com o trabalho em rede dos atores enumerados acima.

A principal meta do programa é estabelecer um leque de oportunidades voltado à especificidade de cada caso que proporcione os passos necessários a uma vida mais plena e sadia.

Cada Casa possui sua singularidade em relação ao território, público atendido, serviços disponíveis, configurando assim, uma dinâmica própria.

As Casas Vivas estão localizadas na cidade do Rio de Janeiro da seguinte forma:

- Casa Viva Penha, adolescentes do sexo feminino
- Casa Viva Jacarepaguá, adolescentes do sexo feminino (fechada em junho/2015).
- Casa Viva Bonsucesso, adolescentes do sexo masculino.
- Casa Viva Del Castilho, adolescentes do sexo masculino.
- Casa Viva Bangu, adolescentes do sexo masculino.

A principal premissa da Casa Viva se dá na consideração dos interesses daqueles que estão sendo cuidados. Para isso, é preciso favorecer e dispor de um ambiente de trocas que permita o desenvolvimento de um processo de vinculação, com tempo indeterminado para ser consolidado. Neste sentido, busca-se o fortalecimento do espaço de convivência através de relações humanizadas entre profissionais e adolescentes, que estimule o protagonismo de cada um (Cançado et al., 2013).

Muitos desses adolescentes apresentam uma ruptura profunda de seus laços familiares, sendo difícil reestabelecer a relação. O programa os auxilia a suplantar as dificuldades advindas de uma trajetória de exposição ao risco e busca reconstruir por meio da ética do cuidado a sua emancipação e autonomia.

As Casas Vivas se colocam para os adolescentes como um local seguro e aberto à discussão franca sobre o uso e o lugar das drogas em suas vidas. Essa proposta está dentro do paradigma da redução de danos. Significa que, diante da impossibilidade de parar com o uso da droga, são trabalhados no sentido do menor dano ao usuário a promoção e o acesso a informações, ensinando formas de autocuidado e trabalhando uma relação mais saudável e segura de consumo.

O acolhimento não tem como fim o cerceamento ao direito de ir e vir, mas prima pelo desenvolvimento de um conjunto de ações que possam produzir, nesta, o sentido do cuidado, e o exercício da autonomia e do protagonismo. Por meio dessa proposta foram obtidos os seguintes resultados ao longo do período de outubro/2013 a maio/2017:

- 1.234 adolescentes foram acolhidos nas Casas Vivas.
- 100% dos acolhidos tiveram acesso aos serviços de atenção básica de saúde e saúde mental, além de serem acompanhados diariamente nas casas por uma equipe multiprofissional formada por nutricionista, psicólogo, enfermeiro, assistente social e educadores.

A construção de autonomia pressupõe o estímulo a um pensar e querer próprios e a criação de mecanismos que superem a falta de oportunidades a que os adolescentes estão sujeitos desde muito cedo. Dar espaço aos adolescentes para que eles encontrem suas próprias respostas e saídas em vez de tentar adaptá-los ao inadaptável.

A proposta é que as casas estimulem a atividade coletiva, reflexiva e deliberativa, potencializando sua capacidade de resposta aos desafios da vida adulta.

Para ritualizar e criar etapas específicas em cada momento de vinculação, o acolhimento foi dividido em 4 fases, de acordo com o tempo de permanência dos adolescentes nas casas. Existem 3 fases com metas e objetivos específicos e 1 fase de acompanhamento posterior à saída do programa, seja por evasão, emancipação ou reestabelecimento de vínculos familiares.

Inserção: 0 a 3 meses.

Trajetória: 3 a 6 meses.

Desligamento: 6 a 9 meses.

Pós-desligamento: 6 meses.

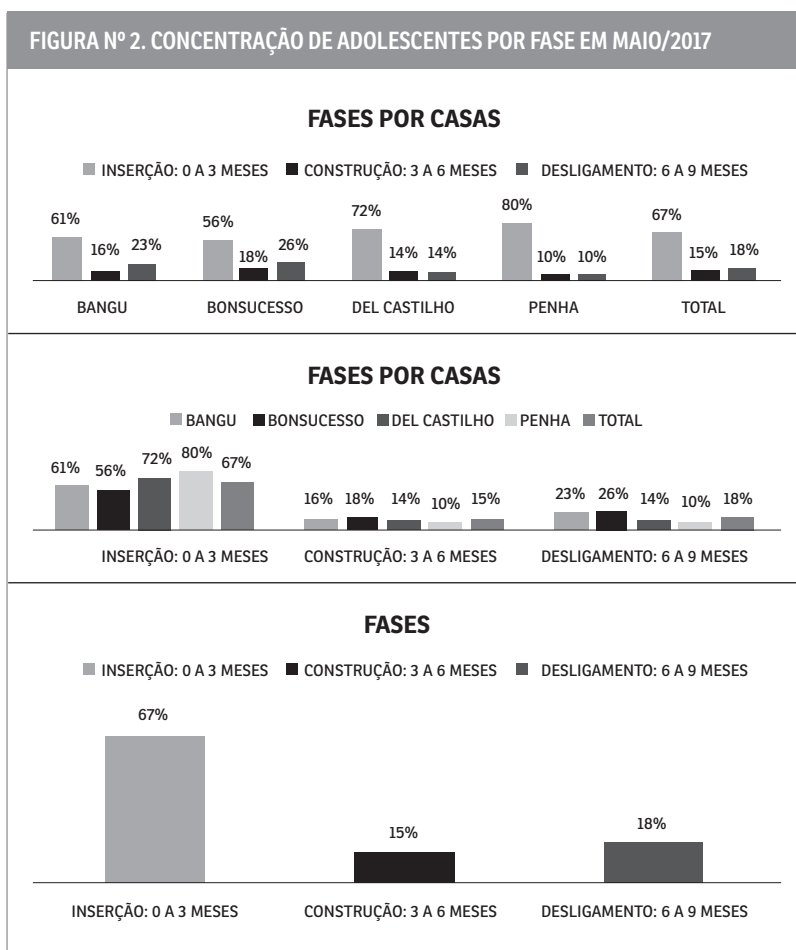
A Figura Nº 1 apresenta o escopo do serviço previsto para cada uma dessas fases.

**FIGURA Nº 1. ESCOPO DO PROGRAMA POR FASE**

PERCURSO	
INSERÇÃO	Planejamento e execução de um acolhimento singularizado.
	Avaliação / acompanhamento da saúde mental.
	Avaliação / acompanhamento da saúde - atenção básica.
	Avaliação / inserção na rede educacional.
	Resgate do histórico da trajetória institucional e familiar do adolescente.
0 A 3 MESES DE ACOLHIMENTO	Localização e aproximação com a família e comunidade, e articulação com a Rede Socio-Assistencial (CRAS/CREAS, entre outros).
	Construir o PDI e participar da construção do Projeto Terapêutico Singular.
	Promover reunião entre todos os envolvidos no projeto de cada adolescente para avaliação de uma possível mudança de fase.
TRAJETÓRIA	Acompanhamento na saúde (atenção básica e saúde mental).
	Comprovante de frequência escolar.
	Acompanhamento sistemático das famílias e comunidade, e articulação com a Rede Socio-Assistencial.
	Inserção em programas e projetos voltados para a preparação para o mundo do trabalho e profissionalização.
	Atualização e/ou desbloqueio e/ou inserção CadÚnico dos adolescentes e/ou suas famílias.
4 A 6 MESES	Comparecimento às reuniões mensais do Programa de Iniciação ao Mundo do Trabalho.
	Execução e monitoramento do PDI.
	Identificação, articulação e promoção de encontros sistemáticos da rede de suporte de cada adolescente.
	Acompanhamento e monitoramento do Projeto Terapêutico Singular e Projeto Educacional Individualizado.
DESLIGAMENTO	Monitorar o processo de contra-referência para o território de referência familiar e comunitária em relação à saúde (atenção básica e saúde mental).
	Monitorar o processo de transferência para unidade de ensino no território de referência familiar e comunitária.
7 A 9 MESES	Articulação e promoção de encontros sistemáticos da rede de suporte de cada adolescente.
PÓS-DESLIGAMENTO	Promoção de encontros sistemáticos da rede de suporte de cada adolescente.
6 MESES	Monitorar a família através da articulação com CREAS do território.



A Figura Nº 2 apresenta a evolução do público-alvo do programa por essas fases em termos de concentração de indivíduos ao longo do projeto. Nota-se que a maior parte (67%) permanece na fase de inserção, com uma permanência inferior a 90 dias. Essa permanência é calculada somando os períodos em que o adolescente está na casa e excluindo os períodos em que ele está ausente. Por exemplo, uma pessoa pode estar há 6 meses vinculada ao programa e ainda não ter saído da fase de inserção, porque, de fato, ficou menos de 90 dias acolhido.



Para acompanhar o processo de trabalho, respeitando o tempo de vinculação caso a caso, o programa aplica o PDI, uma ferramenta que é permanentemente alterada para que possa refletir o processo individual com suas específicas dificuldades e potencialidades. Assim, no fluxo de saídas e entradas, o PDI é repensado e repactuado para que se adapte ao momento vivido, tornando o plano um documento dinâmico e “vivo”, de acordo com as experiências vivenciadas e com a situação física, psicológica em que se encontra.

O acompanhamento do adolescente, portanto, é realizado de forma contínua e processual. Essa forma de trabalho está intrinsecamente relacionada à problemática do uso abusivo de drogas, que inclui a descontinuidade e/ou ruptura dos processos sociais. As Casas Vivas se colocam para os jovens como um local de segurança e de acolhimento, onde o uso da droga pode ser enfrentado com franqueza. A metodologia das Casas Vivas é, portanto, baseada nas estratégias de redução de danos previstas na Política Nacional de Saúde Mental.

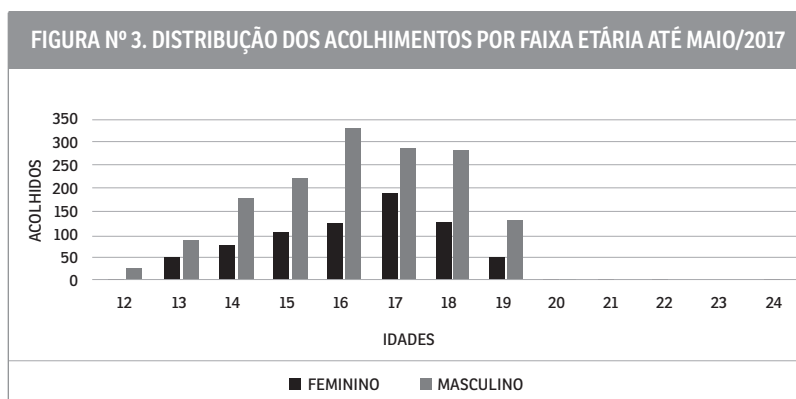
O programa executa e acompanha sistematicamente 15 procedimentos mensais distintos que visam ao cuidado, à proteção e ao desenvolvimento do jovem em sua integralidade, além de mensurar 30 resultados diferentes ao longo de suas 3 primeiras fases (inserção: 0 a 3 meses, trajetória: 3 a 6 meses, desligamento: 6 a 9 meses). Após o desligamento, o adolescente e sua família são acompanhados por 6 meses pelo programa por meio da articulação com as redes de assistência social na figura dos CREAS, CRAS, da saúde através das clínicas da família e consultórios de rua, além de encontros presenciais com a equipe técnica da Casa.

Mensalmente são executados em média 100 procedimentos, compreendendo que cada procedimento equivale a uma série de processos e articulações diversificadas. Os resultados são marcos atingidos ao longo do convívio com os adolescentes. Para cada jovem, 30 resultados são acompanhados.

## O perfil do acolhido

Historicamente o programa atendeu um percentual maior de meninos, o que justifica a existência de mais casas para esse público. Porém, o número de meninas tem diminuído por haver apenas uma casa feminina em funcionamento até o momento da análise. Ao longo do programa, a proporção de acolhidos foi de 69% de meninos e 31% de meninas atendidas.

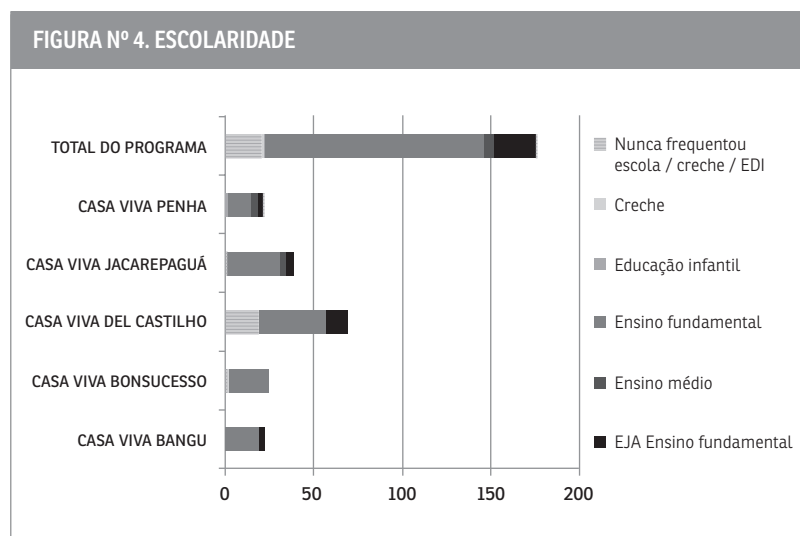
A faixa etária de maior concentração é entre 14 e 18 anos para ambos os sexos. A Figura Nº 3 apresenta a distribuição dos acolhimentos por faixa etária no período de análise.



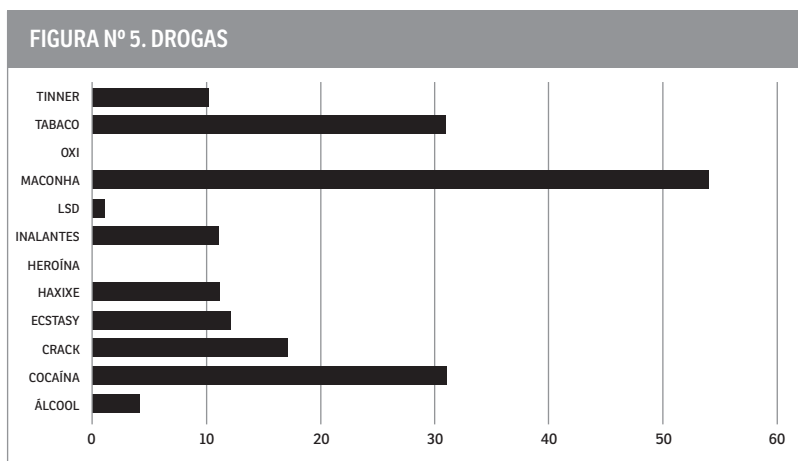
Em casos específicos expedidos pela justiça, havia uma curta permanência de adolescentes que excediam a faixa etária. Em conjunturas especiais, principalmente quando havia necessidade de acompanhamento clínico, a permanência do adolescente podia ser solicitada pelos próprios técnicos do programa por até um ano. Essas escolhas técnicas alinham o programa Casas Vivas ao conceito de gestão social (Cançado et al., 2013). No entanto, cabe a ressalva de que a gestão social foi experimentada de maneira empírica no programa, em seu dia-a-dia, a partir de tentativa e erro, observando intersubje-

tividade como um processo dialético próprio da esfera pública por ser identificada no esforço coletivo e sinérgico das partes interessadas em promover a emancipação do adolescente, a partir da mediação de seus desejos e necessidades. Essas combinações auxiliaram na ampliação do campo de possibilidades para edificação de um projeto de vida personalizado e específico para cada adolescente, ajudando na substituição de trajetórias de risco pessoal e social por caminhos mais saudáveis (Velho, 2013).

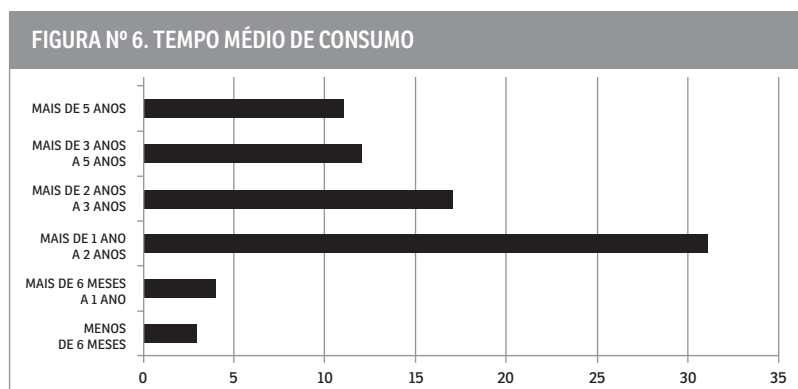
A baixa escolaridade ainda representa um desafio na elaboração do PDI, pois limita imensamente as inserções em processos de formação profissional quase todos voltados a adolescentes com maior escolaridade. O programa de empregabilidade, voltado à aquisição de empregos formais, pelo menos em curto e médio prazo, é muito difícil para esse público, impondo o desafio de o programa pensar inclusões mais criativas e alternativas sem deixar de considerar que sejam atraentes para esses jovens. A Figura Nº 4 representa a composição de escolaridade entre os acolhidos no programa.



Como as Casas Vivas eram destinadas à construção de uma relação mais saudável com as drogas sob a lógica da redução de danos, tomar conhecimento sobre o tipo de substância que era eventualmente ingerida era fundamental para o direcionamento e a atenção local ou médica, necessária ao controle de seus efeitos. A Figura Nº 5 apresenta as drogas mais consumidas.



O tempo médio de uso da droga altera as relações de dependência e as consequências físicas e sociais. A Figura Nº 6 apresenta o tempo médio de consumo.



## Principais desafios

Nessa seção, poderíamos elencar tudo o que foi tratado na revisão da literatura sobre a complexidade da responsabilidade protetiva (Barna e Santillán, 2017), sobre o preconceito e a mística edificadas pela mídia em torno do estigma desse adolescente que vive nas cenas de uso de drogas (Fonseca e Cardarello, 1999; Llobet, 2017a), sobre os efeitos da desigualdade social na adolescência (Llobet, 2017b) e delinquência (POLJUVE, 2009).

Seguindo a revisão da literatura, cabe ressaltar o papel crucial da educação nesse programa, a começar pelo acesso. A educação pública é um direito universal no Brasil. No entanto, é extremamente precária, somando-se a estrutura ruim à dificuldade do acolhido em se manter assíduo devido à sua questão com a droga. Esse problema é agravado pelas violências do ambiente escolar que vão da discriminação e rotulação pública dos adolescentes pelos profissionais da área até o menosprezo por sua apresentação (Abramovay e Da Silva, 2016). Qualquer problema que surgisse era automaticamente atribuído aos acolhidos com pouca apuração. Isso para citar as questões mais comuns. Os casos específicos foram vários e o diálogo com a área de educação era um dos mais difíceis devido às metas, métricas e protocolos rigidamente levantados para disfarçar a baixa adesão à proposta que o programa representava.

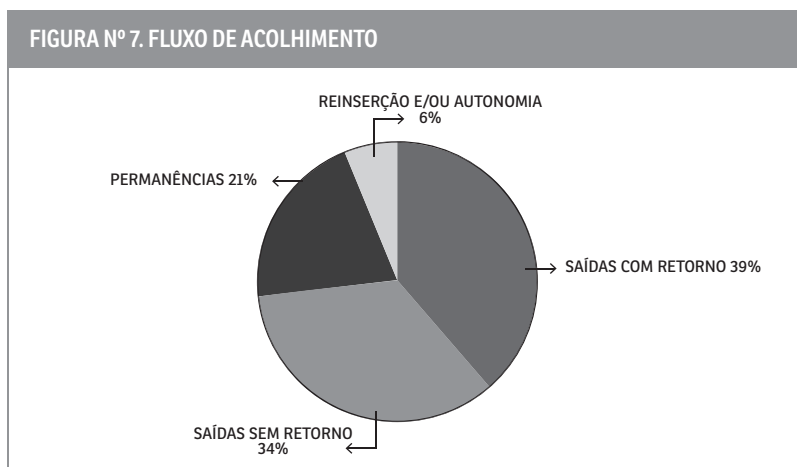
Um grande desafio está na prática da redução de danos sem ferir o Estatuto da Criança e do Adolescente, enfrentando, muitas vezes, preconceitos internos e externos ao projeto. A construção de diálogo com os juizados, com as unidades policiais dos bairros onde os adolescentes circulavam, escolas, serviços de saúde, etc., demandavam uma articulação constante e sistemática.

Superada a relação problemática com a droga em nível de objetivos de saúde e bem-estar até a sua operacionalização, considerando o sistema legal do país, o próximo desafio estava na construção de autonomia. Boa parte das estruturas de assistência e das políticas públicas, principalmente as direcio-

nadas a adolescentes, assumem o paradigma da tutela e não da construção de autonomia (Schuch, 2009).

Além da ruptura com a lógica dominante, o programa buscava a construção desse processo de autonomia em cocriação com o adolescente, compreendendo sua singularidade, o que limitava a sua abrangência e demandava uma forte construção de vínculos ao longo de uma convivência.

A forte vinculação ao uso da droga traz como dificuldade a continuidade dos processos engendrados para auxiliar na ressignificação da trajetória de vida desses adolescentes. A evasão, a recaída, o desejo pela droga –fissura–, a dificuldade de envolvimento nas tarefas escolares ou nas atividades ofertadas, as dificuldades afetivas com a família, a pobreza e a condição de vulnerabilidade são fatores que contribuem para dificultar o estabelecimento de vínculos entre os acolhidos e as equipes técnicas das Casas Vivas. Era necessário atingir, compreender e navegar no imaginário desse adolescente através da estratégia de cocriação na elaboração de novas propostas, repertórios, ações criativas e inventivas para o enfrentamento da situação. Contudo, mesmo com episódios regulares de evasão, há o retorno de muitos dos adolescentes. A Figura Nº 7 apresenta a proporção do fluxo de acolhimento no período.



Por reinserção ou autonomia, estão compreendidas as situações onde o acolhido retornou à família ou seguiu autônomo na construção de novos vínculos, mantendo-se em uma situação de autossustento. O retorno à família pode acontecer antes do marco dos 18 anos, a autonomia somente ao final do projeto.

A concentração de adolescentes no estágio de fluxo (idas e vindas), em amarelo no gráfico, demonstra que o trabalho é sistematicamente construído, mas que o vínculo estabelecido consegue gerar os retornos necessários para a efetividade do acolhimento. O objetivo da Casa Viva é ser o mais próximo possível de um lar, onde o adolescente possa se sentir seguro para retornar e recorrer sempre que precisar. A evolução dos estágios - entrada, permanência, saída, retorno, saída sem retorno é acompanhado por meio do Índice de Permanência do programa.

A outra face da construção da autonomia era a inserção no mercado de trabalho e a transição para a vida fora do programa (Monteiro, 2014). Muitos adolescentes apresentavam quadros de regressão de comportamento ao se aproximar a data de saída do programa. Muitas vezes, eles já demonstravam estar maduros emocionalmente, demonstrando a possível sustentação desse processo de saída das Casas, mas que era totalmente revertido pela pressão dessa transição. Para os profissionais destinados ao acompanhamento dos jovens, esse movimento de retrocesso prestes à emancipação é visto como uma mensagem frente ao medo de se despedirem da adolescência e de se tornarem adultos. Uma das marcas que legitima essa transição em nossa sociedade é a inserção no mercado de trabalho, sendo ainda mais valorizada se feita por meios formais (carteira assinada, direitos assegurados). Porém, o alcance de tais exigências se torna um grande desafio diante de realidades constituídas a partir da baixa escolaridade (Monteiro, 2014) e, muitas vezes, por condições especiais de atenção e saúde mediante o histórico de uso prolongado de drogas (Almeida, 2018).



A partir de janeiro/2017, iniciou-se um período de gradativa precarização dos serviços ofertados e das condições gerais de trabalho devido à falta de verba, mesmo com todas as prestações de contas sendo encaminhadas mensalmente, sem nenhuma lacuna. Faltaram alimentos, custos como aluguel e salário dos funcionários foram atrasados por meses seguidos e serviços essenciais como luz e gás chegaram a ser cortados.

A falta de verba se caracterizou por duas situações: glosas de valores já desembolsados e demora na liberação do repasse previsto em contrato. Algumas glosas têm precedente e até mesmo recorrência em meses anteriores (já haviam sido abonadas anteriormente) e se referiram predominantemente a valores de alimentação, pois a tabela do convênio desconsidera a inflação anual e o aumento do custo dos alimentos. Diversas reuniões foram agendadas e diversos ofícios foram trocados, porém a regularização dos serviços após a troca de prefeito nunca foi alcançada. A precariedade foi tanta que algumas casas foram fechadas e reabertas após a coleta desses dados.

Embora sobre responsabilidade executiva da organização não-governamental Viva Rio, o sistema de cogestão significa que as dificuldades encaradas pela instituição deveriam ser compartilhadas com a Secretaria Municipal, principalmente por se tratar de um serviço público essencial destinado a adolescentes em risco social e configuração de uso abusivo de álcool e outras drogas. A descontinuidade dos serviços é, em última análise, o fracasso de uma política pública.

A principal premissa da Casa Viva consiste em levar em consideração o interesse daqueles que estão sendo cuidados. Para isso, é preciso favorecer e dispor de um ambiente de trocas que permita o desenvolvimento de um processo de vinculação, com tempo indeterminado para ser consolidado. Neste sentido, busca-se o fortalecimento do espaço de convivência através de relações humanizadas entre profissionais e adolescentes que estimule o protagonismo de cada um. A principal meta do programa é estabelecer um leque de oportunidades

voltado à especificidade de cada caso que proporcione os passos necessários a uma vida mais plena e sadia. Essa meta se torna inalcançável se falta comida nas casas, ou se os funcionários –peças fundamentais nessa construção coletiva– chegam a ficar dois meses sem salários.

Muitos desses adolescentes apresentam uma ruptura profunda de seus laços familiares, sendo difícil reestabelecer a relação. O programa, para muitos, é o único tipo de lar que conheceram. No entanto, tiveram que vivenciar esse processo de incertezas, rupturas e precarização, típico da descontinuidade dos serviços públicos em função da política brasileira.

A instabilidade crescente dos serviços acentuou as evasões e gerou a interrupção de processos exitosos na construção de uma nova trajetória de vida. Esses adolescentes, na maioria das vezes, retornam às ruas e às cenas de uso de drogas, rompendo processos de cuidado com sua saúde física, mental, processos educacionais e de construção de autonomia, além de representar a perda de um ponto de referência. Há retrocesso em metas já conquistadas e toda frustração que advém de processos de perda e desconstrução. Sua Casa, mais uma vez, tornou-se um lugar de incertezas e precarização.

Todo o período de acolhimento e suas estratégias são pensados nas dimensões individuais e coletivas. O que inclui da formulação do PDI até a oferta de atividades, o planejamento de cada casa e seus cotidianos. Evitou-se incorrer na chamada “má fé institucional”, onde a instituição e/ou serviço oferta “oportunidades” de “prateleiras”, aquelas pré-determinadas e geralmente não adequadas ao público que dela necessita (Souza, 2009).

O adolescente deve necessariamente ser visto e ouvido como protagonista do processo e peça fundamental na constituição do coletivo Casa Viva, organizado a partir do conhecimento dos desejos e dificuldades de cada grupo acolhido. O objetivo é o fortalecimento do espaço de convívio, a construção de habilidades pessoais e interpessoais, a sensibilização para

a educação, para a construção de um programa de vida, com foco na emancipação do sujeito e na autonomia (MDS, 2014).

O enfrentamento do uso abusivo de drogas implica necessariamente no fortalecimento da autonomia dos jovens. Essa construção pressupõe o estímulo a um pensar e a um querer próprios. Busca criar mecanismos individuais que superem a falta de oportunidades a que os adolescentes foram sujeitados desde muito cedo (IHRA, 2010). A proposta das casas é estimular a atividade coletiva, reflexiva e deliberativa, potencializando as capacidades de resposta aos desafios da vida adulta. Experimentação, fruição, acesso, ressignificação são palavras de ordem.

O desenvolvimento urbano tem acentuado o processo de segregação socioespacial da cidade. O encontro entre “os diferentes” possibilita a cidade ser vivida como um ativo social. Aumentar a circulação dos jovens pela cidade é ampliar as possibilidades de diálogo, é pensar a cidade como fruição, como sua, nossa, de todos. É aumentar o leque de possibilidades e aproximações, criando novas sensibilidades e ampliando, de certa forma, o mundo. A rua é de todos nós, igualmente, e é nosso dever torná-la um espaço mais seguro e acolhedor, potencializador de crescimento e construção, beleza e interesse (Velho, 2013).

## **Conclusões**

Nos quase quatro anos de execução plena do programa Casas Vivas, ele se dedicou a construção coletiva de novas trajetórias de vida para adolescentes entre 12 e 18 anos incompletos, com histórico de vulnerabilidade social e uso abusivo de drogas. Adotando a lógica da redução de danos e atuando sobre a ética do cuidado, o programa buscou endereçar os desafios da (re)construção de vínculos familiares e comunitários, do desenvolvimento individual para criação de autonomia e da construção de uma relação mais saudável com a droga, pro-

movendo o autocuidado. A ideia é que o abrigo fosse uma casa e que o acolhido visse nele um lugar seguro para onde gostaria e poderia voltar.

O programa foi uma iniciativa inovadora que colecionou desafios, da legalidade que limitava a prática da redução de danos (IHRA, 2010) até a ruptura com o paradigma da tutela para a construção de autonomia (Schuch, 2009).

O acompanhamento do adolescente era realizado de forma contínua e processual. Essa forma de trabalho está intrinsecamente relacionada à problemática do uso abusivo de drogas, que inclui a descontinuidade e/ou ruptura dos processos sociais. Para superar os desafios de contexto, recursos, público-alvo e metodologia, o programa buscou, desde a sua criação, a promoção de uma sinergia intersetorial com assistência social, saúde, educação, segurança, sistema de garantia de direitos (juizados, promotoria e defensoria), parceiros culturais, esportivos, etc.

Este estudo procurou divulgar a experiência e também fazer uma descrição juntamente relacionada com a bibliografia sobre infância e adolescência, redução de danos e gestão social por meio de estudo de caso. Atuou sobre uma lacuna de informações a respeito do adolescente e sobre o aparato social disponível para atendê-lo.

Em 2013, a cidade do Rio de Janeiro iniciou o programa com cinco Casas Vivas, hoje restam apenas três unidades. Este estudo aponta a necessidade de entender os motivos pelos quais a atual Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), escolheu ou não, a supressão de mais uma casa, considerando que a gestão 2013-2017 tinha sido obrigada a extinguir uma unidade em Jacarepaguá por decisão unilateral da Vara da Infância e Juventude, comarca Madureira. Para além das complexidades apontadas neste artigo, apresentamos como necessidade para novas investigações a judicialização da Política de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro.

Estudos futuros poderão também aprofundar as questões levantadas sobre o impacto da desigualdade social, o papel da educação, efeitos legais, paradigma da tutela, construção de autonomia e demais assuntos elencados no artigo com o público-alvo do programa. A comparação dessa iniciativa com outras parecidas seria uma grande fonte de pontos de atenção, lições aprendidas e ajustes de cursos, necessários para a melhoria dos serviços.

## Referências

- Abramovay, Miriam 2016 “Presentacion ‘Vulnerabilidad y Juventud’” (CLACSO).
- Abramovay, Miriam e Da Silva, Ana Paula 2016 “Brasil: intimidación y violencia en las escuelas” em *OGE-Organización y Gestión Educativa* (Fórum Europeo de Administradores de la Educación) N° 4, julho-agosto.
- Almeida, Diana Jenifer Ribeiro de 2018 “Entre o sagrado, o profano, o insano e o possível: versões da maternidade entre usuárias de crack em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro”, Tese de Doutorado, Psicologia Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Bardin, Laurence 1977 *Análise de Conteúdo* (Lisboa: Edições 70).
- Barna, Agustín e Santillán, Laura 2017 “La institución del ‘referente’: la construcción de la responsabilidad adulta y la minimización del riesgo en la gestión contemporánea de la infancia”, Papel apresentado no V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología, Bogotá.
- Cançado, Airton Cardoso; Pereira, José Roberto e Tenório, Fernando Guilherme 2013 *Gestão social: epistemologia de um paradigma* (Curitiba: Editora CRV).
- Congresso Nacional 1990 “Lei Federal N° 8069, ECA-Estatuto da Criança e do Adolescente”, 13 de julho (Brasília: DOU).
- Congresso Nacional 2007 “Lei N° 11.530, Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências”, 24 de outubro (Brasília: DOU).”

- Eisenhardt, Kathleen M. 1989 “Building Theories from Case Study Research” em *Academy of Management Review* (Academy of Management) Vol. 14 Nº 4.
- Fonseca, Claudia e Cardarello, Andrea 1999 “Derechos de los más y menos humanos” em *Horizontes Antropológicos* (Porto Alegre) Ano 5 Nº 10.
- Foote-Whyte, William 1990 “Treinando a observação participante” em Zaluar, Alba (org.) *Desvendando máscaras sociais* (Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora).
- Gil, Antonio Carlos 1991 *Como elaborar projetos de pesquisa* (São Paulo: Editora Atlas).
- IHRA-International Harm Reduction Association 2010 “O que é redução de danos? Uma posição oficial da Associação Internacional de Redução de Danos (IHRA)”. Disponível em <[www.hri.global/files/2010/06/01/Briefing\\_what\\_is\\_HR\\_Portuguese.pdf](http://www.hri.global/files/2010/06/01/Briefing_what_is_HR_Portuguese.pdf)>. Acesso: 26 de junho de 2018.
- Lefebvre, Henri 2001 *O direito à cidade* (São Paulo: Centauro).
- Llobet, Valeria 2017a “Desigualdades e infância: gênero, etnia y clase social”, Papel apresentado no Seminário “Desigualdades, infancias y juventudes en América Latina y el Caribe”, CLACSO.
- Llobet, Valeria 2017b “Las aspiraciones punitivas y el debate sobre la baja de la edad de imputabilidad penal en el contexto”. Disponível em <[https://issuu.com/boletinsadop/docs/las\\_aspiraciones\\_punitivas](https://issuu.com/boletinsadop/docs/las_aspiraciones_punitivas)>. Acesso 22 de dezembro de 2017.
- Marre, Diana 2013 “De infancias, niños y niñas” em Llobet, Valeria (comp.) *Pensar la infancia desde América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- MDS-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2005 “Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do SUAS” (Brasília: MDS).
- MDS-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2014 “Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas” (Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social).

- Monteiro, Renata Alves de Paula 2014 “A importância do trabalho na transição para a vida adulta” em *Desidades. Revista Eletrônica de Divulgação Científica da Infância e Juventude* (Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro) Ano 2 N° 4.
- Moraes, Roque 1999 “Análise de Conteúdo” em *Revista Educação* (Porto Alegre) Vol. 22 N° 37.
- POLJUVE-Programa de Políticas Públicas para Prevenir la Violencia Juvenil 2009 “Documento para la discusión. Violencia juvenil, maras y pandillas en El Salvador”.
- Remenyi, Dan; William, Brian; Money, Arthur e Swartz, Ethné 1998 *Doing Research in Business and Management* (Londres: Sage).
- Schuch, Patrice 2009 “Do ‘menor’ à ‘infância universal’: a formação de um domínio de intervenção” em *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA* (Porto Alegre: Editora da UFRGS).
- Souza, Jessé 2009 *Ralé Brasileira. Quem é e como vive* (Belo Horizonte: Editora UFMG).
- Tabile, Ariete Fröhlich e Jacometo, Marisa Claudia Durante 2017 “Fatores influenciadores no processo de aprendizagem: um estudo de caso” em *Psicopedagogia* (São Paulo) Vol. 34 Edição 103.
- Tenório, Fernando Guilherme 2008a *Tem razão a administração?* (Ijuí: Editora UNIJUÍ).
- Tenório, Fernando Guilherme 2008b *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado* (Ijuí: Editora UNIJUÍ).
- Tenório, Fernando Guilherme 2012 “Gestão social, um conceito não idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento” em Cançado, Airton Cardoso; Tenório, Fernando Guilherme e Silva Junior, Jeová (orgs.) *Gestão social: aspectos teóricos e aplicações* (Ijuí: Editora UNIJUÍ).
- Velho, Gilberto 2013 *Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Vergara, Sylvia Constant 2007 *Métodos de pesquisa em administração* (São Paulo: Atlas).
- Yin, Robert K. 1994 *Case Study Research* (Londres: Sage).



