

# POLÍTICAS PÚBLICAS CON SENTIDO TRANSFORMADOR: EXPERIENCIAS Y RESULTADOS RECIENTES EN ARGENTINA

Serie **GOBERNAR**



6

Colección

**GOBERNAR PARA  
EL EJERCICIO  
DE DERECHOS**

**EDITORIAL** | UNAJ



POLÍTICAS PÚBLICAS  
CON SENTIDO TRANSFORMADOR:  
EXPERIENCIAS Y RESULTADOS RECIENTES EN ARGENTINA



**LIBRO 6**

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
CON SENTIDO TRANSFORMADOR:  
EXPERIENCIAS Y RESULTADOS RECIENTES EN ARGENTINA**

**SERIE**

Gobernar

**COLECCIÓN**

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Compiladora**

**PAULA AMAYA**

**Autoras y autores**

Fernanda García Monticelli

Cecilia Larivera

Julia Houllé

Tristán Bauer

Andrea Garcia

Jaime Perczyk

Paula Amaya

Políticas públicas con sentido transformador : experiencias y resultados recientes en Argentina / Paula Amaya ... [et al.] ; Compilación de Paula Amaya. - 1a ed - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2024. Libro digital, PDF - (Gobernar para el ejercicio de derechos / Amaya, Paula; 6)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-631-90815-3-4

1. Políticas Públicas. 2. Gestión Pública. I. Amaya, Paula II. Amaya, Paula, comp. CDD 320.6



Rector: Dr. Arnaldo Medina

Vicerrector: Ing. Miguel Binstock

Secretaria General: Mg. María Teresa Poccioni

Director del Instituto de Instituto de Ciencias Sociales y Administración:  
Dr. Sergio De Piero

Coordinador Editorial: Ernesto Salas

Diseño de tapa e interior: Gabriela Ruiz

Ilustración de tapa: Pablo Motta

1ª edición, diciembre de 2024

© 2024, UNAJ

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)

Florencio Varela Buenos Aires, Argentina

Tel: +54 11 4275-6100

editorial@unaj.edu.ar

www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

# ÍNDICE

¿Porque este libro? A modo de presentación .....	09
<i>Paula Amaya</i>	
Artículo 1 .....	15
Transformaciones en Barrios Populares: experiencia, resultados y desafíos de la gestión 2020/2023 .....	17
<i>Fernanda García Monticelli</i>	
Artículo 2 .....	47
Lineamientos de acción “Plan de obras públicas para el desarrollo de la Nación #argentinagrande” .....	49
<i>Cecilia Larivera</i>	
Artículo 3 .....	71
Datos y políticas culturales públicas para democratizar (2019-2023). La experiencia del Ministerio de Cultura de Nación .....	73
<i>Julia Houllé y Tristán Bauer</i>	

Artículo 4 .....	93
El sistema nacional de becas de acompañamiento a las trayectorias educativas en Argentina .....	95
<i>Jaime Perczyk y Andrea Garcia</i>	
Artículo 5 .....	127
Proyecto político y capacidades de gobierno: la necesidad de una agenda integral .....	129
<i>Paula Amaya</i>	
Acerca de las y los autores .....	169

# ¿PORQUE ESTE LIBRO? A MODO DE PRESENTACIÓN

**PAULA AMAYA**

Doctora en políticas públicas y transformación social. Directora del Programa de Gobierno, políticas públicas y transformación social (Universidad Nacional Arturo Jauretche)

El Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche tiene como propósito la construcción de conocimiento valioso para el aprendizaje y la incidencia en la mejora de las políticas públicas.

Frente a este desafío, llevamos adelante diferentes instancias de investigación, intercambio, formación, vinculación y diálogos, dado que, entendemos, es imprescindible abordar la cuestión desde iniciativas colectivas, interdisciplinarias, situadas y contextualizadas.

Consideramos, en primer lugar, que el Estado es imprescindible para lograr sociedades con mejores estándares de vida. Sobre todo, en contextos de desigualdad, crisis económicas y desintegración social como los que atraviesa Argentina, con algunos avances y más retrocesos, en los últimos 40 años desde el retorno de la democracia.

La dictadura cívico militar ocurrida entre los años 1976 y 1983 dejó en nuestro país una tierra arrasada en materia económica, social, cultural y política. Desarmó violentamente la organización comunitaria y los acuerdos de base que sostenían importantes valores acerca del desarrollo económico y social.

Desde entonces Argentina no ha conseguido marcar un rumbo sostenido de crecimiento. Aunque en diferentes momentos de la historia reciente se distinguen decisiones y experiencias importantes que van consolidando una huella en la construcción de una sociedad más igualitaria.

Entendemos que, frente a esta situación, un aporte que podemos realizar desde la Universidad Nacional Arturo Jauretche, es la sistematización de prácticas de gobierno que aporten a la consolidación de esa huella.

Experiencias en el campo de las políticas públicas que hayan promovido resultados concretos, vivenciados y valorados como positivos por los grupos sociales involucrados.

Iniciativas de diferentes sectores de gobierno en las que han participado además organizaciones sociales, grupos de interés e instituciones regionales o locales.

Sistematizar y comprender una gestión de gobierno presenta siempre encrucijadas y diferentes posibilidades de enfoques.

Pueden realizarse en primer lugar análisis de orden general, “miradas macro políticas” sobre el sentido y los resultados destacados en términos económicos y sociales.

En segundo lugar, podemos emprender estudios de proyectos o iniciativas sectoriales, de programas, de áreas o temas de gobierno, sumando en cada caso focos propios de las características que esas temáticas implican.

En todos los casos nos encontramos con la complejidad propia del Estado, los actores que lo conforman, la trayectoria de las diversas temáticas sociales que ingresan en la agenda gubernamental, la historia, cultura y capacidades de las administraciones públicas, la relación entre niveles de gobierno, entre poderes, entre grupos de poder, sólo por nombrar algunas cuestiones.

Un problema bastante enunciado sobre el cual existe un nivel de acuerdo extendido, en el campo del análisis de políticas es el insuficiente registro, sistematización y socialización de la práctica en el campo de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Este “déficit” claramente no incide sólo al campo del análisis, ya que una mejor y nutrida sistematización de resultados y aprendizajes sobre el ciclo de vida de las políticas, sus componentes y sus tensiones, contribuiría a planificar mejores intervenciones.

En el marco de esta premisa, el propósito de esta publicación es precisamente socializar experiencias de gobierno que hemos circunscripto como “buenas prácticas” en la gestión que inicia en diciembre de 2019 y finaliza en el mismo mes del año 2023 en Argentina.

El lenguaje y las formas que guarda la presentación no tiene pretensión de texto científico ni aspiraciones de orden académico en el sentido más “conservador” del término.

Cada capítulo guarda formas de redacción propias de sus autoras/es y el objetivo compartido ha sido “contar” experiencias de gestión en áreas claves de gobierno.

El hecho de que estas experiencias sean seleccionadas como “buenas prácticas” no significa que se hayan llevado a cabo en un gobierno que consideremos necesariamente “transformador”. Por lo tanto, destacar estas políticas públicas no implica una valoración que pueda escalar en términos generales al período de gobierno del cual formaron parte.

Por otra parte, y en el sentido inverso, sabemos que estas experiencias de ninguna manera son las únicas, reconocemos la existencia de otros tantos ejemplos de “buenas prácticas” en el mismo período.

¿Entonces, porque estas experiencias y no otras? En primer lugar, porque ellas tienen un común denominador: **es posible reconocer un impacto social concreto promovido principalmente por la existencia de las mismas**. Algunos ejemplos son: Centros de primera infancia construidos, barrios populares que mejoraron sus condiciones de habitat, millones de estudiantes que pudieron sostener sus estudios, millones de personas que ejercieron el derecho a la cultura. Cada uno de estos ejemplos, y los demás que encontraremos en el libro, tienen además otra importante coincidencia: **atravesaron de norte a sur, de este a oeste todo el territorio nacional**.

Todas ellas, tal como podremos constatar, han logrado resultados destacados en relación a los objetivos propuestos.

Guardan además la similitud de abordar problemáticas sociales que implican a grandes cantidades de personas.

Todas ellas han sido intervenciones de política pública a nivel nacional, atendiendo a las necesidades y prioridades regionales.

Por último, estas intervenciones se llevaron a cabo asumiendo desafíos relacionados con el registro y sistematización, la atención a los procesos y el seguimiento. Es decir, tuvieron por parte de sus responsables el interés y capacidad de “ser contadas”.

## **¿Y de que tratan estas iniciativas?**

El artículo de Fernanda Monticelli relata la experiencia de la Subsecretaria de gestión de tierras y servicios barriales del Ministerio de desarrollo social de

la Nación a través de diferentes planes de obras tendientes a reparar las condiciones de vida en los barrios populares.

El trabajo de Cecilia Larivera presenta el plan de obras públicas de la Nación, poniendo el foco en aspectos como la participación, la perspectiva de género y las idiosincrasias territoriales.

Por su parte, el artículo de Tristan Bauer y Julia Houllé sistematiza algunos de los resultados de las políticas culturales llevadas a cabo en el período, haciendo foco en el registro estadístico y los datos construidos sobre ellas.

Por último, el trabajo de Jaime Perczyk y Andrea Garcia organiza los resultados del sistema de becas educativas, a través de la síntesis de una evaluación llevada a cabo a nivel nacional por un conjunto de universidades públicas.

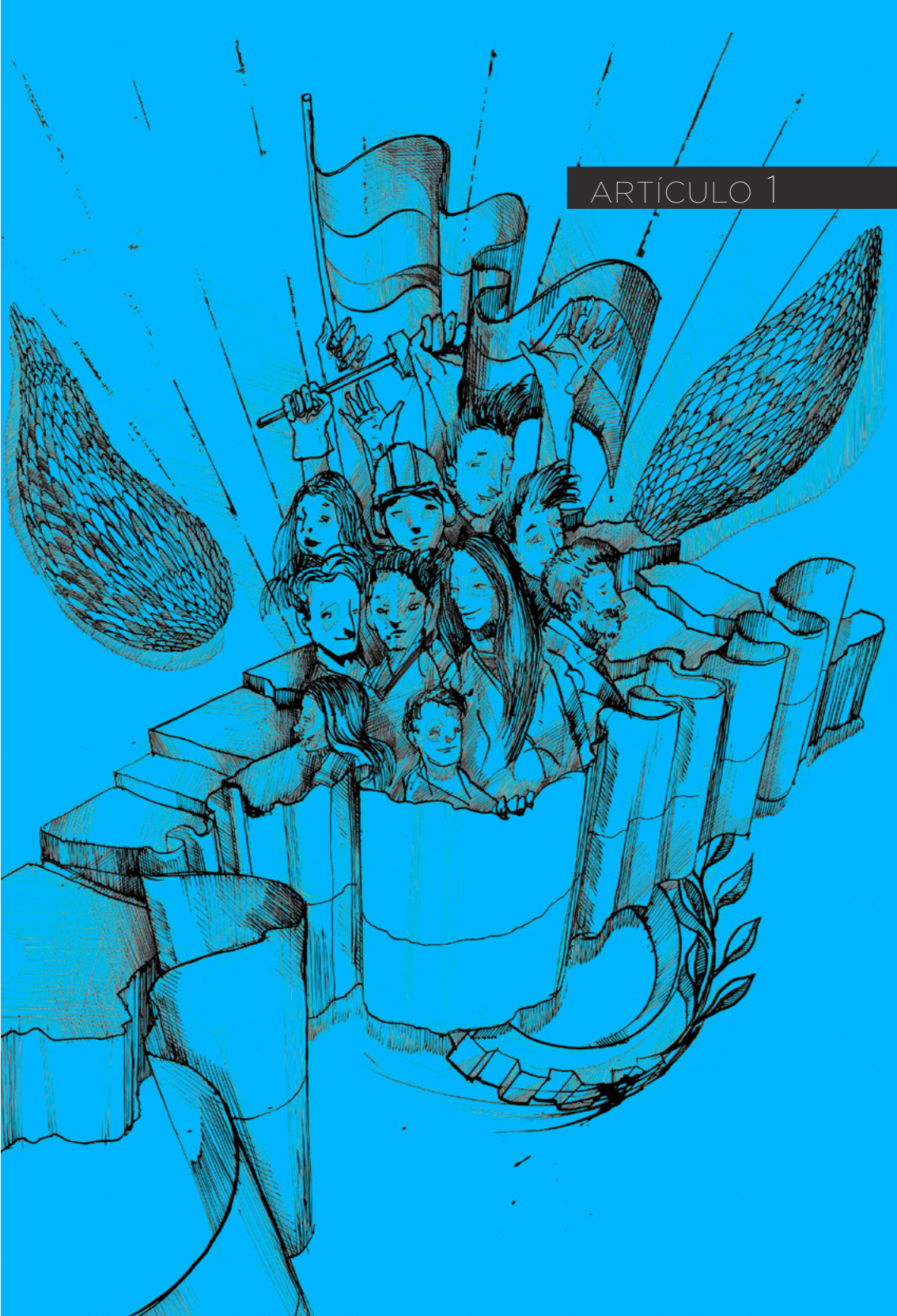
Finalmente, el trabajo de mi autoría pretende, inspirado en diferentes investigaciones, la lectura de las experiencias anteriores y evaluaciones de políticas públicas en los últimos años, compartir una serie de reflexiones acerca de los principales campos de problemas relacionados con las decisiones y acciones en el ámbito de las políticas públicas.

Esperamos que este libro pueda ser una referencia para el análisis y aprendizaje, impulsando debates que redunden en más y mejores experiencias de gobierno

Corriendo un 2024 que triste y dolorosamente se caracteriza por la disminución abrupta de políticas públicas de inclusión y ejercicio de derechos, desde el Programa de gobierno de la Universidad Arturo Jauretche seguimos trabajando para que, en un futuro cercano, podamos colaborar en el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación de políticas que profundicen la huella que nos conduzca a una sociedad más equitativa, más solidaria, más feliz.



ARTÍCULO 1





# TRANSFORMACIONES EN BARRIOS POPULARES: EXPERIENCIA, RESULTADOS Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN 2020/2023

**FERNANDA GARCÍA MONTICELLI**

Ex Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020-2023). Contadora pública y abogada. Coordinadora del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP). Fundadora del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Militante social.

## Resumen

Las condiciones de precariedad y hacinamiento que atraviesan los barrios populares en nuestro país son producto de una deuda histórica que el Estado tiene con el pueblo pobre. La planificación de políticas públicas dirigidas a transformar estos territorios de manera íntegra ha sido un desafío para la política de integración socio urbana a partir del 2016, cuando los movimientos sociales reclamaron y expresaron la necesidad de ingresar en la agenda estatal.

El presente artículo reconstruye la experiencia desarrollada por la gestión de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo So-

cial de la Nación, durante el período 2019-2023. Esta área de gobierno tuvo el enorme desafío de ser la autoridad de aplicación de la Ley 27.453, y como tal tener a cargo la ejecución del Programa de Integración Socio Urbana de los Barrios Populares y de la creación de políticas de generación de nuevo suelo urbano para los sectores más vulnerables.

Para comprender este proceso necesitamos además remontarnos a las conquistas previamente mencionadas, ya que con lucha y organización se logró trabajar con y para los habitantes de los barrios populares, desarrollando un diagnóstico exhaustivo y un plan maestro que institucionalizó la integración socio urbana. El paradigma de intervención en barrios populares, basado en la cogestión entre el Estado y las organizaciones sociales, ha sido capaz de dar respuestas inmediatas y planificar a largo plazo. Con el objetivo de revertir las desigualdades y garantizar aquellos derechos fundamentales que les han sido esquivos, se han dado los primeros pasos para que las barriadas más humildes accedan a derechos esenciales como tener agua, cloacas o una escuela donde educar a sus niños y niñas. El siguiente documento expone el enorme trabajo desarrollado en conjunto con organizaciones sociales, gobiernos locales, iglesia, vecinos y vecinas de los barrios, universidades, sindicatos, y el desafío que implicó no sólo mapear los barrios, recorrer cada barriada, encuestar cada vivienda, sino también el trayecto que se recorrió para transformar la precariedad en acceso a derechos de los más de 6.467 barrios populares de toda la Argentina.

Los logros alcanzados fueron significativos e inéditos, sin embargo, falta mucho por delante. Se inició un camino de transformaciones en gran escala como nunca antes se había experimentado desde los últimos gobiernos peronistas.

Estos logros han impactado en la vida de más de 5 millones de personas, sin embargo, resta un mucho trabajo para lograr la integración de todos los barrios populares existentes y prevenir la creación de nuevos barrios populares. Un programa masivo de generación de lotes con servicios es uno de los grandes desafíos. Es un deber político continuar, profundizar y sostener esta política para que nuestro pueblo pobre pueda vivir en las condiciones de dignidad que consagra nuestra Constitución Nacional.

## Antecedentes

Hasta el año 2016 no existía en Argentina información fehaciente y oficial sobre los barrios populares y las condiciones de vida de los 5 millones de personas que los habitan. Fue en esos años que las organizaciones sociales, CARITAS y TECHO -junto con el Estado- se pusieron al hombro una tarea titánica y necesaria: 13 mil relevadores y relevadoras recorrieron a pie todos los rincones del país y a partir de este gran relevamiento nacional se identificaron, georeferenciaron y mapearon los barrios populares. De esta gesta nació el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), un hito histórico y la piedra fundacional de una política inédita en el mundo. En 2018 se sancionó la Ley 27.453, la cual creó el régimen de regularización dominial de barrios populares y determinó la necesidad de llevar adelante acciones para su integración socio urbana. Esta normativa es única en la región y el mundo y representa la mayor expropiación de tierras públicas desde el retorno de la democracia. Como resultado de la sanción de la ley, se creó la Secretaría de Integración Socio Urbana.

Al mismo tiempo se constituyó la Mesa Nacional de Barrios Populares, nucleando a actores de la Iglesia, a las organizaciones sociales organizadas en la UTEP y a la ONG Techo, un actor fundamental en la pelea para concretar la sanción de la Ley y en las conquistas de los años venideros.

Durante el año 2019, desde la Mesa de Barrios Populares en conjuntos con equipos técnicos y militantes, se diseñó un Plan Maestro de Integración Socio Urbana que incluía todos los aspectos necesarios para brindar servicios básicos, infraestructura y un entorno habitable a los y las vecinas de los barrios populares. Saber precisamente lo que había que hacer, era el objetivo. Luego, con la puesta en marcha del Fondo de Integración Socio Urbana y la asignación de fondos a la política pública, llegaron los recursos necesarios para iniciar las obras. Cerramos esta gestión con 1.277 obras de integración, la generación de más de 24.000 lotes con servicios, con más de 250.000 mujeres que mejoraron o ampliaron sus casas con Mi Pieza, más de 850.000 familias con el Certificado de Vivienda Familiar, entre otros indicadores que muestran enormes avances en la materia.

Todo esto siempre de la mano de las unidades ejecutoras: provincias, municipios y entidades de la sociedad civil, pero sobre todo de los vecinos y vecinas de los barrios, que acompañaron y fueron parte de los procesos de integración de sus propios barrios.

La política de integración socio urbana se ancla en un paradigma de radicación definitiva y reconocimiento de los territorios de la población asentada en los barrios populares, sumado al respeto por su identidad y las dinámicas de vida y trabajo. En este documento encontrarán los datos y el resultado de nuestra gestión, sin embargo, es en los territorios donde estos resultados son palpables: acceso a servicios básicos como agua y cloacas, infancias con espacios de recreación y deporte, familias que por primera vez tienen agua potable y cloacas, mujeres que fueron destinatarias de una política masiva para mejorar su casa.

## **Problemática**

En Argentina el acceso a la tierra y a la vivienda es un problema estructural que afecta de manera desigual a nuestra sociedad. Hace más de 100 años que esta situación ha impactado directamente a los sectores populares de nuestro país. Debido a la urgencia de contar con una vivienda, las familias más humildes han autogestionado respuestas a través de la ocupación de tierras y la construcción de unidades habitacionales por cuenta propia, en la mayoría de los casos en condiciones precarias.

Las lógicas que excluyen a aquellos que no tienen cómo pagar por un techo, son catalogadas por el papa Francisco como el *laissez-faire* de la exclusión. Estas también son abordadas por Oszlak (1991), quien explica que las desigualdades sociales se reflejan en la forma en que se ocupa el suelo. En el contexto capitalista, la tierra es vista como una mercancía en lugar de un derecho, lo que fragmenta el mercado según lo que el demandante pueda pagar.

Durante años, se desarrollaron políticas públicas con distintas estrategias y enfoques para abordar esta cuestión. Estas estrategias oscilaron entre los paradigmas de erradicación y urbanización, los cuales desplegaron soluciones focalizadas y transitorias que no lograron resolver el problema de raíz. Los fragmentados y débiles intentos del Estado en saldar esta deuda histórica, se relacionan muchas veces con la falta de voluntad política, no obstante, cuando ella estuvo presente, fue con falta de comprensión y dimensión del fenómeno. La carencia de información oficial sobre los barrios populares y la baja participación de la comunidad en los procesos de diseño de políticas públicas, tuvieron como consecuencia la elaboración de diagnósticos errados y en consecuencia el diseño de políticas ineficaces.

Al analizar el funcionamiento de estas políticas consideramos que un factor fundamental que estuvo ausente en la problemática de los barrios populares fue **el reconocimiento por parte del Estado de esta realidad habitacional**. Este vacío implica generar un marco que visibilice su existencia, algo elemental al momento de avanzar en un plan de acción efectivo. Por otra parte, consideramos relevante remarcar que las políticas implementadas, muchas veces, dejaron por fuera al sujeto histórico que debiera ser uno de los actores principales en la elaboración y planificación de la política, nos referimos a la **comunidad**. Esto es de suma importancia, puesto que son las vecinas y los vecinos, junto a los movimientos sociales quienes cotidianamente elaboran respuestas para mejorar sus condiciones de vida. Como tercer elemento prioritario, consideramos que contemplar el **desarrollo social y productivo** dentro de los barrios populares es clave a la hora de comprometer un abordaje integral.

Teniendo en consideración todas las complejidades que se presentan al abordar el problema de los barrios populares, en 2016 se trabajó con la comunidad, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil vinculadas al hábitat y distintos sectores de la iglesia para articular las demandas, problematizarlas e iniciar el camino hacia el desarrollo desde un paradigma que transformara los barrios populares, incorporando la cultura villera y la comunidad en el diseño de las acciones necesarias para transformar esos territorios olvidados.

Primeramente, tomamos como referencia el planteo que hace años vienen haciendo los Curas villeros respecto a las intervenciones en los barrios populares. El planteamiento, sostiene que la integración urbana *“hay que entenderla bajo la categoría de encuentro. Esto es reconocer al pueblo, que vive en nuestros barrios, como sujeto colectivo con su cultura, su lenguaje, su modo de razonar, su ritmo, sus símbolos, su mística popular. Esto no es populismo, es sencillamente respetar al otro como otro”* (Equipo de sacerdotes para la pastoral en las villas de CABA y GBA; 2020). De esta manera proponen una nueva mirada que surge en las periferias, que busca centrar la mirada en el desarrollo humano integral, reconociendo las realidades existentes y generando políticas públicas de la mano de los protagonistas y que mejoren sustancialmente la vida de cada una de las familias que más sufren la exclusión que el sistema genera.