# Un enfoque de gobernanza dinámica en las agendas de patentes. Premisas de reformulación de políticas públicas y legislación de propiedad intelectual en América Latina y el Caribe

Ernesto Guevara Fernández\*

## Notas introductorias

Innovación, investigación científica y patentes interactúan en un escenario de gobernanza multinivel donde lo nacional se difumina y quedan interconectadas las economías y los sistemas de protección jurídica en una compleja red global. El imaginario del sistema territorial y la soberanía en el diseño y otorgamiento de derechos intelectuales se antoja un mito.<sup>1</sup>

---

\* Jurista. Profesor titular de Propiedad Industrial, Propiedad Intelectual y Derecho Internacional de la Facultad de Derecho, Universidad de Oriente (Cuba). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Oriente y PhD in Law por University of Antwerp (Bélgica), con doble titulación en 2008. Magíster en Propiedad Intelectual de la Universidad Austral (Argentina) en 2017, en beca auspiciada por la Academia de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Máster en Derecho Internacional Público por la Universidad de La Habana (Cuba). Tutor en el Programa a Distancia de la OMPI.

1. La territorialidad de la patente en cuanto a su eficacia espacial es reconocida como principio informador del sistema de patentes. Las patentes constituyen títulos de eficacia territorial sujeta al imperio soberano del Estado que la concede por medio de la organización de su aparato administrativo. Las patentes son títulos territoriales. En casos regionales, como la patente europea, e incluso la patente europea

La interdependencia tecnológica y el temprano decimonónico germen de protección internacional armonizada refuerzan la idea de un sistema global, en el cual hitos tecnológicos exponencialmente impactan allende fronteras nacionales, para ser luego copiados a escala industrial y replicados como matriz tecnológica competitiva.<sup>2</sup>

Debe pensarse en las incontables aportaciones intelectuales acumuladas y renovadas en décadas recientes en materia digital y virtual, genética y biología molecular, por ejemplo, que han sido asimiladas en los escenarios de las economías en vías de desarrollo como estándares tecnológicos y de competitividad.

En el contexto actual de generación, disseminación y utilización del conocimiento, las exclusividades conferidas por estos derechos intelectuales monopólicos inciden en el acceso al conocimiento y en las premisas de innovación subsiguiente. El balance entre intereses privados del titular y los intereses públicos y colectivos que subyacen en el sistema ha requerido un delicado escrutinio a la hora de sostener la propiedad intelectual, una suerte de historia sin fin de renovaciones y repeticiones.<sup>3</sup>

Por demás, las brechas tecnológicas y las capacidades productivas latentes en la generación de nuevo conocimiento

---

con efecto unitario, se trata de un haz de patentes nacionales concedidas como resultado de un procedimiento de examen nacional. El principio de territorialidad como expresión de la soberanía estatal ha sido defendido con tesón en las negociaciones internacionales de las que han resultado instrumentos internacionales, frente a otros principios como trato nacional y no discriminación.

2. Los instrumentos internacionales de propiedad intelectual originarios datan del siglo XIX, cuando se adoptaron el Convenio de París en 1883 y el Convenio de Berna en 1886, dedicados respectivamente a la propiedad industrial y al derecho de autor.
3. La propiedad intelectual se enfrenta a una perpetua dicotomía desde su inyección como sistema: el incentivo a la actividad creadora de ciertos bienes inmateriales protegibles por medio de derechos excluyentes y de exclusiva, y la generación de acceso, difusión del conocimiento e innovación subsiguiente. Se contemplan estas dos caras de la misma moneda como objetivos de políticas públicas, contrapuestos pero complementarios, que han sido permanentemente revisitados y adaptados en las diversas etapas evolutivas de estos monopolios legales.

se ensanchan entre economías tecnológizadas y economías en vías de desarrollo. El flujo de la transferencia tecnológica parte de las primeras, donde se generan los resultados patentados hacia las sociedades y economías adquirentes de las nuevas matrices industriales y productivas.

Como es posible adelantar, universidades y centros de investigación latinoamericanos y caribeños no lideran los indicadores globales de generación tecnológica, ni a lo interno de sus países tampoco las relaciones con empresas regionales.<sup>4</sup> Los países de la región reeditan el rol de economías dependientes aun en un nuevo escenario de economía virtual, con el reforzamiento pseudopropietario de protección mediante derechos de propiedad intelectual.

La comprensión cabal de las interacciones entre actores públicos intergubernamentales y estatales, privados empresarios entre sí en sus relaciones transaccionales económicas, otros actores sin fines de lucro, comunidad epistémica de investigadores, entre otros, requiere atención y escrutinio enfático a las cuestiones de propiedad intelectual. En un escenario de contrastes, pugnas y vínculos en red, discurre la protección mediante patentes de las tecnologías. Un sólido ecosistema legal como telón de fondo y una variada experimentación de fórmulas organizativas de la innovación caracterizan la actividad de generación y transferencia del conocimiento y tecnologías.

La carrera por patentes y tecnologías patentadas moviliza a las empresas innovadoras en su aspiración de liderar un

---

4. El uso de las marcas y los acuerdos o licencias de distribución en exclusiva constituyen un caso ilustrativo de las dependencias basadas en intangibles económicos en forma de derechos de propiedad intelectual. Un considerable número de empresas nacionales replican el posicionamiento competitivo de empresas transnacionales. Nestlé, Unilever, Procter & Gamble, Coca-Cola, McDonald's, por mencionar líderes de mercado, basan sus monopolios en una diversificación global de su portafolio de marcas y el *goodwill* adquirido con énfasis en licenciamiento territorial.

segmento de mercado. Los investigadores, incluso por vía de indicadores de ciencia e investigación en universidades y centros públicos, orbitan en torno a la generación de conocimientos que superen el estado de la técnica y transfieran conocimiento. La condición de recurso económico vital se confirma en la actualidad, como contribuciones sólidas de análisis económico (Landes y Posner, 2006).

Los derechos de propiedad intelectual refuerzan su rol como instrumento competitivo en la actual versión de la sociedad del conocimiento. Las lecturas jurídicas, por su parte, se arraigan en la estructura normativa de exclusividad jurídica donde el interés público ha debido reforzarse para atender requerimientos sociales.<sup>5</sup>

Salud pública, medio ambiente, alimentación, tecnologías de la comunicación, industrias culturales y del entretenimiento exhiben –con marcada y variable intensidad– la incidencia de reglas propietarias y de exclusividad dictadas por la legislación de propiedad intelectual en general, y de patentes en particular, o, en cualquier caso, reglas fácticas derivadas del empleo de las patentes.

Altamente estandarizadas a nivel internacional, regional y nacional comparado, las leyes de patentes y derechos relacionados con la actividad tecnológica requieren que la calibración con intereses domésticos en pos de soberanía y desarrollo se realice desde políticas públicas en lo relativo al acceso, diseminación del conocimiento, innovación y competencia. En políticas públicas sectoriales señaladas *ut supra*, ha motivado ciertas asperezas cuando se trata de la

---

5. En la segunda mitad del siglo XX se inició un capítulo esencial en las patentes con la protección de materia viva: el famoso caso *Diamond v. Chakrabarty* operó la ampliación de la materia patentable a recursos vivos con la patente de un microorganismo vivo. Desde entonces, comenzaron a darse saltos exponenciales en la investigación genética y la secuenciación que conducen a la patentabilidad de la materia biológica.

atención a ingentes preocupaciones sociales. La legislación, de talla única y globalmente armonizada, ha encontrado en las políticas públicas un instrumento, a tiempos político, a tiempos de gestión, para calibrar al contexto nacional. Para los Estados y sus gobiernos, las políticas públicas han sido el muy nombrado, pero poco aprovechado, espacio de maniobra en pos del desarrollo y la atención de intereses sociales domésticos.

Las interacciones entre innovación y producción científica con políticas públicas de ciencia e investigación adquieren relieve en áreas del conocimiento donde las patentes, como mecanismo de protección y exclusividad, ordenan los modos de organización económica y empresarial, inciden en esquemas negociales y en la arquitectura empresarial y definen cuotas de mercado de sectores tecnológicos e industriales. Marcando derroteros del acceso y diseminación del conocimiento, desde donde migran a sectores de la vida socioeconómica por muchos sinuosos caminos, yacen silenciosas en las decisiones empresariales y gubernativas.

Como engranajes de valorización y posicionamiento estratégico en la industria y el comercio, los activos intangibles –acepción económica–, bienes inmateriales y derechos de propiedad intelectual en su acepción jurídica generan una compleja red de relaciones entre actores en los principales sectores, al calor de los resortes de la economía y la sociedad del conocimiento. Las políticas públicas allí han debido digerir las normas de talla única en su adecuación, pendiendo en los escenarios nacionales de la instrumentación coloreada de fines políticos.

En el ensayo se presenta, en primer lugar, la narrativa conceptual de las patentes, para engranar la exposición con la relevancia de políticas públicas que pueden impactarle. El tecnicismo de esta materia amerita exponer las cuestiones teóricas del derecho de las patentes con el propósito de dar paso al contexto y problemáticas identificadas en América Latina y el Caribe.

La segunda parte ofrece valoraciones del modelo de gobernanza dinámica de patentes, el cual grafica cómo una diversidad de actores heterogéneos se involucra en la adopción y ejecución de las políticas públicas, lo que ha sido reconocido en ciertos mecanismos correctores en la legislación, sin que haya sido expuesto en todo su alcance. Se explican las razones en el estricto apego a estándares internacionales armonizados que condicionan este aspecto. Con ello, las políticas públicas son cruciales en el cumplimiento de los objetivos del sistema de patentes y en la interpretación técnico-jurídica y socioeconómica.

La tercera parte enarbola una propuesta de agenda para las políticas públicas desde dos aristas, actores y mecanismos políticos, jurídicos (mecanismos correctores en la legislación como las licencias obligatorias, las excepciones con fines de investigación, la disposición Bolar y otros) e informales para *stakeholders* –participación de los ciudadanos y sectores sociales–.<sup>6</sup> En el caso de los actores intervinientes, las patentes son atendidas por políticas públicas diversas que tenderán al predominio de enfoques sectoriales, mientras que las propiamente enfocadas en derechos de propiedad intelectual en principio considerarán las patentes como neutrales, pero deberán reconocer las interacciones e influencias recíprocas. La diversidad de actores, primero su reconocimiento y luego su empoderamiento, es esencial en una gobernanza dinámica por al menos dos motivos. El primero consiste en que permite la reapropiación de los objetivos del sistema de incentivo a la innovación y la función social en el sostenimiento del balance de intereses públicos, cuando son puestos en peligro por el interés privado del titular de la tecnología patentada. Como segundo elemento

---

6. Debe notarse que no se refieren los términos en el sentido de participación política en contextos de democracia.

resulta la democratización del sistema de patentes mediante la generación de relaciones fluidas, horizontales, que sustituyen las convenciones administrativas y jerárquicas típicas en las patentes.

A modo de *disclaimer*, debe exponerse que no se realizan estudios de casos nacionales o estadísticos. Las asimetrías de los contextos y ecosistemas de innovación nacionales describirían con imprecisión un escenario bajo estas técnicas de investigación. Cada contexto nacional demanda de un estudio que no será posible ilustrar en el ensayo, por lo que se hacen referencias generales a algunas políticas y sistemas nacionales a modo de ejemplo. Las peculiaridades de las políticas públicas distan de contextos de mercado donde operan y se fundamenta la existencia de patentes y ecosistemas innovadores, con otros escenarios de economía planificada en la región, por lo que cualquier estudio comparativo no pasará por ofrecer recetas, sino en ilustrar modelos alternativos. Tampoco el estudio se centra en los datos estadísticos: si algunos, como la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y en educación superior, ofrecen indicios en los países respecto a su producto interno bruto, otros factores socioculturales y contextos de las relaciones comerciales y económicas en la práctica exhiben que la adopción de políticas públicas desborda estas aproximaciones. El número de patentes conferidas en los países tampoco constituye un indicador relevante, pues, las más de las veces, son de titularidad extranjera y no patentes de nacionales, lo cual servirá para ilustrar mecanismos de erogación de rentas y pago de *royalties* más que generación endógena de conocimiento.

Se defiende que el estudio es referente para toda la región considerando los indicadores de innovación de medios a bajos de los países; la inversión pública en actividades de I+D dispar, pero inferior a las de economías de países desarrollados; la marcada presencia de empresas transnacionales de alta tecnología que lideran actividades de I+D y protección por

patentes de resultados en la región; la presencia moderada de las universidades en la generación de patentes y las dificultades de transferencia a las empresas; el enrolamiento en diversos esquemas comerciales de libre comercio, y la incidencia en la adopción de estándares de derechos de propiedad intelectual elevados y que desconocen la realidad nacional-regional de países de América Latina y el Caribe.

Resulta necesaria una advertencia al lector. Al tema de las patentes y los derechos de propiedad intelectual le acompañan una jerga técnica y jurídica, y premisas de gestión que pueden hacer ininteligible el discurso. Como tema tecnológico, además, ha sido empleado para encapsular y distanciar a los ciudadanos de la participación, pública e informada, en el álgido debate que significa excluir a todos y reservar un uso económico a unos pocos a nombre de la propiedad liberal. Casos como la patentabilidad de materia viva, organismos modificados genéticamente, usos de líneas celulares o secuencias de ADN han llevado a los tribunales la atención y han recibido cintillos noticiosos y comentarios de la sociedad civil. El escrutinio de los científicos sociales ha llegado cuando el problema emergió con una patente conferida, pero esta tardía llegada estuvo precedida por un proceso normativo, donde el legislador abrazó un criterio de protección que debió ser participativo. Ese espacio, también complejo de regulación, invoca revisitaciones, revisiones y reformulaciones permanentes que continúen los avances tecnológicos y las prácticas que le acompañan.

### *De las patentes como instrumento jurídico*

Con las patentes, el ordenamiento jurídico concede una tutela territorial *erga omnes* sobre la invención reivindicada. Se considera como invención a la regla del obrar humano para obtener un resultado técnico en cualquier sector o campo que



proponga solución tecnológica.<sup>7</sup> La patente confiere un haz de derechos a su titular, con cargas correlativas. El núcleo del derecho conferido configura una posición jurídica que permite a su titular impedir actos de explotación sin su autorización en el ámbito territorial de validez de la patente.<sup>8</sup> Por imperativo legal, mediante la intervención de la autoridad nacional, la patente configura tales derechos de exclusividad. Los derechos esencialmente negativos son delineados por el *ius prohibendi* y el *ius excludendi alios*, con los que se expresa la prohibición de actos de explotación a terceros (Fernández-Nóvoa, 1984: 103-106, 126, 236; Vicent Chuliá, 1990: 654, 663; Massaguer Fuentes, 1989: 37; Otero Lastres et al., 1987: 4).

Precisamente, es tal prohibición la que asegura el despliegue de los efectos de la patente en el ámbito privado, en el tráfico jurídico económico de la patente, tras lo cual el título adquiere un matiz instrumental económico que se sustenta únicamente en el diseño legal de la facultad de explotación en exclusiva y la exclusividad. La patente como objeto de negocios jurídicos, contratos en el *genus* de transferencia de tecnologías, alcanza una peculiar connotación mediante la explotación cuando el titular decida convertir en redituable su derecho (Kur, 2011: 243; Martín Aresti, 2015: 347-383).

Como colofón de su arquitectura legal, la legislación de patentes reconoce acciones que permitan al titular la defensa

---

7. La patente es el título de protección jurídica para las invenciones. Es reconocido con similar alcance legal, pero diferenciaciones en cuanto al objeto de la tutela a los modelos de utilidad.

8. La noción de la patente como posición jurídica resalta la estructura del derecho conferido por imperativo legal, en el que se condensan el catálogo de facultades de prohibición expresadas en el clásico *ius prohibendi*, las facultades de exclusión en el *ius excludendi alios*, sopesadas con las cargas y obligaciones de mantenimiento del derecho, a saber, las tasas y obligaciones administrativas registrales asociadas, y el deber o carga de explotación intrínseco a la posición de exclusividad.

ante infracciones de terceros de sus derechos.<sup>9</sup> Las acciones de defensa se incluyen como confirmación del reforzamiento de la posición del titular en el sistema, con un arsenal de acciones administrativas, en frontera y judiciales (Hilty, 2012: 9-31).

La justificación del sistema de patentes y el establecimiento de mecanismos para su regulación han discurrido, entre otros argumentos, en la relación –incierta e imprecisa– de las patentes con la innovación en procesos de investigación y desarrollo o I+D+i.

Las patentes constituyen una herramienta de las muchas que deben ser consideradas por un país en su arsenal de instrumentos para estimular la innovación, pues no existe relación directa, lineal o de dependencia entre patentes e innovación, o entre patentes y desarrollo.

Argumentos utilitaristas de recuperación de la inversión, el incentivo y la función estimuladora de la competencia han sido igualmente acuñados. Lo comprobado es que las patentes incrementan el acervo tecnológico mediante la divulgación de las invenciones y tributan a la investigación e innovación subsiguiente con la construcción de los pilares del avance científico-tecnológico, sin discriminar sectores o campos tecnológicos. La finalidad de promover el progreso tecnológico con la puesta en práctica y explotación, así como la divulgación mediante la descripción del invento, ha sido largamente sostenida (Beier, 1974: 11-29; Bercovitz Rodríguez-Cano, 1978: 162; Fernández-Nóvoa, 1984: 15-40).

La innovación para la comercialización de productos patentables en las actividades industrial y comercial a escala global adquiere una connotación mayor como resultado de la

---

9. La armonización del derecho de defensa de la patente, o *enforcement patent law*, ha sido reconocida como uno de los aportes fundamentales del Acuerdo TRIPs al derecho de las patentes en general. Se distingue como un bloque diferenciado del derecho sustantivo de patentes (*substantive patent law*) desde su incorporación en el tratado y su implementación normativa por los Estados.

interdependencia tecnológica y la diseminación del conocimiento en la actual sociedad del conocimiento.

El sistema de patentes cumple relevantes funciones sociales, igualmente relevantes en la creación de una infoestructura pública –infraestructura en información y conocimiento–, en la diseminación del conocimiento y en el acceso que han sostenido las justificaciones del sistema.<sup>10</sup>

Las patentes irrumpen en el escenario de decisiones gubernativas en temas sensibles como acceso a medicamentos, equipos médicos en salud humana, pero también en seguridad alimentaria y nutricional, tecnologías ambientales y, en sentido general, en todos campos de la creatividad humana movilizados por tecnologías. Las patentes se afianzan como instrumentos de política económica e indicador del comercio y el desarrollo industrial-comercial.

El sistema de patentes se solidificó en el último siglo como un mecanismo armonizador de temas nacionales. Sustraída del ámbito soberano, técnicamente la regulación se desplazó a escenarios supranacionales en pleno auge de políticas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

El modelo extendido de diseño de políticas públicas de patentes y propiedad intelectual en general requiere de desmontaje de los elementos institucionales, legales y culturales aceptados en el modelo vigente, que se trasplanta de unos a otros escenarios/país.

El sistema de patentes es la fragua de un complejo escenario de confluencias al que se le asignan los objetivos de incentivo de la innovación y el desarrollo tecnológico-industrial por medio de instrumentos procompetitivos, y la incorporación

---

10. En lo que también es acreditado por autores como la función social de la propiedad intelectual, con marcado interés para retomar las limitaciones intrínsecas a la existencia de estas exclusivas.

al acervo tecnológico mediante la divulgación de la patente (Cornish et al., 2013: 143).

En sentido general, las patentes desempeñan un papel esencial como instrumento de políticas públicas para favorecer la innovación, en cuya concreción los Estados asumen diversas opciones basadas en o colaterales al sistema de patentes (Guellec y Van Pottelsberghe de la Potterie, 2007: 55).<sup>11</sup>

La regulación de la patente es expresión de complejas ponderaciones, decisiones de política nacional y calibraciones de necesidades nacionales con obligaciones jurídicas internacionales del sistema multinivel de patentes actual.

La arquitectura funcional del sistema de patentes, comprendida desde las complejas realidades de la patente, ha sido la de un sistema de tutela con origen en el derecho público mediante la intervención de la Administración, para dar nacimiento a un derecho sobre bienes inmateriales –invención comprendida en la materia patentable–, necesaria para configurar la posición jurídica cuya realización y ejercicio se despliega en la esfera o dimensión privada del titular en el tráfico jurídico-económico. Una nota caracterizadora del sistema resulta en la intervención pública para configurar el derecho *erga omnes*, de exclusiva, conferido al titular de la patente. La concesión de la patente perfecciona el derecho subjetivo

---

11. Las patentes constituyen herramientas de políticas públicas destinadas a favorecer la innovación, entre los diversos mecanismos empleados por los Estados. La literatura sistematiza el financiamiento público para estimular e incentivar la generación de resultados innovadores que inciden en la obtención de resultados protegibles como los subsidios, control de políticas de precios, préstamos y créditos con reducción de las tasas de interés, e incentivos fiscales. Otra herramienta consiste en la investigación pública realizada por encargo del gobierno como *cost plus method*, la cual las investigaciones de economistas han diferenciado de los modelos de investigación pública con financiamiento estatal y gubernamental en su totalidad, general o en sectores específicos, que han sido documentados en la experiencia de la investigación espacial, aeronáutica o de Internet, donde este financiamiento es mayoritario. El sistema de patentes, y en general de derechos de propiedad intelectual, sería una política pública en tal sentido.

y lo traduce en posición jurídica. El titular ejercita su derecho en el ámbito privado. Los objetivos de la intervención pública y de los mecanismos mediante los que se realiza la misma adquieren especial configuración en consideración a los requerimientos técnicos y de política legislativa que responden a cada etapa.

### *Políticas públicas y patentes*

Con acierto, en el ámbito de las patentes se distingue entre sistema de patentes, políticas, y derecho de patentes. Sobre todo, se diferencia entre políticas públicas, definidas por elementos gubernativos que adoptan decisiones funcionales, y sistema de patentes referido a la confluencia de derecho de las patentes (legislación, actuación de la Administración y decisiones judiciales hilvanadas, cuestión que desborda un enfoque restrictivo a la legislación como acto regulatorio) y diseño institucional (entramado de actores involucrados como dimensión institucional *per se*).

En las patentes, la regulación ha mostrado ser un instrumento eficaz en delinear, en responder a, y en implementar políticas públicas. Con la ventaja de estar desprovisto de cambios de derroteros políticos, permite regular aspectos cruciales que las políticas públicas deberán considerar. Posee, sin embargo, la limitación de no alcanzar a todas las esferas de la actuación administrativa, por una parte, y de la vida social, en el otro extremo.

Mientras la legislación sea aséptica y su nivel de armonización no permita particularizar por sectores tecnológicos esferas de la vida social y económica de los países, *a priori* asimétricas, las políticas públicas deberán considerar las necesarias adecuaciones al contexto socioeconómico donde se concede la patente. El escenario donde está destinada a incidir en el desarrollo económico y en la satisfacción de necesidades de la

sociedad, fines últimos de la concesión de derechos de propiedad intelectual, no podrá ser aséptico, con lo que la función de las políticas públicas resulta vital para construir un sistema de patentes dinámico, adaptable al cambio tecnológico y a la competencia dinámica en los mercados de tecnología.

No sorprende que las políticas de propiedad intelectual, sobre todo de patentes, centraran la atención de las mayores economías innovadoras y sus empresas multinacionales en un proceso de formalización de estándares internacionales en instrumentos jurídicos de diversa naturaleza y en igual de diversos modelos internacionales, regionales-bilaterales. La intersticial batalla del GATT en materia de propiedad intelectual desemboca en el Acuerdo TRIPs. En el ámbito regional, se afianza en capítulos dedicados a la propiedad intelectual en los tratados de libre comercio (TLC) y los acuerdos bilaterales, lo que se ha denominado TRIPs *plus*.

La estandarización y armonización de la propiedad intelectual desarticula el último reducto estatal soberano en la definición de qué proteger y en qué sectores de la tecnología, y sin embargo no altera la territorialidad de la protección y concesión de derechos de exclusiva. En el diseño de políticas públicas industriales y de comercio desmonta los modelos de política desarrollista nacional proteccionista o preferencial en el comercio. Afecta áreas como salud, al exigir la protección de productos farmacéuticos, u otras, como químicos para la agricultura, plantas y microorganismos, donde ahora deberán concederse patentes.

Estas modificaciones, sustantivas por su contenido regulatorio, se completan con otras institucionales. El andamiaje en la Organización Mundial de Comercio (OMC) para la propiedad intelectual y su tratado introdujo dos piezas. Primero, el carácter obligatorio de la implementación mediante la adopción de legislación nacional en cumplimiento de las obligaciones contenidas en el TRIPs; segundo, un esquema de notificación al consejo institucional –Consejo de los TRIPs–

para examinar la sinonimia de la legislación nacional con los estándares reglados. Como colofón, aspecto interesante, la OMC provee mecanismos de solución de disputas entre Estados miembros.

Los enfoques utilitaristas y funcionalistas desarrollados en la Economía y el Derecho, en particular en el análisis económico de la propiedad intelectual, son tan útiles como peligrosos, aplicados a la revisión de los intereses sociales. En la tradición paralela, la exacerbación de la dimensión moral de los derechos –sobre todo en la tradición del derecho de autor– ofrece protección a sectores como los programas de ordenadores, software y hardware y, con ello, a métodos de negocios y otras áreas que emplean modelos de probabilidades matemáticas y bases de datos.

Las patentes son bienes inmateriales para el Derecho. Largamente se han dedicado obras a escudriñar la naturaleza de estos peculiares derechos monopólicos de exclusiva. No caben dudas de su carácter de información, y como bien informacional, de bien público con notas de no rivalidad, reproducibles indefinidamente, con lo que se ha requerido de un instrumento legal –la patente– para impedir a otros su acceso y uso. El conocimiento patentado queda temporalmente reservado mediante monopolio legal al creador intelectual o titular, y circunscripto a un espacio administrativo nacional donde se concede jurídica y económicamente la exclusiva. Los derechos de propiedad intelectual crean una escasez artificial tolerada por las eficiencias dinámicas que promueve. La competencia económica permite la existencia de este accidente desde antaño debido a los beneficios potenciales de incentivar la innovación subsiguiente y la generación de conocimiento.

Generar conocimiento e innovación subsiguiente es la quintaesencia del sistema original de patentes. La patente se justifica en el pacto social de exclusividad a cambio de divulgación del conocimiento por un período de tiempo para promover el desarrollo y la satisfacción de las necesidades

sociales. Los referidos objetivos últimos continúan siendo vertebradores de la tutela contemporánea en la sociedad del conocimiento. Inamovible, el sistema de patentes multinivel, fragmentado y compartido, mantiene estos argumentos, pero se enfrenta permanentemente a los desafíos que implica equilibrar intereses públicos promovidos e intereses privados propietarios cuando se manifiestan contrapuestos los últimos.

Ha sido el balance, equilibrio de intereses públicos y privados, la manera en que el sistema de patentes se ha adaptado a responder a conductas abusivas de los titulares de patentes, suspender el efecto nocivo a intereses sociales y contestar a los desafíos del cambio tecnológico como terreno de constante evolución. El sistema de patentes ha coevolucionado con las tecnologías, con las demandas y necesidades sociales y, técnicamente, con las conductas en el borde de la licitud desplegadas por los titulares.

### *Breve diagnóstico: panorama de las políticas públicas en América Latina y el Caribe*

Un espejismo en las políticas públicas relacionadas con patentes y generación de conocimiento basado en patentes es concebirlas como instrumento endógeno de desarrollo. Este enfoque resulta incompleto, por demás inadecuado, en el contexto actual de transferencia de tecnologías, la cual involucra actividades de generación, acceso y diseminación del conocimiento patentado, que desbordan las fronteras territoriales. En lo relativo a las patentes, es posible mapear familias de la misma patente en los escenarios de mercado donde el mismo empresario decide comercializar sus productos y ejercitar su derecho de exclusiva, para lo que emplea redes de licencias o contratos a empresarios vinculados con él.

La medición de índices de innovación considera como indicador la cifra de patentes nacionales obtenidas en un país. Este



dato desconoce que la titularidad en patentes, jurídicamente considerado el asunto, difiere de la condición de inventor o vínculos institucionales. Un inventor puede ser un nacional vinculado a estructuras extranjeras, quienes explotan económicamente la creación intelectual en el comercio.

Al considerar las características dispares de las tecnologías, se observa otro elemento desmitificador de enfoques desarrollistas convencionales. El impacto resulta diferente de una a otra tecnología, aunque se conceda un título que jurídicamente responda a la construcción leal de la figura.

Algunas tecnologías pueden conformarse por múltiples invenciones patentadas o segmentos de tecnologías, y requerir interoperabilidad entre patentes. Otras refuerzan los esquemas de protección por los gastos en que se ha incurrido para obtenerlas tras largas etapas de investigación. El ejemplo prototípico de las primeras son las tecnologías de dispositivos móviles y telecomunicaciones, mientras que en el segundo se sitúan los principios activos de fármacos y productos biotecnológicos. Las titularidades comportan otro elemento a considerar cuando el mismo titular, una empresa transnacional con liderazgo global en su sector tecnológico, ostenta una cartera de patentes que le permite una posición de dominio en el mercado en el momento de explotarlas en el tráfico comercial.

En nuestra región se observa que las solicitudes y las patentes concedidas son de titulares extranjeros. El dato de que las patentes sean de titularidad extranjera implica que resulta limitada la capacidad de generación de nuevo conocimiento tecnológico patentable. Le siguen el encadenamiento productivo y las erogaciones cuando la forma de explotar las patentes por empresas extranjeras adopta el medio de contratos de licencia. El riesgo en la inversión en I+D, pública o privada, y el *alea*, o riesgo del contrato, constituyen elementos que el empresario nacional debe considerar.

Las políticas deben atender la creación de capacidades para asimilar tecnologías y reproducirlas, tanto en forma-

ción humana como profesional, que genere innovación subsiguiente. En tal sentido, la inversión en educación superior y el financiamiento de la investigación en la universidad constituyen invariantes en las políticas públicas.

En relación con el enfoque de explotación de las patentes en el mercado nacional y el predominio del acceso y la circulación del conocimiento, se observan tres situaciones. Por una parte, la reproducción y trasplante de modelaciones externas (políticas públicas, esquemas de organización de I+D, negociales y contractuales) desde otros contextos, como el de Europa y Estados Unidos. Las presiones político-económicas en el comercio y la inversión extranjera constriñen el espacio de maniobra para la adopción de políticas de patentes o bien lo “sintonizan” con los compromisos asumidos en los TLC y los acuerdos bilaterales de inversión y libre comercio. Por otra parte, una escasa particularización de los temas relacionados con las patentes, embebidas en otros escenarios de políticas públicas, como el comercio, sobre todo, y recientemente, con cierta intencionalidad, las políticas de ciencia e innovación para el desarrollo (Ecuador, Colombia, Argentina, Cuba, Costa Rica, Chile). Cuando existe, se trata de políticas públicas abarcadoras de temas de propiedad industrial que diluyen las particularizaciones requeridas por las patentes. Por último, se evidencia en las políticas públicas una tendencia al aislamiento en temas como salud y medio ambiente. Si bien es plausible, la propiedad intelectual no permite responder individualmente a las demandas sectoriales. La solución radicaría entonces en enfocar el interés público en cuestiones de acceso a medios necesarios para la salud, por ejemplo.

### **Gobernanza dinámica de patentes. Un enfoque conceptual a validar**

En este ensayo, gobernanza refiere en sentido restringido al sistema de patentes y de otros derechos de propiedad intelectual

confluyentes en las tecnologías e industrias. El concepto, como otros, corre el riesgo de ser incompleto por limitarse a describir los procesos de regulación jurídica en este terreno, altamente influenciado por las reglas del comercio internacional.

Gobernanza se construye como alternativa a las teorías de la regulación y ha sido enarbolada en varios escenarios, en el derecho internacional y en el ámbito administrativo doméstico. Comodín conceptual en diversos contextos, desde el régimen internacional del medio ambiente se traslada a otros entornos de adopción de decisiones intergubernamentales y con participación de nuevos actores y sujetos en el ámbito de las relaciones internacionales.<sup>12</sup>

Para las patentes, el enfoque empleado en el ensayo se construye sobre las aportaciones de Burris et al. (2005: 20-31, 33, 35-37) y Murray y Van Zimmeren (2011: 294).

La regulación ocurre en diversos sitios de adopción de decisiones, donde la interacción entre actores mediante relaciones horizontales a los niveles nacionales y supranacionales cambia las técnicas convencionales de regulación socio-jurídica. El enfoque teórico de gobernanza dinámica de patentes se construyó sobre las doctrinas de gobernanza nodal y gobernanza en red o *network governance*.

La gobernanza dinámica de patentes considera los roles desempeñados por los diferentes actores involucrados en un sistema de patentes, con la característica esencial de sistema multinivel, interdependiente y fragmentado. Los roles se constatan en las funciones, consistentes, permanentes y sostenidas, que desempeñan los actores en sus respectivos sis-

---

12. Las formulaciones de *governance* realizadas por Sand y Haas se originan en la regulación de la protección internacional del medio ambiente. La formulación teórica nodal *governance* desarrollada por Burris et al. (2005) se centra en el análisis del sistema multilateral del comercio en la creación de la OMC y el paquete normativo como resultado de la Ronda Uruguay del GATT, que abarca los derechos de propiedad intelectual en general.

temas de patentes. Las funciones ejercitadas son determinadas por los distintos mecanismos que prevé el derecho de las patentes para dar cabida a actores institucionales formales e informales. Con ello se modelan las diversas relaciones entre actores. El modelo de gobernanza dinámica de patentes grafica que los actores heterogéneos se involucran en la adopción y ejecución de la legislación, las políticas públicas y la vida individual de cada patente. Esta cuestión ha sido sugerida a través de la regulación de mecanismos correctores en la legislación, sin que hayan sido expuestas completamente las leyes de patentes en todo su alcance. Al no permitir particularizaciones normativas en un sistema esencialmente neutral y unitario de regulación para todas las tecnologías, la legislación condiciona los actores que participan y quedan habilitados por ley para interactuar en torno a la patente.

Allí, donde la ley no ha precisado todos los aspectos, las políticas públicas resultan cruciales en el cumplimiento de los objetivos del sistema de patentes y en la interpretación técnico-jurídica y socioeconómica de la legislación. Las políticas públicas aportan el *plus* particularizador que la norma, aséptica, de talla única, no puede permitirse, y posibilitan calibrar a los requerimientos nacionales y contextuales, así como a los de los tipos diferenciados de tecnologías, las soluciones legales que habilita la norma jurídica de patentes y propiedad intelectual.

### *Reconocimiento de actores heterogéneos en un entorno de gobernanza dinámica*

De acuerdo con los roles que los actores desempeñan en sistema, es posible construir este elemento del modelo de gobernanza dinámica de patentes. Los actores pueden agruparse en dos facetas, formal e informal. En la faceta formal, se colocan los actores públicos que actúan en las etapas de la vida de la

patente. Por su parte, en la faceta informal se sitúan aquellos de presencia no habitual o no requerida por ley, pero que se les permiten niveles de participación en las relaciones sobre la patente.