Por otra parte, la consigna de las **3T: Tierra, Techo y Trabajo**, que se configura a través de la demanda de acceso a estos derechos fundamentales para todos y todas, constituye la columna vertebral de cómo abordar estratégicamente la transformación de la realidad de los sectores excluidos del país.

Estos principios de los movimientos sociales son el puntapié para el surgimiento de la integración socio urbana como paradigma teórico y práctico. Los planteos del movimiento villero y de las 3T, sentaron las bases para construir una política enraizada en el pueblo pobre.

La integración socio urbana aborda el problema del acceso al techo con una mirada amplia, centrada en dos dimensiones: en primer lugar, como respuesta correctiva a problemas concretos de hacinamiento y falta de acceso a condiciones mínimas de habitabilidad en las barriadas humildes, y en segundo lugar, como una solución preventiva, que se anticipa a la necesidad de la demanda habitacional con la generación de nuevo suelo urbano e infraestructura.

Asimismo, este enfoque contempla como parte de su integralidad la incorporación de lineamientos estratégicos: la cultura del encuentro, la economía popular, el ambientalismo popular y la perspectiva de género. Dimensiones

que permiten abordar la integración socio urbana desde una mirada integral y compleja, entiendo que la problemática no remite sólo a cuestiones de obras e infraestructura.

Desde los espacios colectivos, se manifestaba la urgencia y necesidad de saber en profundidad las dimensiones del problema. Luego de años de lucha se pudo llegar a un consenso político sobre la hoja de ruta que se debía seguir para avanzar en un diagnóstico, la creación de un marco normativo específico y una política pública planificada.

Recordemos las palabras de Monseñor Gustavo Carrara<sup>1</sup>, en su exposición ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2022) con motivo del tratamiento de la reforma a la Ley 27.453. Gustavo mencionaba que si antes del RENABAP - incluso viviendo en un barrio popular - nos preguntaban cuantas villas o barrios populares había en la Argentina y alguien decía 1000, uno pensaba que ese número podría llegar a ser una exageración.

En 2016, las organizaciones sociales lograron un acuerdo con el gobierno de Cambiemos, para llevar a cabo el **Relevamiento Nacional de Barrios Populares**. Las organizaciones nucleadas en la UTEP, TECHO y CÁRITAS ARGENTINA, en tiempo récord relevaron 4.416 barrios a nivel nacional. Hubo un despliegue de 13.000 personas, entre referentes y referentas de los barrios con participación de los movimientos sociales. De esta manera, por primera vez en el país se pudo conocer la existencia de la cantidad de barrios populares y las condiciones en que vivían más de 5 millones de familias.

El siguiente paso, fue el armado del **Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)**. En 2017 se publica el Decreto 358, que crea el Registro Nacio-

---

1 Es un sacerdote y obispo argentino que se desempeña actualmente como vicario general de Buenos Aires, vecino de un barrio popular, actualmente reside en el Barrio Popular Padre Ricciardelli de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Integrante de la Mesa Nacional de Barrios Populares, Minuto 22:43.

nal de Barrios Populares y el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), como instrumento que reconoce la posesión de todas aquellas familias que hayan sido relevadas en un barrio popular. Asimismo, establece al CVF como un instrumento suficiente para demostrar el domicilio y solicitar la conexión a los servicios públicos básicos. De esta manera se oficializa el reconocimiento de los 4.416 barrios del país.

El Decreto fue un paso fundamental para el reconocimiento de los barrios, pero resultaba necesario consolidar la política creando un marco regulatorio, presupuesto y protección a las familias para trabajar en pos de la integración socio urbana. A partir de un importante trabajo de la Mesa de Barrios Populares se arribó a una propuesta de ley que entra en discusión para su posterior aprobación.

La Ley N° 27.453 sancionada en octubre de 2018, fue aprobada por UNANIMIDAD, con el acuerdo de todos los bloques políticos, durante el gobierno de Mauricio Macri. De hecho, el proyecto ingresó en el Congreso bajo la autoría de Nicolás Massot, Mario Negri y Elisa Carrió, referentes del entonces oficialismo, consideramos relevante destacar el consenso político que generó la Ley. De esta manera, logra convertirse en un hito normativo, toda vez que establece la integración socio-urbana como obligación pública, y declara de utilidad pública y sujeta a expropiación la totalidad de los bienes inmuebles que forman parte del ReNaBaP. Avanza en definir a la integración socio-urbana de manera amplia como el conjunto de acciones orientadas a la mejora y desarrollo del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial, y sostiene que esas acciones deben ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad. A su vez, prohíbe los desalojos por el plazo de 4 años.

La Ley también retoma y fortalece el histórico vínculo entre economía popular y hábitat, estableciendo que las obras que deban realizarse en el marco de los proyectos de integración socio-urbana deberán adjudicarse en un 25% como mínimo, a cooperativas de trabajo u otros grupos de la economía popular.

Finalmente, se autoriza la creación de un Fideicomiso<sup>2</sup> el que luego se convertirá en el instrumento para la ejecución de las actividades que resulten necesarias para los fines de integración socio-urbana.

## **Plan de integración socio urbana**

En el año 2019, se habían dado pasos importantes en la identificación de los barrios y en la conformación de un cuerpo normativo para el desarrollo de la política pública. En ese contexto, y dada la complejidad que implicaba alcanzar el objetivo de la integración socio urbana, nuevamente la Mesa Nacional de Barrios Populares juntó a militantes, para desarrollar una planificación en cogestión con los territorios. Esta iniciativa estaba orientada a revertir las condiciones de precariedad de los 5 millones de personas que habitan los barrios populares identificados en el RENABAP.

Este Plan determinó que el presupuesto necesario para lograr la integración socio-urbana de todos los barrios populares sería de 27.174,47 millones de dólares, contemplando inversión y gastos corrientes en un plazo de 12 años. Para la intervención en 300 barrios populares durante el primer año, se estimó un presupuesto del orden de los 743,87 millones de dólares (Movimiento de trabajadores excluidos, 2019)

---

2 En el año 2019 se crea el Fideicomiso de Integración Socio Urbana -FISU- por el decreto 819 contando con la facultad de mantener la propiedad fiduciaria de la totalidad de los inmuebles identificados en el ReNaBaP con el objeto de afectarlos al régimen de regularización dominial.

La realización de las obras presupuestadas se estimó que redundaría en la creación de 601.327 puestos de trabajo nuevos, comenzando durante el primer año con unos 27.900 nuevos empleos directos (Movimiento de trabajadores excluidos, 2019).

## **La institucionalización de una política pública**

La institucionalización de la integración socio urbana en los marcos administrativos determinó que la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) sería el organismo público encargado de centralizar y llevar adelante esta política pública.

En el año 2020, Fernanda Miño fue designada como Secretaria de Estado de la Secretaría de Integración Socio Urbana. Esto marcó un precedente, por primera vez una mujer villera con participación política en el territorio, representaría una lucha social como funcionaria de Estado. De esta manera, se rompió con la tradición de reservar cargos públicos a una élite social que deja por fuera a las minorías.

En simultáneo, por decisión del Gobierno de Alberto Fernandez y con el apoyo del Congreso de la Nación, se crean nuevos impuestos nacionales y tasas, que se destinaron, en parte, al financiamiento de la política de integración socio urbana, los que permitieron desarrollar un plan con la escala necesaria para revertir tamaña deuda social con los más humildes, una de las pocas políticas públicas capaces de revertir la pobreza estructural.

La Ley N° 27.451 crea el “Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria” (Impuesto PAÍS) por cinco años, y establece afectaciones específicas: 70% a ANSES y PAMI y 30% al financiamiento de obras de vivienda social del fideicomiso Fondo de Integración Socio Urbana; obras de infraestructura económica y fomento del turismo nacional. Posteriormente, por Decreto N° 184/20

el Poder Ejecutivo resuelve distribuir 30% de ese 30% al FISU, es decir, un 9% de lo recaudado por el impuesto PAIS se asignaba específicamente al FISU<sup>3</sup>.

El Aporte Solidario y Extraordinario a las grandes fortunas fue en el mismo sentido, se crea por única vez y destinó un 15% a las políticas de integración socio urbana de los barrios populares con afectación específica al FISU.

Además, se gestionaron dos préstamos externos del Banco Interamericano de Desarrollo (N° 4804/OC-AR y 5741/OC-AR) y fondos provenientes de la asignación presupuestaria nacional.

La responsabilidad de continuar y profundizar los logros que se venían desarrollando, desde el 2016, en el ámbito de la integración socio urbana, fue un desafío para todos y todas quienes formábamos parte de la SISU. Este plan adoptó un enfoque que reconoce como legítimas las prácticas de apropiación y uso del suelo de los/as vecinos/as de los barrios, así como el derecho de las familias a permanecer en sus viviendas.

Conseguir la efectividad de esta política a nivel federal, requirió de una fuerte participación de los Estados provinciales y municipales, en el marco de una articulación inédita con los sectores populares y la comunidad en los territorios. Es destacable la importancia que tuvieron las organizaciones sociales que, mediante cooperativas y demás instituciones de la sociedad civil, permitieron ampliar el rango de llegada de la política, cuya escala y extensión territorial aumentó significativamente. La cercanía territorial favoreció a una certera planificación, a una ágil resolución de los inconvenientes, a la identificación temprana de alarmas y de necesidades de modificación de los proyectos.

---

3 Por Decreto N° 194 del 23 de febrero de 2024 el gobierno de Milei decide cambiar la distribución del impuesto PAIS a la siguiente reduciendo la asignación al FISU del 9% al 0,3%, al ser el impuesto PAÍS la principal fuente de financiamiento del FISU, esta reasignación encubre la virtual derogación del financiamiento a las obras de integración socio urbana.

Pero no hubiese sido posible desarrollar la política sin el financiamiento específico logrado a través del Fondo de Integración Socio Urbana. La inversión pública destinada directamente a resolver las problemáticas existentes en los barrios populares nos permitió soñar y llevar adelante estas acciones para mejorar las barriadas más humildes de nuestro país.

## Resultados

El trabajo desarrollado por la SISU en los 4 años de gestión se estructuró en los siguientes pilares de trabajo: infraestructura urbana, acceso al suelo, desarrollo social y productivo, vivienda y gobierno abierto y participación popular. Durante estos años avanzamos en el desarrollo e implementación de programas específicos para cada uno de los pilares descritos (Secretaría de Integración Socio Urbana, 2022).

A continuación, profundizaremos en estos, presentando los resultados<sup>4</sup> más relevantes obtenidos. Es importante destacar que gran parte del inmenso trabajo realizado inició a principios del año 2021, momento en que se puso en funcionamiento el FISU, principal fuente de financiamiento.

## Infraestructura Urbana

Se desarrollaron proyectos de Obras de Integración Socio Urbana destinadas a brindar acceso a servicios básicos, equipamiento social y comunitario, integrar los espacios públicos, fortalecer la conectividad y movilidad en los barrios populares. Las líneas se desarrollaron en conjunto con municipios, provincias y organizaciones de la sociedad civil -las cuales se constituyeron como Unidades Ejecutoras (UE)- distribuidas a lo largo y ancho del territorio

---

4 Los resultados expuestos forman parte del informe de gestión 2020- 2023 de la Secretaría de Integración Socio Urbana (2023).

argentino. Las UE son quienes presentan y ejecutan los proyectos elaborados bajo el asesoramiento de la Secretaría.

Durante los 4 años de la gestión se aprobaron un total de 1.394 obras, de las cuales 1.277 corresponden a obras de integración socio urbana y 117 a obras para el desarrollo de lotes con servicios. De dicho total, 474 se encuentran finalizadas (34% del total), 330 cuentan con un avance físico superior al 50% (24% del total), mientras que 144 están próximas a iniciarse.

## Vivienda

Otro de los ejes principales de trabajo en el marco de la política de integración socio urbana es el de vivienda. En esta línea se llevaron adelante acciones específicas de mejoramientos habitacionales en barrios populares, así como construcción de viviendas para relocalización.

Uno de los programas desarrollados con un alto impacto fue el programa **Mi Pieza**, el que brindó asistencia económica para que mujeres de los barrios populares del ReNaBaP puedan mejorar y/o ampliar sus viviendas. Las mujeres ganadoras recibieron asistencia financiera de \$100.000 o \$240.000 para realizar obras de mejoramiento o ampliación de carácter autogestivo. El seguimiento de la ejecución se realizó a través de la aplicación para el celular Mi Pieza Argentina, un mecanismo innovador y accesible para el monitoreo e implementación de esta política pública.

Esta política se implementó en más de 5.110 barrios populares, donde se asignaron más de 255.000 mejoramientos de viviendas a través de 'Mi Pieza', de los cuales 206.000 se encuentran con obra terminada (el 81% del total). Con esta iniciativa, se generaron más de 187.000 puestos de trabajo.

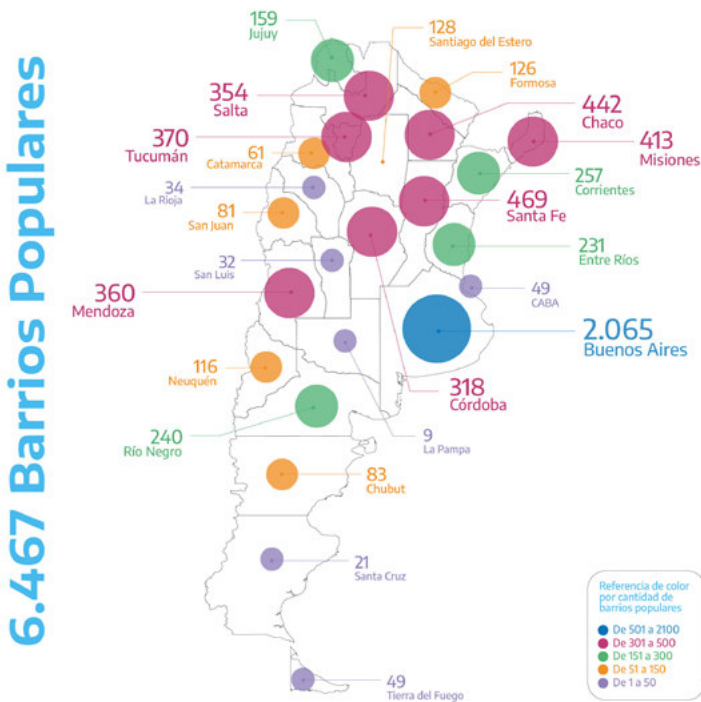
Otra de las líneas desarrolladas, consistió en la financiación de una solución habitacional en el marco de los proyectos integrales de obras en barrios populares, que contemplaban algún proceso de relocalización, para estas situaciones se financiaron y entregaron un total de 1.500 viviendas familiares.

## Acceso al Suelo

El eje de acceso al suelo, enmarcado en normativas internacionales, nacionales y provinciales, implicó acciones de protección y permanencia para garantizar el acceso a la tierra y la seguridad en la tenencia en barrios populares y la generación de nuevo suelo urbano para las nuevas familias de los barrios y en miras a resolver situaciones de hacinamiento.

Se avanzó en la creación, y permanente actualización del **Registro Nacional de Barrios Populares** que reúne información sobre los 6.467 barrios populares de Argentina.

### Mapa actualizado de barrios populares (diciembre 2023)



Información disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/renabap/mapa>

- Mapa de barrios populares (con nombre, ubicación y cantidad de familias estimadas de cada barrio).
- Observatorio de Barrios Populares (datos de acceso a servicios y socio demográficos de los barrios).

Durante los 4 años de gestión se sostuvo la permanente emisión de **Certificados de Vivienda Familiar**, hoy más del 70% de las viviendas relevadas cuentan con su certificado. Frente al crecimiento de la herramienta del CVE, se avanzó en el diseño y primeras implementaciones del dispositivo **Código Barrial**, con el objetivo de ampliar derechos y garantías en relación a la seguridad en la tenencia.

Avanzamos en ampliar el universo de tipologías de hábitat y así se realizaron numerosos **relevamientos** con el objetivo de generar registros que brinden conocimiento y visibilicen las diversas formas en que los sectores populares acceden al suelo, siempre en clave de pensar políticas públicas que brinden derechos:

- Relevamiento de **viviendas colectivas populares** en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comúnmente conocidas como conventillos, inquilinatos, edificios ocupados/tomados, hoteles pensión u hoteles familiares. Se avanzó en un primer registro de estas viviendas en el barrio porteño de La Boca. Se identificaron 389 Viviendas Colectivas Populares en donde se estima que habitan 3.500 hogares, de las cuales el 86% presentan problemas edilicios y más del 50% situaciones de hacinamiento.
- **Registro Nacional de Zonas Estratégicas de Producción de Alimentos (ReNaZEPA)**. Aborda el universo de pequeños productores de frutas y verduras y la forma en que acceden al suelo. Las principales conclusiones que arribamos con el trabajo realizado indicaron que la gran mayoría de los productores y productoras no cuentan con contratos de alquiler, sufren abusos de los propietarios e inmobiliarias en las condiciones y los montos, no tienen permitido edificar, por lo que, en la mayoría de los casos, viven en condiciones de extrema precariedad.

Además, se lanzó el **Registro Único de Solicitantes de Lotes (RUS)** para generar un registro nacional de todas aquellas personas que cuentan con la necesidad de lotes para vivienda o producción. El RUS tuvo dos objetivos, generar información sobre la demanda de suelo actualizado y por otro lado poner en marcha un mecanismo para el acceso al suelo aplicando criterios de priorización.

En relación a los **desalojos** y enmarcados en lo establecido por la Ley 27.453, la SISU sostuvo a lo largo de los 4 años de gestión, numerosas acciones para la prevención y freno de desalojos forzados. Se registraron más de 320 hostigamientos e intentos de desalojo, en todos se trabajó para revertir las diferentes situaciones. Además se trabajó en conjunto con los Centros de Acceso a la Justicia dependientes del Ministerio de Justicia de la Nación para la realización de operativos itinerantes en los barrios populares de asesoramiento sobre normativas y herramientas legales en relación a la temática.

### **Proyectos de Lotes con Servicios**

A través del programa **Lotes con Servicios**, se promovió la creación de nuevo suelo urbano para la generación de lotes con servicios destinados a los sectores populares, con finalidad de vivienda única.

En el marco de este programa se generaron más de 24.000 lotes con servicios, beneficiando a más de 98.000 personas.

Resulta clave destacar que desde la SISU desarrollamos múltiples estrategias para lograr la adquisición y recuperación de nuevo suelo urbano, así se incorporaron inmuebles propiedad de los estados municipales, nacionales y provinciales, muchos de ellos con diferentes situaciones, por lo que en muchos de estos casos trabajamos para la recuperación de tierras. También se adquirieron inmuebles a privados, se publicó un llamado a licitación nacional

con gran repercusión, incorporando suelo de muy buena calidad a precios muy competitivos.

Una de las líneas con mayor impacto fue el programa ARCAS que consistió en el desarrollo de pequeñas comunidades sobre predios adquiridos por entidades de la sociedad civil.

## **Desarrollo Social y productivo**

Las dimensiones sociales y productivas atraviesan de forma transversal a las políticas desarrolladas por la SISU. En este sentido, se desarrollaron acciones destinadas a promover el desarrollo productivo y las iniciativas sociales a través del fortalecimiento comunitario, el fortalecimiento de la economía popular, el acceso a la salud y la educación, entre otras. Siempre legitimando las prácticas barriales, acompañando e impulsando la organización barrial y social.

Se implementaron programas de capacitación en oficios para grupos asociativos de la economía popular, vinculados a la construcción, obra pública y otras acciones afines. Se capacitó a más de 3.200 personas. Cabe destacar la gran participación de mujeres en las capacitaciones, de esta manera se impulsa su incorporación en espacios que antes eran tradicionalmente masculinos.

Con el programa Comunidad digital se buscó potenciar el acceso a nuevas tecnologías, se alcanzaron 61 barrios, en los que se benefició a más de 70.000 familias.

Se avanzó en el fortalecimiento de espacios socio comunitarios e instituciones barriales, alcanzando a 106 barrios, y beneficiando a más de 71.000 familias. También se fortalecieron 15 centros comunitarios para la inclusión de personas con discapacidad y personas adultas mayores de barrios populares en 6 provincias y CABA.

## Gobierno, transparencia y gestión Popular

El pilar de gobierno, transparencia y gestión popular, implicó acciones vinculadas a la disponibilidad de información y al acceso público de datos además de políticas innovadoras en materia de participación y seguimiento de las obras para los vecinos y vecinas de los barrios populares.

Todas las líneas de trabajo de la SISU, cuentan con la **auditoría externa** de 29 reconocidas entidades en cada una de las provincias<sup>5</sup>. Se trata de Colegios profesionales de Ingenieros y Arquitectos y Universidades Nacionales y Regionales de todo el país, encargados de auditar las obras y suscribir los Certificados de Obra para habilitar los desembolsos en función de los avances físicos certificados.

Asimismo la multinacional **Price Waterhouse & Co (PWC)**, que realiza las auditorías sobre la veracidad y razonabilidad de la información financiero-contable ha emitido sus informes por los Estados Contables cerrados al 31 de Diciembre 2021 y 31 de Diciembre 2022 en forma favorable a la SISU, sin observaciones que formular.

La política de la SISU fue sometida, de manera exitosa, a 3 auditorías instruidas por la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)** para evaluar los aspectos presupuestarios y operativos relativos al fiduciante (FISU) en 2021, 2022 y 2023, es decir, durante todo el período operativo del Fideicomiso bajo la administración saliente.

Se dictaron cursos en articulación con la **Oficina Anticorrupción** para capacitar a más de 170 entidades cooperativas de la economía popular para prevenir situaciones de corrupción y profundizar la concepción de integridad, tanto en el Estado como entre las asociaciones civiles y entidades con las que trabajamos.

---

5 Para ver en detalle las mismas, de puede acceder a: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/transparencia/auditorias-y-datos-abiertos>

A su vez, se proporcionaron herramientas a cooperativas y asociaciones civiles para que puedan ser incorporadas al **Registro de Integridad y Transparencia para Empresas y Entidades (RITE)**. De esta manera, la SISU se sumó a la promoción de las políticas de transparencia en el marco de las contrataciones con el Estado.

Los números e información actualizados sobre las líneas de trabajo y ejecución de las políticas públicas llevadas adelante fueron publicadas en el portal de Datos Abiertos<sup>6</sup>, conforme a lo establecido por la Ley de Acceso a la Información Pública. Además, semanalmente se publicó el listado de todas las obras de integración en ejecución en barrios populares y el detalle del volumen e impacto de las mismas, en los sitios oficiales.

Adicionalmente, se publicó información de acceso libre en el Monitor de Obras de Integración Socio Urbana e información sobre la ejecución por línea programática en el Mapa de Inversión Social del MDS.

Creamos el **Registro Nacional de Organizaciones y Cooperativas** para la Integración de los Barrios Populares (ReNOCIBP), a través del cual las Unidades Ejecutoras pueden acceder de manera ágil y transparente a las entidades de la economía popular registradas para su contratación, fortaleciendo de esta forma las capacidades de las entidades de la sociedad civil y transparentando la información. De este modo dio cumplimiento del Artículo 12 de la Ley 27.453, donde se establece que un mínimo del 25% de las obras de integración social y urbana en los barrios populares deben ser ejecutadas por grupos asociativos de la economía popular.

Para que todos los procesos de obras tuvieran una participación de la comunidad se crearon las **Mesas de Integración Barrial (MIB)**. Estas surgieron como una instancia participativa para los vecinos y vecinas, organizaciones

---

6 Datos abiertos, última actualización 27/02/2024

sociales y actores relevantes del barrio. En las MIB, se abordaron y discutieron las principales necesidades y demandas del barrio, con el objetivo de definir estrategias colectivas necesarias para avanzar en ese sentido. Se realizaron más de 1.800 MIB durante la gestión.

## **Estudios de impacto y evaluaciones externas**

Se realizaron diferentes convenios con diversas instituciones de renombre para llevar a cabo una serie de evaluaciones y estudios de impacto sobre la implementación de la política pública. Todos estos estudios han sido completados y publicados, y los resultados obtenidos en cada caso han sido altamente destacados.

- Estudio de evaluación de la Línea Mi Pieza realizada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA) (Bonfiglio, 2023)
- Informe de resultados del Análisis de la oferta programática de la SISU realizada por CIPPEC y el CONICET (Boix, M et al. 2023)
- Informe de resultados sobre la Evaluación de procesos del Programa Lotear de SISU realizada por CIPPEC y CONICET. (Boix, M et al. 2023)
- Impacto de los programas de Mejoramiento de Vivienda por Autoconstrucción: Evidencia para Barrios Populares de Argentina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Vázquez y Lince, 2023)
- Estudio sobre el Programa de Mejoramiento de Viviendas para la gestión de la pandemia por COVID-19 en Barrios Populares - Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO).

## **Primer Premio Internacional como mejor Política Pública**

En 2023, la SISU ganó el primer premio a las Prácticas Nacionales Inspiradoras en Vivienda y Hábitat frente al cambio climático en el marco del 5to. Foro de Vivienda y Hábitat de Latinoamérica y el Caribe organizado por la Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda UHPH.

## **Trabajo Legislativo para la actualización normativa del Marco Jurídico**

El Marco Normativo que permitió desarrollar la política pública fue pionero, innovador y moderno. El Decreto 357/2017 y la Ley 27.453 aprobada en el año 2018 son las normas de mayor jerarquía. En este sentido se trabajó fuertemente para desarrollar e impulsar diferentes normas que aborden cada uno de los ejes de trabajo. El presente título pretende mencionar brevemente algunas de las normativas más relevantes obtenidas desde el 2019 al año 2023.

Se publicó el Decreto P.E.N. N° 880/2021 que modifica la antigua fecha de corte del ReNaBaP, establecida al 31 de diciembre de 2016, fijándose al 31 de diciembre de 2018, y faculta al Ministerio de Desarrollo Social a actualizar el registro dentro de los siguientes 90 días hábiles.

En mayo de 2022, se publicó la Resolución MDS N° 483/2022 actualiza el ReNaBaP a 5.687 barrios populares conformados hasta el 31 de diciembre de 2018, incorporando los barrios ubicados en localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes.

En mayo de 2022, se publicó la resolución ministerial 483/2022 que amplió el ReNaBaP. En función a esa actualización se suman los barrios conformados hasta el 31 de diciembre de 2018, ubicados en localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes. De esta manera el registro quedó conformado por **5.687 barrios populares**.

Durante el 2022, se dictó el Decreto P.E.N N° 274/2022 que transfiere un conjunto de inmuebles al Fideicomiso de Administración y Financiero “FONDO DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA”, para fines de integración socio-urbana y autoriza a la Agencia de Administración de Bienes del Estado a transferir directamente los inmuebles al Fideicomiso.

En octubre de 2022 se sanciona la Ley 27.694 que modifica y actualiza diversos aspectos de la Ley 27.453. Entre ellos, Se declara la utilidad pública y sujeción a expropiación de las tierras de los barrios populares incluidos en el Decreto 880/21; a los fines de establecer un pie de igualdad en todos los barrios a nivel nacional, mediante la actualización del ANEXO de la Ley, se prorroga la suspensión de los desalojos, como garantía de implementación de la ley y del derecho a la vivienda, por el plazo que dure la declaración de utilidad pública (10 años); se declara la emergencia socio urbana, sanitaria y ambiental en los barrios populares por el plazo de dos años, lo que permitirá agilizar los procesos administrativos en respuesta a la crisis habitacional y sanitaria; se establece un marco normativo favorable para el acceso a servicios básicos en barrios populares, exhortando a todos los niveles de gobierno y organismos intervinientes a cumplir con este derecho; se incorpora la perspectiva de género como criterio de prioridad para la titularidad de las viviendas del ReNaBaP; y se agrega la adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano a la definición de Integración Sociourbana.

En 2023, con la publicación de la Resolución 2319/2023, se oficializó la actualización del nuevo anexo del RENABAP, quedando este conformado por **6.467 barrios populares**.

## La Gestión en números

La inversión pública destinada a lograr la Política de Integración Socio Urbana pudo comenzar a ser una realidad solo luego de contar con los fondos ne-

cesarios para el desarrollo del Plan Maestro de Integración Socio Urbana y de poner en funcionamiento el Fideicomiso de Integración Socio Urbana (FISU).

Los fondos recibidos lograron ejecutarse en un 100%, a través de todas las acciones desarrolladas por la SISU entre los años 2019 y 2023, las que arrojan una inversión presupuestaria total de **308.878 millones de pesos (1.444 millones de USD)**, compuesta de la siguiente manera:

- Fondos nacionales: 38.946 millones de pesos (168 millones de USD)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): 5.756 millones de pesos (32 millones de USD)
- Fondo de Integración Socio Urbana (FISU): 264.276 millones de pesos (1.244 millones de USD)

Esta inversión se ejecutó a través de las siguientes unidades ejecutoras:

- Organismos gubernamentales (Provincias y Municipios): 46,8%
- Organizaciones de la Sociedad Civil: 34,3%
- Transferencia directa a beneficiarias (Mi pieza): 14,4%
- Ejecución directa a través del Fiduciario (BICE FIDEICOMISOS S.A.): 3,1%
- Cooperativas de servicios públicos locales: 1,4%

Como se mencionó anteriormente, sin la existencia del FISU no hubiese sido posible desarrollar la política de integración socio urbana. Esta herramienta resultó fundamental, ya que contó con un fondeo constante entre los años 2021 y 2023 reflejado en los siguientes números:

- Año 2021: 592 millones de dólares según la cotización diaria vendedora del BNA.

- Año 2022: 284 millones de dólares según la cotización diaria vendedora del BNA.
- Año 2023: 423 millones de dólares según la cotización diaria vendedora del BNA.

Con el objetivo de preservar el patrimonio fideicomitado, la SISU suscribió un convenio de colaboración con ANSES (en su carácter de administradora del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino) con el objeto de establecer el desarrollo de acciones de cooperación y asistencia en la participación del FISU en Licitaciones de Letras y Bonos del Tesoro realizadas por el Ministerio de Economía. Esto permitió una adecuada rentabilidad y seguridad en la colocación de los excedentes, haciendo un aporte sustancial del FISU a la economía interna y contribuyendo a la sustentabilidad de los fondos.

También es importante destacar el éxito en la ejecución del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se logró una ejecución en tiempo récord en comparación con el tiempo promedio de ejecución de toda la cartera activa de proyectos que posee el Banco con países latinoamericanos (el promedio es de 7 años, mientras que el préstamo se ejecutó en 3,5 años).

## **Conclusiones y propuestas para la continuidad de la política**

La gestión de la SISU ha logrado consolidarse como política de Estado con logros concretos en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los barrios populares. Es una de las pocas políticas públicas que se destaca por entender el problema del acceso a la tierra y el techo, desde una mirada integral.

La SISU, cumplió con un objetivo histórico, implementó obras en 1.164 barrios populares con una ejecución del 100% de los fondos. Se convirtió así en una de las políticas más trascendentales en materia de reconocimiento e integración de barrios populares de las últimas décadas, representando un fe-

nómeno poco común en la cultura política. Surgida durante el gobierno de Mauricio Macri, esta iniciativa no solo se mantuvo, sino que también se fortaleció durante la gestión de Alberto Fernández, gracias a la implementación del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), el cual ha financiado la mayoría de las obras.

Además, la Secretaría y sus programas son referente a nivel regional y ha sido reconocida a nivel local por entidades como el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, el CIPPEC y el propio BID. En 2023, ganó el primer premio a las Prácticas Nacionales Inspiradoras en Vivienda y Hábitat frente al cambio climático en el marco del 5to. Foro de Vivienda y Hábitat de Latinoamérica y el Caribe.

Sin embargo, la implementación de esta política cuenta con varios desafíos para profundizarla y garantizar su viabilidad en el tiempo. En este sentido, identificamos dos cuestiones esenciales para que la integración socio urbana pueda escalar en su alcance y afrontar las dificultades y resistencias que se presentan.

Por un lado, resulta determinante que esta política sea entendida en clave de **consenso**. No puede depender de los vaivenes políticos, cuando el trasfondo persigue un objetivo que busca garantizar y proteger derechos básicos en el pueblo pobre.

Por otro, se requiere de fuentes de financiamiento que sean permanentes. La mayor parte de la financiación provino de impuestos extraordinarios y el FISU se nutrió casi exclusivamente por el Impuesto País, del cual percibía un 9% del total recaudado.

Teniendo en cuenta estos dos pilares fundamentales para el funcionamiento de la política, compartimos un conjunto de acciones que permitirán su continuidad y desarrollo.

Focalizar en proyectos que garanticen el acceso a los servicios básicos y de lotes con servicio, para efectivizar el derecho a un ambiente sano y anticiparse a la lógica expulsiva de los mercados en el acceso a la tierra. Resolver las limitaciones respecto de la efectiva expropiación de las tierras de los barrios populares. Fortalecer el Certificado de Vivienda Familiar y así continuar generando un progresivo aumento de la seguridad en la tenencia. Mantener actualizado el RENABAP, modificando los polígonos e incorporando los nuevos barrios, así como incorporar nuevas tipologías de hábitat popular e informalidad habitacional a las existentes, como las viviendas colectivas populares.

Actualizar el Plan Maestro de Integración Socio Urbana, generando una revisión y corrección de la planificación de mediano y largo plazo, apostando a la proyección de la política hacia los próximos años, que cristalice la conformación de un consenso de todos los actores implicados.

Creemos que la creación de un Consejo Federal para la Integración Socio Urbana, que incluya a todas las provincias, ayudará a garantizar la integración socio urbana de barrios populares en todo el territorio nacional y la implementación efectiva de la Ley 27.453, constituyéndose en un ámbito de articulación de políticas de integración en los distintos niveles jurisdiccionales. En este mismo sentido, resulta necesario fortalecer a la comunidad organizada en la Mesa Nacional de Barrios Populares, potenciar la participación de la economía popular en las obras de sus propios barrios y siempre trabajar con los vecinos y las vecinas de los barrios.

La política de integración socio urbana, desde su planificación hasta su ejecución, fue un trabajo de cogestión entre el Estado, la comunidad y las organizaciones sociales. En ello consistió su principal fortaleza, y lo que permitió, en última instancia que el Estado sea capaz de abordar parte de las innumerables problemáticas a las cuales, durante décadas, diversos programas o políticas no habían dado respuesta. Logró dinamizar procesos que mantenían esquemas de trabajo exclusivamente orientados por el saber técnico y la tradición política y

le permitió al Estado nuevas formas de orientar y gestionar una problemática compleja, como es la informalidad urbana.

Desde el primer relevamiento hasta la consolidación de la política de integración socio urbana como política de Estado, quedó demostrado que, para aprovechar todas las capacidades estatales, es indispensable proponer soluciones integrales, que planteen respuestas a los problemas más urgentes desde los territorios teniendo en cuenta las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad social. En este sentido, contemplar la economía popular como un actor clave para la ejecución de esta política garantizó, contar con la capilaridad necesaria para el éxito de la política.

En la actualidad con la nueva gestión de gobierno, la política de integración socio urbana se encuentra en peligro, el recorte presupuestario del FISU, a través del Decreto 193/2024, representa un serio revés para los avances logrados hasta ahora, la disminución de la asignación específica que recibe representa un ingreso 30 veces menor. Para contrarrestar esta situación y continuar avanzando en la integración de los barrios populares, es crucial adoptar medidas urgentes y efectivas. Se necesita que la asignación del 9% del impuesto PAIS, siga vigente.

Lograr la integración socio urbana de todos los barrios populares requiere de desafíos futuros, de la voluntad de todo el espectro político, ya que la tarea necesariamente trasciende la gestión de un gobierno, requiere de un compromiso político sostenido, de inversión pública y de la inclusión de todos los actores especialmente de la participación de vecinos y vecinas en el diseño y ejecución de los proyectos, solo así lograremos que se conviertan en realidad los deseos de una Argentina con tierra, techo y trabajo para todos y todas.

## Bibliografía

Boix, M., Brikman, D., Di Virgilio, M., Esteban, C., Ferme, N., Najman, M., Solano, M. (Octubre de 2023): Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Documento de Trabajo N°224. Buenos Aires: CIPPEC.

Boix, M., Brikman, D., Di Virgilio, M., Esteban, C., Ferme, N., González Redondo, C., Najman, M., Solano, M. (noviembre de 2023). Informe de Resultados: Evaluación de procesos del Programa Lote.ar. Buenos Aires: CIPPEC.

Bonfiglio, J. M ( 2 de Mayo 2023) Informe estudio de evaluación de las primeras dos ediciones de la Línea Mi Pieza. UCA. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/observatorio\\_-\\_informe\\_evaluacion\\_mi\\_pieza\\_2022\\_02\\_may\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/observatorio_-_informe_evaluacion_mi_pieza_2022_02_may_2023.pdf)

Cejas, M & Monticelli, F (15 de enero 2024). Apuntes para el análisis de la Secretaría de Integración Socio Urbana (2021-2023). Rpubs. <https://rpubs.com/mcejasmarcovecchio/apuntes-analisis-integracion-socio-urbana>

Equipo de sacerdotes para la pastoral en las villas de CABA y GBA; 2020. Disponible: <https://curasvilleros.wordpress.com/documentos-y-comunicados/>

Honorable cámara de diputados de la Nación (21 de Septiembre 2022). Comisión completa: 21 de septiembre de 2022. Reunión conjunta. Diputados Argentina. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/AY0xhiQ1ujU?feature=shared>

Grabois, J. (6 de febrero de 2024). Impuesto PAIS y barrios populares: no destruyamos lo poco que construimos entre todos. ElDiarioAR. [https://www.eldiarioar.com/opinion/impuesto-pais-barrios-populares-no-destruyamos-construimos\\_129\\_10901754.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/impuesto-pais-barrios-populares-no-destruyamos-construimos_129_10901754.html)

- Movimiento de Trabajadores Excluidos (2019). Programas de Buen Gobierno. Disponible en: <https://mteargentina.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/PBG.pdf>
- Oszlak, O. (1991) Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES.
- Secretaría de Integración Socio Urbana (2022) Informe de Gestión 2022. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_anual\\_2022\\_sisu\\_01\\_mar\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_anual_2022_sisu_01_mar_2023.pdf)
- Secretaría de Integración Socio Urbana (2023) Informe de Gestión 2020 - 2023. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_anual\\_sisu\\_2023\\_digital.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_sisu_2023_digital.pdf)
- Sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales (2022). Estudio Barrios Populares [III] “Obras de mejoramiento habitacional para la gestión de la pandemia por COVID-19 en Barrios Populares”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_final\\_estudio\\_barrios\\_populares\\_iii.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_final_estudio_barrios_populares_iii.pdf)
- Vázquez, C & Lince, M. ( Julio, 2023) Impacto de los programas de mejoramiento de vivienda por autoconstrucción: evidencia para barrios populares de Argentina. Nota técnica del BID; 2739. BID



ARTÍCULO 2





# LINEAMIENTOS DE ACCIÓN “PLAN DE OBRAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE LA NACIÓN #ARGENTINAGRANDE”

**CECILIA LARIVERA**

Arquitecta FADU | UBA (Universidad de Buenos Aires).

Magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés- UdeSA).

Especialista en Políticas Urbanas y Habitacionales. Docente UBA-USAL

Subsecretaria de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas de la Nación (2020-2023).

Directora de Planificación Urbana y Territorial del Ministerio de Infraestructura de PBA (2009-2011 y 2013-2017).

## Resumen

Este artículo busca sintetizar la gestión realizada desde la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública (SSPyCTOP) en el período 2019 / 2023 en su rol de planificación, diseño de proyectos y evaluación de intervenciones presentadas por las provincias, gobiernos locales y entes públicos, a partir de los ejes y lineamientos de trabajo definidos por el ministro de Obras Públicas (MOP) a través de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.

Junto a la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación de la Obra Pública (DNPY COP) y en articulación con otras áreas y empresas del Ministerio, Organismos del Poder Ejecutivo Nacional y gobiernos provinciales, entre otros, llevamos adelante la construcción del **Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación “Argentina GRANDE”**. Partimos del análisis de estudios previos como el Plan Estratégico Territorial (PET), e interpelamos el territorio nacional con un abordaje superador en términos de las dinámicas actuales. A partir del diagnóstico y de un ejercicio prospectivo, definimos el rol dinamizador de la obra pública como instrumento para el desarrollo y el crecimiento de nuestro país a partir de 4 ejes de gestión:

- 1) Conectividad e Infraestructura Vial
- 2) Gestión Integrada del Recurso Hídrico
- 3) Infraestructura Urbana y Rural
- 4) Infraestructura del Cuidado

Cada proyecto que diseñamos desde Dirección Nacional de Arquitectura, guardó una lógica de pensamiento en torno a un **nuevo paradigma de arquitectura pública** sobre la base de postulados de calidad material y concepción espacial, pensando a su vez que el diseño y la materialidad son garantías del sostenimiento futuro de los edificios. Con otros Organismos fuimos sumando contenidos a cada edificio con políticas públicas complementarias, tal como se ampliará en el desarrollo de cada lineamiento.

Con la Dirección Nacional de Infraestructura del Transporte, analizamos y diseñamos diferentes propuestas de acuerdo a las diversas escalas de intervención, para los grandes aglomerados urbanos, interpretamos una **intervención espacial integral** sobre el espacio urbano focalizada en la generación o renovación de las grandes arterias urbanas. En los poblados más pequeños, trabajamos con los gobiernos locales en la generación paulatina de intervenciones asociadas a una **consolidación del espacio público**, bajo pautas de seguridad ciudadana.

Los proyectos fueron transversalmente formulados con perspectiva de género, bajo mecanismos de transparencia y adaptados a las personas con discapacidad, en plena articulación con las áreas vinculantes con incumbencias en las temáticas.

**Buscamos humanizar la Obra Pública mediante un abordaje integral del soporte material del territorio y de un nuevo paradigma de arquitectura pública.**

## **10 Lineamientos de acción de la SSPyCTOP en el marco del “Plan Argentina Grande”**

Desde la SSPyCTOP nos abocamos a desarrollar e implementar los programas de actuación en el marco de los dos últimos ejes definidos en el Plan: **Infraestructura Urbana y Rural e Infraestructura del Cuidado.**

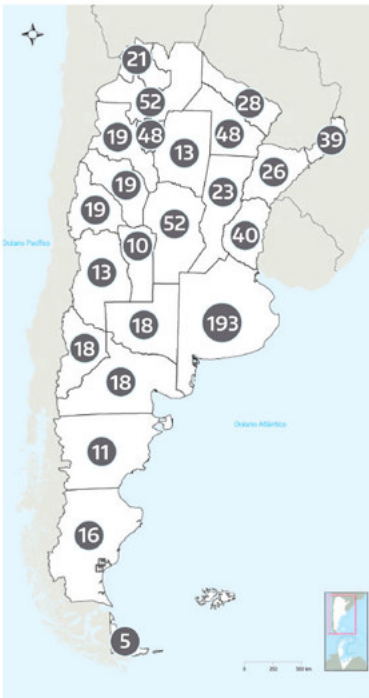
En esa línea, implementamos 10 lineamientos de gestión:

1. Infraestructura del Cuidado.
2. Infraestructura Sanitaria.
3. Infraestructura Ambiental.
4. Infraestructura del Conocimiento.
5. Infraestructura Comunitaria.
6. Infraestructura Productiva.
7. Memoria, Cultura, Patrimonio y DD. HH.
8. Infraestructura de Seguridad.
9. Infraestructura del Transporte.
10. Infraestructura Municipal.

## 1. La Infraestructura del Cuidado en Números

### Programas y Líneas de Acción

- Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad
- Centros de Desarrollo Infantil
- Casas de Día para Jóvenes SEDRONAR



**749** PROYECTOS

**18** Proyectos en Evaluación

**731** Proyectos Aprobados

**556** Municipios Alcanzados

**23** Provincias Alcanzadas

\* Información obtenida a la fecha 01/12/2023 del Sistema Power BI del Ministerio de Obras Públicas, con ajustes manuales de localizaciones no detectadas por el sistema.

**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP. Infraestructura de Cuidado (diciembre 2023).

A partir del estudio de las regiones geográficas del territorio nacional, se establecieron unidades territoriales de análisis ambiental que permitieron desdibujar las fronteras de las provincias y de los municipios, dando cuenta de la complejidad del territorio. Estudiamos cómo se establecen las dinámicas productivas, ambientales, culturales de cada uno de los territorios, comprendiendo la matriz de conectividad, infraestructura vial existente y cuál es la requerida para acompañar e incentivar los flujos productivos dentro del país, canalizando la producción, la movilidad en cada uno de los barrios, en cada una de las ciudades, provincias y aún más en los territorios rurales más alejados.

Este abordaje nos permitió detectar diferentes demandas, complejidades y grados de intervención vinculadas a las distintas escalas territoriales. De manera innovadora se propuso ampliar la previa conceptualización de lo que refiere a la obra pública (el hormigón, la infraestructura gris, los puentes, las carreteras, los acueductos, etc.) y migrar la conceptualización de la obra pública hacia la sensibilización y humanización desde el diseño a su materialización. En este aspecto, cabe destacar la innovación de la propuesta y promoción de la Infraestructura del Cuidado. En esta línea de trabajo converge un desafío compartido entre disciplinas y Organismos, con cuatro perspectivas que atraviesan toda la cartera de obra pública: género, ambiente, transparencia y la inclusión desde la perspectiva de las barreras de desigualdad para las personas con discapacidad.