Para mapear a los actores, el enfoque teórico se centra en los roles habituales y sostenidos que desempeñan en el *iter*, a saber, las distintas fases o etapas de la vida de la patente: *ex ante* (solicitud, examen y concesión del título y derecho) y *ex post* (posconcesional y en el ejercicio por su titular en el tráfico económico). El modelo se enfoca en los roles, y no en las autoridades de los singulares andamiajes administrativos y jurisdiccionales asumidos en los sistemas nacionales. Las designaciones con que se constituyen, jerarquías y subordinación responden a la lógica nacional. La capacidad técnica y económica también conforma un elemento diferenciador que fija las funciones y el posicionamiento nacional entre otros émulos institucionales. Se avista un escenario bien diversificado en los sistemas de patentes en el continente. El modelo se centra en los roles desempeñados, con lo que evita la revisión institucional formal de los sistemas nacionales de patentes *vis a vis*.

En todo sistema nacional de patentes los actores formales se regularizan en roles consistentes e invariables. Como actores primarios operan: 1) legislador, en la adopción de la norma de patentes y otras disposiciones legales relacionadas con las áreas en que inciden las patentes, de acuerdo con el rango de la disposición; 2) decisor de políticas públicas, donde las autoridades del Ejecutivo definen líneas de política de patentes en particular, y políticas públicas con las que se intersectan estas decisiones; 3) la actividad de examen<sup>13</sup> y concesión, ejercitada por autoridades administrativas nacionales

---

13. Un caso connotado es el de las oficinas de Austria y Dinamarca, que realizan examen de las patentes de Singapur.

de concesión de patentes, con efectos territoriales; a la fecha, continúan siendo el actor formal que conduce el nacimiento y eficacia de la patente en un territorio nacional, y 4) revisor de la patente concedida, por vías internas y externas –administrativas o judiciales– (Drahos, 2010: 20-24, 40).

Se incorporan nuevos actores formales secundarios que desempeñan funciones significativas en el diseño institucional administrativo nacional, como actores especializados en actividades diferentes del examen y concesión de la patente, requeridas por ciertos objetivos del sistema de patentes. Destacan en este caso: autoridades de competencia; autoridades sanitarias, para casos de autorización y comercialización de patentes médico-farmacéuticas;<sup>14</sup> autoridades de normalización,<sup>15</sup> y entidades gestoras de estándares técnicos de patentes. En diversos sistemas de patentes, la actividad se ha extendido a la comprobación del acceso y las condiciones de utilización y explotación de la diversidad biológica

- 
14. Las autoridades sanitarias para la autorización y comercialización de medicamentos resultan cruciales en las patentes farmacéuticas. En sistemas de patentes foráneos, se ilustran casos en que estas han condicionado el rol de las oficinas de patentes en la concesión y validez de las mismas, como ocurre en Brasil con su autoridad sanitaria ANVISA (sigla de la Agência Nacional de Vigilância Sanitária), adscripta al Ministerio de Salud, con funciones atribuidas de regulación sobre las patentes médico-farmacéuticas en virtud de la Medida Provisoria 2006 del 15 de diciembre de 1999 y confirmada en el artículo 229-C de la Ley 10196/2001, Ley de Patentes de Brasil. ANVISA emite la aprobación sanitaria requerida para conceder la patente farmacéutica y de medicamentos por la legislación de patentes. Las solicitudes de patentes farmacéuticas son presentadas ante la oficina de patentes de Brasil de acuerdo con el procedimiento general, pero se hace depender la concesión de la opinión de ANVISA, que despliega el examen sustantivo de la solicitud de patente determinando su inclusión en la materia patentable y novedad. Otro ejemplo relevante es el de la Section 505(Q) de la Ley 21 U.S.C. § 355(q) de la Federal Food, Drug and Cosmetic Act (FDA) del año 2010, que permite realizar solicitudes por la ciudadanía, llamadas *submission of citizen petitions*, en el caso de los medicamentos o productos farmacéuticos genéricos.
  15. La creación de un estándar técnico sobre una determinada tecnología ordena e incide en la actividad innovadora, con su impacto en la creatividad intelectual en forma de invenciones protegibles, y resulta esencial a la hora de las operaciones de adquisición y transferencia de tecnologías.

que introduce las demandas de protección de conocimientos tradicionales asociados.<sup>16</sup>

En no pocos casos, se condiciona la actuación de las autoridades formales a decisiones de estas estructuras con labor especializada mediante consultas previas a la concesión, la comprobación de obligaciones requeridas legalmente antes de adoptar una decisión de terminación o suspensión de la patente, o el requerimiento expreso de participación en el examen ofreciendo criterios técnicos u otros modelos.

Tanto las autoridades sanitarias como las de la competencia desempeñan una función relevante en el actual sistema de patentes. De la actividad de estos actores y provenientes de sus respectivos sectores normativos, han emergido medidas importantes para contrarrestar los usos disfuncionales, como las prácticas abusivas, y permitir el acceso a las patentes –medicamentos esenciales– que responden a áreas de políticas públicas como salud, derechos humanos, y la eliminación de barreras al comercio.

En la faceta informal son reconocidos los actores informales no institucionales. Aunque el sistema de patentes promueve vínculos jurídicos entre el solicitante y la autoridad administrativa, mecanismos regulados permiten que terceros no involucrados inicialmente participen mediante las oposiciones a solicitudes y la solicitud de nulidad de patentes concedidas. Los denominados *stakeholders*, o comunidad epistémica de patentes, han sido protagonistas en decisiones de casos relacionados con la patentabilidad y con la revisión de patentes concedidas.

---

16. Es un asunto de relevancia en el continente a partir de la actuación del INDECOPI, autoridad del Perú en materia de propiedad intelectual, al enfrentar casos de biopiratería sobre recursos biológicos que obtenían patentes. Casos como la ayahuasca, la maca y la sangre de drago han permitido revocar patentes conseguidas por medio de extracción del recurso sin autorización de las comunidades originarias. Con la adopción del requisito de divulgación de origen y la prueba de autorización de acceso en la solicitud de patente, se acrecienta la participación de otras autoridades nacionales.

## *Aporte teórico del modelo de gobernanza dinámica de patentes*

El modelo teórico de gobernanza dinámica de patentes permite constatar que actores heterogéneos en diversos niveles e instancias administrativas –nacionales, regionales, supranacionales, internacionales, e incluso interinstitucionales– asumen roles de manera sostenida en el sistema como actores formales e informales y participan en la regulación de las patentes. En su comportamiento entablan relaciones fluidas que se reflejan en el desarrollo y la evolución del sistema de patentes, en la actividad de regulación, examen y concesión de la patente, y en el ejercicio de la patente (Guevara Fernández, 2017: 223).

La gobernanza dinámica de patentes facilita el diálogo entre las autoridades en la estructura institucional en los sistemas de patentes, por medio de las relaciones que el derecho de las patentes configura: relaciones jurídicas diversas, horizontales y verticales, administrativas y jurídico-privadas, entre actores institucionales y privados, con terceros y a favor de la sociedad en su conjunto. Con ello, consagra interacciones entre los ámbitos públicos y privados en todo el *iter* de la patente. La comprensión del modelo permitirá el funcionamiento, la operatividad y la efectividad del sistema, con la premisa de su atemperación socioeconómica a las condiciones del territorio donde está destinado a operar.

Para la regulación de las patentes –sin duda, un ejemplar régimen jurídico público-privado–, resulta cuestionada la verticalidad de las relaciones jurídico-administrativas que predominan en la concepción teórica tradicional. Algunos legisladores especializados en procesos de reformas institucionales acogen esta premisa modernizadora. El modelo permite entender este fenómeno y promueve el abandono de relaciones constreñidas a la actuación discrecional de la autoridad representante de la Administración nacional y de políticas públicas cerradas a la participación de los actores no tradicionales.



El modelo, a su vez, posibilita examinar la diversidad de actores en los sistemas nacionales e internacional multinivel de patentes. El primer hallazgo es la ampliación de los actores que antaño ostentaban el rol definitorio en el funcionamiento y adopción de decisiones regulatorias y la emergencia de actores institucionales diversificados, y de igual variedad de *stakeholders* (Murray y Van Zimmeren, 2011: 294).

Diversos actores se encuentran involucrados en la infraestructura normativa y de decisiones de políticas de patentes. Junto a los actores formales primarios son reconocidos en el sistema de patentes otros actores informales no institucionalizados mediante mecanismos de participación de terceros no involucrados en las relaciones tradicionales. Con este enfoque, la regulación de mecanismos amplía las posibilidades de que investigadores, competidores y comunidad epistémica sean parte interesada en distintos casos y soluciones de evidente interés público.

### **Una agenda para las políticas públicas de patentes adaptable a las condiciones de los países de América Latina y el Caribe**

Los debates en temas polémicos en el sistema de patentes permiten proponer una agenda o, al menos, temas y valoraciones a considerar en las agendas de políticas públicas. No es el propósito ofrecer recetarios, sino puntos de conexión entre sistema de patentes y problemáticas que requieren aplicación al contexto de políticas públicas, de donde pueden llevar soluciones. Las premisas del modelo de gobernanza dinámica permiten explorar las opciones y enfoques en las herramientas que brinda la legislación nacional de patentes, a saber, los mecanismos correctores para coadyuvar a la participación pública y la participación ciudadana.

## *Las políticas públicas de patentes en este escenario deben ser cuidadosamente diseñadas*

Dos alternativas deberán solaparse en la articulación de una política viable y orientada a los intereses de desarrollo y bienestar en los países de la región. Las patentes deben considerarse particularmente como área de política, con lo cual requieren del trabajo mancomunado de expertos en la detección de las fallas del sistema. En otras palabras, científicos, investigadores, juristas profesores y jueces, organizaciones de la sociedad civil o comunidad epistémica, agentes de la propiedad industrial, examinadores de las oficinas de patentes deben involucrarse en su diseño.

Los decisores de políticas deben dialogar con la comunidad ampliada de interesados en las patentes, en sustitución de dos tendencias identificadas y exitosas: por un lado, el intenso e intencionado *lobby* del sector empresarial, del cual resultó la etapa TRIPs; por otro, la tecnocratización de la actividad de patentes centrada por las oficinas de la Propiedad Industrial, con el mandato administrativo de conceder patentes con eficacia territorial, y que reserva a la oficina nacional decisiones técnicas con impacto en sectores sociales y de políticas, con el riesgo que implica la asimilación de reglas foráneas de contextos tecnológicos desarrollados, que es habitual en la actividad.

En ese diálogo, debe ensayarse un modelo dinámico que involucre a la diversidad de *stakeholders*, muchos de los cuales carecen de reconocimiento y son intencionadamente desoídos en el momento de adoptar decisiones de patentes en las políticas públicas.

La alternativa de considerar las interacciones con otras áreas de políticas públicas constituye otro imperativo en las actuales condiciones. Las patentes componen instrumentos de regulación relevantes en el contexto de ciencia e innovación, industria y desarrollo tecnológico, inversión extranjera y

comercio mundial. La incidencia de las patentes en el diseño y adopción de políticas públicas en temas como salud y acceso a medicamentos, medio ambiente, seguridad alimentaria y producción agrícola, patrimonio cultural y su impacto en sectores de la vida social han sido largamente reconocidos.

Resulta deseable una reapropiación de los objetivos de la propiedad intelectual que se orientan a crear un ámbito o espacio de maniobra mediante políticas públicas para los países al aplicar las disposiciones normativas de mecanismos de implementación nacional.

El interés público conforma el concepto pivote para desplegar mecanismos correctores en la legislación ante situaciones de desequilibrio en el ejercicio, distorsiones del sistema o usos disfuncionales por los titulares de patentes. La interpretación del interés público que realicen los operadores jurídicos y decisores políticos resulta crucial en el empleo, por ejemplo, de mecanismos correctores como las licencias obligatorias, previstos para enfrentar situaciones en que el monopolio creado por la patente es lesivo a intereses de salud, cuando se evidencia falta o insuficiencia de explotación o desabastecimiento de los mercados nacionales, ante prácticas anticompetitivas en el funcionamiento óptimo del mercado en forma de negativas a licenciar, y en esquemas abusivos o de dominio en el mercado o prácticas restrictivas de acceso al conocimiento patentado.

### *Reforzamiento de mecanismos y herramientas jurídicas en la legislación de patentes: potenciar el empleo de flexibilidades del Acuerdo TRIPs*

Considerar e implementar las flexibilidades propiciadas por el Acuerdo TRIPs de manera creativa y autóctona permitirá perfeccionar la legislación de patentes. El diseño en la legislación, si bien aprovecha el espacio ofrecido para maniobrar,

no agota en la redacción normativa las posibilidades ofrecidas por la obligación jurídica del tratado. Un complemento puede arribar de las políticas públicas a la hora de interpretar y aplicarlas en el contexto nacional, como opciones de gran relieve. En la actualidad, las políticas públicas consideran de manera asimétrica estas flexibilidades, y desaprovechan las potencialidades ofrecidas y ganadas en una dura negociación del instrumento internacional.

De la revisión de la implementación de las referidas flexibilidades se identifican institutos potenciales de reformas y de calibración de las leyes de patentes mediante el empleo de políticas públicas. Las flexibilidades son correlativas, por ello el autor prefiere definir las como mecanismos correctores en el sistema de patentes.

Los mecanismos correctores *ex post* constituyen instrumentos técnico-jurídicos entroncados en el presupuesto teórico de que los derechos conferidos por la patente reconocen limitaciones en el ejercicio de las facultades de explotación en exclusiva. Quedan ordenados por los objetivos del sistema para enfrentar y corregir usos disfuncionales derivados del ejercicio o existencia misma de la patente, para los cuales se indica la intervención pública librada a actores formales y, en ocasiones, a terceros –actores informales–, en atención a los intereses públicos presentes y objetivos últimos del sistema de patente. El balance de intereses públicos y privados y los vitales intereses públicos perseguidos por las patentes operan como presupuesto teórico vertebrador de los mecanismos.

Entre los mecanismos correctores, la legislación iuscomparatista y los tratados internacionales en la materia han considerado históricamente las exclusiones a la patentabilidad, un catálogo de excepciones al alcance de los derechos ejercitables por el titular de la patente, las licencias obligatorias y los usos del gobierno, entre los más recurridos. Debe precisarse

que esta tendencia no es exclusiva de las patentes y ha sido enfática en forma de excepciones en el derecho de autor.<sup>17</sup>

Los mecanismos correctores refieren a las herramientas de equilibrio en el sistema de patentes. A nombre de otros objetivos de política legislativa menoscabados, la legislación define mecanismos correctores. La patente permite excluir e impedir cualquier uso de persona distinta o no autorizada por el titular/propietario. Debe notarse que en el caso de facultades de impedir, alcanzan actividades como la importación, el almacenamiento, la venta o su ofrecimiento, y una larga lista de actos de explotación. Las licencias obligatorias y excepciones a los derechos del titular de la patente, como la excepción con fines de investigación, con fines de docencia e investigación, la disposición Bolar, el derecho del preusuario a continuar empleando un conocimiento contenido en una patente, entre otras, son algunos de estos mecanismos.

Recientemente, mecanismos de revisión *ex post* de la patente conferida, conocidos como posconcesionales, han permitido revocar patentes cuyo efecto distorsionaba los objetivos del sistema. Han sido el motivo de reformas en sistemas de patentes.

Otros mecanismos de control de la transferencia de tecnología, defendidos como salvaguarda del desarrollo nacional de países en vías de desarrollo, legitiman cierto control estatal del contenido clausular de los contratos y la revisión de cláusulas abusivas legalmente prohibidas *ex ante*, así como exigencias formales de anotación registral de la trasmisión de derechos. Estos mecanismos son ilustrativos de las “medidas razonables” que favorece el régimen internacional.

---

17. Estas se consideran tradiciones legales dado su basamento económico diferenciado.

*Excepciones a los derechos del titular de la patente:  
la excepción con fines experimentales y de investigación*

El caso más apreciable a afectos de las interacciones con diversas políticas públicas yace en la excepción con fines de investigación o con fines experimentales. La excepción reporta ventajas en la circulación del conocimiento aún patentado como reservorio del uso *a priori* no comercial de las investigaciones con el objeto de la patente. Se evidencia un descuido en la legislación por imprecisiones de su alcance, considerada como defensa ante infracción de derechos de terceros mayoritariamente. En este aspecto teórico, y que puede ser solventado en los países de América Latina y el Caribe, la tradición de derecho civil permite considerarlas como un mecanismo *per se* que impide el ejercicio del derecho de exclusiva. Resultaría esta concepción contestataria a la de concebirlas como defensa del presunto infractor de la patente ante los tribunales en demorados, altamente técnicos y costosos litigios.

En la legislación de patentes no queda agotada su regulación, amén de las imprecisiones en su alcance y utilización. El núcleo referencial para la regulación de las excepciones permitirá al legislador y a los tribunales nacionales la adopción de las excepciones a los derechos del titular de las patentes específicas establecidas en el test de los tres pasos del artículo 30 del Acuerdo TRIPS, en tanto el régimen internacional ofrece únicamente parámetros para la implementación de las excepciones en su legislación nacional (Frankel y Lai, 2015: 162).

Desarrollos interpretativos recientes amplían la excepción para cubrir usos experimentales independientemente de la condición pública o privada de quien los ejecute y los fines, que incluyen experimentación con fines comerciales sobre la

patente.<sup>18</sup> Un aparente acuerdo permite aplicar la excepción independientemente del origen de la actividad de investigación y experimentación, y la forma en que ha sido obtenida la patente a tales efectos. La excepción cubre las actividades realizadas por entidades públicas, universidades, o por laboratorios de empresas privadas. Es lógico este aspecto, motivado por las propias condiciones organizativas de la actividad de ciencia e investigación a escala global, que muchas veces utiliza fondos y financiamientos públicos y privados. Se advierte consenso en que “impedir la experimentación por el hecho de que esta lleve implícitas expectativas de beneficio empresarial supone un contrasentido y frustra el objetivo principal del sistema de patentes; a saber; el aprovechamiento de las invenciones para promover el progreso técnico de la sociedad” (Vidal-Quadras, 2002: 374).

En los debates sobre el alcance de la excepción, se distinguen la experimentación realizada sobre el objeto de la patente y los usos experimentales con el objeto, es decir, la que utiliza el objeto patentado. La primera permite realizar operaciones o comprobaciones determinadas por las reivindicaciones de la patente, con la finalidad de confirmar las reglas técnicas. Como preconizan los propósitos de innovación subsiguiente que las guían, estas operaciones contribuyen con perfeccionamientos, modificaciones o nuevas invenciones (Cornish et al., 2013: 264; Di Cataldo, 2008: 140-141).

---

18. Han marcado una pauta jurisprudencial las sentencias del Tribunal Supremo Federal de Alemania con la interpretación del alcance de la excepción de experimentación. El alto tribunal alemán adopta un sentido ampliado al definir el alcance de experimentar en el caso *Clinical Trials I y I*, y considera que la excepción no distingue entre usos comerciales y no comerciales, ya que su finalidad es la de promover el progreso científico-técnico. La sentencia enfatiza que no todas las situaciones son cubiertas y analiza que deben tener relación con las teorías en que versa la experimentación y en proporciones que se justifiquen para los propósitos de una actividad de investigación. Las sentencias datan de 1996 y 1997.

Por otra parte, la permisibilidad de actividades realizadas con el objeto de la patente resulta un asunto escabroso. Investigar con una patente en otros objetos se sitúa al margen de los usos experimentales y consiste en una actividad que cae en las facultades de exclusiva del patentado. En relación con su aplicación a la investigación genética, esta discusión ha abierto paso a la regulación de las *research tools*, como excepción permitida mediante reformas a la legislación de patentes e intencionadas políticas públicas en países de Europa.<sup>19</sup> Finalmente, otros interrogantes respecto a la escala de la investigación y, en general, a las complejidades de la ampliación de la excepción han sido puestos de manifiesto por la inclusión de las denominadas *research tools*.

La excepción de uso experimental permite articular objetivos cruciales del sistema de patentes respecto a la disseminación del conocimiento, el fomento y el estímulo de la innovación subsiguiente, mediante nuevas invenciones, perfeccionamientos o mejoras de la anterior; posibilita incluso suplir un vacío del examen cuando se pone en operación la invención con la respectiva comprobación del conocimiento divulgado, lo que sin duda tributa al interés de la sociedad en que se haya otorgado una patente –y de no hacerlo, puede impugnarse la patente concedida sobre elementos inexactos o no ejecutables–; y facilita la difusión y explotación de la patente al considerar que el tercero que realiza el uso experimental posee un interés en la patente y su explotación, por lo que puede desplegar mecanismos de licencia, incluidas las licencias cruzadas (Correa, 2013: 77).

Estas cuestiones pueden ser articuladas en las políticas públicas de ciencia, innovación e investigación. Las posibilidades

---

19. Particularmente, Bélgica e Italia recogen la polémica *research tools exception*, que posibilita el uso de patentes para experimentación e investigación con el objeto patentado para obtener nuevos resultados, no solo para verificar la regla técnica sobre su objeto.



potenciales de empleo de las excepciones para generar innovación deben ser consideradas más allá del lacónico enunciado normativo como herramienta de interés público. Existe consenso en que se trata de un mecanismo flexible y dinámico, que permite su adecuación a las exigencias de los contextos nacionales y a responder a expansiones de las patentes por su adaptabilidad, por lo que está destinado a jugar un papel importante en el futuro (Bently y Sherman, 2015: 329).

*Licencias obligatorias: el mito del vaciamiento de la exclusiva del titular y su utilidad para enfrentar abusos de derecho, usos disfuncionales del sistema de patentes*

El caso de las licencias obligatorias de patentes puede resultar familiar por las que han sido declaradas en Brasil y Ecuador. En unos pocos países se han declarado estas licencias por los gobiernos para responder a situaciones domésticas. Aun así, el instituto se reconoce de una a otra legislación nacional y se respalda por la regulación internacional.<sup>20</sup>

Las experiencias con su uso han dejado entrever la reticencia a su adopción por los gobiernos. Con opiniones divididas, se acreditan beneficios y críticas frontales a su empleo. Las críticas sobre las circunstancias de los casos han etiquetado negativamente la experiencia en el contexto latinoamericano por considerarlas desproporcionadas.

---

20. Las licencias obligatorias por insuficiente explotación en el territorio nacional fueron introducidas en el Convenio de París, donde se regula en el artículo 5 A. Este fue el caso ejemplar de utilización del instituto para impulsar el desarrollo tecnológico nacional, que sin embargo fue abandonado a partir de que la insuficiente explotación no implica más producir industrialmente o manufacturar en el territorio, sino que puede ser resuelta con la importación.

Existe consenso en las ventajas de su regulación para alertar sobre medidas *ex post* en respuesta a comportamientos disfuncionales de los titulares de patentes. Con tal enfoque, pueden desmontarse críticas a la escasa utilización por los gobiernos en todo el mundo, pues incluso su mera inclusión en los textos puede tributar a ciertos propósitos (Bercovitz Rodríguez-Cano, 1999: 55-63).

Pero, de alguna forma, estas se arguyen en el campo teórico y no alcanzan a la narrativa práctica para aclarar las posturas de empresas presuntamente afectadas por la declaración del instituto compulsorio.

Las licencias obligatorias han sido el mecanismo compulsorio mediante el cual las autoridades nacionales competentes, administrativas o judiciales permiten la explotación por un tercero de la patente sin autorización del titular. Por mucho, ha sido el mecanismo corrector *ex post* prototípico de la intervención pública y que configura un interés público expreso en su explotación de la patente en un país.<sup>21</sup>

Las licencias obligatorias deben considerarse como un mecanismo excepcional por la derogación temporal de la exclusiva que provocan. Por ello, se establecen un *numerus clausus* de causales y condiciones que debe cumplir, entre las que se incluyen el pago al titular y la revisión por los tribunales de las circunstancias de su declaración. La legislación determina de manera taxativa los motivos y causales para desplegar el

---

21. La licencia obligatoria, dada su naturaleza y origen extracontractual y forzoso, no resulta equiparable a la licencia voluntaria ordinariamente referida bajo el calificativo de licencia en la propiedad intelectual. El término licencia provoca cierta inferencia respecto al carácter negocial que este término identifica por su extendido empleo en figuras contractuales atípicas. En su regulación internacional contenida en el Acuerdo TRIPS, se refiere como “otros usos sin autorización del titular”, en el artículo 31 del tratado internacional, al agruparse con los usos del gobierno. Es innegable que, más allá de cuestiones semánticas, alude a la explotación de la patente, finalidad que persigue la licencia contractual. Otros términos apuntan a las licencias obligatorias: licencias no voluntarias, licencias legales mandatorias, licencias compulsorias.

mecanismo de las licencias obligatorias, todas orientadas por un interés público en la economía nacional, en salud pública o para contrarrestar usos disfuncionales consistentes en prácticas anticompetitivas relacionadas con la patente. En todos los casos, el listado normativo de los usos disfuncionales de las patentes, o bien, situaciones excepcionales donde no se aconseja que las patentes operen, como las relativas a pandemias y epidemias, desastres naturales o catástrofes,<sup>22</sup> detona el uso del mecanismo en respuesta a una multiplicidad de propósitos correctores. Siendo así, la utilización del régimen se orienta por diversos objetivos del sistema de patente, intrínsecos, relacionados con las licencias, y generales del sistema de patentes colindantes con la innovación y las competencias dinámicas.

En resumen, se encuentra la misma solución jurídica para responder a un abanico de situaciones, conductas que orientan el esquema legal de causales, demandando algunas de estas causales de exigencias y requerimientos particulares que indican su especialidad dentro del régimen.

El régimen de las licencias obligatorias es un mecanismo multifacético que remedia ciertos desbalances inherentes en vista de posibles conflictos de intereses entre partes, colofón de los comentarios de Reto Hilty (2015: 378, 377-395). Pires, en sus comentarios al régimen internacional, asume similar postura (Pires de Carvalho, 2002: 315).

No debe desconocerse que resulta un instrumento agresivo y perturbador del mercado y de las actividades comerciales. Su utilización debe ser mesurada y proveerse de información suficiente a terceros sobre la utilidad de su declaración por las autoridades públicas. El caso de su otorgamiento en Brasil –y Tailandia– mostró que las campañas de los titu-

---

22. Se excluyen las medidas por usos del gobierno, que si bien no requieren de autorización del titular, responden a decisiones gubernativas que no se incluyen en las finalidades expuestas en el instituto jurídico de licencias obligatorias para enfrentar usos disfuncionales.

lares de las patentes pueden afectar el prestigio del Estado que emplea el mecanismo cuando tratan de desacreditar su empleo y politizar el debate. Asimismo, la medida puede afectar la reputación del competidor beneficiado con la obtención de la licencia, si es este quien la promueve ante la autoridad administrativa. Esta situación puede ser observada con recelo por empresas innovadoras competidoras en la concertación de acuerdos comerciales.<sup>23</sup>

Para el Estado, importa riesgos en dos direcciones. Por una parte, puede alejar a empresas innovadoras, una importante fuente de inversión extranjera directa. El uso indiscriminado de las licencias obligatorias o la propensión a declararlas puede desincentivar la participación en ese segmento de mercado y minimizar el atractivo del mercado tecnológico, con las afectaciones que se infieren. En ese contexto, el gobierno debe ofrecer ciertas garantías. Por otra parte, no es posible desconocer las consumadas presiones políticas en este ámbito a nivel de foros internacionales y en el escenario internacional. Se alega que la medida puede considerarse equivalente a la expropiación, un caso de expropiación indirecta, y sujeta a arbitraje de inversión en el marco de acuerdos de inversión extranjera y de protección recíproca de inversiones firmados entre Estados (Gibson, 2010: 420-421).

Esta postura pone en peligro las relaciones entre el ámbito de inversión, tan requerido para las economías en el escenario de América Latina y el Caribe, y el uso de estas medidas lícitas en predios de la actuación gubernamental. Resulta sencillo imaginar el revuelo teórico y jurídico práctico. Con opinión contraria, anteriormente Correa sostuvo que no pueden con-

---

23. El caso del Efavirenz en Brasil ha sido expuesto desde diversos puntos de vista. Su relevancia radica en que se ponen de manifiesto las tensiones políticas y empresariales, entre el Estado y las empresas beneficiadas con la concesión y explotación de la patente por medio de la licencia obligatoria, frente a la empresa titular extranjera.

cebirse como acto de tal naturaleza, pero alerta que una licencia obligatoria podría generar una demanda de expropiación, o equivalente, y desafiar la legitimidad de la medida. Aun así, debe recordarse que en el ámbito de las relaciones entre propiedad intelectual y derecho de la competencia se enarbolan soluciones como la doctrina de las infraestructuras esenciales, que bien pueden incorporar aderezo a los argumentos expuestos por Uribe Piedrahita y Carbajo Cascón (2013: 307-330) (Gibson, 2010: 357-422; Correa, 2004: 349, 331-353).

Potenciales ventajas se acrecen para valorar este instrumento. Primero, inciden en predisponer a los titulares de patentes a adoptar comportamientos cooperativos. Impulsan de esta manera establecer negociaciones y alcanzar licencias contractuales voluntarias para explotar la patente. Segundo, permiten la intervención de autoridades públicas en el alcance de acuerdo e incluso dar al traste con la licencia obligatoria si se alcanza un acuerdo voluntario. Como únicamente su regulación provoca una predisposición de los titulares a negociar licencias voluntarias, y la amenaza por las autoridades puede conducir a una licencia voluntaria del titular con competidores con capacidad tecnológica, autores convocan a no subestimar los efectos potenciales de las licencias obligatorias (Correa, 2000: 97; Frankel y Lai, 2015: 158).

La efectividad del mecanismo pende de su diseño y de la implementación de políticas públicas que consideren los elementos de su aplicación práctica. Un diseño normativo enrevesado, poco claro, reproductivo de la terminología vaga e imprecisa heredada del Acuerdo TRIPs no redundará en adecuada mejor regulación y práctica.<sup>24</sup>

---

24. En la terminología de las licencias obligatorias aparecen términos vagos e imprecisos, como excusas legítimas, términos comerciales razonables, que demandan de una clarificación por el legislador doméstico en ausencia de definiciones e interpretaciones derivadas del Acuerdo TRIPs. Deseable sería la definición de los términos, contextualizando el alcance o evitando reproducir las imprecisiones

Optimizar en el diseño procedimental para acoplar la agilidad, los costos y el tiempo del procedimiento, con la puesta en el mercado del producto bajo patente licenciada, contribuirá a perfeccionar el régimen. El diseño debe considerar que las implicaciones prácticas, objetivas y subjetivas comentadas pueden anular el empleo del instituto y trastocarlo, para convertirle en un mero listado de disposiciones legales en cumplimiento del Acuerdo TRIPs, mas no en un mecanismo interventor propenso al funcionamiento del sistema de patentes doméstico.

Las licencias obligatorias como mecanismo corrector deben encontrarse disponibles para su uso, no ser solo una disposición legal, con lo cual la regulación y ejecutoriedad del instituto resultan esenciales en la operatividad, en un contexto que refleje las condiciones socioeconómicas nacionales. Se impone rediseñar, a manera de política pública, el instituto, para que sea una verdadera opción de explotación y no un entramado de complejos enunciados inaplicables, en la medida en que los miembros puedan “tomar medidas legislativas, que prevean la concesión de licencias obligatorias, para prevenir los abusos que podrían resultar del ejercicio del derecho exclusivo conferido por la patente” (OMPI, 1979).

### **Medidas adicionales permitirán una reconfiguración de los sistemas. Presupuestos teóricos para legislador y decisor de políticas**

*Balance de intereses públicos y privados. Definición de interés público y balance de intereses*

En la actualidad, la articulación de políticas públicas se acompaña de una hiperconstrucción del interés público en respuesta

---

y laxitud o ambigüedad de los términos, colocados para permitir una interpretación doméstica y signados por las prácticas iuscomparatistas, donde pueden encontrarse respuestas. La legislación del Reino Unido aporta una exposición del contenido de términos comerciales razonables.

a la expansión del efecto monopólico de los derechos de exclusiva del titular. Como respuesta inicial al reforzamiento excesivo de los derechos del titular de la patente desde la adopción del Acuerdo TRIPs y en el orden práctico de los comportamientos estratégicos de los titulares de tecnologías patentadas en un contexto global de mercado, el interés público ha requerido múltiples herramientas de ajuste. Al otro lado de la balanza, se sitúan intereses de terceros y otros propósitos generales, también amalgamados en el interés público.

El interés público en las patentes queda delimitado por los objetivos perseguidos por el otorgamiento de estos expedientes jurídicos de exclusiva. El derecho de las patentes es un derecho de balance de intereses, como demuestra Haracoglou en su investigación (2008: 21-35).

Interés público de patentes resalta intereses en salud, desarrollo nacional y abastecimiento suficiente de las necesidades del mercado nacional. El balance de intereses públicos y privados debe reequilibrar el sistema de patentes mediante mecanismos correctores en el sistema de patentes que respondan a esquema de cargas y obligaciones y derechos de exclusiva. Este equilibrio, sin duda, debe ser expresión de una concepción de bienes comunes (naturaleza) y derechos de propiedad privada permanente corregida.

### *Atender los requerimientos de los sectores de alta tecnología y tecnologías*

La armonización normativa internacional y las obligaciones de los tratados imponen soluciones de talla única bajo ropaje aséptico y unitario de la legislación. Se demuestra la relevancia de explorar soluciones o ajustes a medida de las tecnologías y sectores industriales, *tailored-made solutions* para sectores específicos y situaciones concretas. En la industria biotecnológica y farmacéutica, se han puesto en práctica

algunas de las más trascendentales excepciones, como la disposición Bolar: en la medida en que se destina a la entrada de medicamentos genéricos sin dilaciones, que atañen a las exigencias de las autoridades regulatorias para la autorización de comercialización cuando expira la patente, permite lograr y realizar usos para obtener el registro sanitario antes de la expiración del término de vigencia de la patente. Las autoridades regulatorias de medicamentos y equipos médicos poseen una responsabilidad capital en el mecanismo. En este terreno se avizoran potenciales reformas, nuevas excepciones, como ocurrió de manera limitada con las *research tools*.

### *Acceso a bienes públicos/comunes en las agendas de políticas públicas de patentes*

El contrapunteo de extremos y los enfoques teóricos drásticos entre dominio público-acceso abierto como opuestos, patentado e interés privado, sin considerar las combinaciones, ha sido recurrente. Redefinir el dominio público en las patentes resulta esencial para que las políticas públicas tributen a los objetivos de los sistemas en un contexto nacional.

### *Democratización de las políticas públicas y de los derechos de propiedad intelectual y sistemas*

Este punto de la agenda refiere a los mecanismos de participación –de su propio tipo– con que cuenta la propiedad intelectual para permitir a terceros interesados,<sup>25</sup> ciudadanos, competidores y usuarios de las tecnologías patentadas desa-

---

25. Un tercero interesado sería una persona distinta de quien se beneficia del derecho y quien entabla relación con la Administración en el trámite de solicitud y concesión del derecho. En el ámbito del argot jurídico, refiere a tercero, el que no se encuentra directamente involucrado en el vínculo jurídico o relación jurídica.



fiar la concesión de una patente con presunción de validez. Si como tendencia discursiva puede carecer de identidad por la recurrida sinonimia que asimila participación con derechos políticos, y por el estilo, democratización con poder político, derechos humanos, etcétera, no es esa asimilación conceptual la que asume el ensayo y el tema presentado. Concretamente, referimos a mecanismos formales para la participación en las decisiones de definir políticas de patentes, y de revisar individualmente cada patente concedida. Dos son los tópicos de democratización: los mecanismos de revisión posconcesionales incluidos en el sistema de patentes y la reapropiación del rol de los actores informales.