Con el objetivo de desarrollar infraestructuras para garantizar el bienestar y ejercicio efectivo de los derechos, fortaleciendo la estructura de promoción y protección integral de la salud y el bienestar, otorgando las condiciones para que el Estado cumpla su rol activo en el cuidado y reproducción de la sociedad, promovimos por Resolución 252/2021, el Programa de **Infraestructura del Cuidado** en articulación con el Ministerio de Obras Públicas y los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social, de las Mujeres, Géneros y Diversidad, de Educación, la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR), y en el rol de implementación con gobiernos provinciales y locales.

En el marco de esta articulación desarrollamos tres líneas de intervención: **Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad, Centros de Desarrollo Infantil y Casas de Día para Jóvenes SEDRONAR.**

Los Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad (Resolución 252/2021) tienen por objeto contribuir a la reducción de la pobreza multidimensional y vulnerabilidad de género mediante la construcción de espacios en los que las mujeres y personas LGTBIQ+ puedan acceder a atención integral, interdisciplinaria y multiagencial donde entre otras cosas puedan encontrarse, capacitarse, recibir atención médica, acompañamiento psicológico y acceso a justicia.

Los Centros de Desarrollo Infantil (Resolución 59/2021) apuntan a reducir las brechas de desigualdades en la población de temprana edad. El programa está direccionado a la asistencia financiera a Provincias o Municipios, para la construcción de Centros de Desarrollo Infantil, destinado a niños y niñas de 45 días a 4 años en condiciones de mayor vulnerabilidad, donde recibirán cuidados de salud, educación, contención, actividades lúdicas y recreativas.

Las Casas de Día para Jóvenes SEDRONAR (Resolución 252/2021) tienen por finalidad brindar contención y acompañamiento integral a quienes atraviesan situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas, en el rango etario comprendido entre 15 y 29 años, que representa alrededor del 23% de la población total Argentina.

## 2. La Infraestructura Sanitaria en Números

### Programas y Líneas de Acción

- Centros Sanitarios Modulares
- Centros Sanitarios Penitenciarios
- Centros Sanitarios Turísticos
- Centros Sanitarios Fronterizos
- Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS)
- Grandes Hospitales
- Nodos de Cuidados en Red



**169** PROYECTOS

**13** Proyectos en Evaluación

**156** Proyectos Aprobados

**101** Municipios Alcanzados

**23** Provincias Alcanzadas + CABA

\* Información obtenida a la fecha 01/12/2023 del Sistema Power BI del Ministerio de Obras Públicas, con ajustes manuales de localizaciones no detectadas por el sistema.

**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura Sanitaria.

En el marco de la pandemia del COVID- 19 y con el objetivo de fortalecer el sistema de salud pública avanzamos en el programa de **Infraestructura Sanitaria** (Resolución 167/2021), a través de la construcción, ampliación y

remodelación de los centros de salud, **Centros Sanitarios Modulares, Centros Sanitarios Penitenciarios, Centros Sanitarios Turísticos, Centros Sanitarios Fronterizos, Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS), Grandes Hospitales, Nodos de Cuidados en Red**, entre otros, que permitan ampliar la capacidad sanitaria y de atención médica en aquellos territorios de la REPÚBLICA ARGENTINA donde resultará necesario.

### 3. La Infraestructura Ambiental en Números



**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura Ambiental (diciembre 2023).

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en 2015, por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, como parte de la Agenda 2030, para el desarrollo sostenible, se encuentran los ODS 6 (Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos), ODS 11 (Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles) y ODS 13 (Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos adversos).

Resulta indiscutible la incidencia de la obra pública sobre el ambiente y, en particular, como instrumento para mitigar y adaptarse al impacto de los factores que lo afectan y producen, en este marco surge el programa **Infraestructura Ambiental** (Resolución 139/2023).

El MOP buscó promover la incorporación de la perspectiva ambiental en forma integral en lo que respecta a infraestructura pública a nivel nacional, tomando en cuenta impactos ambientales, escenarios de variabilidad y cambio climático, así como situaciones de vulnerabilidad ambiental específicas de infraestructuras críticas, regiones o poblaciones.

La principal línea de acción de este programa son los **Parques Argentinos**, los que componen un sistema de infraestructuras urbanas contemporáneas, multidimensionales, donde conviven programas que alientan usos recreativos, de esparcimiento, educativos, deportivos, culturales y de encuentro social. Se busca que, a partir de la generación de bosques urbanos y espacios verdes en el entorno construido, contribuir a la agenda del Estado en su desafío por abordar los urgentes desafíos que plantea el cambio climático y los nuevos modos de habitar el espacio público.

## 4. La Infraestructura del Conocimiento en Números

### Programas y Líneas de Acción

- Escuelas Técnicas de Educación Profesional Secundaria
- Infraestructura Educativa



**258** PROYECTOS  
**13** Proyectos en Evaluación  
**156** Proyectos Aprobados

**151** Municipios Alcanzados  
**23** Provincias Alcanzadas + CABA

\* Información obtenida a la fecha 01/12/2023 del Sistema Power BI del Ministerio de Obras Públicas, con ajustes manuales de localizaciones no detectadas por el sistema.

**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura del Conocimiento (diciembre 2023).

En lo que respecta a la **Infraestructura del Conocimiento** y con el objetivo principal de ampliar la cobertura y mejorar la infraestructura del Sistema Educativo en todo el territorio nacional, así como también fortalecer el funcionamiento y/o los servicios que prestan las instituciones en relación a su comunidad; trabajamos en dos líneas de acción: la construcción de **Escuelas**

**Técnicas de Educación Profesional Secundaria** (Resolución 424/2022) y en la **Infraestructura Educativa** para fortalecer y mejorar las instituciones de educación de gestión estatal primaria y secundaria.

## 5. Infraestructura Comunitaria



**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura Comunitaria (diciembre 2023).

En el lineamiento de infraestructura comunitaria, desarrollamos el **Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Infraestructura Comunitaria** (Resolución 26/2022) en barrios populares para el desarrollo de estrategias de atención indi-

vidual, familiar y sanitaria a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad crítica, buscando restablecer el tejido social y barrial. Focalizamos la intervención en cuatro tipos de espacios (prototipos): **Centros de Atención Primaria de la Salud, Espacios Multipropósitos, Centros de Oficinas-Aula Taller y Refugios-Asilos**

Dentro de este programa se destaca el proyecto del MasterPlan de la parroquia Cristo Obrero, ubicado en el Barrio 31 de CABA, donde implantamos los 4 prototipos en un único edificio.

## 6. La Infraestructura Productiva en Números



**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura Productiva (diciembre 2023).

En relación a la **Infraestructura Productiva**, impulsamos la construcción de espacios para el desarrollo productivo de las distintas especialidades regionales del país, fomentando la participación de los profesionales específicos de cada área y el crecimiento de la participación comunitaria en los procesos productivos.

**Los Entramados Productivos Regionales**, espacios multipropósitos, los resolvimos mediante prototipos o proyectos especiales con diferentes escalas/superficies y funciones programáticas, atendiendo las necesidades específicas de cada una de las actividades a realizar en la región donde son implantados (respetando las particularidades de las condiciones geográficas), permitiendo el arraigo de las costumbres productivas en cada sector del país.

Este Programa lo llevamos adelante con el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) y con la Coordinación de Agricultura Familiar del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

## 7. Memoria, Cultura, Patrimonio y DD. HH.

### Programas y Líneas de Acción

- Infraestructura Patrimonial
- Pueblos y Centros Históricos
- Derechos Humanos
- Plan Federal de Obras de Arquitectura



**245** PROYECTOS

**66** Proyecto en Evaluación

**179** Proyectos Aprobados

**126** Municipios Alcanzados

**22** Provincias Alcanzadas + CABA

\* Información obtenida a la fecha 01/12/2023 del Sistema Power Bi del Ministerio de Obras Públicas, con ajustes manuales de localizaciones no detectadas por el sistema.

**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Memoria, Cultura, Patrimonio y DD. HH. (diciembre 2023).

La **Infraestructura Patrimonial** tuvo un lugar destacado en nuestra gestión, con obras y proyectos para la restauración, refuncionalización, preservación y puesta en valor de bienes patrimoniales, edificios y Monumentos Históricos de todo el país que hacen a la promoción de la cultura e identidad nacional y de su población.

La cartera de obras que forman parte de este Plan incluye 4 líneas de intervención; **Patrimonio nacional, provincial y local, Espacios para la Memoria, el Programa Pueblos y Centros Históricos, y el Programa de Restauración y Puesta en valor de las obras del arquitecto Francisco Salamone.**

El programa lo desarrollamos a partir de la articulación entre el MOP y los Ministerios de Defensa, de Cultura, de Ambiente, de Turismo y Deportes, la Secretaría de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Monumentos y CeNARD, entre otros.

También participaron Radio y Televisión Argentina, Universidad Nacional de La Plata, Universidad de Almirante Brown, Biblioteca Paraná, instituciones religiosas, provincias y municipios, cuyo patrimonio y dominio radica en su esfera territorial.

## 8. La Infraestructura de Seguridad en Números

### Programas y Líneas de Acción

- Centros Inteligentes de Monitoreo
- Infraestructura Penitenciaria



**4** PROYECTOS

**0** Proyecto en Evaluación

**4** Proyectos Aprobados

**4** Municipios Alcanzados

**4** Provincias Alcanzadas

\* Información obtenida a la fecha 01/12/2023 del Sistema Power BI del Ministerio de Obras Públicas, con ajustes manuales de localizaciones no detectadas por el sistema.

**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura de Seguridad (diciembre 2023).

En el lineamiento de **Infraestructura de Seguridad** llevamos adelante la ejecución de diferentes proyectos y obras, que incluyen la construcción y la ampliación de **complejos penitenciarios, alcaldías y los Centros Inteligentes de Monitoreo en el marco del Programa Ciudades Seguras.**

Estos programas tienen como objetivo mejorar las condiciones y la seguridad en las instituciones penitenciarias del país y mejorar la infraestructura y equipamiento tecnológico para la seguridad ciudadana, basados en cuatro objetivos específicos: 1. Modernización de Infraestructuras; 2. Rehabilitación y Reinserción; 3. Seguridad y Control y 4. Ampliación.

## 9. La Infraestructura del Transporte en Números

### Programas y Líneas de Acción

- Movilidad y Accesibilidad Sostenible
- Jerarquización de Aterias Urbanas
- Movilidad Activa y No Motorizada
- Pasos Ferroviarios a Nivel



**380** PROYECTOS

**40** Proyecto en Evaluación

**340** Proyectos Aprobados

**161** Municipios Alcanzados

**22** Provincias Alcanzadas + CABA

\* Información obtenida a la fecha 01/12/2023 del Sistema Power BI del Ministerio de Obras Públicas, con ajustes manuales de localizaciones no detectadas por el sistema.

**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura del Transporte (diciembre 2023)

Nos propusimos fortalecer la **Infraestructura del transporte** y garantizar el aumento de los niveles de conectividad, seguridad y tránsito en las principales áreas urbanas del país. Para eso, impulsamos el **Programa de Transporte, Movilidad y Accesibilidad Sostenible (MAS)** (Resolución 222/2021) abarcando cuatro tipologías de intervención, 1) corredores productivos; 2) corredores con servicios; 3) corredores de vulnerabilidad socio-ambiental; 4) caminos de sirga, implementando el mismo en la Región Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires.

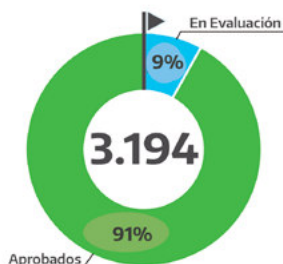
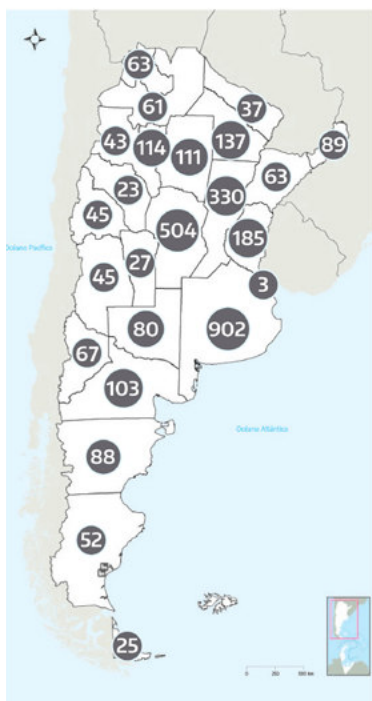
Con este Programa y otros ejes de acción, buscamos revertir las condiciones viales deficitarias de los grandes aglomerados urbanos a nivel nacional, que repercuten directamente en la calidad de vida de la población, la seguridad vial, los tiempos de viaje, la eficiencia del sistema de transporte público y de las empresas de transporte de cargas, la calidad del espacio público, afectando por lo tanto en la accesibilidad general de la ciudadanía y la conectividad de las redes viales.

Para lograr los objetivos propuestos definimos cuatro áreas de intervención: Movilidad y Accesibilidad Sostenible; Jerarquización de Arterias Urbanas, Movilidad Activa y No Motorizada y Pasos Ferroviarios a Nivel.

## 10. La Infraestructura del Municipal en Números

### Programas y Líneas de Acción

- Plan Argentina HACE
- Programa de Apoyo al Desarrollo de la Infraestructura Municipal y Comunal
- Desarrollo de la Infraestructura Urbana en Municipios



**3.194** PROYECTOS

**258** Proyecto en Evaluación

**2.936** Proyectos Aprobados

**1.567** Municipios Alcanzados

**23** Provincias Alcanzadas

\* Información obtenida a la fecha 01/12/2023 del Sistema Power BI del Ministerio de Obras Públicas, con ajustes manuales de localizaciones no detectadas por el sistema.

**Fuente:** Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Memoria de Gestión SSPyCTOP 2023. Infraestructura Municipal (diciembre 2023).

Finalmente, llegamos al lineamiento de **Infraestructura Municipal** que incluye el **Plan Argentina Hace** (Resolución 133/2021) y el **Programa de Apoyo al Desarrollo de la Infraestructura Municipal y Comunal**, con los que buscamos contribuir al financiamiento (asistencia financiera), asistencia técnica de proyectos y obras públicas de carácter local, barrial y sectorial. Buscamos incentivar la obra pública como herramienta esencial para la implementación de las políticas públicas, promoviendo la innovación, protección ambiental, creación de empleo, fomento de la pequeña y mediana empresa, la reactivación de las economías locales, del sector de la construcción, la generación de mano de obra intensiva, junto con el desarrollo integral de las distintas regiones del país.

Con las intervenciones asociadas a estos programas buscamos posibilitar la consolidación barrial fundado en el acceso a los servicios básicos, poner en marcha el valor del espacio público, fomentar el desarrollo de las infraestructuras para la recuperación e impulso de la matriz productiva, ampliar la construcción de equipamiento social para el fortalecimiento de las redes comunitarias y sanitarias a fin de satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos del País. De manera transversal buscamos promover la reactivación de las economías locales, del sector de la construcción, la generación de mano de obra intensiva a partir del impulso y efecto derrame sobre las economías locales y regionales.

## **Consideraciones finales**

Entendemos que el proyecto es el elemento constitutivo de la futura obra, el que da origen y permite materializar en escala 1:1 lo que empieza siendo un sueño colectivo. Bajo ese aspecto, desde la SSPyCTOP tuvimos la responsabilidad de diseñar, evaluar y promover **5.175 proyectos** (proyectos aprobados y en evaluación), que fueron el disparador de procesos licitatorios para dar origen a las brechas que afectan a las comunidades argentinas.

Nos honra saber que, si tomamos la totalidad de la cartera del MOP, hemos alcanzado al **100% de los municipios con 7.274 obras, de las cuales 4.489 ya han sido finalizadas.**

A partir de una puesta en común permanente con las áreas de ejecución de la Subsecretaría de Ejecución de la Obra Pública, pudimos retroalimentar el abordaje proyectual y así superar los desafíos que cada territorio nos fue imponiendo respecto de cuestiones geográficas, administrativas e inherentes a la ejecución misma. También retroalimentamos la tarea a partir del intercambio con colegas y equipos de gestión municipal, provincial y otros organismos.

**Nuestra gestión se caracterizó por una construcción colectiva del saber y el hacer.**

Diseñamos y evaluamos un sin fin de proyectos, pero lo más importante es que tejimos redes y generamos lazos humanos indestructibles en torno a la obra pública. **Nos animamos a pensar y soñar que había otra realidad posible a lo largo y ancho de nuestro país. Buscamos humanizar la obra pública.**

Nos emocionamos cuando llegaron las primeras obras públicas en la historia de un sinnúmero de distritos. Nos movilizó la convicción de la transformación territorial y social, porque sabíamos que detrás de esas obras se abría un sinfín de oportunidades, desde la generación de empleo, el dinamismo de la rueda de industria de la construcción, el fortalecimiento de las redes comunitarias, y mayor dinamismo en las economías barriales, locales y regionales.

La obra pública en sí misma, tiene una connotación superadora e intrínseca que excede el mero resultado material de lo construido, ya que es atravesada por infinitas apropiaciones de sus usos y servicios, es un espacio donde se busca garantizar la promoción de derechos y es ahí donde subyace la verdadera traspolación de significados.

## Bibliografía

Memoria de Gestión 2020-2023. Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Diciembre 2023.

Resolución 252/2021. Programa Infraestructura del Cuidado. Ministerio de Obras Públicas de la Nación. BO. e. 10/08/2021 N° 55412/21 v. 10/08/2021.

Resolución 59/2021. Programa de Infraestructura de Centros de Desarrollo Infantil. BO. e. 12/03/2021 N° 14014/21 v. 12/03/2021

Resolución 167/2021. Programa Infraestructura Sanitaria. BO. e. 12/05/2021 N° 31815/21 v. 12/05/2021.

Resolución 139/2023. Creación del Gabinete Ambiental del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. BO. e. 12/06/2023 N° 43768/23 v. 12/06/2023

Resolución 424/2022. Programa de Infraestructura de Establecimientos Educativos de Educación Secundaria. BO. e. 15/12/2022 N° 102139/22 v. 15/12/2022.

Resolución 26/2022. Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Infraestructura Comunitaria. BO. e. 04/02/2022 N° 4593/22 v. 04/02/2022.

Resolución 222/2021. Programa de Infraestructura del Transporte, Movilidad y Accesibilidad. BO. e. 25/06/2021 N° 43968/21 v. 25/06/2021.

Resolución 133/2021. Plan Argentina Hace. BO. e. 26/04/2021 N° 26237/21 v. 26/04/2021.

ARTÍCULO 3





# DATOS Y POLÍTICAS CULTURALES PÚBLICAS PARA DEMOCRATIZAR (2019-2023). LA EXPERIENCIA DEL MINISTERIO DE CULTURA DE NACIÓN

## **JULIA HOULLÉ**

**Julia Houllé (Buenos Aires, 1984).** Es licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y realizó estudios de posgrado vinculados a gestión y política en cultura, estudios de público, consumos culturales, etc. Se desempeñó como directora de Planificación y Seguimiento de Gestión del Ministerio de Cultura de la Nación en el período 2019-2023.

## **TRISTÁN BAUER**

(Mar del Plata, 1959). Es cineasta y profesor de la Universidad Nacional de San Martín. Fue director del Sistema Nacional durante de Medios y Contenidos Públicos, creó Canal Encuentro y, entre 2019-2023, se desempeñó como ministro de Cultura de la Nación.

## **Resumen**

Las culturas, las industrias culturales, el trabajo cultural, los contenidos, los consumos, las prácticas, *nuestras* prácticas culturales, *nuestro* patrimonio, son algunas de las aristas desde las que se puede abordar el campo “cultural”. Es decir que a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas culturales públicas

los enfoques son múltiples, y las acciones que se ejecutarán en cada contexto histórico y gestión de gobierno dependen en gran parte de la concepción de *cultura* que se asuma y del rol que se considere debe tener (o no) el Estado frente a determinados problemáticas<sup>1</sup> En este marco, el análisis de información puede ayudar a comprender mejor la realidad sobre la que se está interviniendo y permite orientar la toma de decisiones hacia políticas públicas efectivas.

En diciembre de 2019 asumimos la gestión del Ministerio de Cultura de la Nación retomando una noción de *cultura* que la entiende como derecho humano que debe ser garantizado, reconociendo la diversidad cultural, potenciando la pluralidad de voces y favoreciendo la construcción de la igualdad y la justicia social, entre otras significaciones que afectan el desarrollo de la vida en un contexto histórico determinado. El campo cultural se configura entonces como un espacio de disputas materiales y simbólicas en la que el Estado, como garante de derechos, debe intervenir. En este sentido, con el Decreto 7/2019 se restituyó la jerarquía al organismo— que había sido degradado a Secretaría por el gobierno anterior, afectando su estructura institucional, su presupuesto y el alcance de su política—al considerarlo un actor fundamental que contribuye a **democratizar el acceso a bienes y servicios culturales; poner en valor las industrias culturales de la Argentina; y preservar el patrimonio material e inmaterial de la nación.**

A lo largo de los años la estructura del organismo ha sufrido numerosas modificaciones: al inicio correspondía a la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación (Decreto N° 21/2007), en el año 2014 se le otorgó rango de Ministerio (Decreto N° 641/2014), en 2018 volvió a ser una Secretaría dentro del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (Decreto N° 801/2018) y, finalmente, en diciembre de 2019 recuperó su rango minis-

---

1 La comparación entre las gestiones de gobierno permite ver cómo operan distintas visiones de cultura en las políticas que se desarrollaron, y los modos en que los mismos habilitaron o censuraron procesos de los distintos sectores que conforman la vida cultural nacional. (Fernandez, 2020, p. 13).

terial (Decreto DNU 7/2019). Medición de impacto del covid en el sector de las industrias culturales (SinCA); Creación del Registro Federal de Cultura; y Encuesta Nacional de Consumos Culturales.

A partir de dichos objetivos fundantes, se establecieron como ejes prioritarios para orientar las acciones de gobierno *el federalismo, el reconocimiento del trabajo y la economía de la cultura, la diversidad cultural y de géneros*. Ahora bien, para poder contrastar dichas premisas con la gestión se consolidó el trabajo vinculado a la producción y análisis de datos del organismo entendiendo que es fundamental promover el diseño y la implementación de políticas públicas basadas en evidencia.

Este artículo se propone **analizar programas implementados en el período 2019-2023 por el Ministerio de Cultura de la Nación** a la luz de los objetivos y los ejes prioritarios mencionados; y **recuperar parte del proceso de producción y análisis de información como una de las estrategias de gestión gubernamental** que facilitó la toma de decisiones para la mejora continua de las acciones implementadas. En la primera parte, pondremos el acento en la experiencia de puesta en valor y ordenamiento de la gestión de datos, haciendo alusión a estudios y acciones específicas consideradas *hitos* de este proceso (Medición de impacto del covid en el sector de las industrias culturales (SinCA); Creación del Registro Federal de Cultura; entre otros). En la segunda, nos referiremos a programas que consideramos fueron estratégicos **puntualmente para la democratización del acceso a bienes y servicios culturales, desde una perspectiva federal y de reconocimiento de la diversidad cultural** entre 2019-2023: Puntos de Cultura; Festivales Argentinos; Libros y Casas; Más Cultura; Carnavales Argentinos; y Culturas Gauchas. A partir de estadísticas descriptivas daremos cuenta de su población objetivo y alcance; y observando indicadores transversales intentaremos aproximarnos a una lectura integral de la política que permita elaborar coordenadas a futuro.

## La información como estrategia y algunas definiciones claves

Un Estado estratégico actúa en función de revertir problemáticas y brechas sociales existentes y, para ello, establece prioridades y diseña indicadores que permiten traducir los objetivos que se propone en resultados concretos.

Es decir que la información y el uso de datos cumplen un rol fundamental que debe servir para ordenar, dar sentido y comprender la realidad sobre la que estamos interviniendo (o no), y también para tomar decisiones y evaluar la política que se está implementando. Este apartado recupera parte de la experiencia del Ministerio de Cultura en el proceso de puesta en valor y ordenamiento de la gestión de datos en el organismo, como una de las estrategias que se llevaron adelante entre 2019-2023 para alcanzar los objetivos propuestos.

### Análisis situacional

En el año 2006, como parte de la gestión del entonces Secretario de Cultura José Nun, se creó el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SinCA) con el objetivo de recopilar información relativa a los aportes de la actividad cultural argentina al desarrollo del país a partir de distintas fuentes.<sup>2</sup> Ésto dió lugar a la constitución del Sistema de Información Cultural del Mercosur (SIC-SUR) que propuso la recolección y sistematización de datos culturales de diez países de América del Sur, consolidando regionalmente a las estadísticas públicas y a las publicaciones periódicas sobre el campo cultural como herramientas para el diseño de políticas (Fernández, 2020).

---

2 Creado por la Resolución N° 923/2007, el Sistema de Información Cultural de la Argentina sistematiza, produce y disponibiliza información fundamentalmente a través de cuatro proyectos: Cuenta Satélite de Cultura; Mapa Cultural; Encuesta Nacional de Consumos Culturales y Coyuntura Cultural. Más información en: <https://www.sinca.gob.ar/> y en <https://www.argentina.gob.ar/cultura/cultura-en-datos>

Al asumir la gestión en diciembre de 2019, pese a la gran cantidad de información confiable sobre el sector que había disponible, nos encontramos con una problemática muy común en la Administración Pública Nacional: la información de gestión se encontraba fragmentada en distintas dependencias y era generada con múltiples criterios que no permitían explotar los datos con todo su potencial.<sup>3</sup> Se decidió entonces **crear la Dirección de Planificación y Seguimiento de Gestión (DPySG) que, bajo la órbita de la Unidad de Gabinete de Asesores, centralizó la producción de información del organismo y coordinó una estrategia para integrar y potenciar el trabajo de las áreas de datos existentes en la jurisdicción.** Con este propósito se incorporaron allí el SinCA; el Registro Federal de Cultura, creado en 2021; y el Área de Monitoreo y Evaluación, en funcionamiento desde el año 2020. De esta forma, la experiencia acumulada del SinCA fue el punto de partida para configurar un área más amplia, que buscó entre 2019 y 2023 poner en diálogo el análisis de datos con las acciones de gobierno, para la evaluación y mejora continua de los programas implementados.

## La pandemia

Ante la llegada de la pandemia de covid-19 y la suspensión de actividades presenciales en marzo de 2020, la Cuenta Satélite de Cultura–INDEC y SinCA–permitió rápidamente estimar la pérdida económica en algunas áreas culturales y colocó a la cultura como el tercer sector más golpeado, luego de la construcción y el turismo.<sup>4</sup> A su vez, se realizó –a modo exploratorio– la

---

3 Luvini, Dias, Kunst, Ruiz, Nicolini Yankelevich, (2023) “Hacia un Estado Inteligente Una estrategia de datos para la Administración Pública Nacional” Disponible en: [https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/10/Fundar\\_Estrategia-Nacional-Datos\\_CC-BY-NC-ND4.0-1.pdf](https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/10/Fundar_Estrategia-Nacional-Datos_CC-BY-NC-ND4.0-1.pdf)

4 En el segundo trimestre del año, con el ASPO en plena vigencia, el VAB cultural presentó una caída del 27% con respecto al mismo período del año 2019. Esta caída responde principalmente a la cancelación de las actividades presenciales, característica fundamental de la industria cultural. SinCA(2020), “Cultura 2020: efecto pandemia y resistencia digital”, Buenos Aires: Ministerio de Cultura de la Nación. Disponible en: [www.sinca.gob.ar](http://www.sinca.gob.ar)

Encuesta Nacional de Cultura que obtuvo más de 15.000 respuestas y sirvió para identificar algunos perfiles más vulnerados por el contexto de emergencia sanitaria.<sup>5</sup> Ésta información dio cuenta de la diversidad de actores que componen el campo cultural y contribuyó al diseño de las políticas articuladas con distintas carteras de gobierno para acompañar al sector:

→ Para llegar a empresas, trabajadores/as en relación de dependencia y monotributistas culturales se implementaron el *Programa de Recuperación Productiva* (junto al Ministerio de Trabajo) y el de *Asistencia al Trabajo y la Producción* (con el Ministerio de Desarrollo Productivo).

En 2020-2021 a través de la articulación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Productivo se estima un alcance aproximado de 7.752 empresas culturales y cerca de 90.000 trabajadores/as (monotributistas y en relación de dependencia). , el Ministerio de Trabajo a través del REPRO acompañó a más de 76 empresas (principalmente de artes escénicas, audiovisual y editorial) y a más de 1.000 trabajadores/as de la cultura en relación de dependencia. También se acompañó a más de 7.000 monotributistas.

→ Para quienes siendo trabajadores/as culturales no se encontraban contenidos por las políticas generales antes mencionadas u otras (como el Ingreso Familiar de Emergencia o el Potenciar Trabajo, por ejemplo), el Ministerio de Cultura en colaboración de la ANSES desarrolló las becas *Sostener y Fortalecer Cultura* en 2020; y el apoyo extraordinario *Cultura Solidaria* en 2021 (Más información sobre las características y el alcance de los apoyos extraordinarios mencionados en el informe “Políticas Culturales Públicas 2020-2021: el rol del Estado durante la pandemia de covid 19”, pág. 25, Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/cultura/cultura-en-datos>)

---

5 Ministerio de Cultura de la Nación (2021), “El análisis situacional para políticas públicas efectivas: un Estado que produce información” en Políticas Culturales Públicas 2020-2021: el rol del Estado durante la pandemia de COVID 19. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/cultura/cultura-en-datos>

Esta experiencia implicó la ejecución de los apoyos económicos con mayor alcance en la historia del organismo (llegando a más de 70.000 personas de todo el país), incorporando nuevos interlocutores a la política. De esta forma, se puso en evidencia la necesidad de contar con una plataforma propia para la gestión de convocatorias e iniciar un trabajo riguroso sobre los registros administrativos existentes, para ser utilizados como fuentes de información y profundizar el conocimiento sobre la población objetivo del Ministerio.

### **Información de gestión, integrada y en red**

La sistematización de las políticas del Gobierno Nacional que alcanzaron al sector cultural en contexto de pandemia, fue fundamental para dimensionar el esfuerzo hecho y transparentar el destino de los recursos. A su vez, consolidó el vínculo del Ministerio con los equipos que producen datos en otras carteras de gobierno y las áreas de estadísticas de los Organismos Descentralizados. Esta iniciativa facilitó el **trabajo en red y permitió unificar criterios, compartir metodologías y elaborar bases de datos compartidas** de actualización mensual.<sup>6</sup> En términos de planificación, se pudieron compatibilizar objetivos de los programas y elaborar una estrategia poniendo el foco en la población a la que se dirige cada acción de gobierno. A su vez, se diseñaron los primeros indicadores transversales para realizar lecturas integrales de la política de toda la jurisdicción y el seguimiento de los ejes prioritarios (porcentaje de inversión por fuera de ciudades capitales; alcance por fuera de grandes conglomerados urbanos; entre otros).

En marzo de 2021 se crea el **Registro Federal de Cultura (RFC)**, que se constituye como la plataforma para la inscripción y gestión de convocatorias

---

6 Como antecedente en el organismo, debe referirse nuevamente al SinCA que desde 2011 conformó la Red de Enlaces Provinciales constituida por técnicos designados por las autoridades de Cultura de cada provincia para relevar información y participar de instancias de capacitación e intercambio.

del Ministerio de Cultura.<sup>7</sup> Por primera vez, se **unifica el portal de ingreso** a becas, subsidios y concursos, y con él los formularios de postulación que permiten relevar *datos* de forma continua sobre quienes desarrollan actividades culturales en nuestro país. Es el primer registro administrativo del organismo en incorporar preguntas como la identidad de género, la autoadscripción a pueblos originarios y la pertenencia a la comunidad afroargentina; y, además, contiene variables sociolaborales y otras específicas sobre cada sector de las industrias y organizaciones culturales. La herramienta se trabajó conjuntamente con las áreas sustantivas del organismo para contemplar la diversidad de interlocutores/as de la política y se realizaron numerosas acciones de promoción y acompañamiento dirigidas a la ciudadanía para acercar el Estado a las poblaciones a las que se dirigen sus políticas y detectar nuevas necesidades. De este modo, se agilizó la producción de datos sobre la política del organismo—al encontrarse el diseño de los cuestionarios, el procesamiento y el análisis de datos bajo la misma órbita—quedando como desafío hacia futuro la ampliación continua del RFC para consolidarse como fuente de información y contribuir en el mediano y largo plazo con la producción de estadísticas públicas del sector. **Entre 2021-2023, se inscribieron al RFC 150.766 personas que, a su vez, registraron 4.554 espacios culturales<sup>8</sup> y 7.292 organizaciones sin espacio. También, a través de la plataforma se realizaron 91 convocatorias abiertas** (Incluye becas, subsidios, concursos, inscripción a redes y presentación de proyectos para participar de la programación de Tecnópolis, el Centro Cultural Kirchner y el Centro Cultural Borges)

El recorrido que describimos hasta aquí allanó el camino para **integrar los registros administrativos** del Ministerio y sus Organismos Descentralizados, para finalmente en 2022 poner en funcionamiento un **esquema de bases de**

---

7 Creada mediante la Resolución N° 130/2021 se implementa a través de la plataforma [somos.cultura.gob.ar](https://somos.cultura.gob.ar). El RFC es el primero que se dirige al amplio espectro de agentes que participan e intervienen en la producción de bienes y servicios culturales.

8 Ministerio de Cultura (2023) “Informe Registro de Espacios Culturales 2021-2023”

**datos centralizado.** El mismo se alimenta de diferentes fuentes de información y permite elaborar rápidamente reportes de alcance provincial y municipal. También, evaluar programas existentes (al integrar bases de datos históricas y actuales) y caracterizar a quienes fueron destinatarios de los mismos. Por último, se incorporaron herramientas de Inteligencia Artificial para profundizar el conocimiento sobre la población objetivo, segmentarla en grupos e identificar perfiles de interlocutores/as nuevos del organismo.

La producción de datos y el análisis de información fue una estrategia de gestión que requirió poner en valor el sistema de información existente, velando por la calidad de los datos y su actualización<sup>9</sup>; y, también, dirigir esfuerzos a generar datos confiables de gestión, potenciar los recursos humanos existentes e incorporar nuevas herramientas de ciencia de datos. El resultado del trabajo realizado por la Dirección de Planificación y Seguimiento de Gestión **se puso a disposición de la ciudadanía a través del sitio Cultura en Datos desde donde se puede acceder a mapas interactivos, reportes, informes, guías metodológicas y bases de datos para descargar.**

### **Democratizar las expresiones culturales y artísticas desde una perspectiva federal, diversa e inclusiva**

A partir de la estructura de datos construida, en este apartado nos referiremos a algunos programas que consideramos fueron estratégicos **puntualmente para la democratización de acceso a bienes y servicios culturales, desde una perspectiva federal y de reconocimiento de la diversidad cultural** entre 2019-2023. Nos referimos a Puntos de Cultura; Festivales Argentinos; Libros y Casas; Más Cultura, Carnavales Argentinos y Culturas Gauchas. El criterio de selección se basó en que corresponden a diferentes dimensiones, actores, alcances y fueron diseñados en distintos períodos de gobierno. También, en

---

9 Se destaca la Encuesta Nacional de Consumos Culturales 2013-2023, que con su tercera edición completó una serie que aporta información sobre los hábitos y consumos culturales de los y las argentinas en los últimos 10 años.

que a través de sus líneas de acción incentivan la creación y la experimentación artística y cultural; promueven instancias de participación popular; fomentan la pluralidad de voces; facilitan el acceso a bienes y servicios culturales de la población; y fomentan el reconocimiento de la diversidad de identidades y comunidades que viven en nuestro país.

### **Los programas, su población objetivo y un alcance federal**

Los objetivos de gestión que establecimos en diciembre de 2019 retoman, como dijimos, una noción de *cultura* entendida desde una perspectiva de derechos que pone en valor la diversidad cultural, la pluralidad de voces y la inclusión social. Este posicionamiento tiene como antecedente vasta normativa internacional que permitió reconocer el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en la protección, promoción y mantenimiento de la diversidad cultural.<sup>10</sup> En Argentina caracterizó al período de gobierno 2004-2015 en el que, siguiendo el impulso regional, la gestión cultural pública tuvo entre sus objetivos principales la democratización, con un Estado muy presente en términos de inversión (Fernandez, 2020) y se crearon programas emblemáticos que luego se retoman y fortalecen en el período 2019-2023 (como es el caso de Puntos de Cultura y Libros y Casas).

Por otro lado, como vimos, la pandemia de covid-19 configuró un escenario crítico para la *cultura* y dejó el tejido social fuertemente dañado. Algunos actores tuvieron que detener completamente su producción y otros—como las plataformas—crecieron estrepitosamente. Con el retorno paulatino a las activi-

---

10 Esta perspectiva se apoya en normativas internacionales como la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (UNESCO, 2001) y la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (UNESCO, 2005), que marcaron puntos de inflexión en la política cultural internacional al transformar la concepción tradicional de la cultura y, por consiguiente, de las políticas culturales implementadas por los estados nacionales.

dades presenciales en el año 2021 se impuso entonces el doble desafío de, por un lado, acompañar al sector en el regreso a la producción y el *trabajo cultural* (sobre todo a los actores más pequeños) y, al mismo tiempo, generar acciones que busquen revertir problemáticas y brechas sociales existentes en términos de acceso y cohesión social.

La pandemia del covid-19 y el impacto que tuvo sobre las actividades culturales, impuso la necesidad de revisar las herramientas y marcos teóricos existentes; y, al mismo tiempo, habilitó la posibilidad de realizar nuevas lecturas. En este contexto, la noción de trabajo cultural se tomó en un sentido amplio, con el propósito de dimensionar y caracterizar el universo cultural en su complejidad, dando cuenta de la diversidad de participantes, formas y experiencias. Este abordaje es el que tienen programas como el Registro Federal de Cultura que se orienta a todas aquellas personas dedicadas con cierta periodicidad y constancia a la actividad cultural, ya sea en ocupaciones culturales o en tareas de otro tipo en establecimientos del sector.

En este contexto, para acompañar pequeños productores y/o hacedores culturales se rediseñaron y sostuvieron en el tiempo algunos programas que habían sido creados en el marco de la emergencia sanitaria.

También, se fortalecieron y diseñaron otros que –directa o indirectamente– incentivan la creación y la experimentación artística y cultural; promuevan instancias de participación popular; fomentan la pluralidad de voces; facilitan el acceso a bienes y servicios culturales de la población; y fomentan el reconocimiento de la diversidad de identidades y comunidades que viven en nuestro país (como Puntos de Cultura, Libros y Casas, Más Cultura, Festivales Argentinos, Culturas Gauchas, Carnavales Argentinos, entre otros). A continuación, nos referiremos a los rasgos más relevantes de éstos últimos en término de democratización del acceso y fomento de la diversidad cultural, su población objetivo y alcance.

→ Puntos de Cultura (2020-2023)<sup>11</sup>

- 2844 subsidios otorgados para llevar adelante proyectos de cultura comunitaria, alcanzando a 1909 organizaciones con y sin personería jurídica.
- Cerca del 80% se sitúa en ciudades no capitales y el 40% de los espacios en los que funcionan los puntos de cultura se encuentran en barrios populares.
- 47 de los Puntos de Cultura pertenecen a comunidades indígenas.
- El 78% realiza alguna actividad orientada a la prevención de las violencias de género.
- 1691 recibieron el subsidio por primera vez entre 2020-2023, de las cuales el 35% tiene más de 10 años de antigüedad.

→ Libros y Casas (2022-2023)<sup>12</sup>

- 59.601 bibliotecas entregadas con 834.414 libros.
- Se realizaron 67 talleres de promoción de lectura en 249 localidades del país.
- El 89% de su alcance se distribuye entre las regiones Patagonia(22%), NOA(26%), NEA (20%), CUYO (14%) y Centro (7%).

---

11 Creado en 2011 Puntos de Cultura fortalece una red de 2.360 organizaciones, de las cuales el 60% se encuentra ubicada por fuera de ciudades capitales. En el período 2019-2023 el programa fue fortalecido desde el Ministerio de Cultura, duplicando su presupuesto y ampliando notoriamente su alcance: entre 2011-2013 se alcanzaron 448; entre 2016-2017, 221; y entre 2020-2023, 1691.

12 Surge en el año 2007 con el objetivo de democratizar el acceso a los libros y fomentar la lectura entre los sectores con menores posibilidades de vincularse con los bienes culturales. Luego, se vuelve a implementar en 2017 y en 2019.

→ Más Culturas (2021)<sup>13</sup>

- 431.490 jóvenes de 18 a 24 años (titulares de la AUH, de la AUE, de pensiones no contributivas por invalidez y titulares del PROGRESAR) recibieron un beneficio de \$5000 para destinar a consumos y prácticas culturales.
- El 80% de las titulares son mujeres.
- La provincia más representada es Buenos Aires con 214.844 titulares (36%).
- Según la encuesta realizada:
  - 8 de cada 10 reside en ciudades no capitales;
  - La edad promedio es de 23 años;
  - El 77% tiene internet en su casa, pero sólo el 53% tiene computadora.
  - 8 de cada 10 tienen libros en su casa y el 40% de las encuestadas tiene al menos un instrumento musical en el lugar donde vive.
  - El 44% de las y los titulares de Más Cultura “nunca habían ido al teatro” y un porcentaje similar “nunca participó de talleres artísticos” (39%).

→ Festivales Argentinos (2021-2023)<sup>14</sup>

- 709 subsidios otorgados para la organización de fiestas populares y festivales de todo el país.<sup>15</sup>
- 645 asociaciones civiles y municipios de todo el país.
- El 47% de las fiestas son organizadas por municipios.

---

13 Impulsado por el Ministerio de Cultura en articulación con la ANSES y el Banco de la Nación Argentina para promover su acceso a bienes, servicios y prácticas culturales.

14 En 2020 se crea el programa Festivales Argentinos que sustituye al programa FESTEJAR creado por la Resolución MC N° 212/2016.

15 Ver reporte en: <https://www.argentina.gob.ar/files/festivalesargentinos-sintesisipng>

- Un 46% de los festivales promovió el cupo femenino en su programación, destacándose Santa Cruz (75%) y Mendoza (60%).
- El 44% de los festivales seleccionados fueron festivales de música, seguidos por un 12% de festivales de danza y un 14% de eventos que combinaban estas dos expresiones.
- 8 de cada 10 festivales que recibieron subsidios ofrecen entradas gratuitas.

→ Culturas Gauchas (2022-2023)

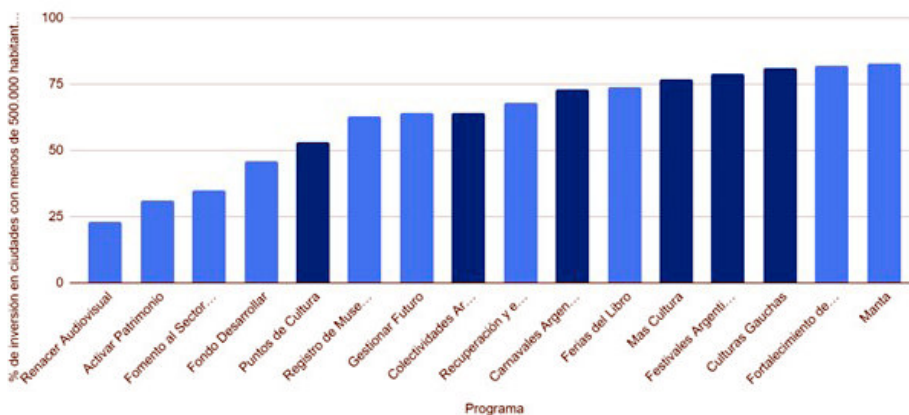
- 255 subsidios para la producción de festividades y el fortalecimiento de organizaciones tradicionalistas, criollistas y rurales
- De las organizaciones tradicionalistas alcanzadas, el 60% de las organizaciones tradicionalistas alcanzadas existe hace más de 10 años; y el 56% cuenta con protocolos que promueven buenos tratos a animales.
- Los desfiles tradicionalistas y las peñas folklóricas son las actividades más frecuentes.

→ Carnavales Argentinos (2022)

- 204 subsidios para la producción de celebraciones y el fortalecimiento de organizaciones de carnaval.
- El 99% de las celebraciones son con entrada libre y gratuita.
- El 66% se realiza en la vía pública, el 23% en un espacio/ predio de gestión municipal y el 11% en un espacio/ predio de gestión privada.