Los mecanismos de revisión posconcesionales han sido tratados en las reformas recientes afrontadas por sistemas de patentes en Europa y los Estados Unidos. La introducción de mecanismos de participación para cuestionar una patente concedida y válida ha visualizado herramientas innovadoras y de gobernanza. Con relevancia procedimental y práctica incuestionable, por permitir la participación de terceros en un proceso tradicionalmente cerrado a sus pretensiones, es consabido que el trámite de solicitud, examen y concesión de patentes constituye un prototípico procedimiento administrativo de relaciones jurídicas verticales, que legitiman a terceros y, con ello, perfeccionan el sistema de patentes. Se atiende con estos mecanismos a las características de incertidumbre de la nueva solicitud y las posibilidades desconocidas aún de la patente a la hora de su explotación, el argüido *patent bargaining*, y se permite a terceros corregir un excesivo despliegue de las facultades conferidas al titular de la patente, cuando no está sujeta a exclusiones de patentabilidad, presumibles abusos de derecho o conductas disfuncionales que atenten contra el funcionamiento del sistema.

Un argumento esencial en el reconocimiento de los mecanismos posconcesionales de cuestionamiento de la patente

consiste en la relevancia simbólica del reconocimiento de terceros –actores informales– en el sistema de patentes. En torno a las patentes se orienta un esquema de relaciones verticales cerrado que se entabla entre el solicitante y la Administración de patentes, que transita por los estadios de integridad del *iter* de la patente y alcanza a la relación del titular frente a terceros. No es esa la visión del pacto social, al menos la que debe primar en las actuales coyunturas. Ha sido este un elemento de creciente renovación de su actividad en espacios supranacionales al margen del Derecho de la Comunidad Europea, como ocurre con la regulación europea y con la Oficina Europea de Patentes (EPO).<sup>26</sup> Desde la perspectiva de gobernanza, este tipo de procedimientos promueve la actuación de la comunidad epistémica y la sociedad civil en general en temas de patentes, como ha mostrado su empleo en casos como Myriad Genetics y Stem Cell. El interés público resultará esencial en rebatir patentes sin calidad o patentes que constriñan la disponibilidad del conocimiento.

Los mecanismos explorados *ut supra* ofrecen interesantes avenidas de reformulación del sistema de patentes. Con ellos se diversifican las opciones para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema, al involucrar a los propios terceros (comunidad epistémica y sociedad civil de patentes, competidores en busca de opciones económicas eficientes de transacción de las patentes y en el enfrentamiento de comportamientos abusivos) en la disponibilidad del acceso a la patente.

---

26. La EPO ofrece un modelo de buena administración de patentes supranacional de referencia para el actuar administrativo de estas instancias en América Latina y el Caribe.

## *Esquemas de licenciamiento de derechos*

Los esquemas experimentales en ciertas áreas tecnológicas vienen ganando adeptos y proporcionando soluciones alternativas en el ámbito privado de ejercicio, que contrarrestan determinados comportamientos restrictivos y estratégicos de licenciamiento adoptados por titulares de patentes con efectos anticompetitivos. Es este el caso de los *pools*, estándares de patentes, los denominados *clearinghouse* –centros de coordinación para la utilización de patentes–, o mecanismos que continúan esquemas de sociedades de gestión colectiva típicas en el sector de los derechos de autor y conexos, que promueven poner en común paquetes de patentes necesarios para desarrollar actividades con tecnologías de forma intencionada (Anderman, 2008: 8).

Poseen como ventaja que facilitan esquemas de circulación y acceso a las patentes coordinadas en torno a intereses de varios titulares y usuarios en esquemas que simplifican los costos de transacción y el tiempo en negociaciones que de manera individual –patente a patente– ponen en riesgo la concertación de las trasferencias de tecnologías y elevan los costos por concepto de regalía. Los beneficios en términos de eficiencia económica para la actividad contractual y la transferencia de tecnologías se destacan en estos modelos.

Estos esquemas organizacionales destinados a licenciar y transferir tecnología desafían los comportamientos disfuncionales de los titulares de patentes, como las patentes defensivas, las negativas a licenciar u otros comportamientos restrictivos de licenciamiento por el titular, por ejemplo, *patent trolls*, *patent thickets*. En el caso de los estándares, por caso, se ha mostrado su utilidad y flexibilidad en cuanto a su conformación en tecnologías donde la interoperabilidad entre patentes y la necesidad de un número considerable de estas requiere de una actividad comercial y

de transferencia considerable. Otro elemento consiste en la flexibilidad en su conformación, que permite la confluencia de titulares bajo el mismo propósito y la visibilidad de otros actores diversos.

Podría provenir de ellos una solución a la falta de explotación de patentes en la medida en que permitan la conformación de paquetes tecnológicos que faciliten eficiencia de estas operaciones, incluyendo formulaciones como licencias cruzadas. De igual forma, pueden legitimar a actores con experticia en la negociación de la transferencia, sobre todo en la adquisición de tecnologías, que está declarada como prioridad en el contexto de actualización del modelo económico cubano en sectores tecnológicos. Para las universidades, resulta igualmente crucial en la puesta en explotación de las patentes obtenidas en investigaciones, conocidas las limitaciones actuales en las relaciones con el sector empresarial. La oportunidad que brindan estos modelos se afianza en el contexto de conformación de nuevos sujetos de la actividad económica, por lo cual es inminente alcanzar niveles de experimentación y creatividad organizativa y funcional de estructuras para la actividad de I+D+i.

### **A modo de conclusiones: un enfoque de gobernanza dinámica del sistema de patentes para la adopción de políticas públicas y la legislación de patentes**

Como se mencionó anteriormente, las patentes operan como instrumentos de regulación relevantes en el contexto de políticas públicas. Con incidencia en el diseño y adopción de políticas públicas de salud y acceso a medicamentos, medio ambiente, seguridad alimentaria y patrimonio cultural, han revelado las interacciones e impactan en diversos sectores de la vida social. El sistema de patentes, dadas sus características como sistema multinivel y fragmentado,

ha asumido enfoques de gobernanza para la regulación y funcionamiento coordinado de políticas y entre actores. La elevada armonización a nivel de estándares, reglas y principios de las patentes y los derechos de propiedad intelectual en general, mediante instrumentos internacionales obligatorios, promueve parámetros normativos similares de unos a otros ordenamientos que, sin embargo, deben ser calibrados y adecuados al contexto socioeconómico donde opera cada sistema, sobre lo cual las políticas públicas juegan un rol esencial.

La relevancia del enfoque de gobernanza dinámica de patentes para las agendas de propiedad intelectual y de políticas públicas posee dos consecuencias esenciales. Primero, permite la reapropiación de la función pública de la autoridad que concede las patentes. Segundo, posibilita el quiebre de las relaciones verticales entre la Administración –que concede el derecho de propiedad intelectual– y el solicitante inventor, que termina siendo titular de un derecho monopólico de exclusiva del tipo expuesto *ut supra*. El exorbitante derecho de excluir a terceros, *ius prohibendi*, *ius excludendi alios*, no impide que la comunidad civil de patentes y una comunidad epistémica participen en la regulación, concesión y revisión de una patente. Esta cuestión, desde la aproximación habitual en las relaciones jurídico-administrativas de las oficinas de patentes en todo el mundo, no es la entendida ni promovida. Solo recientemente diversos procesos de reforma profundos en los sistemas de patentes han concebido este tipo de mecanismos.

La participación de la sociedad civil informada ha sido decisiva en las denuncias en tres temas de elevada sensibilidad: patentes sobre genoma humano en los casos Stem Cell y Myriad Genetics, patentabilidad de materia viva y material genético en casos de apropiación indebida, y prácticas anticompetitivas.

Toca en América Latina y el Caribe –dado el limitado margen normativo asumido hasta la fecha– repensar sus políticas públicas de propiedad intelectual como impostergable misión. Las señales y aprendizajes en las actuales crisis, entre pandemias y conciertos económicos, pueden brindar el mejor escenario posible para iniciar reformas y empoderar al ciudadano desde el escrutinio público de la patente.

## Bibliografía

- Anderman, Steven 2008 “The competition law/IP ‘interface’: an introductory note” en Anderman, Steven (ed.) *The Interface between Intellectual Property Rights and Competition Policy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Baylos Corroza, Hermenegildo 2009 (1978) *Tratado de Derecho Industrial. Propiedad Industrial. Propiedad Intelectual. Derecho de la Competencia Económica. Disciplina de la Competencia Desleal* (Madrid: Civitas/Thomson Reuters).
- Beier, Friedrich-Karl 1974 “Resultados de la investigación, derecho de patente e innovación” en *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor* (Madrid: Marcial Pons/Instituto de Derecho Industrial Universidad de Santiago de Compostela) Vol. 1.
- Bently, Lionel y Sherman, Brad 2015 “Limiting Patents” en Hilty, Reto M. y Liu, Kung-Chung (eds.) *Compulsory Licensing. Practical Experiences and Ways Forward* (Berlín/Heidelberg: Springer).
- Bercovitz Rodríguez-Cano, Alberto 1978 *Problemática actual y reforma del Derecho de patentes español* (Madrid: Montecorvo).
- Bercovitz Rodríguez-Cano, Alberto 1999 “Notas sobre las licencias obligatorias de patentes” en *Actas de Derecho Industrial ADI* (Madrid: Marcial Pons/Instituto de Derecho Industrial Universidad de Santiago de Compostela) Vol. 20.
- Burris, Scott; Drahos, Peter y Shearing, Clifford 2005 “Nodal Governance” en *Australian Journal of Legal Philosophy*, Vol. 30.

- Cabanellas de las Cuevas, Guillermo 2004 *Derecho de las patentes de invención* (Buenos Aires: Heliasta).
- Cornish, William; Llewelyn, David y Aplin, Tanya 2013 *Intellectual Property: Patents, Copyrights, Trade Marks and Allied Rights* (Londres: Sweet & Maxwell/Thomson Reuters).
- Correa, Carlos 2000 *Integrating Public Health Concerns into Patent Legislation in Developing Countries* (Ginebra: South Centre).
- Correa, Carlos 2004 “Investment Protection in Bilateral and Free Trade Agreements: Implications for the Granting of Compulsory Licenses” en *Michigan Journal of International Law* (Michigan) Vol. 26 Issue 1.
- Correa, Carlos 2013 “Capítulo II. El régimen internacional de las patentes de invención” en Correa, Carlos; Bergel, Salvador y Kors, Jorge *Régimen legal de las patentes de invención* (Buenos Aires: La Ley).
- Di Cataldo, Vincenzo 2008 “El uso experimental de la invención patentada: ¿uso libre o violación de la patente?” en *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor* (Madrid: Marcial Pons/ Instituto de Derecho Industrial Universidad de Santiago de Compostela) Vol. 28.
- Drahos, Peter 2010 *The Global Governance of Knowledge. Patent Offices and their Clients* (Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press).
- Fernández-Nóvoa, Carlos 1984 *La modernización del derecho de patentes* (Madrid: Montecorvo).
- Frankel, Susy y Lai, Jessica 2015 “Recognised and Appropriate Grounds for Compulsory Licences: Reclaiming Patent Law’s Social Contract” en Hilty, Reto M. y Liu, Kung-Chung (eds.) *Compulsory Licensing. Practical Experiences and Ways Forward* (Berlín/Heidelberg: Springer).
- Gibson, Christopher 2010 “A Look at the Compulsory License in Investment Arbitration: The Case of Indirect Expropriation” en *American University International Law Review* (Washington DC) Vol. 25 N° 3.



- Gómez Segade, José Antonio 2000 *Tecnología y Derecho* (Madrid: Marcial Pons).
- Guellec, Dominique y Van Pottelsberghe de la Potterie, Bruno 2007 *The Economics of the European Patent System. IP Policy for Innovation and Competition* (Oxford: Oxford University Press).
- Guevara Fernández, Ernesto 2017 “Patent governance y sistema de patentes. Presupuestos teóricos de la dimensión institucional de gobernanza” en *Revista La Propiedad Inmaterial* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia) N° 23, enero-junio.
- Haracoglou, Irina 2008 *Competition Law and Patents. A Follow-on Innovation Perspective in the Biopharmaceutical Industry* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Hilty, Reto M. 2012 “Chapter I. Keynote. Doctrinal Clarification” en Hilty, Reto M. y Liu, Kung-Chung (eds.) *The Enforcement of Patents* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law).
- Hilty, Reto M. 2015 “Legal Remedies Against Abuse, Misuse, and Other Forms of Inappropriate Conduct of IP Right Holders” en Hilty, Reto M. y Liu, Kung-Chung (eds.) *Compulsory Licensing. Practical Experiences and Ways Forward* (Berlín/Heidelberg: Springer).
- Kur, Annette 2011 “Limitations and exceptions under the three-step test-how much room to walk the middle ground?” en Kur, Annette (ed.) *Intellectual Property rights in a fair world trade system. Proposals for reform of TRIPS* (Cheltenham/Northampton: Edward Elgar).
- Landes, William M. y Posner, Richard A. 2006 *La estructura económica del derecho de propiedad intelectual e industrial* (Madrid: Fondo Cultural del Notariado).
- Martín Aresti, Pilar 1997 *La licencia contractual de la patente* (Pamplona: Aranzadi).
- Martín Aresti, Pilar 2015 “Capítulo XV. Transferencias, licencias y gravámenes” en Bercovitz Rodríguez-Cano, Alberto (dir.) *La nueva Ley de Patente. Ley 24/2015, de 24 de julio* (Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi).
- Massaguer Fuentes, José 1989 *Los efectos de la patente en el comercio internacional* (Barcelona: Bosch).

- Merges, Robert 2011 *Justifying Intellectual Property* (Cambridge/Londres: Harvard University Press).
- Murray, Kaliyvan Zimmeren, Esther 2011 “Dynamic Patent Governance in Europe and the United States: The Myriad Example” (Marquette Law Scholarly Commons) Faculty Publications, Paper 297.
- OMPI-Organización Mundial de la Propiedad Intelectual 1979 (1883) “Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial”. Disponible en <<https://wipolex.wipo.int/es/text/287557>>.
- Otero Lastres, José Manuel et al. 1987 *Comentarios a la Ley de Patentes* (Barcelona: Praxis).
- Penrose, Edith T. 1974 *La economía del sistema internacional de patentes* (México DF: Siglo XXI).
- Pires de Carvalho, Nuno 2002 *The TRIPS Regime of Patent Rights* (Londres: Kluwer Law).
- Schötz, Gustavo (coord.) 2012 *Patentes y medicinas esenciales. La armonización entre el derecho a la salud y la propiedad intelectual* (Buenos Aires: Heliasta).
- Uribe Piedrahita, Carlos A. y Carbajo Cascón, Fernando 2013 “Regulación ‘ex ante’ y control ‘ex post’: la difícil relación entre propiedad intelectual y derecho de la competencia” en *Actas de Derecho Industrial y Derecho de autor* (Madrid: Marcial Pons/Instituto de Derecho Industrial Universidad de Santiago de Compostela) Vol. 33.
- Van Overwalle, Geertrui 2011 “Policy Levers Tailoring Patent Law to Biotechnology: Comparing U.S. and European Approaches” en *UC Irvine Law Review* (UC Irvine School of Law) Vol. 1 Issue 2, junio.
- Vicent Chuliá, Francisco 1990 *Compendio crítico de Derecho Mercantil. Tomo 2* (Barcelona: Bosch).
- Vidal-Quadras, Miguel 2004 “Análisis de la excepción de uso experimental recogida en el artículo 52,6 de la Ley de patentes” en *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor* (Madrid: Marcial Pons/Instituto de Derecho Industrial Universidad de Santiago de Compostela) Vol. 24.

# El futuro del Estado en una perspectiva de desarrollo inclusivo

Horacio Cao \*

Arturo Laguado Duca \*\*

Maximiliano Rey \*\*\*

## Introducción

Nos proponemos aquí problematizar y analizar las vías posibles para una reconfiguración del rol activo y regulador del Estado, elemento necesario para alcanzar un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina. Consideramos que en el ámbito de lo estatal se juega buena

---

\* Administrador gubernamental, licenciado en Ciencia Política, doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Máster universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Es subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología Política por la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín. Antropólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Sociólogo por la Universidad Cooperativa de Colombia. Actualmente, es profesor titular de Historia Política de América Latina en la Universidad Nacional de La Matanza; de Administración Pública en la Universidad Nacional de José C. Paz y de Teoría de las Políticas Públicas en FLACSO.

\*\*\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín. Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Es profesor titular regular en UNPAZ y profesor adjunto regular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente, se desempeña como director nacional de Mejora de Servicios a la Ciudadanía en la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Argentina).

parte del futuro del proyecto emancipador, como así también que en esta dimensión se presentan los mayores desafíos políticos y conceptuales.

Con este objetivo en mente, y luego de un imprescindible prólogo conceptual, desarrollaremos en *la primera parte* una descripción de las diferentes alternativas de organización estatal que se desplegaron históricamente en el subcontinente. Pasaremos revista así a las distintas condiciones contextuales, las formas estatales y los patrones de gestión pública.

En *la segunda parte*, a su vez, nos detendremos en las características que debería tener el Estado para promover el relanzamiento del proceso inclusivo que dispararon los gobiernos de la ola latinoamericana desplegada en los albores del siglo XXI. En especial, nos interesa anticipar las tensiones que sufriría un proceso gubernamental de tal signo, con el fin de plantear medidas que permitan superar situaciones que podrían limitar la libertad de acción de esos gobiernos.

Intentaremos realizar una síntesis de la experiencia y del pensamiento latinoamericano de principio de siglo, en busca de una suerte de “tipo ideal” estatal. Si bien el resultado final posee resonancias más amplias, el texto toma referencias principalmente del caso argentino.

Para finalizar esta corta introducción, queremos hacer constar que desde hace casi una década los autores vienen desarrollando trabajos que analizan el rol estatal en las diferentes etapas históricas.<sup>1</sup> El texto que a continuación se presenta constituye un jalón más en este sentido.

---

1. Ver, por ejemplo, Cao et al. (2016); Cao (2011); Blutman y Cao (2019); Laguado Duca (2011a; 2011b), Rey (2012; 2014), entre otros.

## Acerca de lo estatal

Dada la polisemia de muchos de los conceptos que utilizaremos en el texto, consideramos necesario presentar una serie de definiciones operativas, desarrolladas con el único objetivo de ubicar al lector en nuestra perspectiva.

La primera de ellas caracteriza como capitalista al período latinoamericano bajo estudio (último siglo y medio), pero diferencia etapas bajo el criterio de que cada una tuvo un *contexto general (1)* distinto a partir de un entorno en donde lo político, lo económico, lo social y lo cultural adoptaron un modo específico.

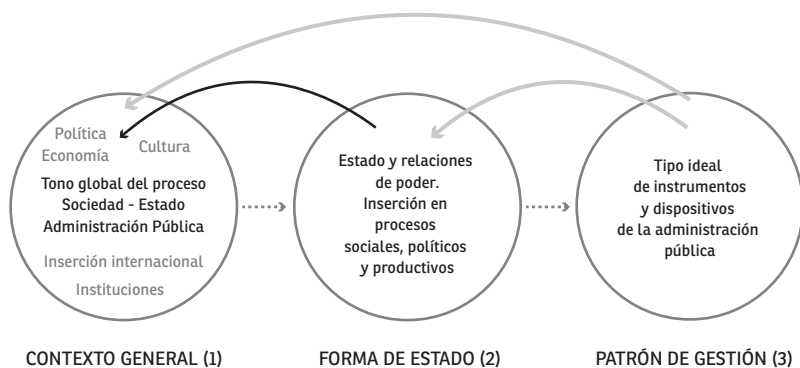
El concepto mencionado –que guarda parentesco con lo que la escuela de la regulación denominó “regímenes de acumulación”– resulta particularmente útil, no solo por el marco global que establece, sino porque se encuentra asociado a una forma particular de gobernanza, esto es, al tono particular que adquirió en cada una de esas etapas, las interacciones y el balance de fuerzas entre el Estado y la sociedad.

A este respecto, vale aclarar que más allá del rol preponderante que ocupa la autonomía estatal en nuestro análisis, existen fuerzas tendientes a cerrar las brechas que pudiera haber entre ambos: “Antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública” (Vilas, 2004: 25). Estos cambios alcanzan:

- La *forma del Estado (2)*, es decir, el modo en que el mismo juega en las relaciones de poder que se dan en la sociedad, e incluye su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos.
- El *patrón de gestión (3)*, que remite a los valores, instrumentos, dispositivos y estructura que caracterizan a cada tipo ideal de administración pública.

Los elementos descriptos se presentan, de forma gráfica, en la Figura N° 1.

FIGURA N° 1. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE NUESTRO ABORDAJE ESTATAL



Fuente: elaboración propia.

Analicemos ahora el tema desde una perspectiva dinámica. Las transformaciones en el ámbito del *contexto general* tienden a generar reacomodamientos en el Estado: los cambios –políticos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos– presionan sobre la estructura jurídica, institucional y organizacional del Estado, la cual se va amoldando a través de reformas paulatinas o abruptas (en el sentido que indican las flechas con líneas de puntos en la Figura N° 1). Sin embargo, como ambas esferas –política y administrativa– poseen cierto rango de autonomía, suelen existir desajustes y asincronías en el vínculo entre la sociedad y el Estado en sus dos dimensiones de *forma de Estado* y *patrón de gestión*.

Estas discontinuidades resultan relevantes, por ejemplo, para analizar la secuencia de la reforma neoliberal argentina: la dictadura cívico-militar reformuló –terrorismo estatal mediante– la ecuación social y política que se había construido

alrededor del sistema de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La nueva matriz política, económica y social cimentada durante los años de plomo (1976-1983) terminó de reflejarse en la morfología del Estado –como administración pública– con un retardo de más de un lustro, a partir de las reformas realizadas durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995). La transformación estatal sería una consecuencia lógica del camino abierto por la dictadura.

Igualmente importante es remarcar la posibilidad de que variaciones en el Estado o en la administración pública puedan redireccionar los procesos de cambio social. Una parte significativa de la producción conceptual latinoamericana subraya ese poder estatal como factor transformador.

Analizada de forma esquemática, resulta posible diferenciar la reforma del Estado a partir de la activación de fuerzas políticas (flecha negra en la Figura N° 1), que fue la estrategia del primer gobierno peronista, de la propuesta de tipo más tecnocrática promovida desde el ideario desarrollista (flechas grises en la Figura N° 1).

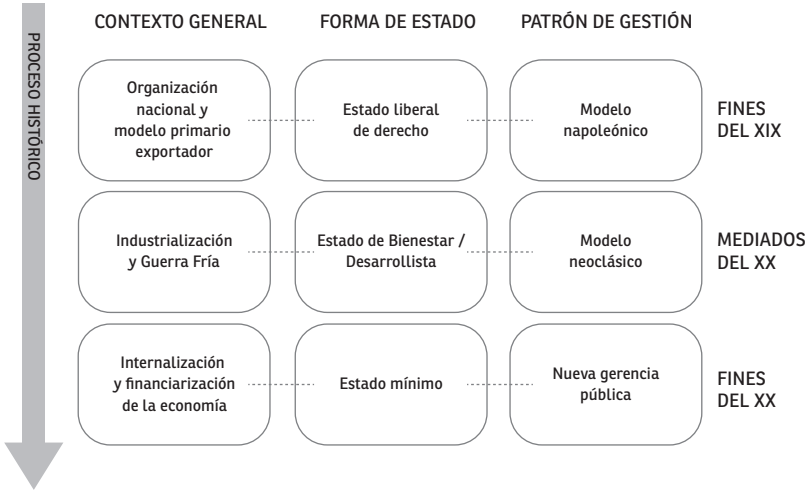
## **Primera parte: planteo del problema**

### *Síntesis del modelo estatal en los últimos años de historia argentina*

El lugar del Estado y los modelos de gestión pública han presentado importantes variaciones a lo largo de la historia, siguiendo una trayectoria que, si bien posee resonancias universales, adquirió en el subcontinente notas específicas. Una presentación esquemática de las diferentes etapas –que trataremos sucintamente desde aquí hasta el final de este apartado– puede observarse en la Figura N° 2.

FIGURA Nº 2. CONTEXTO GENERAL, FORMA DE ESTADO Y PATRÓN DE GESTIÓN

Argentina, desde 1880 hasta mediados de 1970



Fuente: elaboración propia.

### *De la organización nacional al desarrollismo*

Terminada la gesta por la independencia (1809-1824), la Sudamérica emancipada de España vivió una etapa de desorden y guerras intestinas que ocuparon buena parte del siglo XIX. En las últimas décadas de la centuria, factores internos e internacionales permitieron que las diferentes naciones consolidaran su organización estatal sobre la base de economías primario-exportadoras.

Como parte de este esquema, las políticas estatales se dirigieron a organizar el modelo primario-exportador, a llevar adelante un aparato institucional que permitiera el desarrollo de relaciones mercantiles y garantizara la reproducción del orden social. De esta forma, realizaron diversas acciones que facilitaron la expansión de una economía capi-



talista: creación –es decir, disciplinamiento– de una mano de obra útil para esta nueva fase de acumulación, ampliación de infraestructura de comunicación, reorganización jurídico-legal (demolición de la organización estamental, mercantilización de la propiedad privada, fin de aduanas internas), entre otras.

En suma, en el período se combinó la represión –Estado gendarme– con la institucionalización de nuevas formas de regulación de lo político, lo económico y lo social, es decir, un Estado instituyente.

En lo que hace al *patrón de gestión*, y tomando como ejemplo a Europa y los Estados Unidos, se reestructuraron las administraciones públicas en función del modelo napoleónico, basado en una estructura jerárquica piramidal con una clara línea de subordinación que alcanzó todas las oficinas estatales (Mayntz, 1985: 34).

Años más tarde, Max Weber (1964) fue el encargado de conceptualizar en un conjunto sistemático el orden funcional de la administración pública –el paradigma burocrático–, que se distingue por asignar al funcionamiento estatal un carácter neutral y sujeto a normas. Por esa época, con puntos de contacto y tensión con la tradición europea, también daba sus primeros pasos la tradición norteamericana en el tema; ella tendrá una importante influencia en la impronta estatal latinoamericana, con un matiz más pragmático y una mayor tendencia a utilizar herramientas organizacionales de la gran empresa.<sup>2</sup>

La imposición del modelo napoleónico en América Latina no fue completa, pues no erradicó las prácticas de gestión que provenían de la época de la colonia. Zabłudovsky (1984) advierte que las administraciones públicas latinoamericanas

---

2. Los trabajos de Wilson (1980) suelen tomarse como el momento inicial de esta tradición.

se caracterizan por una notoria contradicción entre la obsesiva puntiliosidad burocrática y un funcionamiento penetrado por los poderes reales e intoxicado por la amistad, el soborno o la filiación política.

A partir de la crisis de la década del treinta, sucesivas administraciones latinoamericanas pensaron el Estado desde una nueva perspectiva y le asignaron un lugar central en la tarea de conducir la economía y la sociedad.

De las diferentes fases que cubrió este intervencionismo estatal, nos interesa destacar el modelo desarrollista, que tuvo auge en la inmediata post-Segunda Guerra Mundial.<sup>3</sup> A su amparo se consolidó en los países más avanzados de América Latina un proceso de ISI, en el marco del cual se asignaban a la intervención estatal los siguientes roles estratégicos (Castellani, 2007):

- Garantizar la normalización de las relaciones capitalistas (por ejemplo, construir marcos regulatorios de los vínculos contractuales).
- Promover sistemas de incentivos para orientar las tendencias principales de la macroeconomía.
- Poner en marcha políticas sociales, culturales, sectoriales o empresariales, de promoción.
- Producir bienes y servicios para superar estrangulamientos productivos.

---

3. El proceso industrializador comenzó en América Latina –especialmente en el Cono Sur– a partir de la desorganización del comercio internacional que trajo aparejada la Primera Guerra Mundial (1914-1918), pero recién en los años inmediatamente posteriores, durante la Segunda Guerra Mundial, casi toda la región –con excepción de los países más agrarios, como los de Centroamérica– se lanzó enfáticamente a la ISI. Principalmente en Brasil, Argentina y México, comenzó la industrialización de la mano de los gobiernos nacional-populares, pero será con los gobiernos desarrollistas cuando se establecerá una sólida *conexión teórica* entre industrialización y configuración de la administración pública o, si se prefiere, superación de la primera fase de industrialización y modelo de gobernanza estadocéntrico.

Con respecto al *patrón de gestión*, la importancia que había adquirido el Estado obligó a realizar una serie de reacomodamientos, en los cuales se destaca particularmente la impronta que dejó la escuela neoclásica de la administración. Tomando como modelo sus estudios, se difundieron manuales de procedimientos, se propuso la estructuración de poderosas oficinas de organización y métodos (que diseñaban cargos y estructuras), se racionalizaron flujos y se instituyeron carreras administrativas basadas en la capacitación y la antigüedad, entre otros cambios sustanciales.

No menos importante fue asumir que al modelo burocrático weberiano le faltaba incorporar el contexto: los actores sociales y el ciudadano. Consistió en un paso obvio –el Estado, lanzado a transformar la sociedad, no podía ensimismarse tras lo procedimental– que derivó en diferentes herramientas y dispositivos dirigidos a incorporar los actores económicos, políticos y sociales en el mapa estatal. Este giro resultó clave para las estrategias nacional-populares y todavía hoy forma parte del núcleo duro de sus posturas.

### *El ajuste estructural*

Desde mediados de la década del setenta comenzó a construirse un nuevo *contexto general* en el Occidente capitalista.

En el caso sudamericano, confluyeron factores de orden global –crisis del petróleo y etapa de la Guerra Fría, durante la cual se promovió la ola de golpes de Estado– con procesos internos, caracterizados por una fuerte activación política paralela a varios signos de agotamiento del patrón ISI.

En esa época surgió un proceso conocido como “ajuste estructural”, que se desplegó definitivamente durante los años noventa. El grado de profundidad con que se siguió este paradigma en América Latina, al decir de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo.

La enorme ascendencia de ese discurso –cuya implementación se desarrolló no solo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada al poder de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a la idea de reducir el Estado (APRA peruano, nacionalismo revolucionario boliviano, socialismo chileno, justicialismo argentino)– abrevó en el progresivo desmonte del Estado benefactor y en el creciente desprestigio del modelo soviético, que terminaría con su *debacle*.

En este contexto, se construyó una imagen negativa de lo estatal: se afirmó que su intervención, independientemente de las intenciones originales de los idearios socialistas, populistas y desarrollistas que lo promovían, siempre terminaba (de)generando en acciones de carácter prebendario, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico.

La síntesis más recorrida de las recomendaciones de ajuste estructural fue el decálogo conocido como Consenso de Washington (Williamson, 1990) que, a grandes rasgos, dejaba de lado las políticas intervencionistas que habían primado en el Occidente capitalista desde la crisis del treinta.

Sin embargo, en los hechos, la reducción de la intervención estatal se focalizó en el ámbito productivo, fundamentalmente a partir de la privatización de las empresas públicas, y en los procesos de desregulación económica.

Los niveles de gasto social se mantuvieron –o inclusive se incrementaron, como forma de contrarrestar los perniciosos efectos sobre la distribución del ingreso y la desocupación que generaba el ajuste– y se dio también una financiarización del gasto público, organizada fundamentalmente a partir de los procesos de endeudamiento estatal.

Los supuestos más generales del abordaje neoliberal fueron planteados por Francis Fukuyama, con su provocadora conceptualización del “fin de la historia”. En ella se postulaba la democracia liberal como una aspiración compartida universalmente y la economía de mercado como el orden económico

legitimado en todo el mundo. Esto implicaba el triunfo absoluto de la idea de un “Estado débil [...] un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados [...] tanto en la esfera de la economía como de la política”.

De estos supuestos se deducían tópicos relativos a un Estado que debía ser mínimo y, por lo tanto, promover la ampliación de las áreas sujetas a un funcionamiento mercantil, lo que conllevaba, entre otras cuestiones, políticas de desmonte de marcos regulatorios y privatización de las empresas públicas (Fukuyama, 1989: 15-17).

En el contexto de la expansión de la revolución neoliberal, Christopher Hood reunió una serie de conceptos que permitirían construir un patrón de gestión consistente con la idea de Estado mínimo (Aguilar Villanueva, 2006), el cual fue denominado “nueva gerencia pública” (NGP). Por esa misma época, Barzelay (1992) hizo explícita la idea de que estas perspectivas se proponían reemplazar el paradigma weberiano, universalmente aceptado.

Dentro de las múltiples variantes de la NGP, en América Latina tuvo preeminencia la perspectiva *gerencialista* que, utilizando instrumentos de gestión tomados del sector privado, propuso un mayor poder para los funcionarios con cargo equivalente a los de una línea media de la gran empresa multinacional.

En términos conceptuales, propugnó la clientelización de los ciudadanos al postular la eficiencia como el valor rector de la actividad organizacional. En términos instrumentales, buscaba generar incentivos a la productividad –por ejemplo, tercerización, flexibilidad de los contratos– de la mano del *gerente* portador de una cultura empresarial.

Si el modelo weberiano pensaba en funcionarios constreñidos por el control normativo, aislando al Estado de la sociedad para que actuara como supremo racionalizador –al tiempo que, durante la ISI, se concibió a los funcionarios como los encargados de aplicar en la sociedad el programa

modernizador–, con la NGP se invirtieron los conceptos: de la mano del gerente ingresaron al Estado intereses privados capaces de disciplinar tanto al burócrata público como a los funcionarios políticos (Dreyfus, 2012: Cap. III).

### *La transición sociocéntrica*

La perspectiva que aquí denominaremos “sociocéntrica” consistió en una importante tendencia de época,<sup>4</sup> con aportes de pensadores de diversas partes del mundo que coincidían en realzar el protagonismo de la sociedad civil frente el Estado. Pero fue de la mano de Anthony Giddens que alcanzó su mayor desarrollo en la formulación de la llamada “tercera vía”. El Banco Mundial, bajo la vicepresidencia de Joseph Stiglitz, la adoptó parcialmente.

En el primer capítulo de *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Giddens afirma que el “socialismo y el comunismo han muerto” y entierra, junto a ellos, a la intervención estatal, que “crea tantos problemas como resuelve”. Con este desplazamiento conceptual, la tercera vía convocaba a los partidos de centroizquierda –y en particular a la socialdemocracia– a dejar de lado el paradigma bienestarista tal como se lo había formulado tradicionalmente, ya que el modelo del Estado benefactor resultaba imposible de mantener bajo las condiciones de la globalización (Giddens, 1999: 11).

Las ideas de *La tercera vía* permearon a todos los partidos socialistas de Europa y dieron sustento teórico a una socialdemocracia que aceptó mutar ideas y valores centenarios a cambio de recuperar el poder electoral. En el corto plazo, este giro obtuvo un éxito rotundo: entre 1997 y 1998 se

---

4. En ella se encontraron autores de muy diferentes posiciones políticas como Max-Neef (1986), De Soto (1986), Berger y Neuhaus (1996), entre muchos otros.

sucedieron triunfos electorales socialdemócratas en Francia, Inglaterra y Alemania.

El giro también tuvo amplia repercusión en América Latina: importantes dirigentes e intelectuales –Fernando Henrique Cardoso (presidente de Brasil), Ricardo Lagos (presidente de Chile), Julio María Sanguinetti (presidente de Uruguay), Carlos Álvarez (vicepresidente de Argentina),<sup>5</sup> Jorge Castañeda (canciller de México), entre otros– expresaron su afinidad con la tercera vía en momentos claves de sus carreras políticas.

Paralelamente, importantes sectores de la izquierda latinoamericana, derrotada electoral e ideológicamente –y en no pocas ocasiones, castigada por la represión formal e informal–, encontró en el discurso sociocéntrico una buena excusa para refugiarse en el trabajo *micro* con las comunidades, toda vez que la ansiada “toma del poder” se constituía en un horizonte demasiado lejano. Los llamados “nuevos movimientos sociales” conformaron un ejemplo de este cambio de estrategia.

La otra vertiente del paradigma sociocéntrico provino de un actor inesperado: el Banco Mundial, lo que implicó un importante giro para una institución que hasta fines de los años ochenta había sido uno de los adalides del Estado mínimo. El prólogo del anuario 1997 da cuenta de este cambio: “La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social” (Banco Mundial, 1997: III).