Para finalizar, nos referiremos a la fuerte impronta *federal* de los programas en cuestión, siendo este uno de los ejes que se establecieron como prioritarios en términos estratégicos de la gestión. Si observamos indicadores como la distribución del monto invertido por programa según el destino geográfico de las transferencias, vemos que en todos los casos antes mencionados se destinó **más del 60% por fuera de CABA y de Provincia de Buenos Aires.**

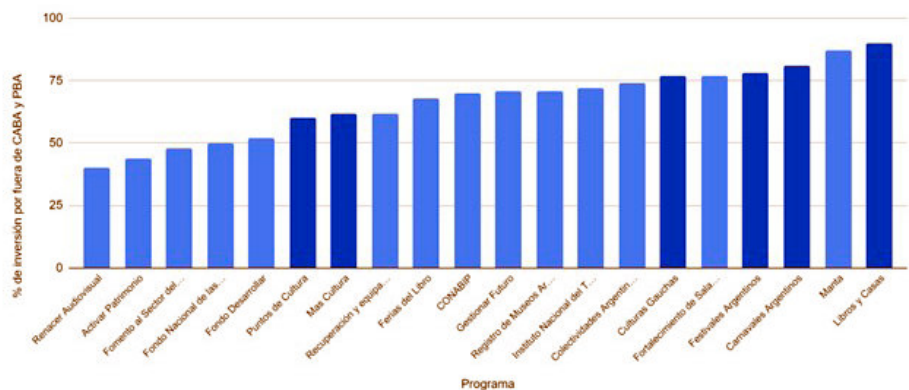
## Porcentaje de inversión por fuera de CABA y PBA, 2019-2023\*



\*Elaboración propia. Incluye las principales políticas de transferencia dinerarias o entrega de bienes, implementadas por el Ministerio de Cultura entre 2019-2023 (no se incluyen becas, subsidios y aportes de organismos descentralizados, ni los apoyos extraordinarios por la pandemia de covid-19).

Algo similar ocurre cuando se analiza la inversión de cada programa por fuera de centros urbanos (ciudades con menos de 500.000 habitantes):

## Porcentaje de inversión en centros no urbanos 2019-2023\*\*



\*\*Elaboración propia. No incluye becas, subsidios y aportes de organismos descentralizados ni apoyos extraordinarios por la pandemia de covid-19.

Observamos entonces cómo los programas a los que se hace alusión tienen un fuerte anclaje territorial al estar en su mayoría dirigidos a asociaciones de la sociedad civil (con mayor o menor grado de formalidad) que de manera situada impulsan actividades que propician la participación popular. Se destaca el programa Puntos de Cultura que, en más de diez años, refleja el perfil institucional y los objetivos estratégicos del Ministerio de Cultura de la Nación en el período 2019-2023, principalmente porque se trata de una acción estatal orientada a transformar la mirada acerca de la *cultura* y el papel de las organizaciones sociales como protagonistas de esos cambios. En este mismo sentido, la creación de programas como Carnavales Argentinos y Culturas Gauchas, incorporan a las organizaciones de carnaval y a los centros tradicionalistas como nuevos interlocutores, estrechando su vínculo con el Estado por primera vez. Los municipios, por su parte, aparecen como un actor fundamental para garantizar estas expresiones culturales en las localidades con menor cantidad de habitantes y también, con los aportes de programas como Festivales Argentinos, contribuyen a la organización de fiestas representativas de su comunidad. Finalmente, la masividad de programas de acción directa como Libros y Casas y Más Cultura, representan un desafío en términos de acompañamiento y apropiación cultural de determinados consumos. Al analizar indicadores transversales vinculados al *federalismo* se refleja una distribución presupuestaria que pone el foco en llegar a los centros urbanos con menos de 500.000 habitantes.

## **A modo de conclusión**

La constitución de la Dirección de Planificación y Seguimiento de Gestión como área en la que se centraliza la producción de información de distintos tipos y con diferentes objetivos, se realizó con la convicción de que el uso de datos debe propiciar la implementación de políticas cada vez más eficientes y efectivas. A lo largo del artículo vimos cómo la estructura de datos que se fue construyendo y consolidando durante la gestión 2019-2023, nos permitió una mejor caracterización de la población objetivo que orientó la toma de decisiones y la ejecución tanto de programas existentes como el diseño de nuevos allí

donde se detectó una necesidad. Pudimos corroborar cómo los diferentes programas contribuyeron a la democratización de la *cultura*, incorporando en su funcionamiento a nuevos sujetos de derecho y a sus perspectivas; posibilitando masivamente consumos y prácticas culturales en poblaciones vulneradas; y reconociendo la diversidad de identidades que conforman nuestra nación. Luego de cuatro años, nos permitió también documentar, visibilizar y poner en valor los resultados alcanzados, aportando información confiable que se disponibiliza públicamente a través del sitio Cultura en Datos.

Queda por delante la consolidación de estas herramientas de gestión y dinámicas de trabajo que fortalecen las políticas públicas basadas en evidencias y acercan el Estado a la ciudadanía. También, el intercambio de ideas y análisis en profundidad sobre el escenario actual, caracterizado por la hiperconcentración de la producción de contenidos culturales (principalmente en manos de las plataformas, como lo demuestra la Encuesta Nacional de Consumos Culturales<sup>16</sup>), y un Estado cada vez menos presente a la hora de garantizar los derechos culturales de la población. Debemos visibilizar con información certera las brechas existentes en nuestro país, entre los distintos niveles socioeconómicos y las regiones geográficas, para recomponer el sentido de lo colectivo y exigir políticas públicas que garanticen la pluralidad de los contenidos culturales, su acceso y la sostenibilidad económica de quienes lo generan.

---

16 La Encuesta Nacional de Consumos Culturales (ENCC) es el único relevamiento oficial de alcance poblacional y permite lecturas regionales, por franja etaria, nivel socioeconómico, etc. Es una referencia que sirve como parámetro para otros estudios y además permite identificar brechas de acceso sobre las que el Estado debe intervenir.

## Bibliografía

- Avenburg, Houllé, Luvini, Rodrigues Pires (2023) “Guía práctica para caracterizar a la población objetivo de una política pública a partir de registros administrativos” Fundar, Buenos Aires, p.2. Disponible en: [https://fund.ar/wpcontent/uploads/2023/02/Fundar\\_Guia\\_practica\\_para\\_caracterizar\\_poblacion\\_objetivo.pdf](https://fund.ar/wpcontent/uploads/2023/02/Fundar_Guia_practica_para_caracterizar_poblacion_objetivo.pdf)
- Luvini, Dias, Kunst, Ruiz, Nicolini Yankelevich (2023) “Hacia un Estado Inteligente Una estrategia de datos para la Administración Pública Nacional” Disponible en: [https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/10/Fundar\\_Estrategia-Nacional-Datos\\_CC-BY-NC-ND4.0-1.pdf](https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/10/Fundar_Estrategia-Nacional-Datos_CC-BY-NC-ND4.0-1.pdf)
- Ministerio de Cultura de la Nación (2021), “Políticas Culturales Públicas 2020-2021: el rol del Estado durante la pandemia de covid 19”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc\\_dpysg\\_informe\\_2020\\_2021\\_rol\\_del\\_estado\\_en\\_pandemia\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc_dpysg_informe_2020_2021_rol_del_estado_en_pandemia_0.pdf)
- Ministerio de Cultura (2022) “Informe Registro Federal de Cultura 2021-2022” Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/04/informe\\_registro\\_federal\\_de\\_cultura\\_2021-2022\\_dpysg\\_mc\\_1\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/04/informe_registro_federal_de_cultura_2021-2022_dpysg_mc_1_0.pdf)
- Ministerio de Cultura (2023) “Informe Registro de Espacios Culturales 2021-2023” Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc\\_dpysg\\_informe\\_registro\\_de\\_espacios\\_culturales\\_2020-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc_dpysg_informe_registro_de_espacios_culturales_2020-2023.pdf)
- Ministerio de Cultura (2023) “Informe Fondo Desarrollar 2020-2023” Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc\\_dpysg\\_informe\\_fondo\\_desarrollar\\_2020-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc_dpysg_informe_fondo_desarrollar_2020-2023.pdf)
- Ministerio de Cultura (2023) “Informe Becas Manta 2020-2022” Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc\\_dpysg\\_informe\\_manta\\_2020-2022\\_octubre\\_2023.docx\\_3\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mc_dpysg_informe_manta_2020-2022_octubre_2023.docx_3_0.pdf)

SInCA (2020), Encuesta Nacional de Cultura. Buenos Aires: Ministerio de Cultura de la Nación. Disponible en: <https://www.sinca.gob.ar/>

SInCA(2020),“Cultura 2020: efecto pandemia y resistencia digital”, Buenos Aires: Ministerio de Cultura de la Nación. Disponible en: <https://www.sinca.gob.ar/>

Solano, R. (2016). Cultura y Políticas Públicas La disputa entre lo político y lo administrativo en territorio cultural. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. Maestría en Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires, marzo de 2016.



ARTÍCULO 4





# EL SISTEMA NACIONAL DE BECAS DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS EN ARGENTINA

## **ANDREA GARCIA**

Licenciada en psicología por la Universidad Nacional de San Luis. Secretaria de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias del Ministerio de Educación de la Nación entre 2021 y 2023. Directora del BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 2016-2018. Intendente municipal del distrito de Florentino Ameghino. Bs. As. 1999- 2011 (tres mandatos).  
Diputada de la Nación Argentina

## **JAIME PERCZYK**

Licenciado en Educación Física y Especialista en ciencias sociales y humanidades, secretario de Políticas Universitarias en el Ministerio de Educación de la Nación desde 2019 hasta 2021. Entre 2018 y 2019 fue vicepresidente y luego presidente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).  
Ministro de Educación de la Nación entre 2021y 2023.

## **Resumen**

Este artículo comparte una síntesis de la evaluación realizada sobre los resultados alcanzados por el sistema de becas de acompañamiento a las trayectorias educativas implementado por el Ministerio de Educación de la Nación en Argentina entre los años 2021 y 2023.

La evaluación fue realizada entre los meses de mayo y octubre de 2023 por un conjunto de 11 universidades públicas<sup>1</sup>, potenciando la relación entre estas instituciones referentes en la construcción de conocimiento y la gestión de las políticas educativas a nivel nacional, otorgando a la investigación calidad, profesionalismo y diversidad disciplinar, conocimiento de los diferentes territorios y realidades a lo largo y ancho de Argentina.

En este documento encontrarán una síntesis del trabajo realizado. En su versión completa cuenta con capítulos que presentan los resultados por regiones del país. El informe final de la evaluación se puede visitar en la página: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_becas\\_de\\_acompanamiento\\_a\\_las\\_trayectorias\\_educativas.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_becas_de_acompanamiento_a_las_trayectorias_educativas.pdf)

El sistema nacional de becas de acompañamiento a las trayectorias educativas está integrado por los programas de becas Progresar, Manuel Belgrano, becas internacionales (Bec.AR) y becas socioeducativas.

- El **Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar)** contó con cuatro líneas de beca: **Progresar Obligatorio**, **Progresar Superior**, **Progresar Enfermería**, y **Progresar Trabajo**. La primera estuvo destinada inicialmente a jóvenes de 18 a 24 años con el objetivo de incentivar la finalización de la educación obligatoria. A partir del año 2021, se amplió para incluir a los y las jóvenes de 16 y 17 años que asisten a la escuela o que se comprometen a retomar sus estudios. Progresar Superior, por su parte, destinado a estudiantes de nivel superior, universitario y no universitario, de hasta 24 años. Progresar Enfermería destinado a quienes estén cursando la carrera de Enfermería, y no tiene

---

1 Universidades participantes Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de Hurlingham, Universidad Nacional de La Pampa, Universidad Nacional de la Patagonia, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Los Comechingones, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Salta. Universidad Nacional de Villa María

límite de edad. Progresar Trabajo, destinado a jóvenes de 18 a 24 años que se formen en oficios. **En su totalidad, el Programa alcanzaba en septiembre de 2023 a 1.835.329 becarias y becarios.**

- El **Programa Becas Estratégicas Manuel Belgrano** promoviendo el acceso, la permanencia y la finalización de estudios de pregrado y grado en nueve áreas consideradas claves para el desarrollo económico del país: Alimentos, Ambiente, Computación e Informática, Energía convencional y alternativa, Gas y Petróleo, Logística y Transporte, Minería y Ciencias básicas. Este programa tiene como objetivo fomentar una vinculación estratégica entre universidades públicas, el sistema tecnológico-productivo nacional y el mercado laboral. Además, buscó fortalecer la equidad en la distribución regional, la paridad de género y la inclusión de grupos prioritarios en la adjudicación de las becas. **El Programa alcanza en septiembre de 2023 a 36.000 estudiantes.**
- El **Programa de Becas Socioeducativas** tiene cuatro grupos de destinatarios: Ahijados presidenciales, destinada a aquellas personas que hayan sido apadrinadas por el Poder Ejecutivo Nacional; Hijos de Veteranos de Guerra de Malvinas – Ley N° 23.490 “Estudio Islas Malvinas y del Atlántico Sur”, el cual apoya a los y las hijos/as de civiles y militares fallecidos, así como de quienes padecen cualquier tipo de incapacidad derivada del conflicto bélico, fortaleciendo sus condiciones básicas para poder concurrir y permanecer en la escuela; Apoyo para la escolaridad de Estudiantes con Medidas de Protección de Derechos y/o en conflicto con la Ley Penal, destinado a niñas, niños y adolescentes de entre 3 y 18 años con Medidas de Protección de Derechos establecidas por los organismos competentes, que se encuentren o no institucionalizadas e institucionalizados. Por último, el Apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios, destinado a adolescentes y jóvenes de hasta los 18 años que pertenecen a pueblos originarios, de nacionalidad argentina. **El Programa alcanza en septiembre de 2023 a 30.334 becarios y becarias en todo el país.**

Por otra parte, existen tres programas de formación que son transversales a los mencionados.

- El **Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras**, creado en 2022, orientado a becarias y becarios Progresar y Manuel Belgrano, con el objetivo de promover el aprendizaje de idiomas para potenciar su trayectoria de formación académica, generar la posibilidad de acceder a becas en el exterior y mejorar sus oportunidades de empleo. Ofreció cursos de inglés, italiano, portugués, francés, alemán, chino mandarín y español como segunda lengua, y se dictan en 37 universidades nacionales y 64 institutos de formación de todo el país. **Desde su primera edición a mediados de 2022 hasta septiembre 2023 alcanzó a 350.626 becarios y becarias.**
- El **Programa de Formación, Capacitación y Becas Internacionales**, orientado a promover estudios de grado, posgrado, investigación para ciudadanos/as argentinos/as en el extranjero y para estudiantes internacionales en la Argentina. Las líneas de becas existentes se originan a partir de la firma de convenios de cooperación internacional entre el Ministerio de Educación y diferentes contrapartes internacionales. Existen en la actualidad 15 líneas de becas bilaterales y 2 líneas de becas unilaterales, que se agrupan en 4 categorías: Becas para Asistentes de Idiomas; Becas de Investigación; Becas de Posgrado y Becas de Grado/Pasantías. **Este Programa alcanzó durante el año 2023 a 252 becarios y becarias.**
- El **Programa Nacional de Orientación Vocacional y Laboral (Proyectar)** que tuvo como destinatarios a los y las becarios/as Progresar, contó con diversos formatos y actividades autoadministrables que permitirán acceder a información sobre los campos ocupacionales para insertarse laboralmente. Se compone de ocho módulos virtuales e instancias sincrónicas dictadas y supervisadas por tutoras y tutores. Esta línea, creada en 2023, contaba con más de 30.000 jóvenes inscritos al momento de realizar este estudio.

El Sistema de becas educativas buscaba el fortalecimiento y acompañamiento de las trayectorias, conteniendo las características específicas de cada programa de becas existentes, la diversidad de las personas destinatarias y las necesidades productivas regionales y de desarrollo estratégico de Argentina.

La comprensión de las diferentes líneas de becas de acompañamiento como un sistema busca mejorar la relación de los programas entre sí, potenciando los resultados de democratización, calidad y pertinencia en la formación e inclusión laboral de estudiantes.

El objetivo del sistema era fortalecer la democratización educativa desde una perspectiva integral acorde a la complejidad de los desafíos de la Argentina, construyendo alternativas articuladas para consolidar el capital relacional de las o los jóvenes y la inserción en el mundo del trabajo.

Durante el gobierno que finaliza su mandato en diciembre de 2023 se tomaron decisiones importantes en cada una de las líneas de becas de acompañamiento y se pusieron en marcha diferentes estrategias y acciones de institucionalización de las mismas, como la creación del Sistema de becas que integra en una misma estrategia a todas las becas dependientes del Ministerio, la creación de los puntos y espacios Progresar, el manual de procedimientos de Progresar presentado ante el Banco Mundial, el Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras, la puesta en marcha del programa Proyectar, las modificaciones a los reglamentos de las becas internacionales para otorgar más puntaje a los y las estudiantes que tiene o tuvieron beca Progresar o Manuel Belgrano, la firma de convenios de colaboración con la Fundación YPF y con INVAP para la vinculación con estudiantes becados, la aprobación del Manual de Procedimientos de Progresar y la reciente aprobación de la ley 27.726 del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina Progresar (aprobada el 29 de septiembre y promulgada el 12 de octubre).

Estos dos últimos avances profundizan la institucionalización de una de las políticas más importantes en cuanto al acompañamiento del Estado en la finalización de estudios, no sólo en el sentido de la transferencia de recursos sino también en el andamiaje de estrategias que el programa implica.

Esta institucionalización del PROGRESAR, política que además es un ícono en la región fortaleciendo a Argentina como país pionero y referencia en materia de políticas educativas, se lleva a cabo en dos planos centrales: hacia la gestión misma del programa con la aprobación del manual, y hacia los resortes necesarios para consolidarla como política pública a través de la aprobación de la ley.

## **Principales resultados del estudio evaluativo sobre resultados del Sistema nacional de becas de acompañamiento a las trayectorias educativas**

### *Notas metodológicas sobre el estudio*

Este estudio se llevó a cabo entre los meses de mayo y octubre de 2023, tanto en el nivel nacional como en las diferentes regiones del país, analizando la información de variadas bases de datos y reconociendo las características que los diferentes programas de becas presentan en las regiones de la Mesopotamia, Noreste, Noroeste, Cuyo, Centro, Patagonia y provincia de Buenos Aires (tomada en sí misma como un conjunto debido a la densidad de instituciones, becarios y becarias existentes en ella).

El enfoque desde el cual se trabajó entiende que evaluar fortalece a las políticas públicas a través de la sistematización y el análisis de información relevante, la socialización de resultados que promueve la concientización sobre la importancia de las intervenciones públicas y sobre todo la retroalimentación del proceso de toma de decisiones públicas a través del aprendizaje sobre los aciertos y desafíos.

El estudio fue coordinado por el equipo de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias e integrado por un equipo de profesionales con reconocida trayectoria de cada una de las universidades participantes.

Se propuso a este equipo una serie de dimensiones y objetivos generales del estudio y luego, de manera participativa y como parte del plan de trabajo, se acordaron los objetivos específicos de cada dimensión, las estrategias metodológicas, los actores a involucrar, los instrumentos de relevamiento, las características y plazos del trabajo de campo y la estructura del informe final.

Tanto en el nivel nacional como en las regiones, se trabajó sobre la base de dos estrategias: el análisis de datos documentales y la reconstrucción de las perspectivas de los diferentes tipos de actores vinculados o intervinientes en la gestión del sistema nacional de becas de acompañamiento a las trayectorias educativas.

Se realizaron **116 entrevistas** a funcionarios/as nacionales, provinciales, actores claves de instituciones educativas (universidades y escuelas secundarias, entre otras), estudiantes y referentes de los entramados productivos y mundo del trabajo.

Se llevaron a cabo además **36 entrevistas grupales** con becados/as Progresar y Belgrano de nivel obligatorio y superior de todas las regiones del país.

### **Síntesis de hallazgos del estudio evaluativo sobre los programas de becas educativas**

La síntesis de resultados se presentará particularmente por cada programa (Progresar, Manuel Belgrano, becas internacionales (Bec.AR), becas socioeducativas).

En primer lugar, compartiremos para cada línea de becas una serie de datos contruidos a través del **análisis de diversas fuentes documentales**.

En segundo lugar, analizaremos la incidencia de diferentes líneas de becas de acuerdo a las **percepciones de diferentes actores que fueron entrevistados en todo el país**.

## **Resultados de las becas Progresar**

### *Distribución de becarios y becarias de la jurisdicción por nivel y modalidad*

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) tiene por objetivo generar nuevas oportunidades de inclusión social y educativa para jóvenes en situación de vulnerabilidad. Hasta septiembre de 2023, forman parte del programa 1.835.329 becarias/os de todo el país, lo cual implica un aumento del 221% entre 2019 y 2023, es decir, 1.263.884 nuevas becas otorgadas. Actualmente, el monto mensual de la beca se ubica en \$20.000, lo que representa un aumento acumulado de más del 120% durante el año.

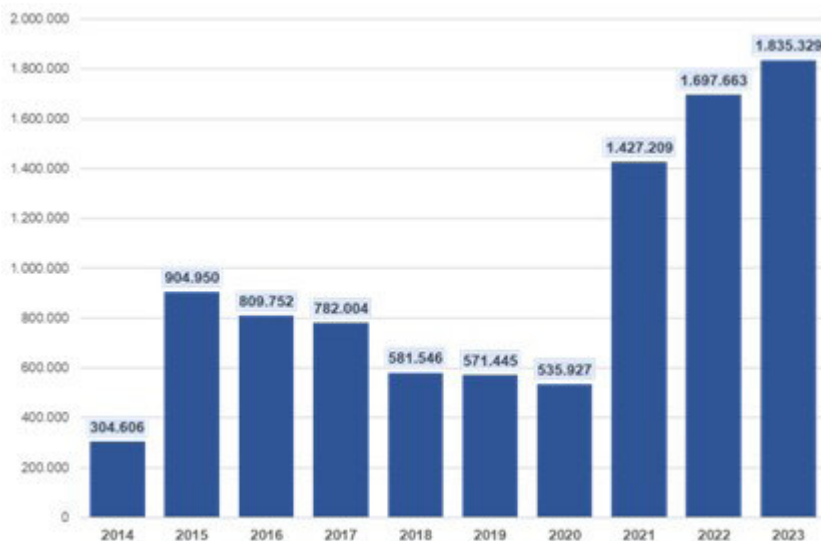
Su distribución territorial muestra que el 34,9% de los y las becarios/as residen en la región Buenos Aires, el 19,8% en la región Noroeste, el 12,7% en la región Centro, el 10,9% en la región Mesopotámica, el 7,8 en la región Cuyo, el 7,5 en la región Noreste, el 3,5 en la región Patagónica y el 2,5 en región CABA.

### *Evolución de las becas entre 2014 y 2023*

Según la Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa, las líneas de beca otorgadas a septiembre de 2023 muestran la siguiente distribución: el 55,4% corresponden a nivel obligatorio (el 67% dirigidas a estudiantes de 16 y 17 años y el 33% a estudiantes de 18 años o más); el 39% a nivel superior (el

12,7% son estudiantes en carreras terciarias, el 20,7% en carreras universitarias; el 5,6% corresponde a estudiantes de enfermería) y el 5,6% a Progresar Trabajo.

### Gráfico N° 1. Evolución de becarias/os Progresar. Total Nacional, años 2014 a 2023

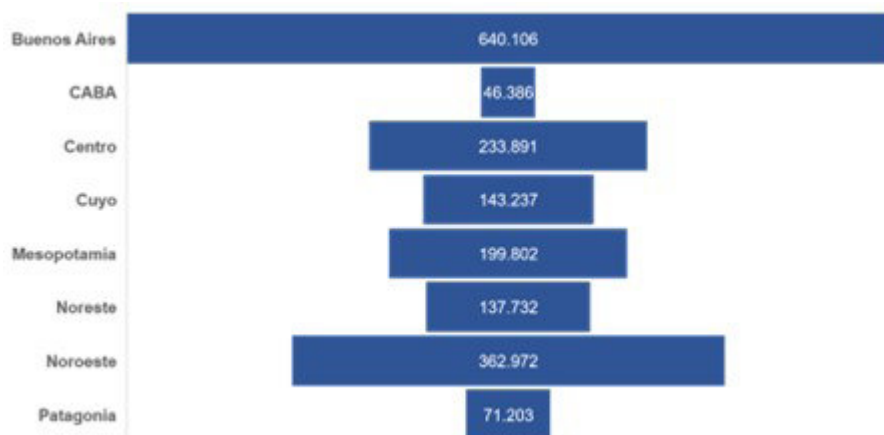


Fuente: Elaboración propia en base a Informe de gestión 2022-2023

#### *Distribución de becas Progresar según región*

La distribución de cantidades según región guarda relación tanto con las proporciones población total potencial sujeto de los programas como con los indicadores socio económicos de las regiones. De la misma manera, esta distribución es comparable a la que encontramos en otros programas de transferencia de ingresos, concentrándose la mayoría en la Provincia de Buenos Aires.

## Gráfico N° 2. Distribución regional de becarias/os Progresar, año 2022

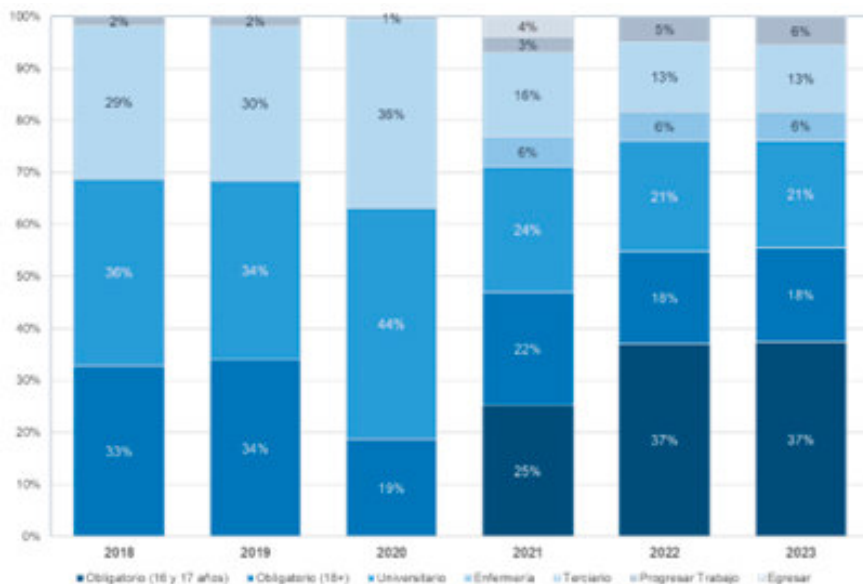


**Fuente:** Elaboración propia en base a Informe de gestión 2022

### *Distribución y evolución de becas por línea*

Si se compara la evolución por cada línea de beca entre los años 2018 y 2023, se observa una diversificación de las poblaciones objetivo atendidas. En 2021 se incorpora la línea para estudiantes de nivel obligatorio de 16 y 17 años, que tiene un importante crecimiento, casi duplicando la cantidad de adjudicaciones. Esta línea junto a la incorporación de Enfermería y el crecimiento de Progresar Trabajo y Obligatorio +18, son los determinantes del fuerte crecimiento en la cobertura.

### Gráfico N° 3. Distribución de becarias/os por línea de beca, 2018-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe de gestión 2022-2023

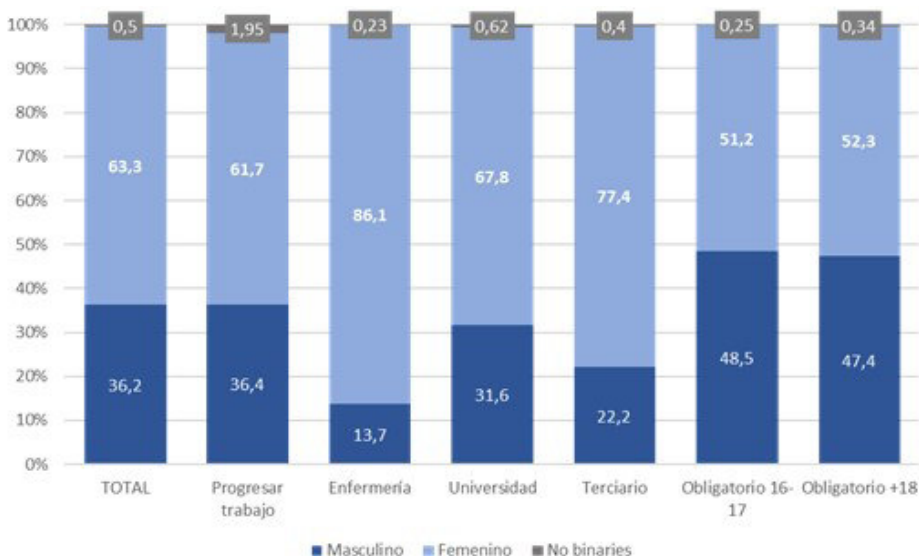
#### *Distribución de becas por género*

La proporción de becarias/os por línea de beca según género presenta una composición estable en los últimos años, si bien en el total de becas otorgadas las mujeres tienen preponderancia (63%) frente a los varones (36%), la participación de personas identificadas con géneros no binarios aumentó en 2022. La primera cuestión a destacar es que las bases sólo contemplan varones y mujeres, invisibilizando las identidades no binarias, esto debiera ser modificado.

Ahora bien, en las líneas vinculadas con la escuela secundaria (Obligatorio 16-17 años y Obligatorio +18) la participación es similar entre varones y mujeres, en cambio en los becarios de nivel superior la proporción de mujeres

crece fuertemente, llegando a representar el 86% en enfermería y más del 77% en carreras terciarias, donde las carreras docentes suelen ser mayoritarias. Esta composición puede corresponderse con la vinculación diferencial de varones y mujeres jóvenes con el mercado de trabajo, donde las brechas en las tasas de empleo y desempleo juvenil femenino respecto a los varones jóvenes son considerablemente menores.

#### Gráfico N° 4. Becarias/os por género y línea de Beca, año 2022.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Informe de gestión 2022

#### *Relación de becas con otros datos de caracterización social*

Un aspecto positivo incorporado al programa fueron los requisitos diferenciados para poblaciones priorizadas. Así para el año 2021, el 4,4% de los y las becarios/as del total nacional pertenecen a estos grupos, de los cuales el 72,8%

corresponde a personas con hijas/os a cargo, el 11,2% a personas con discapacidad declarada, el 5,3% integra el colectivo trans-travesti, el 10,4% pertenece a pueblos originarios y menos del 1% corresponde a personas refugiadas. En 2022, aumenta un 5,6% el porcentaje de los y las becarios/as de grupos priorizados, manteniéndose de forma similar la distribución.

En cuanto a las características socioeducativas de los hogares de origen del universo de becarias/os en el año 2022, puede señalarse que en su mayoría están compuestos por progenitores que completaron sus estudios secundarios, un 44,3%. Aquellos hogares cuyos progenitores completaron el nivel terciario, universitario o posgrado representan el 6,4% y hogares con terciario, universitario o posgrado incompleto representan un 4,7%. Mientras que, un 35,4% posee primario y secundario incompleto, un 1,9% manifiestan no tener instrucción formal y sobre el 7,1% se desconoce la situación académica de los hogares.

Con respecto a la situación laboral de los y las becarios/as, quienes no tenían empleo, pero buscaban un trabajo remunerado (desempleo) al momento de la inscripción 2022 representan el 45,2%, frente al 58,6% en el 2021, lo cual representa una baja de 13 puntos porcentuales. Esta merma se explica, principalmente, por el incremento de aquellas personas que no tenían empleo y no lo buscaron (inactivos) que creció, entre 2021 y 2022, 14 puntos porcentuales. Estos cambios pueden explicarse por la incorporación de nuevos estudiantes antes no alcanzados por la beca, principalmente en la línea obligatoria 16-17 que suelen tener tasas de inactividad más altas.

Ahora bien, cabe señalar que el peso relativo de la situación frente al empleo para el año 2022 como podría esperarse varía según la línea de beca. En el nivel superior, la población desocupada representa el 54,7%, valor similar a Enfermería (51,9%) y Progresar Trabajo (55,3%). En el nivel obligatorio esta población desciende al 28,2%. En tanto, en relación a la tasa de inactividad (no trabaja ni busca) en Progresar Trabajo asciende al 25%, no supera el 20% en nivel superior y en Enfermería es cercano al 12%. Esta última línea presenta los niveles más altos de trabajo remunerado (22%).

Conviene resaltar que el peso relativo del trabajo no remunerado promedia el 10%, presentando valores muy similares entre las líneas, destacándose el caso de Enfermería con el 13%, lo cual se corresponde tanto con la mayor proporción de becarias como con la presencia de hijos a cargo, reforzando los datos que indican que el trabajo no remunerado representa una mayor carga en las mujeres.

En relación con la fuente de ingresos al momento de la inscripción al programa, el 54,4,7% financia sus estudios con aportes familiares. Cuando se realiza el análisis según línea de beca, se observa que estos aportes crecen al 71% en el nivel obligatorio, en donde en la línea 16/17 años 8 de cada 10 estudiantes tienen como principal ingreso estos aportes, y 6 de cada 10 en la línea +18. En tanto, para la educación superior se ubican en torno al 46%. Para Enfermería y Progresar Trabajo se encuentran alrededor del 31%. El aporte que hacen las becas a los ingresos ronda el 16%, siendo más alto en el nivel superior (24%) y Enfermería (21%), lo cual puede ser visto como indicio de su mayor impacto en el acceso y sostenimiento de los estudios superiores, donde la dependencia familiar disminuye y los y las jóvenes comienzan a insertarse en el mundo laboral. En cambio, para los niveles obligatorios los ingresos por becas sólo representan el 7%.

Respecto al destino de la beca en el 2022, el 43,7% destina la misma a materiales de trabajo, apuntes o fotocopias, un 18,7% es destinado a transporte, un 15% a alimentos y un 15,6% a internet. No se encuentran diferencias sustantivas en el desagregado por líneas de becas, dado que en gastos muy vinculados con el estudio (materiales, transporte e internet) se consume casi el 80% del monto de la beca. Vinculado a la conexión a internet, solo el 53% de los/las becarios/as cuentan con servicio de internet en el hogar, mientras que el 21% se conecta utilizando datos móviles y el 25% no posee conexión a internet. Un aspecto relacionado refiere a la tenencia de dispositivo para conectarse a internet, donde predomina la computadora (45%), en segundo lugar, el smartphone (28%) y luego la Tablet (15%). Conviene resaltar que un 10% no posee dispositivos para conectarse a internet.

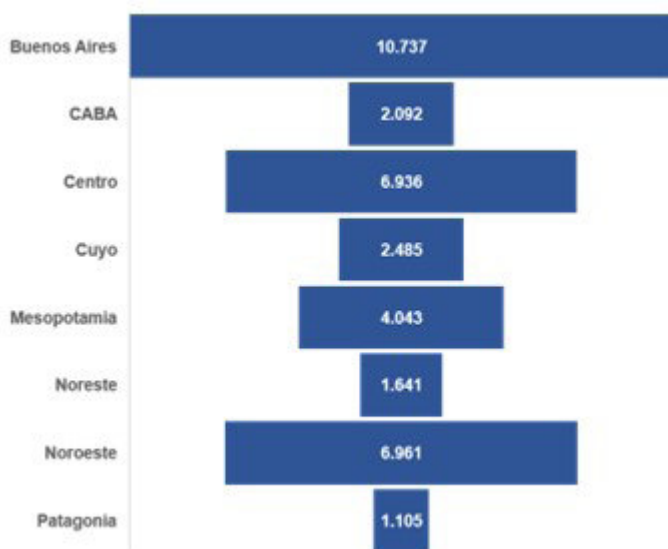
## Resultados del Programa Becas Estratégicas Manuel Belgrano

El Programa de Becas Estratégicas Manuel Belgrano se orienta a fomentar y promover las trayectorias educativas en un conjunto de carreras consideradas clave para el progreso económico y social. Estas carreras están agrupadas en 9 áreas estratégicas: Alimentos, Ambiente, Computación e Informática, Energía convencional y alternativa, Gas y Petróleo, Logística y Transporte, Minería, Ciencias básicas y Filosofía (esta última incorporada en 2023). Las becas se orientan a estudiantes de bajos ingresos y tienen una duración de 12 meses, pudiendo ser renovadas hasta por tres años consecutivos en el caso de estudios de pregrado, y hasta 5 años en el caso de carreras de grado. El programa también busca fortalecer la equidad en la distribución regional, la paridad de género y la inclusión de grupos prioritarios en la adjudicación de las becas.

El Programa se puso en marcha en mayo del 2021, alcanzando a 24.000 estudiantes. Para 2022 y 2023, se amplió la convocatoria hasta alcanzar las 36.000 adjudicaciones, lo que representa un aumento del 50%. Por otro lado, se incrementó el monto mensual de la beca en un 64% entre 2021 y 2022, pasando de \$17.379 a \$27.181 respectivamente. En 2023 el monto aumentó a \$57.000.

Como se observa en el siguiente gráfico, en 2023 la distribución territorial de las adjudicaciones muestra que el 29,8% corresponde a la provincia de Buenos Aires, seguida de la región Centro y Noroeste (ambas con el 19,3%), la región Mesopotámica (11,2%), Cuyo (6,9%), CABA (5,8%), Noroeste (4,6%), y por último la región Patagónica (3,1%)

## Gráfico N° 5 Distribución regional de becas Manuel Belgrano, año 2023



**Fuente:** Informe de renovaciones e inscripciones 2023

Las sublíneas con mayor proporción de becarias/os son Computación e informática (24%), Alimentos (19%), Energía convencional y alternativa (17%) y Ciencias Básicas (16%). El análisis en términos de género al interior de las líneas muestra una distribución similar en Ciencias Básicas, Energía Convencional y Alternativa, Filosofía y Logística y Transporte, mientras que en Ambiente y Alimentos existe preponderancia de mujeres (74% y 65% respectivamente). En cambio, en el caso de las líneas Computación e Informática, Minería y Petróleo y Gas, los varones concentran la mayor proporción de becas otorgadas (67%, 64% y 68% respectivamente).

Del total de adjudicaciones en 2023, el 59% corresponde a estudiantes que renovaron la beca. Es decir, dos de cada tres estudiantes cumplen con los requisitos de renovación. De esta población, el 37% corresponde a becarias/os que forman parte del programa desde su inicio.

Con respecto a esta población, cabe señalar que no se registran variaciones según el género. En cambio, los y las estudiantes de grupos priorizados renuevan en mayor proporción que los no priorizados (65% y 59% respectivamente). En tanto, la mayoría de las sublíneas se encuentran cerca de la media de renovaciones. Particularmente la línea Ciencias Básicas está por debajo del promedio (50,7%), mientras que la línea Petróleo y Gas está por sobre el promedio 70,2%.

Vinculado con la caracterización de los y las becarias/os 2022, al observar el nivel educativo de su hogar el 32% de las madres y padres de los y las becarios/as no tiene secundario completo, el 42% tiene al menos un padre con secundario completo y por último el 26% de los y las becarios/as tienen al menos una madre o padre con estudios superiores completos.

De los y las becarios/as 2022, un 8% declara tener hijos/as o personas a su cargo, donde el 5,5 % posee un/a hija/o, el 1,5 % dos hijas/os, el 0,4 % tres hijas/os, y el 0,1% cuatro hijas/os. Cerca de la mitad de los y las becarios/as se encontraban desempleados en el momento de adjudicación de la beca, un 20% del total de becarias/os tenían trabajo al momento de obtener la beca, frente a un 31% que no tenía ni estaba buscando trabajo.

Por otro lado, relacionado a la pertenencia o no a pueblos originarios, el 4% declara pertenecer a alguno de ellos; mientras que un 9% se reconoce parte del pueblo gitano y un 4% se reconoce afrodescendiente o africano.

## **Resultados del Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras y las posibilidades de inserción en el mundo del trabajo**

El Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras se ubica en línea con los compromisos asumidos por la Argentina respecto a la promoción del aprendizaje y la enseñanza en la primera lengua y la hablada en el hogar y la promoción de la educación bilingüe y plurilingüe, en el marco de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible aprobada por la ONU en 2015, en particular en relación con el objetivo número cuatro (4) de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida y para todos y todas”.

Particularmente se orienta a complementar, con el aprendizaje de idiomas durante el ciclo de grado, las trayectorias formativas de estudiantes con Becas Progresar y Manuel Belgrano. Al mismo tiempo el Programa se propone: incrementar las competencias lingüísticas e internacionales de becarios/as; certificar las competencias lingüísticas de becarios/as; y, potenciar el acceso a oportunidades de becas en el exterior, a oportunidades de empleo y al desarrollo de la carrera académica para becarios/as.

En la implementación del Programa participan 37 universidades de gestión pública y 64 institutos de formación superior.

### **Gráfico N°6 Distribución regional de becas adjudicadas por el Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras, año 2022. Fuente: Elaboración propia en base a Informe Segunda Convocatoria 2022- Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa.**

En la primera convocatoria de 2022 fueron adjudicadas 43.200 becas de formación en Lenguas extranjeras, que corresponden a la enseñanza de Alemán,

Inglés, Chino Mandarín, Francés, Italiano y Portugués, Español como segunda lengua y Lenguaje de señas. Se dictaron un total de 1080 cursos, con la mayor cantidad de cursos de Inglés, que concentró un 69%. La cantidad de becas adjudicadas ascendió a 249.650, de las cuales el 93,6% corresponden a becarios/as Progresar. El 84,5% de becarios/as cursó Inglés, frente a un 9,4% que cursó Italiano.

Además, en la primera convocatoria de 2023 fueron adjudicadas 151.060 becas de formación en Lenguas extranjeras, de las cuales el 97% corresponden a becarios/as Progresar. En esta convocatoria se dictaron 1676 cursos de los idiomas Alemán, Inglés, Chino, Francés, Italiano y Portugués. El porcentaje de matriculación con respecto a la inscripción más elevada fue de Alemán con el 85% seguido de Italiano con el 82% e Inglés con el 64%. La mayor cantidad de becas adjudicadas corresponden al idioma Inglés, concentrando el 63%, seguido de Italiano con el 18% y Alemán con el 9%.

Las provincias con mayor volumen de estudiantes son: Buenos Aires (34%), Córdoba y Tucumán (7%), Santa Fe (6%) y Salta (5%).

### **Resultados del sistema de becas de acompañamiento a las trayectorias educativas de acuerdo a los hallazgos en percepciones de actores en cada una de las regiones**

En este apartado hemos compilado los resultados en base al contenido de capítulos regionales que se encuentran en el informe final completo del estudio.

Esta síntesis se construye en base a la identificación de las opiniones más frecuentes, las diferencias y coincidencias de los distintos programas de becas en cada región.

## **Incidencia de las becas Progresar en las trayectorias académicas de los y las estudiantes**

Existe un claro consenso en todas las regiones del país en que las becas Progresar inciden favorablemente en las trayectorias académicas de los y las estudiantes, tanto en la educación obligatoria como en la prosecución de estudios superiores. Si bien se manifiesta que el monto no resulta suficiente, sí se reconoce que resulta importante para el sostén de los estudios. Respecto de este punto, los distintos actores refieren a que la utilización del recurso es principalmente para los insumos que la propia carrera les demanda como fotocopias, útiles, vestimentas específicas, entre otros. Aunque en muchos casos, también se refiere a que el recurso de las becas se utiliza para solventar los gastos de conectividad, vivienda, transporte o consumos culturales. Asimismo, en algunas regiones, se registra, que los y las estudiantes que perciben la beca (especialmente en las regiones NOA y NEA) sostienen que pueden dedicar más horas a los estudios dado que pudieron dejar o reducir las “changas” o trabajos informales. De todas maneras, en cualquiera de los casos, se reconoce que ese aporte económico se torna fundamental e impacta positivamente en el sostenimiento de las trayectorias académicas. El relato de los y las estudiantes es recurrente en este sentido:

*“en lo personal me sirve bastante porque si ya no hablamos de la gran cantidad de plata es un monto que ayuda y que no estoy viviendo con mi mamá y mi papá, a lo que es la carrera y los materiales me sirve y lo que me sobra lo puedo incluir para otros gatos conocer el alquiler o sino también la mercadería verduras todo eso. La verdad que me sirve bastante y bueno en lo académico ya lo explica” (Jazmín, estudiante de Ingeniería en Recursos Naturales, UNJU).*

También en el sentido del sostenimiento de las trayectorias, existen factores que no son estrictamente económicos, sino que tienen que ver con “marcar la carrera”, en el sentido de que los requisitos que establece el programa para el

mantenimiento de la beca (especialmente en el nivel superior) implican rendir las materias necesarias para sostener la regularidad. Este sentido, no meramente económico, también se registra en la educación obligatoria respecto al proyecto de vida, dado que los y las estudiantes becados, ven la posibilidad de continuar estudios superiores en función del sostenimiento del programa y de generar cierta seguridad o sensación de independencia:

*En principio estaba ansioso porque quería cobrar y fue un momento bastante particular, recuerdo que me compré una remera y pensé: esta es mi plata. Uno se empodera y te hace sentir más independiente, un poco más seguro, no me acuerdo, pero estaba jovencito y muy emocionado, la primera vez que accedí a una Beca así que estaba super” (David, PROGRESAR, nivel universitario, Misiones).*

Respecto a las vías de comunicación y acceso a las becas, encontramos que la información se reconoce como disponible y accesible en todos los casos, ya sea por los propios canales de comunicación que tiene el programa a través del Ministerio de Educación de la Nación, como de los diversos mecanismos que las propias instituciones establecen: redes sociales y páginas institucionales, actores específicos abocados a la tarea (especialmente centros de estudiantes y secretarías de bienestar estudiantil universitarias). Los distintos actores institucionales en todas las regiones reconocen la existencia de vías de comunicación fluidas con los equipos del Ministerio de Educación Nacional a cargo del programa, así como con los agentes territoriales de ANSES. También son recuperados positivamente, como una novedad en la implementación del programa, los Puntos y Espacios Progresar, que cumplen no sólo la tarea de difusión y comunicación, sino también como instancias donde evacuar dudas o resolver problemas vinculados a la obtención y mantenimiento de la beca:

“También es bueno resaltar el programa espacio progresar que dio un gran respaldo a la movilidad para el recorrido por las sedes de la provincia y dar la información con respecto a la inscripción y los estudiantes con respecto a lo que se otorga” (Fernando, Secretario de Becas, UNJU).