No es posible deslindar el nuevo posicionamiento del Banco Mundial de la presencia en la institución del luego premio Nobel (2001) Joseph Stiglitz como primer vicepresidente y economista jefe (1997-2000), ni de la evaluación de la expe-

---

5. En diferentes oportunidades, el presidente argentino Fernando de la Rúa (1999-2001) también expresó su acuerdo con estas ideas.

riencia del Estado mínimo en todo el mundo y particularmente en América Latina:

Es ya un lugar común para los científicos sociales considerar que la llamada a la reconstrucción del Estado que hace el Banco Mundial después de haber trabajado por su desmantelamiento es resultado de la crisis de gobernabilidad democrática que afectaba a la región desde mediados de la década (Oszlak, 1999).

Esta reversión no significó la vuelta atrás de las políticas liminares del ajuste estructural –equilibrio fiscal, centralidad de los dispositivos de privatización, desregulación y descentralización–, pero agregó otros objetivos ligados al fortalecimiento de instituciones claves, al fomento de la participación ciudadana, y a la idea de conformar órganos técnicos público-privados y de impulsar el pensamiento estratégico.

### **La ola latinoamericana y el modelo estatal nacional-popular**

La generalización del ajuste estructural en América Latina a lo largo de la década del noventa –y la incapacidad de las políticas de tono sociocéntrico para mitigar sus efectos– culminó con una extendida ola de turbulencias políticas y sociales.

La superación de la crisis, que insumió los primeros años del naciente milenio, tomó caminos diferentes según el país: en algunos casos, se produjeron reformas menores al patrón neoliberal (Chile, Perú); en otros, este modelo se profundizó al asumir perfiles más autoritarios (Colombia, México), y en otros, existieron cambios significativos en una línea nacional-popular (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay).

En este último grupo de países, el esquema económico se basó en un relanzamiento productivo que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal e inversión social, cuidando, a



diferencia del desarrollismo clásico, los equilibrios fiscales y del comercio exterior.

En esta tarea se designó al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico (hidrocarburos, minería, soja, etc.).<sup>6</sup> Con estos recursos, el Estado apuntaló tanto el rol de pequeños y medianos empresarios como el de actores de la economía popular –cooperativas, gestión agrícola comunitaria, empresas autogestionadas, organizaciones sociales y políticas devenidas en productoras–, en línea con consolidar el mercado interno.

En algunos casos, los gobiernos nacional-populares también buscaron alianzas con las grandes empresas nacionales y hasta transnacionales de base regional, pero en este renglón, las políticas y sus resultados fueron menos nítidos.

Así, el Estado retomó su papel de agente activo en la inversión, aunque debe señalarse que existieron estrategias diferenciadas respecto a la propiedad de las empresas. En algunos países (por ejemplo, Venezuela) hubo gran cantidad de estatizaciones, mientras que en otros (Uruguay, Argentina) se buscó más bien formar alguna asociación con el sector privado, o se adelantaron políticas para evitar la captura de las oficinas estales dirigidas a su control y regulación.

En todo caso, se registró un incremento sustancial de la intervención económica –regulación de mercados, acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles, protección externa arancelaria y paraarancelaria, negociaciones constantes hacia el interior de diferentes cadenas de valor, etc.–, siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización.

---

6. Ciertamente, existen voces críticas que, como mínimo, merecen tenerse presentes. Las mismas apuntan a que la utilización de los recursos naturales se hizo bajo una lógica extractiva poco virtuosa en términos de la defensa de los intereses populares. Ver, por ejemplo, Svampa y Viale (2015) y Seoane et al. (2013).

Combinada con esta nueva mirada económica, surgieron esfuerzos universalistas que reinstalaron la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social. De esta forma, a partir de diferentes políticas públicas, se recuperó el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de bienestar, con una lógica que trascendió una visión economicista de los bienes sociales para tornarse en un instrumento de legitimación política.

En cuanto a la gestión estatal, el giro nacional-popular implicó un retorno a varios conceptos que la mirada gerencialista había dejado atrás. El más importante de ellos fue la vuelta hacia el Estado como elemento básico del ordenamiento social, en contraposición a la visión gerencialista que lo considera un oferente de los bienes y servicios que, por alguna razón, no puedan ser producidos por el sector privado. Un autor ligado a la nueva gestión pública lo expresó con claridad: la “única tarea [de la administración pública] es la de proporcionar los servicios a los que los ciudadanos tienen derecho [... por oposición a] la administración pública clásica que más bien se ve como administración del orden” (Schröder, 2001: 8 y 24).

Otro cambio de perspectiva consistió en la idea de potenciar el poder de la administración pública mientras se afianzaba su subordinación a la dirección estratégica. Si el modelo gerencialista busca evitar que actores del ámbito político se interpongan en la libre actividad mercantil, la visión nacional-popular persigue la recuperación de la dirección estatal por parte de la conducción política.

Un tercer elemento radicó en la redención de los sistemas sujetos a normas, en contraposición a las miradas gerencialistas que conjugan su objetivo de limitar la esfera política con la idea de otorgar poder a los gerentes portadores de un saber técnico no contaminado por intereses espurios. En esta perspectiva, no solo se trata de ganar eficiencia, sino también de impedir que la estructura administrativa concentre poder

y amenace el libre desarrollo de los mercados, ya que, en la lógica neoliberal, “toda burocracia es ontológicamente socialista” (Vargas Llosa, 1994: 15).

La visión nacional-popular es diametralmente opuesta a este discurso: si lo que se pretende es desplegar un sistema que promueva que los funcionarios actúen para el interés público, difícilmente pueda inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado, en donde la búsqueda de ganancia opaca al resto de los valores.

La reacción nacional-popular contra la NGP se justifica aún más si se considera que en América Latina solo se tomaron las apariencias formales de la dominación racional-legal, pues en ausencia de los elementos socioeconómicos y políticos necesarios, lo que se desarrolló fueron mayormente sistemas mixtos, cercanos a lo que Weber llamó burocracias patrimoniales.

Sin un núcleo potente, basado en la noción de carrera administrativa y en una cultura burocrática que garantice el Estado de derecho y el universalismo abstracto, las ideas gerenciales, justamente, acentúan el riesgo de formas patrimonialistas. En otras palabras, no es el control de resultados, sino los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático –por ejemplo, el sometimiento a reglas precisas– lo que aparece como más funcional en la realidad latinoamericana.<sup>7</sup>

Más allá de esta defensa de lo burocrático, se construyeron caminos para superar las críticas –certeras– sobre su carácter formalista y su tendencia al inmovilismo. En tal sentido, si bien se preservó la legalidad weberiana del expediente, se la combinó con la apelación a la acción expeditiva y a la vocación de servicio: detrás de todo trámite existen ciudadanos a los cuales

---

7. Prats i Catalá (1998) desarrolla prolijamente las diferentes críticas que se han realizado a la posición gerencialista y el rol imprescindible de un aparato burocrático regido por procedimientos en América Latina.

el Estado debe dar respuesta con “funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística” (MDS, 2010: 84).

En suma, se buscó armonizar la continuidad de un marco general weberiano con un tono cercano a lo que Mintzberg denomina “misional”, que consiste en que una ideología permea la conducta de los miembros de una organización y de esa forma guía su funcionamiento. De esta manera, el modelo misional se caracteriza por desplegarse alrededor de

una misión [que] domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo con los intereses de esta (Mintzberg, 1995: 431).

## Segunda parte: el Estado del futuro

### *El escenario mundial posible*<sup>8</sup>

*Una regla básica de la historia es que lo que en retrospectiva parece inevitable no lo era en absoluto en la época. Hoy en día, la situación no es distinta.*

*¿Hemos salido ya de la crisis económica global o lo peor está por llegar?*

Yuval Noah Harari

Independientemente de las incógnitas que depara el futuro, consideramos que la ola latinoamericana ha dejado sentadas las bases para una organización social, política y económica alternativa a la que impone el establishment en los países del

---

8. En esta sección se toman elementos de la investigación desarrollada en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA) UBACYT 2018/2021 # 20020170100184BA.

subcontinente. Sin proponer volver al pasado, consideramos que el camino más directo hacia la emancipación transcurre alrededor de la herencia que han dejado las presidencias de Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor y Cristina Kirchner, entre otros.

Como parte de esa herencia, aparece con claridad la posibilidad de un desarrollo alternativo al que plantean –en su discurso, como única posibilidad– las fuerzas ideológicas, financieras y políticas que son hegemónicas a nivel mundial. En tal sentido, postulamos que en la estela dejada por los gobiernos citados, es posible diseñar una organización estatal que facilite la “modernización social” e “integración regional”, y sea, a la vez, una herramienta para contrarrestar la “concentración del poder por parte de los grupos dominantes y de las elites políticas, económicas y mediáticas”.<sup>9</sup>

Esta organización estatal será parte de un movimiento social y político que actuará en un escenario caracterizado por:<sup>10</sup>

- Mantenimiento de las pautas generales de orden universal de la hegemonía capitalista, salvo que la crisis de 2008 abra la puerta a un nuevo momento en el proceso de acumulación a nivel mundial.
- Fractura en el bloque hegemónico mundial (Estados Unidos/Unión Europea) por las posiciones proteccionistas de la administración Trump con importantes consecuencias para el mundo en desarrollo.
- Consolidación de la posición de China, India y Rusia –entre otros– como potencias que limitan la unilateralidad de los Estados Unidos.

---

9. Entrecorrido, en bases del concurso CLACSO.

10. Repetimos que no pueden darse seguridades en cuanto al decurso que seguirá la historia universal. La que pasamos a describir es un ejercicio propio, desarrollado a partir de escenarios prospectivos realizados por CEPLAN (2015), CEPAL (2016) y BID (2016), entre otros.

- Presencia en países latinoamericanos –al menos Brasil, México, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Argentina y Venezuela– de fuerzas políticas potentes que marcan un grado de contradicción importante con los factores de poder hegemónicos a nivel mundial.
- Existencia de continuidad institucional, al menos en lo que refiere a procedimientos y resultados del nivel electoral, lo que incluye la participación de fuerzas nacional-populares cuyo eventual triunfo sería reconocido como un evento legítimo.
- Enormes dificultades de gobernanza para estas fuerzas en caso de victoria electoral: en tales casos, el gobierno deberá lidiar con situaciones en donde los principales resortes de poder económico y financiero se encuentran en manos hostiles, que no dudan en utilizar métodos agresivos e inmorales para sostener sus privilegios, en el marco de una configuración institucional que presenta pocas herramientas para ponerles límites.

Se trata de un horizonte agonístico<sup>11</sup> disputado por fuerzas políticas con claras diferencias programáticas que, en su puja, generan escenarios y políticas públicas novedosas. Si

---

11. Tomando como base a Chantal Mouffe (2007; Ramos et al., 2014), es posible hablar de tres escenarios diferenciados: antagónico –de puja entre actores incompatibles–, agónico –de disputa en el marco institucional– y uniforme –en donde solo intervienen actores afines–. La diferencia entre agonismo y antagonismo, como modelos típicos-ideales de disenso político, es la siguiente: “El disenso se puede dar mediante el antagonismo amigo-enemigo, cuando se trata al oponente como enemigo –en el extremo llevaría a una guerra civil– o a través de lo que llamo agonismo: un adversario reconoce la legitimidad del oponente y el conflicto se conduce a través de las instituciones. Es una lucha por la hegemonía”. Igualmente, resulta necesario recordar que según la misma autora el antagonismo es irradicable y el agonismo es una forma de su sublimación. “El antagonismo está allá, pero está ‘puesto en escena’ de manera tal que los oponentes no se van a tratar como enemigos sino como adversarios” (Ramos et al., 2014).

esto es así, implicaría el renacimiento de lo político como arena para la confrontación de proyectos de sociedad disímiles, superando el monótono consenso neoliberal que se impuso a partir de la caída del campo socialista. Consiste en hacer de la necesidad una virtud, pues la alternativa a la propuesta nacional-popular conforma un escenario “uniforme” con una hegemonía neoliberal consolidada, al menos en el corto plazo.

En resumen, estamos viendo para la próxima década un escenario que a nivel local y global no produce cambios de profundidad. En lo que nos incumbe, ni la nueva derecha logra desmontar la ola latinoamericana, ni cambia el contexto global hostil que haga posible la apertura de ventanas de oportunidad para desarrollar un programa revolucionario poscapitalista.

Por lo tanto, es posible anticipar un escenario volátil con elevados niveles de imprevisibilidad en donde la conducción nacional-popular requerirá de altas dosis de flexibilidad y una extrema astucia para no extraviar el proyecto estratégico en un marco de turbulencias y mutaciones constantes.

## **Las estrategias nacional-populares**

### *Opciones en pugna y estrategia hacia la sociedad*

Si el escenario mundial, así como el regional, se despliegan bajo las pautas que venimos describiendo, consideramos que la disputa ideológica a desarrollarse en los próximos años girará alrededor de las tres formaciones estatales descritas. Claro está, existirán algunos reajustes, pero estimamos que no cambiarán sus características principales (ver Figura N° 3).

FIGURA Nº 3. PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE LAS IDEOLOGÍAS EN PUGNA



Fuente: elaboración propia.

Según nuestros análisis, hacia el futuro se mantendrá la tensión entre estas tres tendencias: la que apela a las elites (mercadocéntrica) enfrentada a otra que interpela a la cultura popular (estadocéntrica) y, en un lugar intermedio, la posición sociocéntrica, que promulga una ampliación del espacio de las iniciativas comunitaristas financiadas por el Estado, organismos internacionales y ONG.

En lo que hace al Estado, la perspectiva neoliberal se ha actualizado al plantear un Estado *plataforma*, el cual, apalancado en el desarrollo de algoritmos y la capacidad de procesamiento de grandes volúmenes, potenciaría su objetivo estratégico de promover el éxito de individuos emprendedores. Más o menos implícito queda un fortalecimiento de las políticas de seguridad y resguardo de la propiedad, ya presentes en las ideas de Estado mínimo. Resulta indudable que este Estado tiene posibilidades de continuar su desarrollo y profundizarse, aunque en continua tensión con las fuerzas nacional-populares.



Con respecto a la perspectiva sociocéntrica, postulamos su incapacidad fáctica para lidiar con las contradicciones sociales propias de nuestros países: es imposible recorrer un camino intermedio, pues a corto plazo, esas posiciones ideológico-políticas tienden a oscilar entre los otros dos modelos mencionados (y son más proclives, sin embargo, a cobijarse bajo el recetario mercadocéntrico, como por ejemplo los casos de la Alianza en Argentina o la presidencia de Alejandro Toledo en Perú).

Pero lo que nos interesa describir aquí es el escenario y las probabilidades para el Estado en el marco de una conducción política nacional-popular. Consideramos que sus posibilidades no se construyen en un análisis de gabinete, sino que –al menos en su parte más relevante– se juegan en el escenario agonístico que mencionamos en la sección anterior.

Excede los límites de este trabajo analizar las directrices políticas capaces de facilitar el éxito en un escenario que, por lo que ya adelantamos, se presentará como sumamente complejo. Por otro lado, estos ejercicios se han mostrado cuanto más puntillosos, más inútiles, pues la realidad siempre exhibe facetas imposibles de prever.

Más allá de lo dicho, y remarcando una vez más las limitaciones que poseen los ejercicios prospectivos, adelantaremos algunos elementos del escenario en disputa.

En primer lugar, no existen razones para suponer cambios de fondo en las situaciones que ya se vivieron en las décadas anteriores; es más, solo puede esperarse un enfrentamiento más potente que el desarrollado en el pasado. Recordemos, en este sentido, que el establishment presentó una oposición virulenta, que en ocasiones tuvo tintes golpistas, para debilitar a los gobiernos nacional-populares. En el futuro es de imaginarse una lucha sin cuartel desde el inicio, y a esta pelea se sumará una hostilidad manifiesta de los Estados Unidos, que ya demostró no haber tenido mayores reparos en exhibir su irritación con los intentos latinoamericanos de desprenderse de su tutela.

En la base de esta animadversión se encuentran las históricas pujas por capturar parte de la renta de los sistemas primario-exportadores (soja, minería, petróleo, etc.). Estos recursos constituyen el combustible que alimenta tanto los programas estatales de desarrollo como los de inclusión social, y sin ellos sería imposible implementar programas alternativos al de los actores hegemónicos.

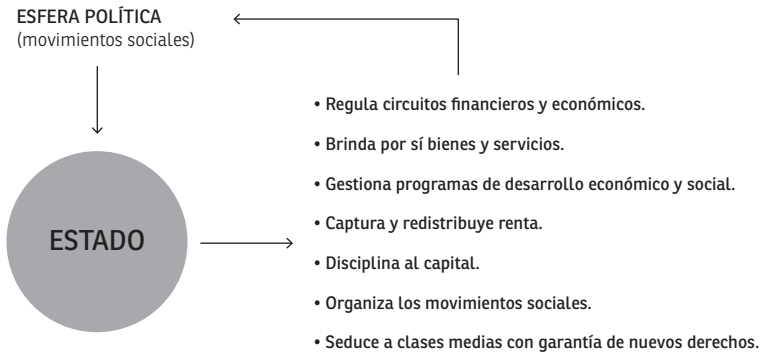
En el escenario político latinoamericano, el único actor capaz de esta operación ha sido el Estado, lo que hará que la disputa en torno a él se mantenga en la mira. Esto es parte de una tradición instrumental de los procesos emancipadores latinoamericanos, que “juegan” a la estatalidad como principal dispositivo capaz de concentrar el poder necesario para disciplinar al capital.

La tradición populista latinoamericana, además, ha utilizado al Estado para erigir, organizar y empoderar actores sindicales y de otras organizaciones populares. Esta forma de construcción, asimismo, facilita la coordinación, la articulación intersectorial y la conducción de algunos actores sociales por parte del liderazgo político.

Sin embargo, también debe notarse que esta forma de construcción suele generar tensiones entre los fines particularistas de los movimientos sociales y los fines universalistas que pretende encarnar el Estado. En varias experiencias recientes los gobiernos nacional-populares debieron lidiar con estas tensiones, y llevaron al máximo su capacidad de negociación y de capacidad de llegar a acuerdos.

Las tareas estatales descriptas –captura de excedente y su aplicación en forma de configurar actores sociales– se suman a las ya comentadas anteriormente, relativas a la capacidad regulatoria del Estado de la vida económica, el deber de ofrecer bienes y servicios públicos, y la misión de promover el desarrollo económico y social. Una presentación estilizada de lo que se viene describiendo se presenta en la Figura N° 4.

FIGURA Nº 4. TAREAS DEL ESTADO POPULISTA



Fuente: elaboración propia.

De cara al futuro, sostenemos que si bien es posible que existan nuevos elementos en la agenda –por ejemplo, alguna política pública dirigida a democratizar el poder judicial– o que algunos temas se traten bajo otras estrategias –por caso, los medios de comunicación–, no es de esperarse que haya cambios de fondo en las políticas públicas que se proponga desplegar un eventual gobierno populista. Más aún, gobiernos de esta tendencia deberán hacer enormes esfuerzos para mantener el decisionismo de la etapa anterior, ya que sus contendientes han polarizado su discurso, lo que incrementa el riesgo de que su período de gobierno se caracterice por situaciones de empate catastrófico.

En este caso, consideramos definitoria la capacidad para sostener/construir la alianza de clases para superar tensiones internas que son constitutivas del modelo, de forma tal que ellas no solo no bloqueen los esfuerzos del liderazgo político, sino que desde la propia dinámica del conflicto interno puedan apalancarse soluciones superadoras. En la próxima sección pasamos revista a estos temas.

## Las tensiones internas

### *Desarrollismo y demandas sociales*

Uno de los problemas básicos que enfrentaron los gobiernos nacional-populares se originó en las contradicciones entre las demandas sociales y el desarrollo económico, entre las urgencias del subconsumo de los sectores populares y las necesidades de inversión.

Alrededor de esta tensión surgió el llamado “nuevo desarrollismo”, dirigido a construir un consenso entre industriales, trabajadores, técnicos de gobierno y clases medias profesionales. El pacto policlasista –dirigido por el Estado– debería limar los conflictos de intereses y permitir que las empresas nacionales conquistaran el mercado transnacional. Es decir, la burguesía nacional fungiría de representante de los intereses industrializadores de la nación.

Esta alianza es difícil de sostener por el grado de concentración empresarial que se da en el marco de economías muy extranjerizadas. Por ejemplo, en el caso argentino, de las 500 firmas más importantes, 300 son filiales de empresas multinacionales. Para peor, a lo largo de su historia y, con más intensidad desde el fin del modelo desarrollista, la región se ha caracterizado por un capitalismo cazador de rentas que se mueve de un sector productivo a otro, siempre buscando ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani, 2007).

En ese marco de empoderamiento del gran capital y de hegemonía del capital financiero, es muy poco probable que los grandes empresarios cumplan de buena gana con las regulaciones estatales.

Por otro lado, si las clases trabajadoras participan activamente en la derrota del modelo de acumulación neoliberal, es complejo pensar que aceptarán resignar sus ingresos inmediatos para facilitar una suerte de *acumulación ori-*

*ginaria* alrededor de grandes empresas para que estas puedan competir en el mercado mundial.

Todo proyecto de legitimación tiene costos. Es obviamente imposible trazar *a priori* una relación óptima entre inversión y legitimación, pero no por eso deja de ser un problema clave que amerita reflexión, investigación e imaginación para prever el futuro. Máxime cuando, en el pasado reciente, esta tensión se solucionó con una fuga hacia adelante mediante el uso de los ingresos estatales, lo que terminó por incidir en los equilibrios fiscales, la inflación y las cuentas externas.

Una de las herramientas que podría abrir el paso a las soluciones estaría dada por la posibilidad de activar procesos de planificación. Es lo que veremos en el próximo punto.

### *Planificación participativa y conducción política*

La década neoliberal insistió reiteradamente en conceptos como “gobernanza”, “participación” y “planeación participativa”, con el objetivo de que el Estado recabara y movilizara las diferentes potencialidades de los actores sociales.

Este discurso, aunque formalmente se presentó como democratizador, terminó siendo funcional para que los actores más poderosos de la sociedad civil impusieran sus intereses, ya que, en los hechos, ellos hicieron uso de todas las prerrogativas que a partir de aquellas instancias se les adjudicaba y, por el contrario, no cumplieron ninguno de los compromisos que, con un alto grado de hipocresía, firmaron.

Herramientas de este tipo no son, claro está, adecuadas para el desarrollo de estrategias de cambio estructural.

Por supuesto, tampoco estamos proponiendo volver a una planificación centralizada, pensada como instrumento para hacer funcionar la sociedad como un mecanismo de relojería. En la construcción política resulta necesario establecer lazos variados con los diferentes actores, no solamente de

ordenamiento y disciplina a partir del plan nacional, sino también espacios de seducción y participación, ya que esta última constituye el motor del proceso de transformación.

Se debe pensar en instituciones nuevas para dar una salida virtuosa a la articulación de los intereses empresariales, los de los movimientos sociales, de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal. Surgen así interrogantes que deben guiar una reflexión urgente. Por ejemplo: ¿es posible reeditar un consejo económico y social como espacio de articulación de estos intereses?

Si bien resulta difícil anticipar cuál sería la forma institucional más adecuada para encauzar las energías emancipadoras, constituye un tema cuya importancia no debería dejar que la dinámica cotidiana hiciera posponer *sine die*.

### *La tensión entre lo técnico y lo político*

La tensión entre lógica técnica y lógica política no deja de ser un problema a repensar en las actuales circunstancias.

Obviamente no estamos promoviendo una visión instrumental de la política, entendida como espacio cuya función es la de reunir poder para que los técnicos puedan desplegar políticas públicas hacia el desarrollo. En su lugar, apostamos a la supremacía de la política como espacio de conducción de todo el proceso social.

La historia argentina y latinoamericana ha mostrado que el énfasis técnico de los proyectos desarrollistas –producto de la desconfianza de la supuesta irracionalidad de las demandas populares– originó una debilidad política que más temprano que tarde desembocó en el abrupto fin de ese proyecto. Actualmente, es claro que solo un fuerte proceso de legitimación política podrá defender el proceso de cambio ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus inte-

reses. Para decirlo de forma directa: se trata de domesticar al capital por la vía de la movilización social.

Debe tenerse claro que lo mencionado en el párrafo anterior resulta difícil de combinar con una burocracia profesionalizada sujeta a una actividad racional, pues ella tiende a involucrarse en las decisiones políticas, eventualmente incrementando la productividad estatal, pero, sin duda, reduciendo la intensidad democrática y limitando la legitimación de los procesos de cambio.

### *Las propuestas relativas al patrón de gestión*

La preeminencia de lo político no desmerece la importancia de la esfera tecno-administrativa. Qué duda puede haber sobre ello, si no han sido pocas las políticas que se han frustrado por mal diseño y deficiente planificación, debido a fricciones en el decurso de la gestión o, directamente, por incapacidad del aparato administrativo. Esto es necesario remarcarlo, pues ha habido momentos en que los gobiernos nacional-populares no le han dado al tema la importancia que merece. En síntesis: si bien subordinado a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito tecno-administrativo constituye un espacio importante a la hora de pensar la acción del Estado.

Para este registro de la organización estatal la solución no puede ser tomar los supuestos de la llamada NGP, sino que será necesario superar los problemas de la burocracia desde el enfoque *neo weberiano democratizado* que se basa en los siguientes puntos:<sup>12</sup>

---

12. Para hacer este punteo de temas, se tomaron en cuenta trabajos de Felcman (2009) y Larrouqué (2017).

- Conducción a partir de valores compartidos como un camino hacia los objetivos estratégicos de la administración pública (por oposición a visiones unidireccionalmente fiscalistas y/o tecnocráticas).
- Equilibrio entre la participación ciudadana, lo técnico y lo político-institucional, con preeminencia de este último, encargado de una metagobernanza (por oposición a la centralidad del mercado, a la dominación burocrática y al oenegeísmo).
- Singularidad de cada administración pública: no existen recetas universales, cada país posee un acervo y una cultura estatal propios, que deben respetarse en pos de la organización estatal (por oposición a la imposición de recetas universales del modelo de la NGP y/o del modelo burocrático tradicional).
- Búsqueda de un “enfoque solidario” en la forma de gestionar el trabajo en el Estado. Se trata de que la profesionalización del empleo público no se base en las carreras individuales, sino en desarrollos colectivos; entre las competencias a privilegiar se encuentra el mérito social, sustentado en “el compromiso con los valores de un proyecto de Nación con vocación democrática” (Bernazza y Ronis, 2013: 10).



## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis 2006 *La implementación de las políticas* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Banco Mundial 1997 *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC: Banco Mundial).
- Barzelay, Michael 1992 *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (Berkeley: University of California Press).
- Berger, Peter y Neuhaus, Richard 1996 *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy* (Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research).
- Bernazza, Claudia y Ronis, Matías 2013 “Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan” en *Boletín PEPP* (FLACSO Argentina) N° 56, febrero.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2016 “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros” (Washington DC: BID/Atlantic Council).
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio 2019 *El Estado del futuro* (Buenos Aires: EDICON).
- Cao, Horacio 2011 “Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular” en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 260.
- Cao, Horacio; Laguado Duca, Arturo y Rey, Maximiliano 2016 *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)* (Buenos Aires: Prometeo).

- Castellani, Ana 2007 “Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989” en *Sociohistórica* (FAHCE, UNLP) N° 21/22. Disponible en <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/13550/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/13550/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acceso: 4 de mayo de 2018.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2016 “Alerta Democrática. Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030”, Trabajo presentado en el Seminario Internacional Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Construcción de Futuros para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 18 y 19 de mayo.
- CEPLAN-Centro Nacional de Planeamiento Estratégico 2015 “Factores que determinan el futuro de las potencias mundiales” (Lima: CEPLAN).
- De Soto, Hernando 1986 *El otro sendero. La revolución informal* (Lima: ILD).
- Dreyfus, Françoise 2012 *La invención de la burocracia* (Buenos Aires: Biblos).
- Felcman, Isidoro 2009 “Nuevos modelos de gestión pública”, Documento de Trabajo, Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE, UBA) Año 9 N° 1 Vol. 9, agosto.
- Fukuyama, Francis 1989 “The end of History” en *The National Interest* (Washington DC) N° 16, summer.
- García Linera, Álvaro 2010 “La construcción del Estado”, Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 8 de abril. Disponible en <[www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Clase-Magistral-Garc%C3%ADa-Linera-en-Sociales.pdf](http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Clase-Magistral-Garc%C3%ADa-Linera-en-Sociales.pdf)>. Acceso: 15 de mayo de 2018.
- Giddens, Anthony 1999 *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia* (Madrid: Taurus).
- Harari, Yuval Noah 2016 *Homo Deus. Breve historia del mañana* (Barcelona: Debate).
- Laguado Duca, Arturo 2011a “La construcción de la cuestión social. El desarrollismo postperonista” (Buenos Aires: Espacio Editorial).

- Laguado Duca, Arturo 2011b “Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta. El caso de Onganía” en *Universitas Humanística* (Bogotá: Departamento de Sociología y Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana) N° 70.
- Larrouqué, Damien 2017 “¿Existe el Estado neweberiano en América Latina?” en *Revista Electrónica Apuntes* (Buenos Aires: INAP) N° 5, agosto-septiembre.
- Mayntz, Renate 1985 *Sociología de la administración pública* (Madrid: Alianza Universidad).
- Max-Neef, Manfred 1986 *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro* (Santiago: CEPAUR).
- MDS-Ministerio de Desarrollo Social 2010 *Políticas Sociales del Bicentenario* (Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).
- Mintzberg, Henry 1995 *La estructuración de las organizaciones* (Barcelona: Ariel Economía).
- Mouffe, Chantal 2007 *En torno a lo político* (Madrid: Fondo de Cultura Económica).
- Oszlak, Oscar 1999 “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)” en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (Buenos Aires) Año 6 N° 14.
- Prats I Catalá, Joan 1998 “Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública” en *Colección de Documentos* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad).
- Ramos, Aura Helena et al. 2014 “Democracia y conflicto en contextos pluralistas: entrevista con Chantal Mouffe” en *Revista História, Ciências, Saúde - Manguinhos* (Río de Janeiro) Vol. 21 N° 2.
- Rey, Maximiliano 2012 “Hacia una administración pública para el Estado democratizador. Notas políticas para la transformación administrativa” en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (Buenos Aires) N° 29, noviembre.
- Rey, Maximiliano 2014 “Capacidad estatal y poder del Estado: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad” en *Revista Estado y Políticas Públicas* (Buenos Aires: FLACSO Argentina) N° 2, mayo.

- Schröder, Peter 2001 “Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno” (México DF: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad).
- Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara 2013 *Extractivismo, despojo y crisis climática* (Buenos Aires: Herramienta/El Colectivo/GEAL).
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique 2015 *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo* (Buenos Aires: Katz Editores).
- Vargas Llosa, Mario 1994 *Desafíos a la libertad* (Buenos Aires: Santillana).
- Vilas, Carlos M. 2004 “¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas?” en *Revista de Sociología e Política* (Curitiba) N° 22.
- Weber, Max 1964 (1922) *Economía y sociedad* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Williamson, John 1990 “What Washington Means by Policy Reform” en *Latin American Adjustment. How much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Wilson, Woodrow 1980 (1887) “El estudio de la administración” en *Revista de Administración Pública* (México DF: INAP) Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública.
- Zabludovsky, Gina 1984 “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales* (México DF: UNAM) Vol. 32 N° 124, Nueva Época.

## **Bolivia, de la recuperación de la soberanía a la profundización de la revolución**

Rebeca Peralta Mariñelarena \*

Este ensayo fue escrito a mediados del año 2018, durante el tercer período presidencial de Evo Morales Ayma que, de acuerdo con la Constitución y leyes de Bolivia, debía terminar el 22 de enero de 2020, pero fue abruptamente interrumpido por un golpe de Estado cívico-militar el 10 de noviembre de 2019.

El golpe de Estado nos trasladó a un escenario propio de las dictaduras militares de la Doctrina de la Seguridad Nacional de las décadas del sesenta y setenta en América Latina. A golpe de tanquetas militares y bala, se dejó una estela de decenas de muertos, perseguidos y presos políticos. Evo Morales y su vicepresidente, Álvaro García Linera, se encuentran exiliados en Argentina, mientras que el resto de su gabinete se halla entre el asilo, el exilio y la cárcel.

Este texto fue escrito en democracia y analiza los avances de un gobierno electo también en democracia, que gozó de

---

\* Licenciada y maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Directora general de Planificación en el Ministerio de Minería y Metalurgia del Estado Plurinacional de Bolivia durante el gobierno del presidente Evo Morales. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo “Geopolítica, integración regional y sistema mundial” de CLACSO.

un apoyo popular creciente y constante. En las elecciones de 2005, Morales Ayma-García Linera obtuvieron el 54% de los votos; para 2009, alcanzaron el 64% de la votación; en 2014, lograron el 61%, y en 2019, ganaron por cuarta vez consecutiva, pero la Organización de Estados Americanos (OEA) les arrebató el triunfo a través de la construcción del relato de un supuesto fraude electoral, hasta la fecha no demostrado.

Las políticas públicas enfocadas en la búsqueda de una mayor equidad y reducción de las desigualdades que aquí se revisan han sido eliminadas en la mayoría de los casos o, al menos, suspendidas. La fortaleza económica que exhibió el país por 13 años consecutivos, aun en un contexto de crisis económica global, se vio devastado por el retorno de prácticas corruptas y por un saqueo que no cesa, incluso en medio de una pandemia.

Hoy el gobierno de facto busca perpetuarse y combate a sangre y fuego los intentos por convocar a elecciones generales. Así, el país que en este ensayo se analiza desde sus políticas públicas no existe más. El golpe de Estado lo arrasó.

Ciudad de México, 15 de junio de 2020

## Introducción

Durante décadas, Bolivia ocupó uno de los primeros lugares en desigualdad y pobreza de la región, de modo que a inicios del siglo XXI se posicionaba como uno de los países más desiguales del continente.<sup>1</sup> Mientras que su política era abiertamente definida por asesores extranjeros, la palabra *soberanía*

---

1. El coeficiente de Gini mide la desigualdad de los ingresos en un país, donde 0 representa la menor desigualdad y 1 la mayor. En Bolivia, en el año 2000, este indicador se situó en 0,616, el más alto del continente, seguido por Brasil, Colombia y Ecuador, según datos del Banco Mundial.

no tenía mucho sentido en un país donde el presidente se conducía mejor en idioma inglés que en español.

A pesar de que Bolivia posee una importante riqueza cultural y natural, con abundantes recursos como agua, biodiversidad y ecosistemas, los diferentes ciclos económicos (plata-salitre-caucho-estaño) fueron históricamente aprovechados por las elites locales y foráneas, y dejaron a las mayorías indígenas en una situación de pobreza y vulnerabilidad mayúsculas. Si la palabra *soberanía* no tenía sentido en el país, menos aún lo tenían conceptos como *equidad*, *igualdad* y *justicia social*.

Entonces, surge la pregunta: ¿en qué consiste el manejo económico de Bolivia para que, incluso en un contexto de crisis mundial, haya crecido durante cinco años consecutivos<sup>2</sup> por encima de los países de la región latinoamericana? Y más importante todavía: ¿qué se hizo para que fuera el país de América Latina que más avanzó en la última década en reducir las desigualdades?<sup>3</sup> Aparece también el interrogante sobre qué tipo de políticas públicas se implementaron para conseguir una reducción tan significativa de la pobreza, la desnutrición, el hambre, el abandono escolar y para erradicar el analfabetismo.

Sin duda, el rol del Estado ha sido determinante, pero ¿qué tipo de transformaciones resultan necesarias en un Estado devastado durante décadas por las oligarquías políticas y económicas para reconstruirlo y que pueda asumir un papel activo en la economía? ¿Cómo se redireccionan los recursos públicos para beneficiar a las mayorías empobrecidas cuando eso implica pasar por encima de poderes fácticos, tanto a escala local como regional?

- 
2. En el año 2014, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en Bolivia fue de 5,5%; en 2015, de 4,9%; en 2016, de 4,3%; en 2017, de 4,2%, y para 2018 creció por encima del 4,5%.
  3. El coeficiente de Gini en Bolivia pasó de 0,585 en el año 2005 a 0,446 en 2016, lo que representa una disminución de 0,14 puntos, muy por encima del promedio de la región, que ronda en una reducción de 0,58 puntos en el mismo período.

Estas cuestiones y otras más, que buscan ubicar dónde se encuentran los límites y las contradicciones del proceso de cambio boliviano y sus políticas, no simplemente para describirlos o interpretarlos, sino también para intentar aportar a la transformación de los pueblos de la América nuestra, son el eje sobre el que se estructura este trabajo.

## El sujeto de las transformaciones en Bolivia

Cuando se trata de analizar el proceso de cambio sociopolítico boliviano de la última década, existe un elemento central que articula y ordena al resto de las partes, al tiempo que nos ayuda a explicar la totalidad: el *sujeto*. A partir de este y del proyecto que le subyace, es que se articulan el Estado, las políticas públicas y la sociedad.

El sujeto político<sup>4</sup> que se hizo del poder estatal en las elecciones del año 2005, con Evo Morales en la presidencia, contiene determinaciones históricas propias, muchas de ellas heredadas de tradiciones indígenas, que lo llevaron a incursionar en el Estado de una manera específica. Su accionar ha respondido a un proyecto de sociedad donde lo comunitario, lo colectivo y lo público ocupan un lugar central.

Las transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas por las que atraviesa Bolivia han alcanzado su actual nivel de profundidad gracias al rediseño de la totalidad política, llevado a cabo desde la Asamblea Constituyente entre

---

4. Con sujeto político se hace referencia a un bloque articulado de movimientos sociales, indígenas, campesinos y comunitarios, constituido en el transcurso de las luchas contra el neoliberalismo, agrupado fundamentalmente en lo que se denominó el Pacto de Unidad, además de las organizaciones y los movimientos que lo circundaban y se le unían coyunturalmente en las movilizaciones. Al referirnos al sujeto político boliviano, queremos llamar la atención hacia su carácter diverso y múltiple, así como a su disposición para la lucha y su capacidad para ser gobierno.



los años 2006 a 2009. El proceso constituyente –no debemos olvidarlo– también fue producto de las luchas del sujeto político con protagonismo indígena.

Por ello, es posible afirmar que la particularidad de las políticas públicas implementadas en este país durante la última década consiste, precisamente, en que tienen tras de sí la legitimidad otorgada por una nueva Constitución que fue aprobada por mayoría, vía referéndum constituyente. Es decir, el nuevo pacto social del año 2009 no solo marcó las pautas para el diseño de las políticas que hoy se implementan, sino que redefinió el Estado bajo el fundamento de la *plurinacionalidad*.

Es a partir de estas especificidades que proponemos analizar el carácter y los impactos de las políticas públicas de la década 2006-2016 en el país andino amazónico, y advertir que su poder democratizador se debe a que responden al proyecto de un sujeto político con un horizonte emancipatorio. En otras palabras, para el estudio de la experiencia boliviana resulta necesario poner el acento en el elemento subjetivo: en el sujeto que desde el Estado impulsa políticas públicas generadoras de equidad.

Asimismo, es primordial entender al Estado como “un tipo especial de relación social” y así captar “el ejercicio y los efectos del *poder estatal* como expresión contingente de un cambiante equilibrio de fuerzas” (Jessop, 2016: 54, 99; énfasis propio).

En Bolivia, se evidencia la influencia que el *elemento subjetivo* ha tenido en la formulación de políticas. En efecto, las decisiones que toma una ministra o ministro indígena, con trayectoria sindical o social, son cualitativamente distintas a las que tomaría una ministra o ministro que solo se autorrepresenta y carece de vínculos comunitarios. Sobre esto, el vicepresidente Álvaro García Linera señala:

[El Estado] evidentemente es una máquina, pero es también una máquina relacional; en esas normas, procedimientos y jerarquías

hay una correlación de fuerzas previas, puestas en juego. Ha habido gente que ha hecho la norma, ha habido otro grupo que ha elaborado el procedimiento, ha habido grupos o clases sociales que elaboran tal o cual proyecto. La norma, el procedimiento, la jerarquía del Estado es un producto de correlación de fuerzas, no ha caído del cielo, no es algo inorgánico, es una prolongación orgánica de la propia estructura jerárquica de la sociedad (García Linera, 2011).

Resulta importante mencionar que en Bolivia los cambios que suceden en la esfera política y en el Estado se han producido a velocidades distintas de aquellos relacionados con los ámbitos económico y cultural. Ninguno de estos aspectos avanza de manera constante y lineal, por lo que no están exentos de presentar retrocesos o desarrollarse en diversas direcciones, no siempre convergentes.

René Zavaleta Mercado, en el clásico texto *El Estado en América Latina*, en el que Bolivia ocupa buena parte de sus reflexiones, plantea:

El Estado [...] no es un mero resultado, sino que contiene elementos más o menos amplios de conciencia, la capacidad de *valuación de la sociedad y de incursión sobre ella*. Es capaz de ser *activo en el mercado y su transformación*, al menos dentro de los límites de sus determinaciones constitutivas o de su naturaleza de clase (Zavaleta Mercado, 1990: 176; énfasis propio).

Siguiendo a Zavaleta Mercado, una de las hipótesis que aquí se plantean consiste en que el Estado Plurinacional de Bolivia con el gobierno de Evo Morales contiene *determinaciones constitutivas y de su naturaleza de clase* que lo llevan a incursionar, tanto en la sociedad como en el mercado, en razón de un programa y de un proyecto de sujeto político que no solo son distintos, sino que se oponen a los que la elite económica y política de la república impuso durante 180 años.

Esto dio paso a la transformación de un Estado que se debate entre viejas inercias e ímpetus de cambio de diversa magnitud: en primera instancia, avanza reactivamente a lo instituido –en reacción a un programa neoliberal, capitalista y aún colonial–, pero también instala nuevas formas de lo político, modifica relaciones económicas y sociales, e impacta en la vida cotidiana de las mayorías.

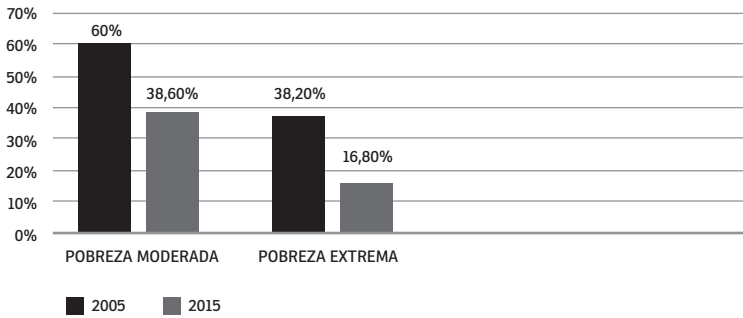
Desde esa perspectiva, cabe preguntarse en qué medida y de qué manera el sujeto protagónico de este proceso ha incidido en la transformación de la economía, el mercado y el Estado en Bolivia.

### **Democratización de la política y políticas democratizadoras**

Durante el período 2006-2011, el gobierno del presidente Evo Morales avanzó en la implementación de políticas que priorizaron la disminución de la pobreza y de las desigualdades con el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, democrática y productiva para la construcción del Vivir Bien”. En el año 2006 se nacionalizaron los hidrocarburos, y con ello se obtuvieron los recursos económicos necesarios para la implementación del programa económico y social. Esta medida marcó la hoja de ruta de una gestión basada en la recuperación soberana de los recursos estratégicos.

Entre los principales logros del período destacan la caída de la pobreza moderada en más de 21 puntos porcentuales, que pasó del 60% en el año 2005 al 38,6% en 2015, y la reducción de la pobreza extrema del 38,2% al 16,8% en el mismo período, según datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE). Esta política se convirtió en el eje articulador de lo que Morales anunció en su informe a la Asamblea Legislativa del año 2013 como la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025.

CUADRO N° 1. REDUCCIÓN DE LA POBREZA MODERADA Y LA POBREZA EXTREMA (2005-2015)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

La Agenda 2025 se compone de trece pilares, que representan las prioridades del gobierno nacional. El primero, que estructura al resto, se refiere a la erradicación de la extrema pobreza;<sup>5</sup> en seguida de este, es posible identificar un conjunto de pilares con políticas enfocadas en garantizar la universalización de derechos como la salud, la educación y la alimentación, así como otro bloque referido a la provisión de servicios: agua, electricidad, alcantarillado, comunicación y otros.

Otro paquete se centra en políticas de recuperación de la soberanía científica, tecnológica y financiera, así como en la diversificación productiva y la industrialización. También puede reconocerse un bloque relativo a aspectos de política internacional, entre los que se encuentra la demanda marítima.

Si bien los derechos de la Madre Tierra figuran en un punto específico, constituyen un eje transversal a todos los pilares y representan uno de los principales retos tanto de la Agenda

5. No solo en lo referente a pobreza material, sino en sus aspectos sociales y espirituales. Por pobreza espiritual se entiende al “mercantilismo y consumismo, el racismo, el fascismo, el machismo, el autoritarismo, el egoísmo y la codicia” (Ministerio de Comunicación, s/d).

Patriótica como del Plan de Desarrollo Económico y Social que se desprende de esta (Ministerio de Planificación, s/d): avanzar en acciones concretas que rebasen las escalas micro o sectoriales, para garantizar el pleno respeto de los derechos de la Madre Tierra.

Lo anterior resulta crucial, en tanto apunta a la *desmercantilización* de la naturaleza,<sup>6</sup> lo que representa una apuesta por la vida en medio de una crisis que ha sido caracterizada por distintos intelectuales como “crisis múltiple” (Bartra, 2009), “crisis estructural del sistema” (Mészáros, 2009), “crisis civilizatoria” (Dierckxsens, 2008), “crisis integral, civilizacional y multidimensional” (Boron, 2009) y “crisis sistémica” (Bensaïd, 2009; Toussaint, 2008).

Más adelante, diseccionamos algunas de las políticas más importantes del período y sus impactos, pero antes resulta fundamental anotar que el diseño y la implementación de un programa como la Agenda 2025 se llevaron a cabo de manera simultánea a la democratización del Estado y de la política. Esta democratización se dio en varios niveles y abarcó a los cuatro órganos del Estado: ejecutivo, legislativo, judicial y electoral.

### *Desplazamiento de las elites tradicionales del Estado*

A partir del año 2006, los grupos de poder político y económico que ocuparon el Estado desde la fundación de la república (la *rosca minera*, como los definió René Zavaleta Mercado), junto con las elites formadas durante el período neoliberal, fueron desplazados. Con el triunfo electoral de un partido de

---

6. Ya la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien considera a la Madre Tierra como “sujeto colectivo de interés público” (ALP, 2012a: Cap. II, art. 4).

base indígena, el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), un nuevo sujeto irrumpió en el Estado.

Si bien la presencia indígena no implicó *per se* un cambio sustancial en la arquitectura estatal, en el caso boliviano ese desplazamiento estuvo articulado con el rediseño de otra institucionalidad. Lo anterior se constata con la creación de viceministerios, como el de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil, el de Justicia Indígena Originaria Campesina, el de Coca y Desarrollo Integral, el de Descolonización, el de Igualdad de Oportunidades, y el de Medicina Tradicional e Interculturalidad.

Estas modificaciones exhiben una tendencia hacia la creación de instituciones capaces de atender las demandas y propuestas de los sectores populares e indígenas, en las que se diseñen políticas desde y a favor de las mayorías. También se establecieron los ministerios de Autonomías, Transparencia, Culturas y Medio Ambiente, con el objetivo de dotarse de una estructura acorde con los desafíos que planteó la nueva Constitución Política.<sup>7</sup>

El rediseño institucional que atravesó el Estado incluyó asimismo el cierre del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios; su supresión respondió a un cuestionamiento de fondo del propio Morales, quien aseguró: “Tener un ministerio indígena es una forma de discriminar, como tener un ministerio de la mujer es una forma de discriminar. En nuestro gobierno los indígenas y las mujeres van a ser ministros. No vamos a hacer un ministerio de los blancos” (en *Clarín*, 2006).

---

7. El gobierno de facto eliminó, en junio de 2020, los ministerios de Culturas, Deportes y Comunicación, de los que dependían, entre otros, los viceministerios de Descolonización y el de Medicina Tradicional e Interculturalidad. Mientras tanto, el Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil pasó a ser una dirección.

Siguiendo esa pauta, Morales colocó en la cabeza de ministerios, viceministerios y direcciones a miembros de las organizaciones indígenas, sociales y sindicales. Esto es relevante, ya que hasta el año 2005, según la investigadora Ximena Soruco:

El Estado restringía el ingreso como funcionarios públicos a quienes supieran hablar castellano, vivieran en La Paz, fueran alfabetos y con grado de escolaridad, condiciones que en la práctica se convertían en restricciones estamentales, por la casi inexistencia de la educación pública hasta después de 1952. La población rural, mayoritaria hasta 1976, no tenía ningún acceso a la burocracia y la urbana popular escasamente, no solo en cantidad de funcionarios públicos, sino también como beneficiarios de inversión pública. De ahí el monopolio de casta que en la práctica administró el Estado durante el siglo XX (Soruco, 2014: 44).

A partir de la llegada de Evo Morales a la presidencia, se observa una incorporación masiva de indígenas, campesinos y dirigentes sociales en la estructura estatal, que García Linera calificó como una “invasión social sobre el Estado” y describió de la siguiente forma:

De los 130 diputados, parlamentarios que tiene nuestra Asamblea Legislativa, 87 son de organizaciones sociales, indígenas, campesinas, obreras, barriales; tenemos gobernadores campesinos, gobernadores indígenas; de las 337 municipalidades recientemente electas, por lo menos 270 están bajo control de dirigentes sociales, campesinos, indígenas, obreros (García Linera, 2011).

Lo anterior contrasta con el gobierno presidido por Carlos Mesa,<sup>8</sup> conformado en su mayoría por consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco de Desarrollo

---

8. Se tomó como punto de referencia el gobierno de Carlos Mesa Gisbert, previo a las elecciones generales de 2005, dado que el mandato de Eduardo Rodríguez Veltzé fue un interinato.

llo de América Latina<sup>9</sup> y del Banco Mundial, así como por miembros de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

Desde nuestra perspectiva, el incremento de miembros de organizaciones indígenas, campesinas y sindicales en el Estado es relevante, en tanto significa la participación directa de las naciones y pueblos indígena originario campesinos<sup>10</sup> en el ejercicio de poder político. Lo anterior representa una novedosa experiencia a nivel latinoamericano y, sobre todo, implica la democratización del Estado.

La incorporación de dirigentes sociales y sindicales en la arquitectura estatal entraña múltiples complejidades y ha tenido diversas consecuencias –no siempre positivas–, tanto para el Estado como para las propias organizaciones y comunidades. Sin embargo, el hecho de que estas dirigencias –y, a través suyo, las comunidades y colectivos– tengan la experiencia y la visión del ejercicio de gobierno, facilita el relacionamiento directo del aparato estatal con las organizaciones sociales y con la población rural. Además, esto ha permitido el impulso de proyectos económicos y productivos en territorios rurales o en barrios marginales.

En ese mismo período (2006-2016) se instalaron diversos instrumentos de participación y mecanismos de consulta a las organizaciones indígenas, sindicales y populares –por ejemplo, a través de cumbres y gabinetes ampliados–,<sup>11</sup> lo que expandió

---

9. Antes conocido como Corporación Andina de Fomento.

10. Si bien cuando se habla del *sujeto político* se hace referencia a las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, cabe introducir un matiz entre ambos: desde nuestra perspectiva, se trata de distintos tiempos de un sujeto. Con la nueva Constitución Política del Estado, en el año 2009, el *sujeto político* que había emergido en las luchas contra el modelo neoliberal se erigió, desde una dimensión jurídica de derechos colectivos, en *naciones y pueblos indígena originario campesinos*.

11. También se incrementaron las audiencias presidenciales con los movimientos o las organizaciones sociales: en el período 2006-2016, el número de encuentros



el espectro de lo social en espacios tradicionalmente exclusivos del Estado. Y aunque se ha llegado a denominar al gobierno de Morales como “gobierno de los movimientos sociales”, esto poco ayuda a explicar la nueva *ecuación social*, pues, incluso si todos los espacios de la estructura de gobierno hubiesen sido ocupados por miembros de las organizaciones, esto no modifica la estructura ni las funciones propias del Estado, que es, en esencia, concentrador de poder y de decisiones.

Aunque más adelante se ofrece un análisis específico de las políticas de equidad de género implementadas, adelantamos aquí unos datos sobre la irrupción de las mujeres en el Estado, ya que también existió un desplazamiento de género. Durante el gobierno de Carlos Mesa, en los años 2004 y 2005 solamente figuró una ministra en las diecisiete carteras de Estado, mientras que entre los años que van de 2006 a 2016 el número se incrementó e incluso se alcanzó la paridad de género en los gabinetes ministeriales de los años 2010 y 2011.<sup>12</sup>

Evidentemente, por sí mismas y de manera aislada, las personas en cargos ejecutivos no generan un cambio en la institucionalidad; no obstante, un equipo ministerial compuesto bajo principios de plurinacionalidad y equidad de género, como el que se conformó en Bolivia, sí puede encauzar los recursos económicos y humanos del Estado hacia políticas enfocadas en la reducción de las desigualdades –de clase, género y raza–, y puede potenciar la ampliación de los derechos de las mayorías. Más adelante profundizamos al respecto.

---

alcanzó 5.889, mientras que durante el período 1985-2005 únicamente se registraron 59 audiencias, según datos del “Informe de Gestión 2016” (Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, s/d).

12. Esta política sufrió retrocesos en las últimas gestiones, de modo que en el año 2016 se registró el número más bajo de mujeres en el gabinete ministerial, con solo seis ministras.

## *Democratización del poder legislativo*

El órgano legislativo –antes denominado Congreso de la República– conforma uno de los espacios en la arquitectura institucional boliviana que más cambios ha tenido en la última década, comenzando porque a partir del año 2009 se constituyó en Asamblea Legislativa Plurinacional. Si revisamos su composición, observaremos que hasta el año 2002 la representación indígena no había sido significativa, y que a partir del año 2006 experimentó un vuelco, que derivó en cambios cualitativos en el tipo de leyes aprobadas. Lo anterior representó una democratización profunda de sus estructuras.

En 1997, de un total de 130 diputados, solo doce eran indígenas. Posteriormente, con las elecciones nacionales del año 2002 –en un contexto de intensas movilizaciones indígenas, no solo en Bolivia, sino en buena parte de Latinoamérica–, esa cifra prácticamente se duplicó y se alcanzaron veintitrés diputaciones indígenas: una de ellas, ocupada por el propio Evo Morales. Para el año 2013 el número se elevó a 41, con lo que se consiguió la más alta representatividad de ese sector en la Cámara de Diputados en la historia del país.

La incorporación de representantes indígenas en el legislativo potenció formas democráticas que van más allá de los límites de la democracia representativa. Es decir, evidentemente la incorporación de parlamentarios de circunscripciones indígenas favoreció a la democracia representativa, pero aún más importante es que esto fortaleció la democracia comunitaria, pues los pueblos indígenas recurrieron a sus usos y costumbres para elegir a sus representantes ante la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Así, la nueva composición social imprimió nuevos contenidos al legislativo; si bien algunas leyes aprobadas en el período 2006-2016 contienen un carácter meramente declarativo, otras van más allá. Aquí citamos tres ejemplos: la ley que permite la utilización de recursos económicos de los gobiernos

autónomos municipales para la realización de referéndums autonómicos; la ley de consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), que busca establecer el contenido y los procedimientos de la consulta, y la ley que tiene como fin fortalecer la agricultura familiar sustentable para contribuir al logro de la seguridad y soberanía alimentarias.

Para continuar con el análisis de las transformaciones acontecidas en el órgano legislativo, ahora proponemos mirar el componente de género.

### *Paridad y alternancia*

Según un informe de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, Bolivia es el país con la proporción más alta de mujeres parlamentarias en América Latina y, con el 53,2% en junio de 2016, uno de los dos únicos del mundo que ha superado la meta del 50% (OEA-CIM, 2016). El otro país es Ruanda, con el 61,3% (ONU Mujeres, 2017).

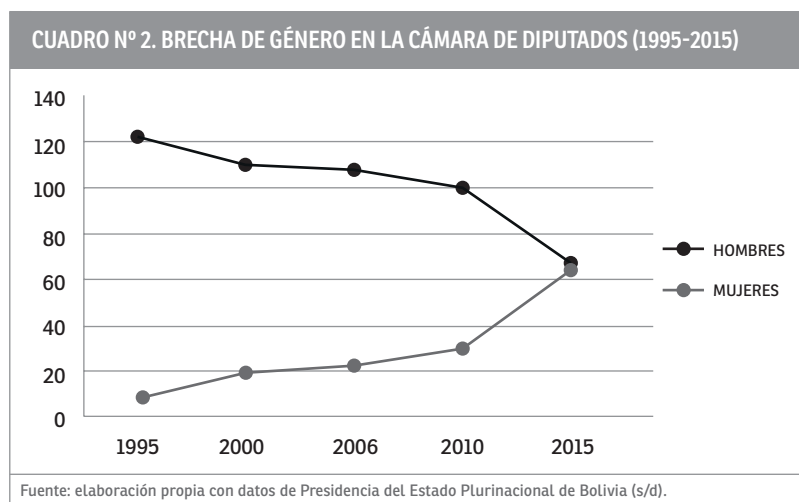
Entre los años 2006 y 2016 se registraron grandes avances en cuanto a la equidad de género. Uno de los más importantes consiste en que, en la nueva Constitución de 2009, se incluyó entre los derechos políticos el que poseen todas las mujeres a “participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político” de manera equitativa y “en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” (APL, 2009: art. 26).

Luego, en el año 2012, se sancionó la Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, con el objetivo de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos. Un año después, en 2013, fue aprobada la ley integral para asegurar a las mujeres una vida libre de violencia, que fue catalogada como prioridad nacional.

En los años 2014 y 2015, el Órgano Electoral Plurinacional aprobó reglamentos para las elecciones generales (2014)

y subnacionales (2015), en los que se establecen lineamientos con el objetivo de garantizar los principios de equivalencia de condiciones y paridad de género en la presentación de listas de candidatos y candidatas al Senado, a la Cámara de Diputados, a las asambleas departamentales y regionales, y a los consejos municipales.<sup>13</sup>

La política de paridad y alternancia de género en los órganos de elección del Estado Plurinacional de Bolivia y en instancias políticas intermedias dio como resultado que en el año 2015 la Cámara de Diputados estuviera conformada por 66 hombres y 64 mujeres, mientras que el Senado contó con veinte hombres y dieciséis mujeres. Con ello se alcanzó la tasa más alta en la región en cuanto a paridad de género, como puede observarse en el siguiente cuadro:



13. En el período de análisis también se aprobó la ley referente al otorgamiento de títulos de propiedad a mujeres, así como el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien”.

Sin duda, todo lo anterior ha transformado la esfera política, pero también ha generado cambios en la base material de la vida de las mujeres bolivianas. Por citar solo un ejemplo, la concesión de títulos de propiedad de tierras registra el siguiente comportamiento: en el año 1995 tan solo el 9,8% de los propietarios de tierras eran mujeres, sin embargo, para 2016, la cifra se elevó al 46%.<sup>14</sup> Hoy, las mujeres, sobre todo las del área rural, son propietarias de sus tierras, lo que les garantiza una cierta autonomía económica.

Las políticas enfocadas en garantizar la equidad de género llevadas a cabo en el gobierno de Morales han tenido impactos concretos, tanto en la dimensión política como en la material y la simbólica, pues generan una base de seguridad jurídica y económica para las mujeres bolivianas.

Por otro lado, los datos corroboran una mayor presencia de mujeres, muchas de ellas indígenas, en la Asamblea Legislativa Plurinacional y en el órgano ejecutivo, lo mismo en cargos de representación y designación, lo cual impacta en la redistribución del poder político.

## **Democratizar la democracia**

Bolivia se consolidó como un referente a nivel regional en términos de profundización democrática debido a la puesta en práctica de la *democracia intercultural*, cuyo eje radica en la complementariedad en igualdad de distintas tradiciones: democracia directa y participativa, democracia representativa y democracia comunitaria.

Como parte de los cambios suscitados en la esfera política, en el año 2010 se aprobó la Ley del Régimen Electoral, una normativa que contiene elementos muy potentes para la

---

14. Según datos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

nueva concepción democrática del país. En ella se define el carácter de la democracia intercultural, sustentada en la soberanía popular y la plurinacionalidad:

La democracia intercultural boliviana se sustenta en la existencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y de las comunidades interculturales y afrobolivianas que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia, con diferentes formas de deliberación democrática, distintos criterios de representación política y el reconocimiento de derechos individuales y colectivos (ALP, 2010a).

Para garantizar la implementación de la democracia intercultural, se creó el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, dependiente del Órgano Electoral. De acuerdo con Evo Morales, este órgano se constituye en un instrumento no solo para elegir autoridades, sino también para revocarlas, y “para que el pueblo defina las políticas del Estado a través de referéndums” (en *Los Tiempos*, 2010). Esta frase sintetiza el lugar prioritario que ocupa la democracia en el nuevo Estado Plurinacional, pues la participación y la deliberación determinan las políticas públicas.

Por su parte, la democracia comunitaria posee la particularidad de que se ejerce “mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos” (ALP, 2010a: art. 10), y no requiere de normas escritas para su actuación. Existe un fuerte vínculo entre este tipo de democracia y los derechos colectivos —a la identidad cultural, a la territorialidad, al medio ambiente, a la consulta previa sobre el uso de los recursos naturales, a la propiedad y la titularidad colectiva de las tierras, al autogobierno y a la libre determinación—, pues estos solo pueden ser ejercidos por una comunidad.

Por ello, hablar de “derechos colectivos” refiere a la comunidad como sujeto de derechos; no se trata del individuo ni de la sumatoria de estos. La comunidad es más que un agregado de

individualidades: implica concepciones de mundo y proyectos compartidos, así como prácticas económicas y políticas también compartidas.

### *Mecanismos para la profundización de la democracia*

Según un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), en América Latina, en el período 1978-2002, solo tres países no contaban con mecanismos de democracia directa oficiales en el ámbito nacional, como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato; uno de ellos era Bolivia. Desde su fundación en 1825 hasta 2004, en el país se registraron únicamente dos referéndums; en contraste, durante el período 2006-2016 tuvieron lugar 47, tanto de alcance nacional como departamental, municipal, regional y de autonomías indígena originario campesinas.

La Constitución de 2009 estableció el mecanismo de revocatoria de mandato,<sup>15</sup> aplicable al cargo de presidente, vicepresidente, gobernador y alcalde, además de que instituyó la consulta previa a las naciones y pueblos indígena originario campesinos en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre obras o proyectos relacionados con la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Asimismo, reconoció a la asamblea y al cabildo como instancias de deliberación.

Hasta aquí hemos mencionado los cambios producidos en la estructura institucional debido a la presencia de un nuevo sujeto, pues esto ha derivado en la democratización del Estado en sus diferentes niveles. Desde esa nueva composición social, se han generado las políticas económicas y sociales que a continuación se examinan.

---

15. La revocatoria de mandato fue incluida en la reforma parcial de la Constitución de 2003 y ratificada en la de 2009.

## Rupturas económicas

Coincidimos con García Linera respecto a que el poder estatal “es una estructura relacional, [que] sirve para redireccionar los recursos del Estado” (García Linera, 2011). Por ello, aquí buscamos identificar de qué modo se dieron esas redirecciones en el período 2006-2016. En la Constitución vigente se encuentra la siguiente particularidad:

El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. *Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos* (ALP, 2009: art. 353; énfasis propio).

La mayoría de las rentas del país provienen del aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente de los hidrocarburos y los minerales, por ello es que la Constitución mandata que deben ser redirigidas a la sociedad, con énfasis en las naciones y pueblos indígena originario campesinos de los territorios donde se asientan los recursos.

A partir del año 2009, el sistema económico boliviano se define como *social, comunitario y productivo*. Además, es un modelo *plural*, ya que “articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia” (ALP, 2009: art. 306). Y reconoce las siguientes formas económicas: privada, estatal, cooperativa y comunitaria.

Aquí se advierten algunos elementos que contravienen al liberalismo económico; en principio, porque se plantea el rol activo del Estado tanto en el mercado como en la economía. El Estado boliviano se contrapone, además, con uno de los diseños presentes en el Consenso de Washington, aquel referido



a promover la desregulación como una forma de garantizar la competencia capitalista.

En Bolivia, a partir del año 2006, el Estado recuperó tanto su capacidad productiva como su capacidad regulatoria, incluso con los límites que le impone el sistema capitalista internacional. El crecimiento económico al que nos referimos al inicio del texto, lo mismo que la disminución de la extrema pobreza y la reducción de las desigualdades, se deben a la recuperación de los recursos estratégicos por parte del Estado y a la implementación de una amplia política de redistribución de la riqueza, vía transferencias de la renta y bonos sociales.

Entre los principales bonos se encuentra el Bono Juancito Pinto para los niños en edad escolar, el Bono Juana Azurduy<sup>16</sup> para mujeres en estado de gestación, y la Renta Dignidad para personas de la tercera edad.

Los resultados económicos y sociales del modelo boliviano se deben, entre otras cuestiones, al incremento al salario mínimo, que entre 2006 y 2016 creció 261%, así como al otorgamiento de subsidios, entre ellos, el prenatal y el de lactancia.<sup>17</sup> El Estado también subvenciona algunos productos para su comercialización en el mercado interno, como la gasolina

---

16. El Bono Juana Azurduy consiste en un incentivo económico para mujeres gestantes y niños menores de 2 años que no cuenten con seguro de salud. El monto asciende a 1.820 bolivianos y se encuentra condicionado al cumplimiento de cuatro controles prenatales, parto institucional y control posparto, así como a doce controles bimensuales de salud a los niños. Hasta el año 2015, este bono se otorgó a 1,5 millones de mujeres, según datos de Ugarte et al. (2017).

17. El subsidio prenatal consiste en la entrega de una asignación mensual en especie, equivalente a un salario mínimo, a partir del quinto y hasta el noveno mes de gestación. El subsidio de lactancia, por su parte, consta de un paquete de productos de alto valor nutricional durante el primer año de vida del bebé, mientras que el subsidio de natalidad es el pago por una sola vez, al nacimiento del bebé, de un salario mínimo extra. A las mujeres que no cuentan con seguro de salud, a su vez, se les otorga el Subsidio Universal por la Vida, que consiste en la entrega de paquetes de productos alimenticios de alto valor nutricional desde el quinto y hasta el noveno mes de embarazo.

y el diésel. Todo lo anterior tiene importancia si coincidimos con Guillermo O'Donnell cuando señala:

La pobreza material de los ciudadanos incide negativamente en las oportunidades de educación, en las cuestiones nutricionales y de salud, en las oportunidades de empleo, en la capacidad para ejercer y hacer valer los derechos civiles, políticos y sociales, etc. La educación, la salud y el empleo requieren de alimentación, vivienda y vestimenta. Todos ellos, a su vez, habilitan la libertad, el progreso y la justicia. Por debajo de ciertos mínimos de derechos sociales el concepto mismo de ciudadanía queda interpelado por la realidad (en PNUD, 2004: 129).

En Bolivia, esto fue posible a partir de un programa de nacionalizaciones y reversiones de algunas de las principales empresas transnacionales.

### *Programa de nacionalizaciones*

En el país, el modelo neoliberal entró de lleno en 1985 con una agresiva política de privatización de las empresas públicas que incluyó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Empresa Nacional de Electricidad, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Empresa Nacional de Ferrocarriles y Empresa Metalúrgica Vinto. La privatización neoliberal consistió en la venta a privados del 50% de las acciones de las empresas, sumada al hecho de que el dinero obtenido por el Estado debía invertirse directamente en la “nueva” empresa, de ahí que este proceso fuera conocido como “capitalización”.

Ante este panorama, una de las primeras medidas tomadas por el presidente Morales consistió en la nacionalización de los hidrocarburos, que se encontraban en manos de empresas extranjeras como Standard Oil, Gulf Oil, Repsol, Enron, Shell, British Gas, Petrobras y Ashmore. Le siguieron otros procesos

de nacionalización en el sector del agua, como el de la multinacional Suez. En minería, se revirtieron los derechos de las empresas Glencore, South American Silver y Jindal Steel. En telecomunicaciones, ocurrió lo mismo con la empresa Telecom, y en lo que respecta a la energía eléctrica, fueron nacionalizadas las empresas GDF Suez, Rurelec PLC y The Bolivian Generating Group.

De todas esas nacionalizaciones y reversiones, la que reportó mayores beneficios para el país fue la de los hidrocarburos, que captó el 82% del valor de la producción para el Estado y dejó el 18% para las compañías privadas. Esta nueva relación Estado-empresa significó un incremento importante de ingresos para el Estado: en solo un año (2014), la renta petrolera fue de 5.489 millones de dólares, y superó lo acumulado en veintiún años de gobiernos neoliberales (Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, s/d). Buena parte de los recursos obtenidos por la recuperación de los hidrocarburos se destina a las universidades, a las gobernaciones, a los municipios y al Fondo de Desarrollo Indígena.

Debe tenerse claro que la reactivación de las empresas públicas recuperadas a partir de 2006 responde al objetivo de llegar a lugares donde no lo hicieron los privados durante el neoliberalismo, y no persigue competir con estos. Por ejemplo, la empresa pública de electricidad (ENDE) llevó electricidad a zonas que carecían del servicio y otorgó prioridad al área rural, que pasó del 33% de cobertura eléctrica en el año 2005 al 73% en 2016.

Más allá de las nacionalizaciones, cuando hablamos del rol activo del Estado en la economía y el mercado nos estamos refiriendo, en esencia, a los siguientes cuatro aspectos: incremento sostenido de la inversión pública –la inversión estatal creció diez veces en relación con el año 2005–, aumento salarial, reactivación de la demanda interna y conducción de la economía y la producción.

## *La desmercantilización: ampliación de lo público*

En la nueva Constitución se reconocen derechos individuales y colectivos, así como derechos fundamentales, entre los cuales figuran algunos que antes eran considerados bienes o servicios. Se trata de otro sentido de lo público, de derechos y no de mercancías, en la dirección que plantea Boaventura de Sousa Santos:

Desmercantilizar significa mostrar que usamos, producimos e intercambiamos mercaderías, pero que no somos mercaderías ni aceptamos relacionarnos con los demás y con la naturaleza como si solo fuésemos una mercancía más. Antes que empresarios o consumidores somos ciudadanos y, para ello, es necesario suscribir el imperativo de que no todo se compra ni se vende, que hay bienes públicos y bienes comunes como el agua, la salud y la educación (Santos, 2014: 148).

A continuación, repasamos algunas experiencias referidas a la desmercantilización y la ampliación de lo público en la última década en Bolivia.

### *Desmercantilización en la educación*

Más allá del sentido de gratuidad y de universalización, toda la concepción de la educación en Bolivia tuvo un vuelco a partir de la implementación de la Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez. Esta se reordenó bajo los lineamientos de la descolonización y el reconocimiento de otros saberes que se dan fuera de la academia; muestra de ello fue la construcción del currículo base del Sistema Educativo Plurinacional en el año 2007.

Entre 2006 y 2014 se implementaron políticas de intra e interculturalidad, entre las que destacan: la creación de universidades indígenas –quechua, aymara y guaraní–, la aper-

tura de institutos de lengua y cultura, la recuperación de alfabetos en lenguas originarias, la publicación de libretas escolares en lenguas indígenas, la sistematización de saberes por pueblos indígena originarios, y el reconocimiento de saberes de trabajadores y productores.

El gasto en educación pasó del 4% del PIB en el año 2005 al 9% en 2016, lo que repercutió positivamente en la disminución de la tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años, que pasó de 13% en el año 2001 a 2,8% en 2016 (Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, s/d).

Una de las principales políticas del gobierno en esta área consiste en el Bono Juancito Pinto, que se otorga con el objetivo de reducir la deserción, incrementar la matrícula y promover la culminación del año escolar. Se trata de un programa de transferencia monetaria dirigido a niños y niñas de escuelas públicas estatales (fiscales), de primer grado de primaria a sexto grado de secundaria, así como a alumnos de educación especial y educación juvenil alternativa, sin límite de edad ni restricción del año que cursen.<sup>18</sup>

Los recursos programados desde la gestión 2006 hasta la de 2016 provinieron de empresas y entidades públicas, principalmente del Tesoro General de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Boliviana de Aviación y la Corporación Minera de Bolivia, según datos del Ministerio de Educación.

El primer año de ejecución, este bono se entregó a poco más de un millón de estudiantes, y en 2015, alcanzó a 2.153.794 de beneficiarios, lo que representó un monto aproximado de 62,5 millones de dólares. El programa tiene alcance nacional y cobertura urbana y rural en los 339 municipios del país.

---

18. El monto que se otorga a cada estudiante es de 200 bolivianos por año, equivalente a 28,84 dólares.

El Bono Juancito Pinto ha tenido impactos positivos en la tasa de asistencia escolar (incremento de 3,2 puntos porcentuales de 2006 a 2016) y una reducción en la tasa de reprobación en educación primaria, que pasó de 6,37% en el año 2006 a 1,43% en 2016. De igual forma, la tasa de deserción escolar a nivel primario pasó de 4,5% en 2005 a 2,2% en el año 2016, lo que representa una caída a la mitad, mientras que a nivel secundario se redujo del 7,8% al 4,9% en el mismo período.

Este bono conforma un mecanismo para *romper la reproducción intergeneracional de la pobreza* (Marco, 2012) a través del incentivo a la permanencia y culminación de los estudios en niños y niñas. Su impacto es mayor en el área rural, puesto que los hogares con más incidencia de pobreza destinan un gran porcentaje de recursos a la educación.

### *Desmercantilización y sentido intercultural de la salud*

En cuanto al aumento en el presupuesto de salud pública, este pasó de 2.468 millones de bolivianos en el año 2005 a 15.995 millones de bolivianos en 2016 (Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, s/d), y los recursos estuvieron destinados a políticas públicas que generaron caídas importantes en las tasas de mortalidad materno-infantil, como el Programa Multisectorial Desnutrición Cero. Según el Informe de Gestión de 2016,<sup>19</sup> la tasa de mortalidad materna tuvo una caída del 30% entre los años 2003 y 2011, mientras que la mortalidad infantil se redujo de 53,6 a 24 muertes por cada mil nacimientos entre 2003 y 2016.<sup>20</sup>

---

19. En Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (s/d). Se carece de datos para los años 2005 y 2006.

20. El registro contabiliza muertes en menores de un año (INE, 2016).

La tasa de desnutrición crónica en niños menores de 5 años también registró una caída a la mitad y pasó del 32% en el año 2003 al 18% en 2012. Al respecto, existe un dato interesante: el consumo de leche por persona en Bolivia aumentó el 222% en los últimos doce años (*La Razón*, 2018); uno de los factores que posibilitó este hecho es el Subsidio Prenatal Universal, que garantiza una dotación de leche a mujeres en estado de gestación. Desde nuestra perspectiva, nos encontramos frente a una política clara de *desmercantilización*, pues el subsidio prenatal ha sacado del mercado los alimentos para llevarlos como *valores de uso* a mujeres que no cuentan con seguro de salud.

En esa misma línea, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Bolivia redujo la proporción de personas subalimentadas, del 34% en 1990 al 15,1% en 2015, como un efecto de los programas de apoyo al campo para la producción de alimentos y del incremento en el acceso de familias de escasos recursos económicos a estos productos (*La Razón*, 2015).

### *Salud intercultural*

Además de la ampliación en el presupuesto para salud, en este ámbito se incorporó una visión intercultural que se encuentra reconocida en la Constitución Política del Estado como “medicina tradicional”.

Es responsabilidad del Estado promover y garantizar el respeto, uso, investigación y práctica de la medicina tradicional, rescatando los conocimientos y prácticas ancestrales desde el pensamiento y valores de todas las naciones y pueblos indígena originario campesinos (ALP, 2009: art. 42).

Al respecto, en el año 2014 el Ministerio de Salud acreditó a prestadores de medicina tradicional, al tiempo que construyó

laboratorios artesanales y consultorios de medicina tradicional. Es decir, creó la infraestructura esencial para el reconocimiento de esta práctica en el país, rasgo fundamental del proceso de interculturalidad. El sistema de salud que se deriva de la Constitución de 2009 también reconoce a los *yatiris* y *amautas* –guías espirituales– de los pueblos indígenas para el ejercicio de la medicina.

Tales políticas en el área de salud resultan muy significativas, dado que representan el respeto a la cosmovisión de los pueblos indígenas e implican, igualmente, posicionamientos políticos con relación al cuerpo y a su cuidado. En ese marco, la medicina alternativa podría representar, asimismo, una alternativa de soberanía a una escala micro ante la mercantilización de la salud.<sup>21</sup>

### *Desmercantilización en los servicios básicos*

En el apartado referente a las nacionalizaciones ya apuntamos que la creación o la recuperación de las empresas estatales de servicios no se encontraban enfocadas en la competencia con el sector privado, sino que respondieron al objetivo de llegar a población que carecía de esos servicios como resultado de las privatizaciones del período neoliberal. Al respecto, el vicepresidente del Estado, Álvaro García Linera, apunta otros elementos a considerar:

Si en los servicios básicos, llámese agua, electricidad o telefonía, el Estado interviene regulando los precios, subvencionando los precios y

---

21. Para Michel Foucault, “el control de la sociedad sobre los individuos no se opera simplemente por la conciencia o por la ideología, sino que se ejerce en el cuerpo, con el cuerpo. Para la sociedad capitalista lo importante era lo biológico, lo somático, lo corporal antes que nada. El cuerpo es una realidad biopolítica; la medicina es una estrategia biopolítica” (Foucault, 1974).



limitando las ganancias, la lógica de la ganancia comienza a ser combatida por la lógica del valor de uso enfrentado al valor de cambio, es decir, estamos construyendo en ese pequeño detalle desde el Estado las raíces de una nueva organización económica de la sociedad (García Linera, 2011).

La recuperación de la lógica del *valor de uso* (Echeverría, 1995), o de *desmercantilización* (Santos, 2010; Raña, 2017), constituye sin duda la ruptura más significativa en términos de política económica llevada a cabo en Bolivia durante la última década, ya que se propician espacios en los que la lógica de reproducción del capital es interpelada por otra en la que prevalece el valor de uso por encima del valor de cambio; aquí se encuentran en latencia elementos para un cambio de paradigmas, como el del Vivir Bien.

### *Política Gas Primero para los Bolivianos*

A partir de la recuperación de los hidrocarburos, el gobierno nacional dispuso una política denominada Gas Primero para los Bolivianos, cuyo objetivo radica en incrementar el consumo interno de gas natural a partir de la instalación de líneas de distribución subvencionadas por el Estado.<sup>22</sup> Desde el año 2006 se invirtieron 823,6 millones de dólares en redes de gas a domicilio; si tomamos como referencia solo dos años, en el año 2005 –previo a la nacionalización– encontramos que la inversión fue de 3,95 millones de dólares, mientras que en 2016 alcanzó los 102,5 millones de dólares (YPFB, 2017).

---

22. Según la revista *Energy Press* (2018), “el gobierno del presidente Evo Morales encarró el proyecto de estaciones satelitales de regasificación, que consiste en una planta que convierte el gas natural en líquido y lo envía mediante cisternas criogénicas a poblaciones intermedias, para ser regasificado y distribuido a las casas”.

Respecto a los beneficiarios de esta política, según cifras de la empresa estatal, hasta 2005 el servicio llegaba solo al 2,9% de la población, en tanto que en 2016 alcanzó al 36%. Por otro lado, el costo del gas natural resulta menor al del gas licuado de petróleo (GLP), lo que representa un ahorro importante para las familias beneficiarias.<sup>23</sup> En la ciudad de El Alto, este servicio llegó al 85% de la población en el año 2017, lo cual es sumamente significativo si recordamos que en 2003 esta ciudad fue el epicentro de la guerra del gas.<sup>24</sup>

### *Agua y electricidad*

Desde el Programa de Gobierno al 2010, el MAS-IPSP ya establecía: “El agua no debe de ser privatizada, y debe ser totalmente excluida de las negociaciones preservando la soberanía hídrica del país” (MAS-IPSP, 2006). Siguiendo ese principio, en el año 2010 Bolivia logró el reconocimiento del agua potable y el saneamiento como derechos humanos ante la Organización de las Naciones Unidas. Las políticas que se implementaron en el país en torno a ese recurso responden a esa visión, y, fundamentalmente, a la memoria de las guerras del agua.<sup>25</sup>

Luego de la nacionalización, en 2007, de la multinacional Suez (Aguas del Illimani), el gobierno nacional destinó importantes recursos para garantizar el acceso a agua potable y saneamiento básico. La cobertura de conexiones de agua

---

23. Una garrafa de GLP posee un costo en el mercado de 45 bolivianos, en tanto el costo mensual por consumo de gas natural ronda los 10 bolivianos, según datos de YPFB (2017).

24. En 2003, el expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada anunció la exportación de gas a Estados Unidos y México a través de Chile, lo que significaba el incremento de precios para la población boliviana y el saqueo del gas en un país que carece de otros energéticos. La guerra del gas fue la lucha, con epicentro en la ciudad de El Alto, por la recuperación del gas para los bolivianos.

25. Ver al respecto Ceceña (2004); García O. et al. (2003) y García Linera et al. (2004).

potable se incrementó en más de 13 puntos porcentuales entre los años 2005 y 2017.<sup>26</sup>

Por otro lado, a partir de la nacionalización de las multinacionales eléctricas que operaban en el país, el gobierno nacional implementó políticas enfocadas en aumentar el acceso de la población a la electricidad, fundamentalmente en el área rural. Al año 2005, solamente el 33% de la población rural tenía acceso a energía eléctrica; con la recuperación de la generación por parte del Estado, se llegó al 73% en el año 2016 (Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, s/d).

## Consideraciones finales

Hasta aquí nos hemos enfocado en analizar algunas de las políticas públicas más importantes por su poder democratizador y su capacidad para generar equidad, pues sin duda no es posible hablar de democracia política plena sin democracia económica. Luego de este recorrido, estamos en condiciones de volver a las preguntas planteadas al inicio del texto y afirmar que el manejo económico llevado a cabo en Bolivia desde el año 2006 parte de la recuperación del rol activo del Estado en la economía y su capacidad para redireccionar los recursos a favor de la sociedad y no del mercado. Se calcula que hasta el año 2015 se benefició a 4,8 millones de personas con alguno de los bonos otorgados por el Estado, es decir, el 45% de la población ha sido alcanzada por estos beneficios (Ugarte et al., 2017).

El Estado boliviano dirige la economía del país bajo lineamientos de recuperación soberana de los recursos naturales y redistribución de la riqueza. La nacionalización de los recursos

---

26. De acuerdo con la UDAPE, en el año 2005 el 71,7% de la población accedía al agua potable; para 2017, el 85,6% ya tenía acceso.

naturales resultó fundamental para generar una base material con la cual resarcir desigualdades heredadas del período neoliberal, a través de la transferencia de la renta vía bonos y subsidios a sectores vulnerables. Pero la nacionalización no solo significó soberanía económica y mayor equidad, sino también soberanía política.

Las medidas de redistribución del ingreso afectaron positivamente a los más pobres del país. Bolivia logró reducir la brecha de desigualdad de manera significativa: si en el año 2005 el 10% más rico poseía un ingreso 127 veces mayor que el 10% más pobre de la población, para 2016 esta brecha se redujo a 37 veces (Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, s/d; Ugarte et al., 2017).

La redistribución de la renta en el período 2006-2016 se expresó también en el incremento de las inversiones públicas, en la construcción de obras de infraestructura que beneficiaron de manera directa a la población, así como en el aumento salarial. Todos estos aspectos dinamizaron el mercado interno y no solo generaron crecimiento económico, sino que también promovieron mayor equidad.

Por otra parte, la redistribución de la riqueza estuvo acompañada de la redistribución del poder político, lo que fue posible mediante el desplazamiento de las elites políticas y económicas. Es decir, el Estado se democratizó tanto a nivel de sus estructuras como de su composición social: en términos de clase (desplazamiento de elites), de raza (*indigenización* del Estado) y de género (paridad y alternancia).

Nada de esto hubiera sido posible sin el sujeto político que refundó al Estado a través de un proceso constituyente, en el que cristalizó un proyecto de poder indígena y popular donde lo público, lo colectivo y lo comunitario fueron lo central. En la nueva Constitución se especificaron las demandas de las luchas antineoliberales; el reto del período posterior consistió en convertirlas en políticas públicas: universalización del derecho a la educación, la salud, la alimentación; acceso uni-

versal al agua potable, al gas, a la electricidad; respeto a la Madre Tierra y soberanía sobre los recursos naturales.

Ahora bien, los límites de las políticas públicas llevadas a cabo en Bolivia en el período 2006-2016 radican en que estas no han tenido la capacidad ni la fuerza para superar la *subjetividad neoliberal*. Es decir, sin duda, en diez años de gobierno del presidente Evo Morales se atacó la desigualdad y la pobreza generadas por el neoliberalismo, incluso ensayando políticas de *desmercantilización*, pero estas no lograron quebrar el discurso capitalista centrado en la satisfacción individual mediante el consumo de mercancías. No debe olvidarse que el neoliberalismo es más que un programa económico y político: para su realización y sostenimiento requiere deslizarse a través de *los dispositivos productores de subjetividad* (Alemán, 2016), y esos dispositivos no han sido disputados del todo aún, la racionalidad neoliberal continúa en pie.

Sin embargo, en los límites se encuentran también los desafíos, y el sujeto político que propició los cambios en Bolivia, que democratizó al Estado y a la sociedad más desigual de décadas pasadas, tiene frente a sí la posibilidad de crear esa otra subjetividad, que ya existe en latencia, que se avizora en la *plurinacionalidad*, en la consigna de *descolonización* y en el horizonte del *socialismo comunitario*.

## Bibliografía

- Alemán, Jorge 2016 *Horizontes neoliberales en la subjetividad* (Buenos Aires: Grama).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2009 “Constitución Política del Estado Plurinacional” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2010a “Ley del Régimen Electoral” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2010b “Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2012a “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2012b “Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore - TIPNIS” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2012c “Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2013 “Ley de Organizaciones Económicas Campesinas - OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM, para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- ALP-Asamblea Legislativa Plurinacional 2014 “Ley que regula el procedimiento para la transferencia de recursos económicos por

- parte de los gobiernos autónomos municipales, en conversión a autonomías indígena originario campesinas” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- Banco Mundial s/d “Índice de Gini-Bolivia”. Disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&locations=BO&start=1996>>. Acceso: 7 de abril de 2018.
- Bartra, Armando 2009 “La gran crisis” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Vol. 15 N° 2, mayo-agosto.
- Bensaïd, Daniel 2009 “La crisis capitalista: apenas un comienzo” en *Memoria* (México DF) N° 236, junio-julio.
- Boron, Atilio 2009 “De la guerra infinita a la crisis infinita” en *Memoria* (México DF) N° 236, junio-julio.
- Ceceña, Ana Esther 2004 *La guerra por el agua y por la vida. Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al Banco Mundial* (Cochabamba: Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida).
- Clarín 2006 “Evo: ‘El rol del presidente es hacer buenos negocios para el país’” (Buenos Aires) 19 de enero.
- Dierckxsens, Wim 2008 “La crisis actual como crisis civilizatoria” en *Rebellion.org* (Buenos Aires), 8 de diciembre. Disponible en <<https://rebellion.org/la-tesis-actual-como-tesis-civilizatoria/>>.
- Echeverría, Bolívar 1995 *Las ilusiones de la modernidad* (México DF: UNAM/El Equilibrista).
- Energy Press 2018 “El consumo interno de gas ¿se frena?” (La Paz) 25 de junio.
- Foucault, Michel 1974 “Historia de la medicalización”, Segunda conferencia dictada en el curso de Medicina Social, Instituto de Medicina Social, Centro Biomédico, Universidad Estatal de Río de Janeiro, octubre.
- García Linera, Álvaro 2011 “Estado, revolución y construcción de hegemonía”, Conferencia inaugural en el VI Foro Internacional de Filosofía, Maracaibo, 28 de noviembre.
- García Linera, Álvaro; Tapia, Luis y Prada, Raúl 2004 *Memorias de octubre* (La Paz: Muela del Diablo/Comuna).

- García O., Alberto; García Y., Fernando y Quitón H., Luz 2003 *La "Guerra del Agua". Abril de 2000: la crisis de la política en Bolivia* (La Paz: PIEB).
- INE-Instituto Nacional de Estadística s/d "Indicadores de pobreza, según área 2005-2018". Disponible en <[www.ine.gob.bo/index.php/ppobreza/](http://www.ine.gob.bo/index.php/ppobreza/)>.
- INE-Instituto Nacional de Estadística 2016 "Encuesta de Demografía y Salud". Disponible en <[www.ine.gob.bo/index.php/encuesta-de-demografia-y-salud/](http://www.ine.gob.bo/index.php/encuesta-de-demografia-y-salud/)>.
- INE-Instituto Nacional de Estadística 2018 "Encuesta de Hogares 2011-2015". Disponible en <[www.ine.gob.bo/index.php/publicaciones/encuesta-de-hogares-2011-2015/](http://www.ine.gob.bo/index.php/publicaciones/encuesta-de-hogares-2011-2015/)>.
- Jessop, Bob 2016 *El Estado. Pasado, presente y futuro* (Madrid: Catarata).
- La Razón* 2015 "FAO reconoce a Bolivia por su lucha para reducir el hambre y la pobreza" (La Paz) 7 de junio.
- La Razón* 2018 "Consumo de leche en Bolivia aumentó en 222%" (La Paz) 1 de junio.
- Los Tiempos* 2010 "Evo: Órgano Electoral garantizará transformaciones y fortalecerá democracia" (Cochabamba) 16 de junio.
- Marco, Flavia 2012 "El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia" (Santiago: CEPAL).
- MAS-IPSP-Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos 2006 "Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, democrática y productiva para la construcción del Vivir Bien" (s/d).
- Ministerio de Comunicación s/d "13 pilares de la Bolivia digna y soberana. Agenda Patriótica 2025". Disponible en <[www.bcb.gob.bo/webdocs/enlaces/AgendaPatriotica\\_0.pdf](http://www.bcb.gob.bo/webdocs/enlaces/AgendaPatriotica_0.pdf)>. Acceso: 5 de mayo de 2017.
- Mészáros, István 2009 "La crisis que se despliega y la relevancia de Marx" en *Herramienta* (Buenos Aires). Disponible <[www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=655](http://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=655)>.



- Ministerio de la Presidencia 2016 “Decreto Supremo N° 748” (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia), 26 de diciembre.
- Ministerio de Planificación s/d “Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020”. Disponible en <<http://vpc.planificacion.gob.bo/pdes/>>. Acceso: 10 de mayo de 2017.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara).
- Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia s/d “Informe de Gestión 2016”.
- OEA-CIM-Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Mujeres 2016 *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua* (Washington DC: OEA Documentos Oficiales).
- ONU Mujeres 2017 “Hechos y cifras: liderazgo y participación política. Presencia de mujeres en los parlamentos”. Disponible en <[www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures](http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures)>. Acceso: 13 de junio de 2017.
- Raña, Karina 2017 “La ciudad, flujos de capital y organización de base. Una conversación con David Harvey” en Tinku.org, 31 de julio. Disponible en <<https://tinku.org/la-ciudad-flujos-de-capital-y-organizacion-de-base-una-conversacion-con-david-harvey/>>.
- Santos, Boaventura de Sousa 2010 *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur* (Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad).
- Santos, Boaventura de Sousa 2014 “¿Reinventar las izquierdas?” en Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (orgs.) *Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un diálogo Norte-Sur* (Buenos Aires: UNGS).
- Soruco, Ximena (coord.) 2014 *Composición social del Estado Plurinacional. Hacia la descolonización de la burocracia* (La Paz: Centro de Investigaciones Sociales, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia).

- Toussaint, Eric 2008 “¿Qué crisis?” en Rebellion.org (Buenos Aires), 4 de diciembre. Disponible en <[www.rebellion.org/noticia.php?id=76940](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=76940)>. Acceso: 4 de diciembre 2017.
- Ugarte, Darwin; Cruz, Rosangela y Colque, Elio 2017 “Balance del Pensamiento Económico Latinoamericano” (La Paz: Banco Central de Bolivia).
- YPFB-Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos 2017 *Yacimientos* (La Paz: YPFB) N° 11, julio. Disponible en <[https://hidrocarburoslatinoamerica.files.wordpress.com/2018/05/web\\_revista\\_yacimientos\\_2017\\_11.pdf](https://hidrocarburoslatinoamerica.files.wordpress.com/2018/05/web_revista_yacimientos_2017_11.pdf)>. Acceso: 17 de mayo de 2018.
- Zavaleta Mercado, René 1990 *El Estado en América Latina* (La Paz: Los Amigos del Libro).

# Formas de gobierno y sistemas educativos en la experiencia neodesarrollista argentina. Límites, contradicciones y posibilidades de un proceso que se considera progresista

Marcela Leivas\*

*[Las personas] hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y que les han sido legadas del pasado.*

*El 18 Brumario de Luis Bonaparte*

Karl Marx

## Presentación

Este ensayo invita al lector/a a realizar un recorrido analítico y reflexivo. A partir de considerar datos estadísticos y análisis de coyuntura política, busca colocar potenciales límites, contradicciones y posibilidades de la experiencia de gobierno desplegada en la Argentina entre los años 2001 y 2015.

Se recupera una experiencia política que sin duda expresa una de las mejores versiones de gobernabilidad democrática

---

\* Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente, becaria posdoctoral del CONICET, con lugar de trabajo en el Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad (PROIEPS). Ayudante con dedicación simple en la materia Sociología de la Educación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

que ha visto la región en el mediano plazo, cuestión que me atrevo a plantear en el año 2020, luego de haber visto cómo el rancio neoliberalismo que gobernó recientemente –la alianza Cambiemos, entre 2015 y 2019– necesitó de los límites de esa experiencia inédita de gobernabilidad para conducir el Estado. Asimismo, conformar un nuevo esquema de alianzas –Frente de Todos– que permitiera ganar las elecciones de 2019 y recuperar el espacio de toma de decisiones implicó tener la inteligencia suficiente para reconocer dichos límites y superarlos.

La riqueza de este análisis se encuentra en que aporta a dilucidar los mencionados límites y/o contradicciones a partir del contrapunto entre las propuestas de gobierno y el comportamiento del sistema educativo durante el mismo período. Este contrapunto brinda elementos de carácter diagnóstico sobre cuáles son las limitaciones, tensiones y/o contradicciones de la experiencia de gobierno progresista en Argentina, en general, y de la política educativa en el marco de un proyecto que aspira a ser cada vez más progresista, en particular.

Se espera así contribuir a una caracterización empírica, política e histórica que sirva para comprender y evaluar con mayor profundidad las posibilidades reales de transformación –y también de reproducción de prácticas conservadoras– de estas experiencias de gobierno progresistas no solo en Argentina, sino en toda Latinoamérica.

Como advertencia, debe adelantarse que este ejercicio se sostiene en al menos tres premisas sociológicas. Una, aquella que entiende que ningún proceso social puede explicarse en sí mismo, sino que debe comprenderse a partir de identificar en él las condiciones históricas que permiten su existencia. Otra que sostiene cómo dentro de esas posibilidades de acción los gobiernos deciden cuál resulta más conveniente para lograr sus objetivos de gestión y conducir modelos de Estado. Finalmente, la tercera considera que estas definiciones políticas de gobierno son proyecciones de hegemonía

que requieren del sistema educativo para producir y reproducir consensos de época.<sup>1</sup>

Concretamente, las preguntas que guiarían este ensayo serán las siguientes: ¿qué es lo que realmente sucede, dada la dinámica que propone un gobierno neodesarrollista, en la política educativa?, ¿cuánto de esto que sucede tiene relación con el proyecto de hegemonía de gobierno? y, finalmente, ¿cuánto de progresista se manifiesta en la política educativa dadas estas experiencias de gobierno?

Para argumentar posibles respuestas a estas inquietudes, el contrapunto que propone este trabajo se presenta en tres grandes apartados. El primero, *desarrollo*, donde se desagregan cuatro elementos. El primero contextualiza la configuración de los Estados latinoamericanos en el siglo XXI, el segundo plantea una caracterización general de las implicancias de la experiencia neodesarrollista en Argentina, el tercero desagrega tres etapas en las “formas de gobierno” para el período y el cuarto presenta una serie de seis hallazgos surgidos del análisis de los indicadores de matrícula de la escuela secundaria del país y la provincia de Buenos Aires. El segundo apartado, *análisis*, coloca las relaciones más significativas encontradas en el cruce de datos sobre coyuntura política y sistema educativo. Finalmente, el tercer apartado, *conclusiones*, se acerca a indicar potenciales limitaciones, contradicciones y posibilidades de un proceso de gobernabilidad que pretende ser progresista, pero que convive con fuertes antagonismos internos.

---

1. Se entiende que el sistema educativo constituye una herramienta que poseen los Estados nacionales en la organización del consenso social. Según Antonio Gramsci, la escuela es, junto con la iglesia, una de las estructuras materiales de la ideología.

## Desarrollo

### *Los estados latinoamericanos en el siglo XXI*

El inicio del siglo XXI encontró a la región latinoamericana atravesada por procesos disruptivos de las dinámicas políticas consolidadas durante la década del noventa. Estos procesos, expresión del acumulado de resistencias sociales durante los años de embates del neoliberalismo, lograron articularse, organizarse e institucionalizarse, y pudieron así colocar como una prioridad la necesidad de modificar las estructuras de conducción política en el territorio.

Según Atilio Boron, los cambios que se habían sucedido desde finales del siglo XX –entre ellos, la rebelión zapatista, la elección de Hugo Chávez en Venezuela, el auge del Foro Social Mundial, las elecciones de Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina y, más tarde, el triunfo de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y el sandinismo en Nicaragua– “convencieron a la burguesía imperial que el reordenamiento de la díscola y vasta región que se extiende hacia el Sur difícilmente podría lograrse apelando a los tradicionales mecanismos de la democracia burguesa” (Boron, 2010).

Estos procesos políticos, que surgieron luego de la crisis de representación que suponía la existencia de una distancia notable entre los intereses de los dirigentes políticos y los de las grandes masas sociales, se caracterizan por incorporar su impronta “popular” (Laclau, 2006), “socialista” (Dieterich, 2005) o “nacional y popular” (Portantiero, 1991) a la racionalidad de un Estado capitalista y neoliberal.

Reaparece así una nueva versión de las viejas teorías desarrollistas que cuestionaban la promesa noventista de alcanzar la bonanza continuando de manera acrítica las recetas de desregulación mercantil, apertura indiscriminada de la economía

y un perfil productivo asociado a las “ventajas comparativas” de los países, tal como promovían los organismos multilaterales. Los debates sobre el rol del Estado en la economía y la necesidad del impulso industrial comenzaron a desempeñar un papel central (Hagman, 2014).

Para Itai Hagman (2014), este nuevo desarrollismo promueve mayor intervención y regulación estatal, protección industrial a través del tipo de cambio competitivo y la utilización de la política fiscal o monetaria para intervenir en el ciclo de crecimiento. Pero a diferencia de las viejas ideas de mediados del siglo XX, no proclama un proteccionismo cerrado ni un enfrentamiento directo con los sectores vinculados a la actividad primaria. No obstante, las tensiones entre un Estado que comenzó a distribuir la riqueza social y generar nuevos derechos, pero perpetuando la tensión entre la formación de una conciencia ciudadana y la estimulación de un sujeto de consumo, consolidó en la población una subjetividad individualista con serias dificultades para sostener conquistas sociales.

De acuerdo con Verónica Gago y Diego Sztulwark (2014), estos gobiernos “neodesarrollistas” expresan la convivencia entre lógicas mixtas. De un lado y por fuera del Estado, existe un neoliberalismo popular, arraigado en prácticas y subjetividades que organizan de manera intensa la dinámica territorial y, del otro, un neoliberalismo que subsiste a partir de la vinculación concreta que impulsan los gobiernos con el mercado global a través de políticas neoextractivistas y desposesivas.

Por ejemplo, si se observa el funcionamiento de los mercados de trabajo, se evidencia que estos gobiernos no terminaron con la precarización de las condiciones laborales, sino que las legitimaron. Fueron ellos quienes en numerosas oportunidades contrataban en condiciones profundamente precarizadas o, en el caso de Argentina, conformó el período donde se incrementó el trabajo informal entre jóvenes en edad formal de asistir a la escuela secundaria (Leivas, 2020).

Hasta aquí apenas algunas líneas sobre el análisis de los gobiernos “progresistas” en la región y su caracterización. A continuación, se detallan algunos elementos específicos de la experiencia en Argentina.

### *Neodesarrollismo, la experiencia argentina poscrisis de 2001*

Si de entender el modelo político de la Argentina reciente se trata, debe remitirse a la crisis de 2001. Una fecha actual para algunos autores (Gago y Sztulmark, 2014), allí donde la tradicional mediación político-institucional colapsó ante la movilización popular y se ensayaron nuevas y creativas prácticas políticas desde el campo popular (Fernández Soto, 2013).

El año 2001 fue el inicio y no el cierre de una etapa de juego político que tomó como iniciativa una nueva dinámica, que incluía en la gestión territorial a una buena parte de los movimientos sociales que hasta el momento resistían los embates del neoliberalismo. Así, la necesidad de involucrarse en los barrios se territorializó y se encarnó bajo la figura del militante (Gago y Sztulmark, 2014).

Este proceso comenzó a cristalizarse con las elecciones de 2003, momento en que se inició una recomposición de la hegemonía política en Argentina. Néstor Kirchner –que ganó las elecciones con un 22,24% de los votos– inmediatamente después de asumir planteó la construcción de un nuevo “equilibrio de compromiso”, a partir del cual comenzaron a canalizarse institucionalmente las tensiones colocadas por la movilización popular precedente y a recomponerse un orden de situación dado el restablecimiento de compromisos materiales por parte del Estado (Fernández Soto, 2013).

Para dar cuerpo a esta reestructuración hegemónica, el Estado se propuso un crecimiento económico acompañado por la expansión del consumo, cierta recuperación del empleo, el impulso de políticas de transferencia de renta no contributi-



vas de carácter centralmente compensatorias, y otras medidas progresistas, como la política de derechos humanos, la Ley Nacional de Educación y la de medios, el matrimonio igualitario, la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Aerolíneas, la nacionalización de la compañía Yacimientos Petrolíferos Fiscales y la reorientación de la política exterior, entre otros.

Sin embargo, tal como lo plantea Adrián Piva, estos avances “progresistas” se desarrollaron con la permanencia de procesos estructurales y condiciones que facilitaron, “en primer lugar, una fuerte expansión económica [...] que, sustentada en factores internos y externos, tuvo características inusuales para la historia del capitalismo argentino: altas tasas de crecimiento con superávit comercial y fiscal” y “en segundo lugar, aun en un contexto de recomposición sindical y de fuerte movilización social, las demandas fueron moderadas dado que tendieron a alinearse con lo enunciado como tolerable por el gobierno”. Esta estrategia gradualista de respuesta a las demandas bastó para recomponer el consenso y ciertos grados de “normalización” del conflicto social (Piva, 2015: 149-150).

El kirchnerismo fue la respuesta estatal capitalista más eficaz y exitosa en el retorno a la gobernabilidad. Esto es reconocido por los propios dirigentes del partido gobernante, para quienes el corazón de una hegemonía es la constitución de mecanismos institucionales de canalización de conflicto social, aun con el riesgo de manifestación coyuntural de las contradicciones sociales. Para Piva (2015), la lógica política de la administración kirchnerista consistió en una recuperación selectiva y resignificativa de reivindicaciones democráticas y populares forjadas desde la resistencia al neoliberalismo.

En este sentido, el nuevo gobierno logró institucionalizar el conflicto obrero y popular, pero tuvo dificultades para la traducción institucional de un amplio abanico de conflictos

y demandas, entre otros, la violencia institucional, la precarización laboral, los problemas ambientales y la desigualdad educativa.

## **Argentina, "formas de gobierno". Tres etapas entre 2001-2015**

A continuación, se desarrolla con mayor precisión el proceso de gobernabilidad antes descrito, recuperando para ello la propuesta de Hagman (2014), quien realiza un análisis detallado de las políticas de gobierno a partir de una periodización en tres etapas: consenso neodesarrollista, período crispado y pacto de gobernabilidad.

### *Primera etapa, "el consenso neodesarrollista" (2001-2008)*

Esta etapa refiere a la recomposición del poder político poscrisis de 2001. Su característica fundamental radicó en promover la reconstitución del consenso en torno al ejercicio del poder político, bajo los cimientos sobre los que se construyeron las estrategias de gobernabilidad post-2001 en Argentina. Como antecedente inmediato, se identifican las reformas del Estado realizadas durante la década del noventa, que se enmarcan jurídicamente en la Ley de Reforma del Estado N° 23696 de 1989, que autoriza al Estado a transformar su dinámica cotidiana y promover procesos de "privatización", "desregulación" y "descentralización", que afectan a toda la burocracia estatal, incluso a la educativa.<sup>2</sup>

---

2. La "privatización" significó un aspecto central de la reestructuración del capital y del Estado en la década del noventa. Supuso la apertura de nuevas áreas para la acumulación capitalista y el retiro del Estado en una gama muy variada de bienes y servicios, para reconcentrarlo y potenciarlo en otras funciones. La "desregulación" involucró una política donde el Estado dejó de arbitrar en as-

Con este precedente, la “metamorfosis política” post-2001 constituye el producto de un importante ascenso de la lucha de clases en clave de resistencia a las políticas de ajuste. Sobre esta base, la acción del gobierno pudo presentar la ofensiva del capital como expresión del interés general traducido en hegemonía política (Hagman, 2014).

Según Claudio Katz, en este marco, lo que el gobierno argentino entendió es que “resulta imposible gestionar este sistema sin protagonismo de la burocracia estatal y los gerentes del sector privado. Lo que está siempre en juego es el tipo de intervención estatal predominante en cada período” (Katz, 2016: 143).

La propuesta de gobierno convocó a fortalecer el mercado y al Estado, a reforzar la centralización y la descentralización, a potenciar lo público y lo privado, la industrialización y la agroexportación de manufactura, etc. (Katz, 2016: 143). Algo similar sucedió en materia educativa: se identificó una convivencia de aspectos públicos y privados, propuestas que centralizaban y descentralizaban políticas alternativas para el acceso, la permanencia y el egreso de la educación obligatoria, especialmente para el sector público, entre otras.

Igualmente, dadas las contradicciones inherentes al contexto económico, la continuidad del proceso de acumulación dependió cada vez más de la efectividad de los mecanismos coercitivos (amenaza hiperinflacionaria, fragmentación de la fuerza de trabajo, alto desempleo) para producir lo que Piva

---

pectos que hacen a la influencia de los capitales privados, esto es, no regular su funcionamiento y dejar a los mercados sumergidos en una lógica supuestamente autónoma, pero de valor y de acumulación capitalista. Por su parte, la “descentralización” implicó un proceso donde las instituciones/servicios de gestión estatal que surgieron y se consolidaron a partir de la promoción de la nación, como la política educativa o la política de salud, fueron transferidas en su responsabilidad financiera a las jurisdicciones provinciales y municipales (Giovine y Martignoni, 2016).

(2015) denomina un “consenso negativo” y que dio lugar a una gobernabilidad con “hegemonía débil”.

Néstor Kirchner, en su asunción al gobierno en 2003, realizó declaraciones que, de acuerdo con Hagman (2014), fueron acertadas históricamente, pues exhibían plena conciencia de las implicancias del neoliberalismo y de la crisis de 2001 al explicitar su intención de re-construir un capitalismo nacional que pudiera generar trabajo e inclusión social, apuntalar una burguesía nacional y formular políticas con mayor grado de autonomía respecto a los poderes hegemónicos internacionales. La gestión de gobierno reconocía la necesidad de vincular al Estado con los movimientos populares, en profunda relación con los organismos de derechos humanos, comprometido a su vez con la reparación de las violencias generadas por el terrorismo de Estado, la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, y la reanudación de los juicios a genocidas, sumándose la política de integración latinoamericana.

Durante este primer período del gobierno, el incremento económico alcanzó niveles impensados. Entre 2003 y 2007 el producto interno bruto (PIB) creció un 9% anual; se recuperaron, en tan solo un mandato de gobierno, 4 millones de puestos de trabajo, y se recompusieron los ingresos de los trabajadores. Nació así el criterio de “transversalidad”, un ensayo exitoso que reunió gran cantidad de organizaciones y referentes que habían sido parte del cuestionamiento al modelo neoliberal. Por otro lado, el gobierno modificó la composición y los métodos de selección de los miembros de la Corte Suprema, y se produjeron modificaciones en el vínculo Estado-sindicatos, con el retorno de las paritarias y un objetivo de recomposición salarial y de la legitimidad perdida en 2001 (Piva, 2015: 92).

Hasta aquí, el consenso neodesarrollista reconstruyó la recurrente ilusión de la conciliación de clases, en un proyecto capaz de beneficiar a los sectores populares y al poder econó-

mico y, al mismo tiempo, garantizar el “bien común” sobre los intereses de cada sector, donde el Estado aparece como un árbitro (Hagman, 2014).

### *Segunda etapa, “el período crispado” (2008-2013)*

Para Piva (2015), la estrategia electoral del gobierno para el período 2007 tiró por la borda la “transversalidad” y optó por un proceso de “concertación plural”, origen de la coalición con la que el partido gobernante ganó las elecciones.

Esta concertación resultó en una alianza con el partido radical, que aún no se recuperaba de la crisis de 2001, y que volaría por los aires al año siguiente. El consenso neodesarrollista se rompió en 2008, dado el conflicto generado ante las tensiones que hacían necesario aumentar el gasto y la disputa por la renta agraria para financiarlo.

En este período se sintetizaron un cúmulo de hostilidades propias del nuevo modelo de desarrollo. Aquí se rompió aquella estrategia denominada de “concertación plural”, por la conformación de la “mesa de enlace” y el *lock-out* patronal del campo, a los que se sumó la crisis internacional desatada entre 2007 y 2008, la cual generó un proceso de contracción del comercio internacional y la desaceleración de la economía global. Entre 2007 y 2010, en lo local, por otra parte, comenzó a gestarse un proceso de inflación y frenó el crecimiento. El modelo persistió con los nuevos impulsos aportados por la introducción de un ingreso universal asistencial y la estatización de los fondos de pensión (Katz, 2016: 160).

En 2008, el gobierno había propuesto incrementar las retenciones al campo, lo cual generó tal conflicto que debió resolverse elevando un proyecto de ley al Congreso de la Nación. Políticamente, el dato más relevante fue el quiebre del frente político del propio gobierno. Allí, un bloque de poder rompió abiertamente el consenso, se movilizó contra el

gobierno y quebró las relaciones de poder en el interior de las clases dominantes. Esta etapa se caracterizó por la recomposición, posderrota en el Congreso, de un eje fundamental de la estructuración de la política neodesarrollista, la apropiación estatal de la renta sojera.

Más allá de esta crisis, para Katz, ese desenlace no impidió al gobierno preservar (y recrear) su hegemonía política, aunque sí le quitó al Estado los recursos necesarios para la reindustrialización, pues “persistió cierto crecimiento, pero con los motores del desarrollo totalmente apagados” (Katz, 2016: 164)

Aquí, el mérito del gobierno para mantener su hegemonía consistió en responder a las tensiones económicas con políticas diferentes a las que promovía el poder económico, que solicitaba a viva voz y cada vez con mayor fuerza una brusca devaluación de la moneda y un ajuste fiscal para terminar con la crisis de divisas.

Según los autores mencionados, el consenso logró ser reconstruido luego del conflicto de 2008, a través de una lógica de satisfacción gradual de demandas que consistió en una recuperación selectiva y en la resignificación de reivindicaciones meritocráticas y populares forjadas desde la resistencia al neoliberalismo en los noventa. El gobierno recobró, en un contexto de crisis interna y externa, la iniciativa y relanzó una reforma política que incluyó la realización de elecciones primarias, obligatorias y abiertas (PASO), impulsó la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (fundamentalmente a partir de la intervención de los medios de comunicación frente al conflicto con el campo), realizó una reforma del Código Civil, lanzó la Asignación Universal por Hijo para protección social (un beneficio que extiende la asignación familiar que perciben todos los asalariados formales a los desocupados y los trabajadores informales y reduce sensiblemente la indigencia), y estableció el plan Argentina Trabaja, que creaba 100 mil puestos de trabajo, como medidas significativas.

En materia educativa, entre 2009 y 2012 se motorizó una serie de resoluciones en el Consejo Federal de Educación que se proponían cumplir con los imperativos de la Ley Nacional de Educación de 2006, entre ellos, garantizar la obligatoriedad y profundizar la inclusión y la democratización de la convivencia escolar, entre otros aspectos relevantes.

El final de este período estuvo marcado fundamentalmente por límites propios del modelo propuesto por las formas del gobierno, que nunca intentó traspasar las barreras del “capitalismo serio”, ni remover la vieja institucionalidad política y del Estado. Así, de acuerdo con los autores que citamos, el florecimiento de la restricción externa, las dificultades para sortear los problemas con políticas “heterodoxas” y continuar confrontando con el establishment condujeron a un cambio de política que se expresará en el período siguiente.

### *Tercera etapa, pacto de gobernabilidad (2013-2015)*

El segundo semestre de 2012 comenzó a exhibir signos de deterioro de la hegemonía de gobierno y una ausencia de iniciativa política. Como ocurre también en los momentos de ascenso, la emergencia de problemas estructurales y coyunturales empezó a desgastar el pico de apoyo popular que se había conseguido en 2011. Resultaba difícil sostener el equilibrio en un contexto en el cual ya no era posible incrementar los salarios sin afectar las ganancias empresarias, ni hacer crecer la rentabilidad del capital sin reducir los ingresos populares. El gobierno aseguró durante 2011 y 2012 una suerte de empate en la puja distributiva, en donde se estancaron tanto los ingresos de los sectores populares como la rentabilidad de los sectores económicamente hegemónicos.

Esta etapa no llegó a presentar tendencias contundentes, esto es, características que la diferencien profundamente de la anterior. Pero sí los autores nombrados consideran

importante resaltar que desde 2013, y comienzos de 2014, el gobierno optó por revisar su política de confrontación y buscó la reconciliación con los sectores dominantes. Según Hagman, lo anterior supone la búsqueda de un “pacto de gobernabilidad”, entendiendo por tal a un “acuerdo de corto plazo conducente a garantizar la estabilidad de los dos últimos años de mandato que restan para completar el período presidencial” (Hagman, 2014: 110).

Hagman esgrime la hipótesis de que las formas de gobierno durante este período fueron producto de dos cuestiones: por un lado, el fracaso de “las políticas heterodoxas que no lograron frenar la crisis de divisas, ni el impacto de la inflación” y, por otro, el “retroceso político-electoral que el kirchnerismo sufrió en 2013, agravado por la imposibilidad de reelección de Cristina Fernández” (Hagman, 2014: 110).

Para Katz, por su parte, a comienzos de 2014 resurgieron las tensiones clásicas de la economía argentina, “la reiteración de esos colapsos se encuentra contrarrestada por el limitado nivel de endeudamiento público y privado, la solvencia de los bancos, y la continuada valorización de las exportaciones” (Katz, 2016: 160).

De acuerdo con estos últimos, la continuidad del proceso neodesarrollista quedó severamente afectada por el contexto político que afrontaba el gobierno durante esta etapa, y porque decidió “romper el equilibrio que había sostenido durante el 2011 y 2012, haciéndolo a favor con los sectores dominantes” (Hagman, 2014: 111). Así, ante el fracaso de iniciativas como el blanqueo de capitales, el gobierno reestructuró su comando económico siendo más condescendiente con el establishment, y se propuso “volver a los mercados internacionales y mejorar el clima de negocios, para facilitar inversiones extranjeras”, pero “sin hacer la devaluación y ajuste que pedía el poder económico”. El costo de este “remedio” consistió en una “recesión de la actividad económica que comenzó a sentirse con fuerza en pérdida de puestos de



trabajo o suspensiones y por primera vez en estos años, caída del consumo” (Hagman, 2014: 112-114).

En síntesis, frente a este escenario, los autores auguraban que 2015 “será un año bisagra”, pues durante su transcurso se “cerrará una etapa y se abrirá otra” (Hagman, 2014: 121). La estrategia kirchnerista que consistió en “reestructurar el consenso a partir de la satisfacción de demandas populares sin reversión radical de la estructura del capital” desde el conflicto con el campo “queda a la izquierda de la sociedad” (Piva, 2015: 250), y será la articulación de los sectores de derecha la que continuará esgrimiendo el escenario político en Argentina.

### **Comportamiento del sistema educativo argentino en períodos neodesarrollistas**

Este apartado tiene como sostén empírico el estudio que sirviera para acreditar el título de Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina)<sup>3</sup> a quien escribe. Específicamente, se presentan hallazgos que caracterizan la cobertura del sistema educativo durante el período neodesarrollista, elementos que permiten responder estructuralmente a cuál era el comportamiento de la población en edad formal de asistir a la escuela secundaria en Argentina y en la provincia de Buenos Aires para el período 2001-2015.

A continuación, se desagregan seis elementos fundamentales. Los primeros tres apartados resaltan hallazgos con res-

- 
3. Dicha tesis fue titulada “La desigualdad educativa en contextos de obligatoriedad escolar. Un estudio sobre el comportamiento de la matrícula y los indicadores de eficiencia interna en el país y la provincia de Buenos Aires para el período 2001-2015”, realizada bajo la dirección de Carina V. Kaplan y codirigida por Paola Gallo. A modo de referencia, esta tesis tiene como una de sus búsquedas esenciales enriquecer la capacidad científica de la Sociología de la Educación frente al estudio de los sistemas educativos y su relación de hegemonía con determinados contextos de Estado.

pecto a la tasa bruta de cobertura de la educación secundaria para el período intercensal 2001-2010 para nación y provincia. Los últimos tres presentan el análisis sobre el comportamiento de la matrícula desde 2001 a 2015, también para ambas jurisdicciones.

### *Caída en la tasa bruta de cobertura de la educación secundaria*

En la siguiente tabla, se compara la cobertura de la educación media para el período intercensal 2001-2010.

TABLA N° 1. TASA BRUTA DE COBERTURA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA			
Nación y provincia de Buenos Aires (2001-2010)			
TBCES	2001	2010	DIFERENCIA
NACIÓN	88,72%	87,27%	-1,45%
PROVINCIA	97,46%	87,97%	-9,49%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INDEC (2001; 2010).

Tal como se observa, se registra una caída de la tasa bruta de cobertura, sutil a nivel nacional, dado que pasa del 88,72% en 2001 al 87,27% en 2010, pero aguda en la provincia de Buenos Aires, donde el porcentaje cae un 9,49% (del 97,46% en 2001 al 87,97% en 2010).

### *Aumento de la tasa bruta de cobertura de la educación secundaria en el sector privado*

Al diferenciar la tasa de cobertura según sector público y privado, se advirtió un sector que cae y otro que crece, tal como aparece en la Tabla N° 2.

**TABLA N° 2. TASA DE COBERTURA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SECTOR**

**Provincia de Buenos Aires (2001-2010)**

AÑO	Secundaria, SECTOR PÚBLICO	Secundaria, SECTOR PRIVADO
2001	70,51	29,48
2010	68,25	31,74

Fuente: elaboración propia con base en datos de INDEC (2001; 2010).

El sector público cae en nación el 0,77% y en la provincia el 2,26%. Por su parte, el sector privado aumenta el 0,76% en nación y el 2,26% en la provincia.

Lo anterior permite que emerja la pregunta acerca de cómo en un período de recomposición política y económica parecen profundizarse mecanismos de “segregación” (Vázquez, 2012), dado que se acrecienta la separación o distanciamiento de la población estudiantil en establecimientos de gestión pública y privada.

### *Caída de la tasa bruta de cobertura en el ciclo orientado de la educación secundaria para ambos sectores*

Por otro lado, al diferenciar el comportamiento de la tasa de cobertura según ciclo básico u orientado, se corrobora que la anterior caída solo se presenta, para ambas jurisdicciones, en el ciclo orientado, tal como se indica en la Tabla N° 3.

El ciclo orientado pasa de un porcentaje de cobertura del 74,48% en 2001 a 66,47% en 2010 a nivel nacional, y del 87,97% al 67,87% a nivel provincial. Por su parte, el ciclo básico, además de superar el 100% tanto en un período como en otro y para ambas jurisdicciones, aumenta entre el período 2001 y 2010, y va de 102,36% a 108,14% a nivel nacional y de 106,48% a 108,14% a nivel provincial.

**TABLA N° 3. TASA BRUTA DE COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA POR CICLO**

**Nación y provincia de Buenos Aires (2001-2010)**

JURISDICCIÓN	2001			2010		
	EGB	Polimodal	Diferencia	Ciclo básico	Ciclo orientado	Diferencia
NACIÓN	102,36%	74,48%	27,88%	108,14%	66,47%	41,67%
PROVINCIA	106,48%	87,97%	18,51%	108,14%	67,87%	40,27%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INDEC (2001; 2010).

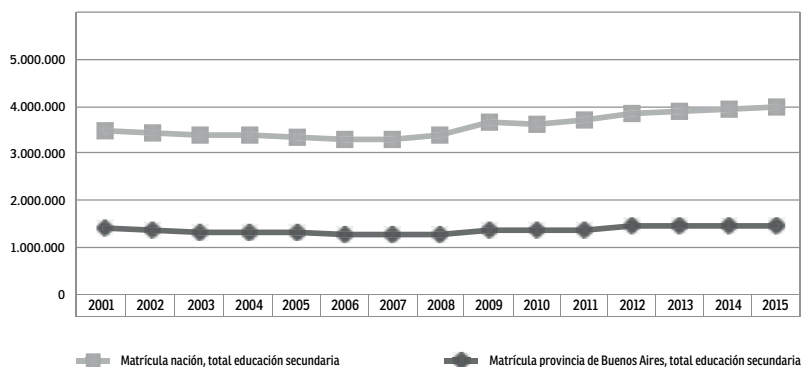
Lo anterior permite inferir, por un lado, la existencia de un proceso de “selección” en el paso de un ciclo a otro y, por otro, la convivencia de dicha “selección” con otros mecanismos, entre ellos, la “retención” en el ciclo básico, que también se agudiza en un contexto de recuperación política y económica.

### *Comportamiento de la matrícula de la educación secundaria*

En el siguiente gráfico, es posible percibir el comportamiento de la matrícula de la educación secundaria para el país y para la provincia de Buenos Aires en el período 2001-2015.

**GRÁFICO N° 1. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA**

**Nación y provincia de Buenos Aires (2001-2015)**



El comportamiento de la matrícula para el período 2001-2015 registra, para nación, caídas en 2005-2006 y para la provincia en 2007. De allí en adelante, se distingue un movimiento ascendente, fundamentalmente en nación, donde en 2015 se supera la cantidad de población que asiste al nivel secundario en 2001 en casi 500 mil personas, mientras que en la provincia el incremento se registra en 2012 y alcanza para 2015 a solo unas 75 mil personas más que en 2001.

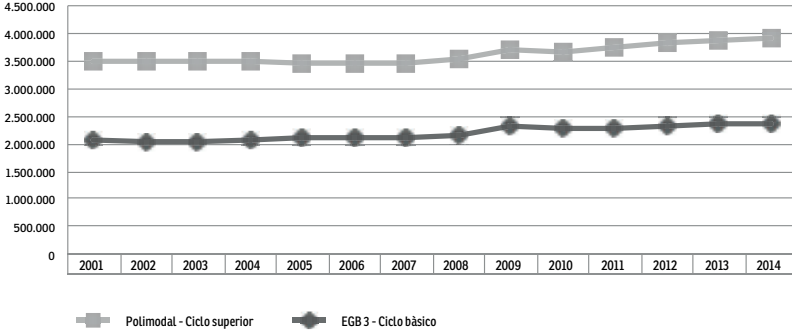
Si se considera el contexto en que se dan estos movimientos, debe hacerse referencia al comportamiento de la matrícula en relación con la obligatoriedad del nivel (la cual está vigente desde 2004 para el primer ciclo y desde 2006 para todo el nivel). En este sentido, existen investigaciones que intentan comprender este comportamiento descendiente de la matrícula, entre ellas Mora (2006), quien sostiene que durante la crisis de 2001 el sistema educativo en general funcionó como un espacio de contención social y alimentario, y que en 2003, dado un período de recuperación económica –con amplio impacto sobre la creación de empleo–, dicha contención ya no resultaba necesaria. Así, las mayores posibilidades ocupacionales podrían estar compitiendo con la escolarización de los jóvenes (Leivas, 2020).

### *Comportamiento de la matrícula de la educación secundaria diferenciado por ciclo*

La distancia entre ciclo básico y ciclo orientado se hace mayor a medida que pasan los años; distancia que parece obedecer, tanto para la nación como para la provincia de Buenos Aires, a un incremento de la matrícula del primero y a una pérdida en la del segundo. En el Gráfico N° 2 se advierte el movimiento en nación y en el Gráfico N° 3 en provincia.

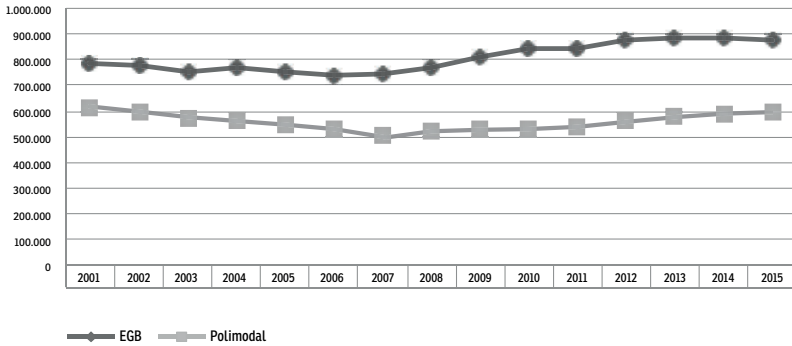
## GRÁFICO N° 2. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR CICLO

Nación (2001-2014)



## GRÁFICO N° 3. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR CICLO

Provincia de Buenos Aires (2001-2015)



Al comparar las jurisdicciones, es posible analizar que a nivel provincial los porcentajes son mayores que en la nación, aunque la distancia entre uno y otro ciclo se amplía en ambos casos a medida que pasan los años.

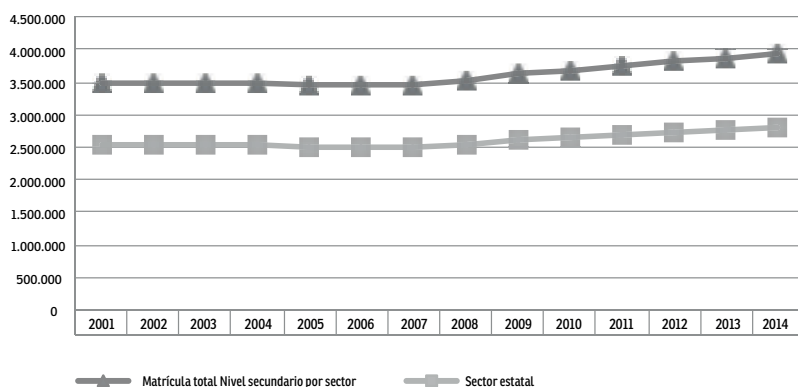
Según se observa en las líneas históricas, existe un movimiento diferencial por ciclo. Esto es, mientras el ciclo básico presenta variaciones para ambas jurisdicciones, desde una disminución de la matrícula entre 2001 y 2006, un aumento desde 2006 a 2012, y una caída desde 2013 a 2015, el polimodal exhibe descensos desde 2001 a 2007 e incrementos desde 2007 a 2015.

### *Comportamiento de la matrícula de educación secundaria diferenciado por sector*

Con respecto al comportamiento de la matrícula diferenciado según sector público o privado, se ha percibido, tanto para la nación como para la provincia de Buenos Aires, un comportamiento diferencial. En el Gráfico N° 4 se distingue el movimiento en nación y en el Gráfico N° 5 en provincia.

**GRÁFICO N° 4. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SECTOR**

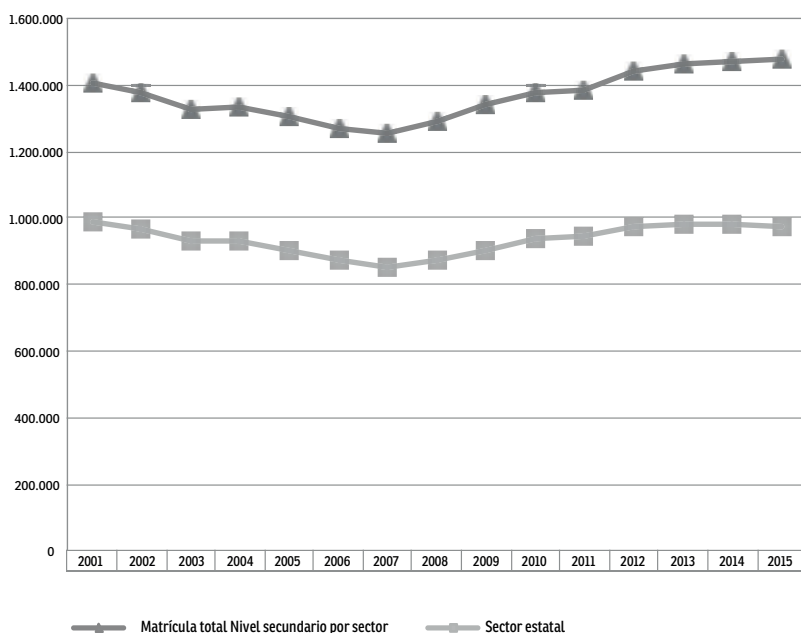
**Nación (2001-2014)**



Como se presenta en el Gráfico N° 4, para el total del país, el sector público registra una caída que va desde 2001 hasta 2007-2008, que luego aumenta hasta 2012-2014 (con crecimiento constante de 2007 a 2010, que recupera en 2012) y en 2015 vuelve a caer. Mientras que el sector privado registra una caída en 2002 y luego desde allí en adelante mantiene su crecimiento.

**GRÁFICO N° 5. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SECTOR**

Provincia de Buenos Aires (2001-2015)



En la provincia de Buenos Aires, la educación pública comporta una caída desde 2001 a 2007 y en el sector privado se aprecia una línea de tipo serrucho. Para el período posterior a 2008, se registran en el sector público subas paulatinas hasta



2013 (con altos índices en 2008-2009 y 2012), que luego tienden a bajar en 2015. Para el sector privado, se observan descensos hasta 2003, luego subas, y nuevamente caídas en 2006; a partir de allí los aumentos son constantes.

En términos generales se reafirma el hallazgo que se plantea en el análisis anterior de que los movimientos en la coyuntura político-institucional sacuden especialmente al sector público, que es el que pierde matrícula de forma recurrente. Por el contrario, el sector privado mantiene sus valores en ascenso, a pesar del transcurrir entre las etapas de gestión de gobierno planteadas en el primer apartado. Quizás esto exprese una síntesis en relación con la configuración de subjetividades de consumo antes que portadoras de derechos.

## **Análisis**

### *Un acercamiento a la relación entre las “formas de gobierno” y el comportamiento del sistema educativo en contextos neodesarrollistas*

A partir de reconstruir un proceso de gestión del Estado que ponga en relación dos variables –una, las “formas de gobierno”, y otra propiamente educativa– es posible considerar, en parte, cuán progresista o cuán conservadora resulta la experiencia de gobierno neodesarrollista en Argentina.

Del diálogo entre ambas variables se concluye que, durante la crisis de 2001, el sistema educativo funcionó como un espacio fundamental de contención social, pero en 2003, en coincidencia con un período de recuperación económica con amplio impacto sobre la creación de empleo, la contención se volvió innecesaria y los jóvenes, fundamentalmente a partir del ciclo orientado, dejaron de participar del sistema escolar.

En el período de recuperación política y económica post-2001, los indicadores de matrícula del nivel medio para el país

y para la provincia de Buenos Aires cayeron. Al diferenciar la matrícula por ciclo, se observa que, mientras a nivel nacional para el ciclo básico la recuperación de la matrícula de 2001 se registra en 2004, para el ciclo orientado la recuperación recién sucede en 2012. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la matrícula del ciclo básico de 2001 se recupera en 2008-2009 y la del ciclo orientado en 2011. En cuanto a la composición de la matrícula por sector en nación, se observa una caída del sector público y un incremento en el sector privado desde 2002 en adelante. En la provincia de Buenos Aires se verifica la misma caída para el sector público y para el sector privado desde el 2003.

Luego, con posterioridad a la crisis de 2008 y la recuperación de las propuestas de gobierno a partir de importantes iniciativas, dado que el gobierno respondió a las tensiones con políticas diferentes a las que proponía el poder económico y con una lógica de satisfacción gradual de las demandas, se identifica otro cruce de influencias entre los datos educativos y las “formas de gobierno”. En materia educativa, se sancionó en 2006 la Ley Nacional de Educación N° 26206, la cual establece la necesidad de institucionalizar nuevas concepciones sobre el sistema educativo nacional y provincial, entre otras, la obligatoriedad de la escuela secundaria, la extensión de la educación inicial, la ampliación de la jornada de clase, la unificación de la estructura del sistema, aunque siempre manteniendo la convivencia del sector público con el sector privado.

Además de la Ley Nacional de Educación, durante este período desde el gobierno se implementaron una serie de resoluciones del Consejo Federal de Educación que buscaban dar pleno cumplimiento a los preceptos más desafiantes de la Ley Nacional de Educación, como por ejemplo, la obligatoriedad del nivel medio. A partir de reconocer la existencia de procesos de desigualdad educativa y, en este sentido, de limitaciones al cumplimiento de la obligatoriedad escolar, se presentaron “programas especiales de desarrollo educativo”, “programas

asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio, y transporte”, “políticas de promoción de la igualdad” y “políticas de inclusión y promoción de la igualdad educativa”.

Lo llamativo es que dichas resoluciones parecen tener efecto en un contexto posterior a la sanción de la Ley Nacional de Educación, más precisamente, luego de la crisis de gobernabilidad que se registró en el segundo período de las “formas de gobierno”, a fines de 2008. Se observa en aquel momento una recuperación de la matrícula que tensionaba, por algunos momentos, los procesos de “selección” y “desarticulación” que el sistema educativo acarrea estructuralmente.

En síntesis, las limitaciones propias del modelo progresista pero necesariamente capitalista se evidencian en la situación de vulnerabilidad de jóvenes que son seleccionados y desarticulados de su experiencia escolar, diferenciados por su acceso a la educación pública o privada. Claramente, esta situación no es la más deseable para una política que aspira a ser plenamente democrática, para la cual la formación crítica del sujeto joven debería ser una prioridad. También se advierte en las propuestas de gobierno –quizás por tratarse la Argentina de un Estado con una débil institucionalidad– que, más allá de que permiten sostener la gobernabilidad, parecen no impactar en las desigualdades estructurales del país. Entonces, por ejemplo, el sistema educativo aparece como un canal institucional a partir del cual implementar iniciativas que llegan a tensionar características históricas como la selección o la desarticulación, pero no a transformarlas en articulación e integración.

En síntesis, si de identificar límites, contradicciones y posibilidades de un proceso que se considera progresista se trata, puede adelantarse que un modelo neodesarrollista como el implementado en Argentina parece ser la mejor salida posible frente un crecimiento sistemático de las desigualdades sociales. Como se afirmó anteriormente, parece ser la respuesta capitalista más eficaz para mantener la gobernabilidad del país.

## Conclusiones

El contrapunto entre los indicadores macroestructurales de la educación secundaria y las “formas de gobierno” para el período 2001-2015 coloca una serie de elementos que fundamentan las preguntas que motivaron este ensayo: ¿cuáles son las limitaciones, tensiones y/o contradicciones que atraviesa una dinámica de gobierno popular y progresista en un país como Argentina?, ¿en cuánto esto que sucede tiene relación con la intención de desplegar una propuesta de hegemonía y en cuánto no? Guiaría, además, una posible indagación respecto a considerar si es realmente popular y progresista una experiencia educativa que sostiene la distancia o “segregación” entre la educación pública y privada, así como mecanismos de “selección” y “retención”.

Seguramente existan variables inherentes al sistema educativo que expliquen estas tendencias –su burocratización, su inclinación conservadora, etc.–, pero también hay elementos de otra naturaleza, no por ello menos trascendentales: aquellos involucrados en la gestión de las políticas públicas, en la definición de las prioridades de gobierno y finalmente en la utilización del sistema educativo como dispositivo en la reconstrucción de procesos hegemónicos.

Anticipando un escenario de recuperación económica, en 2002 Gabriel Kessler se preguntaba sobre la política neodesarrollista en materia educativa. ¿Aumentará la fragmentación del sistema, ya que los sectores en mejores condiciones relativas se nuclearán en los colegios que consideren de mayor calidad mediante mecanismos formales e informales de segregación? O, por el contrario, ¿habrá un incremento de la homogeneidad social por la vuelta de sectores que antes habían abandonado a esas escuelas? (Kessler, 2002: 109-110).

Al respecto, los datos relevados parecen indicar que la respuesta más pertinente a estos cuestionamientos consiste en la

tendencia a la “segregación” –que incluso podría estar aportando a profundizar lo que el autor denomina “fragmentación” de la experiencia escolar–. Ahora bien, también es cierto que este comportamiento no depende solamente del crecimiento de las posibilidades adquisitivas, sino de cómo se organizan políticamente esas nuevas posibilidades económicas.

Claramente, una gestión de gobierno que se proponga políticas progresistas se encontrará con contradicciones históricas. El interrogante en ese caso será: ¿existen posibilidades de generar una experiencia que transforme las condiciones estructurales de un país como Argentina? No será tarea fácil, pero la experiencia bolivariana tiene mucho que aportar al respecto.

De cualquier modo, lo cierto es que cualquier expectativa debe partir de un diagnóstico fundado empíricamente, que dé cuenta de las condiciones estructurales y coyunturales de procesos políticos como el vivido en la región en el siglo XXI. En este sentido, el presente ensayo pretende ser un humilde aporte, pues brinda elementos diagnósticos sobre una realidad que permanecerá, a no ser que los sectores progresistas seamos lo suficientemente estratégicos como para generar un escenario con capacidad de transformar subjetividades de consumo en subjetividades democráticas, críticas y socialistas.

## Bibliografía

- Boron, Atilio 2010 “La coyuntura geopolítica de América Latina y el Caribe en 2010”, Ponencia presentada en Casa de las Américas, Caracas, 22 al 24 de noviembre.
- Dieterich, Heinz 2005 *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI* (Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones de la Alcaldía de Caracas).
- Fernández Soto, Silvia 2013 “La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de transferencia de renta condicionada: el caso argentino” en *Serviço Social & Sociedade* (San Pablo).
- Gago, Verónica y Sztulwark, Diego 2014 “La vanguardia latinoamericana. Cinco hipótesis para discutir con Laclau” en *Hegemonía y populismo en el Cono Sur. Debates en torno a la teoría de Ernesto Laclau* (Santiago: Universidad Arcis/Akhilleus).
- Giovine, Renata y Martignoni, Liliana 2016 *Políticas educativas e institucionales escolares en Argentina* (Tandil: Editorial UNICEN).
- Hagman, Itai 2014 *La Argentina kirchnerista en tres etapas. Una mirada crítica desde la izquierda popular* (Buenos Aires: Cuadernos de Cambio).
- INDEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2001 “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas”. Disponible en <[www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-134](http://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-134)>.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2010 “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas”. Disponible en <[www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135](http://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135)>.

- Katz, Claudio 2016 *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo* (Buenos Aires: Batalla de Ideas/Alba).
- Kessler, Gabriel 2002 *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la Escuela Media en Buenos Aires* (Buenos Aires: IIPE/UNESCO).
- Laclau, Ernesto 2006 “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 205, septiembre-octubre.
- Leivas, Marcela 2020 “Middle school, youth work, and hegemony in neo-developmentist Argentina: a structural approach” en *Educação e Pesquisa* (San Pablo: Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo) Vol. 46.
- Mora, Mariana (coord.) 2006 *La obligatoriedad de la educación secundaria argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos* (Buenos Aires: DINIESE) Serie La Educación en Debate.
- Piva, Adrián 2015 *Economía y política en la Argentina kirchnerista* (Buenos Aires: Batalla de Ideas).
- Portantiero, Juan Carlos 1991 “Gramsci en clave latinoamericana” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 115, septiembre-octubre.
- Vázquez, Emmanuel 2012 “Segregación escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes” (La Plata: CEDLAS) Documento de Trabajo N° 128.

## Colofón

Este libro no hubiera sido posible sin la labor comprometida y desinteresada del comité de evaluación de las propuestas recibidas en la convocatoria que lo origina, por ello expresamos un especial agradecimiento a Analía Minteguiaga (Ecuador), Consuelo Silva (Chile), Diego Pando (Argentina), Eduardo Toche (Perú), Jorge Leal (Uruguay), María Fernanda Sañudo (Colombia) y Sebastián Barbosa (Argentina).

Asimismo, reconocemos la dedicada y rigurosa tarea del equipo de trabajo de la Dirección de Investigación de CLACSO (particularmente de Teresa Arteaga y Pablo Vommaro) y de los equipos editoriales de la Editorial Octubre (Daniel González) y de CLACSO (Lucas Sablich y Fernanda Pampín), así como de Valeria Mastracci de la UMET.



# Índice

Actitud natural y producción académica: aportes y claves de lectura que ofrecen los ensayos

Por Cecilia Cross y Karina Batthyány 5

Nuevas miradas acerca del desarrollo

Por Consuelo Silva Flores 9

Datos e interpretaciones para pensar el desarrollo en América Latina

Por Diego Pando 15

Cuba: la dimensión territorial en el diseño de un modelo de desarrollo soberano e inclusivo

Por Faustino Cobarrubia Gómez 19

<b>O programa Casas Vivas e a atenção aos adolescentes em extrema vulnerabilidade social e uso abusivo de drogas</b>	
Por Irene Dobarrio Machado Ciccarino, Diana Jenifer Ribeiro de Almeida y Allan Borges Nogueira	<b>63</b>
<b>Un enfoque de gobernanza dinámica en las agendas de patentes. Premisas de reformulación de políticas públicas y legislación de propiedad intelectual en América Latina y el Caribe</b>	
Por Ernesto Guevara Fernández	<b>97</b>
<b>El futuro del Estado en una prospectiva de desarrollo inclusivo</b>	
Por Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey	<b>147</b>
<b>Bolivia, de la recuperación de la soberanía a la profundización de la revolución</b>	
Por Rebeca Peralta Mariñelarena	<b>181</b>
<b>Formas de gobierno y sistemas educativos en la experiencia neodesarrollista argentina. Límites, contradicciones y posibilidades de un proceso que se considera progresista</b>	
Por Marcela Leivas	<b>219</b>



INSTITUTO FUTURO  
MARCO AURELIO GARCÍA



CLACSO

OCTUBRE



ISBN 978-987-3957-49-9



9 789873 957499