En cuanto a las cuestiones a mejorar aparece el proceso de certificación a cargo de las instituciones educativas, que principalmente en el caso de la educación obligatoria, redundante en sobrecarga de trabajo para las escuelas, por lo que no siempre es posible resolverlo con la agilidad y premura que requiere.

Asimismo, en algunas regiones (especialmente NOA y Patagonia) aparecen problemas vinculados a la accesibilidad de cajeros automáticos en los poblados más alejados, lo que conlleva la dificultad del acceso al recurso por parte de los y las becarias. Otra de las limitaciones que aparecen relevadas en algunas regiones (especialmente Región Centro y Provincia de Buenos Aires) es la de la aplicación del criterio socioeconómico de acceso a la beca (tres salarios mínimos, vital y móvil) que no contempla situaciones familiares particulares de los y las estudiantes. También, surge como limitación en la región Centro, en el caso de estudiantes de nivel superior, el criterio de edades máximas para el acceso a la beca.

En todos los casos se refiere a la complementación de la prestación con acciones de acompañamiento a las trayectorias que desarrollan las propias instituciones a través de diferentes mecanismos y actores, sin embargo reconocen que ese acompañamiento se ve obstaculizado por no contar institucionalmente con el listado de los y las estudiantes que perciben la beca en la propia institución, dado que una vez certificados los estudios, la institución no recibe ninguna información formal respecto a si la beca ha sido asignada o no.

En todas las regiones y desde la perspectiva de los distintos actores, surge de los estudios que el programa es altamente valorado como una política pública que promueve y fortalece el derecho a la educación.

### **Incidencia del Programa Becas Estratégicas Manuel Belgrano**

En todos los estudios regionales se hace visible una valoración altamente positiva de las Becas Manuel Belgrano por parte de todos los actores indaga-

dos. En todos los casos se refiere a que los y las estudiantes con acceso a la beca pueden sostener sus trayectorias académicas y obtener buenos resultados, en parte porque no les es necesario el ingreso temprano al mundo laboral ya que el monto asignado les permite sostener la carrera como estudiantes full time.

*“al ser la oferta económica bastante generosa, presentaba una buena oportunidad para estar estudiando una carrera pensada y no tener que dedicar horas a trabajar o demás opciones para poder acompañar todo el proceso de lo que conlleva vivir acá en el lugar donde uno estudia...” (Carlos, Manuel Belgrano, nivel universitario, Misiones).*

En cuanto a la socialización de la información, canales de comunicación y acompañamientos en lo relativo a los trámites referidos a la beca, quienes asumen esa tarea son las secretarías de asuntos estudiantiles y/o secretarías académicas de las propias universidades. También participan activamente en esta tarea los Centros de Estudiantes y las distintas agrupaciones estudiantiles. En lo referido al acceso y tramitación de la beca, y a las gestiones vinculadas a su sostenimiento no aparecen dificultades expresas.

Es interesante que en varios registros en distintas regiones no sólo aparece la cuestión económica como vinculante con los buenos desempeños estudiantiles, también aparecen cuestiones de índole más intangibles, pero no menos importantes. Tanto en registros explícitos de los informes de provincia de Buenos Aires, como de la región NOA aparecen cuestiones vinculadas a la motivación, la confianza, estabilidad y seguridad que les proporciona la beca a los y las estudiantes, y según su propia perspectiva, esta situación les permite estar concentrados y concentradas en el estudio provocando mejores resultados. También es importante de destacar que, en Mesopotamia, según los testimonios de los becarios y becarias, la beca oficia de “guía” para aquellos estudiantes que finalizando sus estudios secundarios no tienen decidido qué estudiar, volcándose en la elección por aquellas carreras prioritarias que establece el programa.

En todas las regiones los y las estudiantes utilizan los recursos de la beca para elementos de estudio, materiales, bibliografía; así como para recursos tecnológicos y de conectividad. También en algunos casos refieren a la utilización para alimentos, vestimenta, transporte y vivienda.

Si bien como se dijo es una política ampliamente valorada en todas las regiones, sí se han señalado algunas dificultades o aspectos a mejorar: en provincia de Buenos Aires se hace referencia a los retrasos en los pagos de la beca; en Patagonia a la depreciación del monto producto de la situación inflacionaria que vive el país, sin haber contado con las actualizaciones necesarias. También se refiere en la región NEA a la dificultad que establece el requisito socioeconómico (tres salarios mínimos, vital y móvil) que en algunos casos no permite contemplar situaciones familiares particulares.

En cuanto al requisito del cumplimiento de 5 horas de actividades académicas por parte de los becarios y becarias en sus propias universidades, la implementación es dispar. En algunas regiones como provincia de Buenos Aires, Región Centro, Patagonia y NOA se refieren explícitamente a la fortaleza de este requisito que permite a los y las estudiantes realizar tareas de investigación, extensión y docencia, así como participar de visitas empresas, realización de talleres académicos y de otro tipo (educación sexual, primeros auxilios, culturales, etc.), en tanto en otras, aparecen dificultades para el cumplimiento del requisito en virtud de la escasa oferta por parte de las universidades de propuestas formativas en este sentido.

*“Existe articulación con otros programas, por ejemplo, desarrollamos talleres no solo académicos sino también de primeros auxilios y otros que no están en la currícula, muchos realizan viajes de campo, también educación sexual (prevenciones de enfermedades, etc), alimentación, asisten a talleres formativos: se interviene con otras secretarías de la UNJU” (Fernando, Secretario de Bienestar Universitario, UNJu).*

Finalmente, en cuanto a los aspectos a mejorar aparecen tanto la vinculación de los y las egresados con el mundo laboral (algo que se explicitó en el apartado anterior). Ahora bien, más allá de los requerimientos de algunos ajustes y revisiones, es amplio el consenso en que se trata de una política estatal que apuesta a formar profesionales con los perfiles necesarios para el desarrollo productivo del país. En el mismo sentido es recuperada por parte de becarios y becarias como una política que implica tanto un beneficio personal e individual, como social.

### **Conclusiones nacionales del estudio sobre el sistema nacional de becas de acompañamiento a las trayectorias educativas**

La inversión del Estado nacional en el acompañamiento de las trayectorias educativas en Argentina resulta pionera en la región.

Esta inversión se encuentra además en el marco de una serie de políticas de transferencia de recursos que demuestra un posicionamiento de las gestiones de gobierno que inician en el año 2003 respecto de la priorización de las decisiones públicas con foco en las familias más vulneradas en sus derechos (Asignación Universal por Hijo, Programas como Argentina Trabaja, Hacemos Futuro, Ellas Hacen, Potenciar, Procrear, IFE, entre otras de acuerdo al período observado). Es importante destacar que respecto del Programa Progresar, según los datos relevados, esta inversión disminuye durante la gestión de gobierno del período 2015 / 2019.

La estructura de programas que integran el sistema nacional de becas implica un apoyo económico significativo, aunque no resuelve el problema que provoca la ausencia de recursos monetarios para afrontar la finalización de los estudios. Este apoyo resulta aún más significativo en un sistema educativo que impulsa, financia y protege la educación pública con decisiones que posicionan a Argentina entre los países más proactivos en el campo de las políticas educativas. La obligatoriedad de la educación hasta los 18 años y la gratuidad de la

educación superior tanto en institutos de formación terciaria como universitaria, con una amplia red de cobertura en el territorio nacional y estándares de calidad que ubican a estas instituciones entre los primeros puestos de la región.

Los programas de acompañamiento a las trayectorias educativas implican además en Argentina desafíos complejos de articulación tanto entre áreas del Estado nacional como entre niveles de gobierno. Esto se explica en primer lugar dado el carácter federal del sistema de gobierno que plantea competencias educativas descentralizadas como en el diseño mismo de las políticas donde intervienen diferentes organismos del nivel nacional.

En este contexto, el diseño y la implementación de los programas de becas presentan una serie de resultados y desafíos que enunciamos a continuación, como cierre de este capítulo síntesis del estudio. Estos resultados y desafíos fueron seleccionados por el equipo de coordinación del estudio, en base a la información construida tanto en el análisis documental como en el registro de las perspectivas de los diferentes actores involucrados para realizar esta evaluación, en todas las regiones del país.

En el período de tiempo abarcado por el estudio, **el Sistema de becas del Ministerio de Educación evidenció un crecimiento exponencial**, consecuencia de una activa política de gestión que persiguió el fortalecimiento de los distintos programas de becas mediante su integración, y la puesta en marcha de diversas líneas de trabajo y programas transversales con objetivos complementarios.

En diciembre de 2023, **1.901.915 estudiantes** de todo el país y de distintos niveles educativos, eran beneficiarios/as de algunos de los programas de becas del Ministerio, alcanzando así una cifra histórica. En particular destacan los programas de becas Progresar y Manuel Belgrano con una valoración altamente positiva por parte de estudiantes, autoridades educativas, funcionarios/as y otros actores clave en lo relativo al papel que juegan en el fortalecimiento de las trayectorias educativas de quienes perciben la beca.

El **Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar)** a septiembre de 2023, ha experimentado un notable aumento en la cantidad de becarios/as, llegando a **1.835.329**, lo que representa un **aumento del 221% desde 2019**. En cuanto a los montos mensuales de la beca, es de destacar el incremento en lo que va del año, que llevó de \$9000 pesos en marzo a \$20.000 en agosto, lo que representa un aumento acumulado de más del 120%.

En todas las regiones del país hay un claro consenso en relación a que las becas Progresar tienen un impacto positivo en las trayectorias académicas de los y las estudiantes, tanto en la educación obligatoria como en superior. Aunque se reconoce que el monto aún no es suficiente, su importancia radica en el respaldo financiero que proporciona para insumos académicos y, en muchos casos, para gastos adicionales como conectividad, vivienda y transporte. Se destacan, en este sentido, testimonios de estudiantes que han logrado reducir o abandonar trabajos informales gracias a estas becas, permitiéndoles dedicar más tiempo a sus estudios.

Más allá del componente económico, las becas Progresar impulsan a los y las estudiantes a rendir las materias necesarias para sostener la regularidad. Este impacto también se observa en la educación obligatoria, donde los y las estudiantes reconocen las becas como una oportunidad para seguir estudios superiores y construir un proyecto de vida.

En términos de gestión, los actores involucrados destacan entre sus logros la comunicación, en tanto la información está disponible y accesible a través de diversos canales que, solo el año pasado, sumaron 12 millones de mensajes entre el Ministerio y los y las becarios/as, así como se valora positivamente la implementación de los **Puntos y Espacios Progresar** como instancias para la difusión y resolución de consultas. También se destaca la presentación, y aprobación, ante el Banco Mundial del **Manual de Procedimientos** del Programa, y la reciente aprobación de un proyecto legislativo que le otorga **rango de Ley**.

En su implementación se destacan como desafíos pendientes la carga de trabajo adicional para las instituciones educativas en el proceso de certificación, limitaciones en los criterios socioeconómicos y de edad para acceder a las becas, y la falta de información formal sobre la asignación de becas, que obstaculiza el acompañamiento institucional.

A pesar de estos desafíos, en todas las regiones y desde la perspectiva de diferentes actores, el programa es altamente valorado como una política pública que promueve y fortalece el derecho a la educación.

De la misma forma, en todas las regiones analizadas, existe una valoración altamente positiva de las **Becas Manuel Belgrano** por parte de todos los actores involucrados. Se destaca que estas becas permiten a los y las estudiantes sostener sus trayectorias académicas, evitando que tengan que ingresar tempranamente al mundo del trabajo debido al apoyo económico proporcionado.

En cuanto a su expansión, desde su inicio en mayo de 2021 hasta 2023, el programa ha experimentado un crecimiento significativo. Se ha ampliado la convocatoria, pasando de 24,000 estudiantes en 2021 a **36,000** en 2022 y 2023, representando un **aumento del 50%**. Durante el último año, el **59% de las adjudicaciones corresponden a estudiantes que renovaron** la beca, destacando la continuidad en el programa. Es también de destacar un **incremento del monto mensual** de la beca sustancial, que pasó de \$17,379 en 2021 a **\$57,000** en 2023.

Además de los beneficios económicos, se destacan en su valoración factores intangibles, como la motivación, confianza, estabilidad y seguridad proporcionados por la beca. Estos aspectos, según los informes de algunas regiones, contribuyen a que los y las estudiantes estén concentrados en sus estudios.

Desde el nivel central se identifican desafíos pendientes, como las dificultades en la implementación de las actividades académicas requeridas para la re-

novación de la beca, la necesidad de financiar a los equipos universitarios que realizan el seguimiento de los y las estudiantes, las demoras en los proceso de certificación académica y la falta de acceso a información específica por parte de las instituciones sobre quiénes son los becarios, que complica la posibilidad de ofrecer acompañamiento académico específico.

A pesar de las áreas de mejora señaladas, existe un amplio consenso en que las Becas Manuel Belgrano son una política estatal que apuesta a formar profesionales con los perfiles necesarios para el desarrollo productivo del país. Se reconoce tanto como un beneficio personal e individual como un aporte social significativo por parte de todos los actores involucrados.

Como mencionamos al principio, los programas del Sistema de Becas del Ministerio de Educación han sido acompañados por una activa política de gestión que persiguió el fortalecimiento de las distintas líneas de becas, planteándose desafíos como la formación en lenguas extranjeras, la orientación vocacional, y la vinculación con el mundo del trabajo; desafíos alrededor de los cuales se han realizado avances significativos.

En este marco se ubica el **Programa de Formación y Certificación en Lenguas Extranjeras**, que posee un sentido estratégico en tanto se alinea con los compromisos asumidos por Argentina en relación con la promoción del aprendizaje y enseñanza en la primera lengua y la lengua hablada en el hogar, contextualizados en los objetivos de la **Agenda 2030** sobre Desarrollo Sostenible de la ONU.

Desde su reciente creación a mediados del año 2022, el programa experimentó un enorme crecimiento, pasando de 43,200 becas adjudicadas en su primera edición, a **151,060 becas** en la más reciente, representando un **aumento del 350%**.

En la implementación del programa participaban en septiembre 2023 un total de **37 universidades** de gestión pública y **64 institutos de formación superior**, lo que refleja una amplia colaboración institucional. Se resalta, además, la participación de docentes y estudiantes de todo el país, promoviendo una integración y ciudadanía nacional. Los cursos virtuales permiten superar barreras geográficas y favorecen la inclusión de participantes de diversas regiones.

Se destaca como un logro en la democratización del conocimiento, permitiendo a muchos/as jóvenes tener sus primeras aproximaciones a una lengua extranjera, considerando la propuesta como una **acción de política lingüística plurilingüe muy novedosa**.

Se destacan como logros de gestión la expansión del programa mediante la incorporación de plataformas autogestivas y sincrónicas; la asignación automática de niveles para los y las estudiantes, lo que simplifica el proceso en comparación con la asignación manual que se utilizó en la primera edición; y la organización de cursos y horarios que se adaptan a la demanda de los y las estudiantes y sus condiciones tecnológicas y de acceso a internet.

Otro desafío identificado para abordar en un futuro próximo, como parte del crecimiento y fortalecimiento de la política pública de becas y de forma transversal a los distintos programas de becas ha sido promover la **vinculación de los y las estudiantes beneficiarios/as con el mundo del trabajo**.

Existe un consenso en todas las regiones en relación a la debilidad de las vinculaciones entre el Sistema de Becas del Ministerio de Educación de la Nación y el mundo del trabajo y se reconoce la necesidad de potenciar y fortalecer estas conexiones. A pesar de algunos avances y experiencias positivas en diversas regiones, se enfatiza la necesidad de realizar estudios más detallados para comprender y amplificar estas experiencias y se resalta la importancia de políticas más activas para fortalecer las vinculaciones entre becas y el mundo del trabajo.

Reconociendo este desafío, durante la gestión que finaliza en diciembre 2023 el Ministerio de Educación de la Nación ha iniciado acciones destinadas a fortalecer la relación entre el Sistema de Becas y los sectores industriales y productivos. Estas iniciativas buscan mejorar la empleabilidad de los y las estudiantes becados/as. Las actividades implementadas buscan estrechar los lazos entre el sistema educativo y las empresas, sin enfocarse en lograr una inserción laboral inmediata. La idea es promover la vinculación y el conocimiento mutuo entre becarios/as y empresas, motivando a los y las estudiantes a continuar sus estudios y considerar opciones laborales.

Entre los desafíos planteados para profundizar la vinculación entre el sistema educativo y productivo se incluyen la sistematización y evaluación de las acciones realizadas, la intensificación del vínculo con universidades para facilitar pasantías y prácticas, y la ampliación de actividades de vinculación para reducir las brechas en el “capital relacional” de los y las becarios/as.

Por último, en el marco de las decisiones tomadas para la integración y fortalecimiento del Sistema de Becas, la tercera iniciativa de envergadura ha sido la incorporación de un **Programa de orientación vocacional** en el sistema educativo secundario. En septiembre 2023, **nueve universidades nacionales** se encontraban capacitando a tutores para brindar orientación vocacional y laboral a estudiantes becarios/as del Ministerio, abarcando edades comprendidas entre los 16 y 19 años. Este proyecto, recientemente lanzado, contaba con más de **30.000 jóvenes inscritos**. Aspiraba a proporcionar un acompañamiento integral a lo largo de la escuela secundaria, asegurando que los y las estudiantes no sólo completen este ciclo educativo, sino que también tengan la oportunidad de tomar decisiones informadas sobre sus futuros estudios y carreras en función de las oportunidades educativas y el desarrollo productivo local.

**En conclusión, el sistema de becas ha experimentado entre los años 2021 y 2023 un crecimiento exponencial en términos cuantitativos que ha sido acompañado de acciones de institucionalización y fortalecimiento** mediante

la puesta en marcha de programas y dispositivos transversales que ampliaron los objetivos propuestos inicialmente.

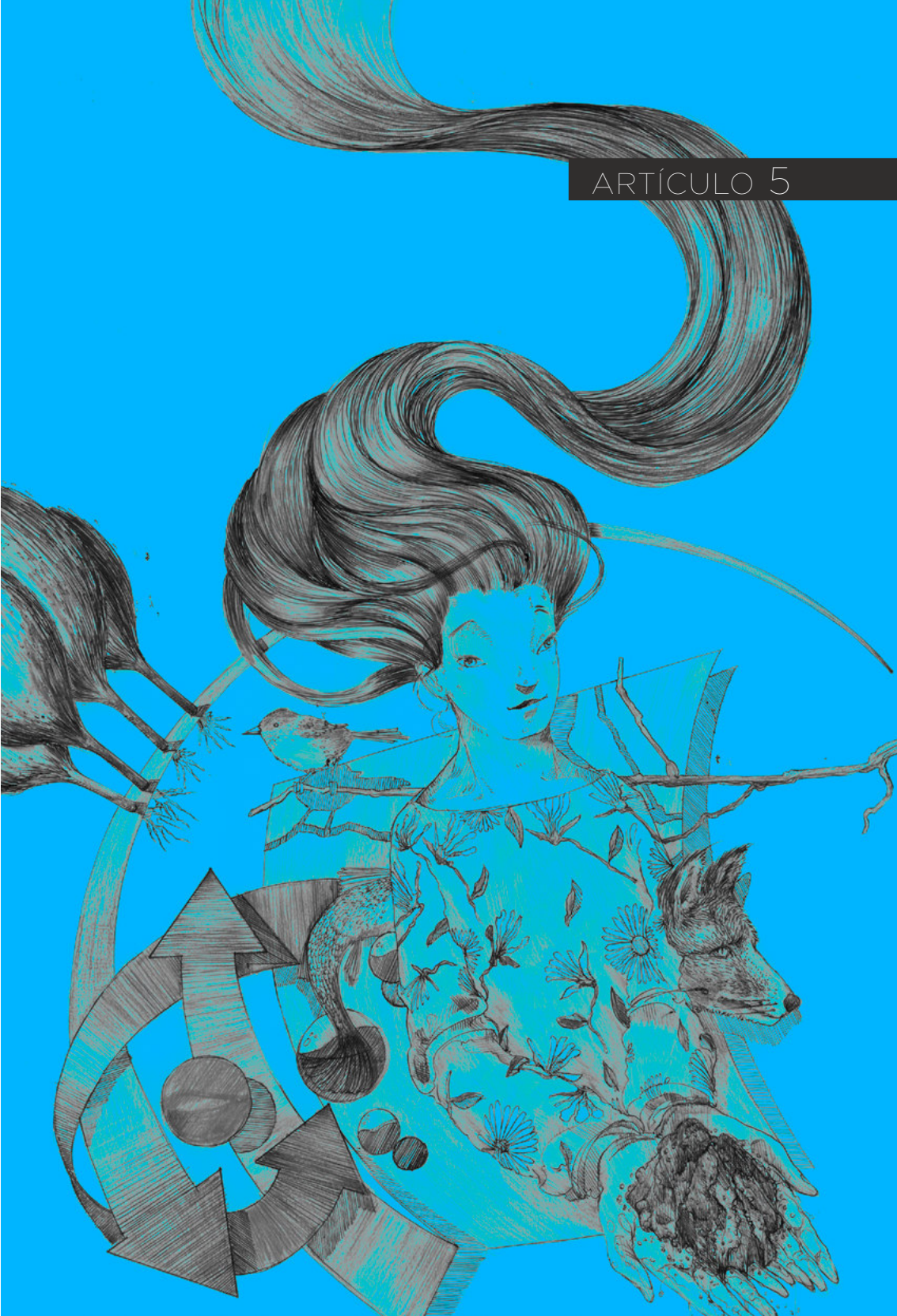
**El estudio destaca, además, la importancia de las becas no solo como recursos financieros, sino como facilitadores clave en la construcción de identidades estudiantiles,** la superación de desafíos en sus trayectorias y el fomento de la diversidad en el ámbito educativo.

En general se considera que las becas contribuyen al proceso de conformación identitaria como estudiantes, especialmente en contextos de diversidad cultural y geográfica. Esto se evidencia especialmente entre estudiantes de lugares alejados de los grandes centros urbanos, con diversas etnias, idiomas bilingües y cosmovisiones diferentes. La beca actúa como un elemento que une a estudiantes de diversas procedencias.

Si bien los y las becarios/as construyen sus identidades principalmente como estudiantes, más que como beneficiarios/as de becas, la posibilidad de acceder a la beca se vincula estrechamente con la construcción de dicha identidad estudiantil. En diferentes testimonios, se considera “casi imposible” haber cursado estudios superiores sin el apoyo de la beca.

Las políticas de acompañamiento y empuje a las trayectorias educativas de estudiantes cuyas familias no cuentan con los ingresos suficientes para sostener el estudio en instituciones de oficios, terciarias y universitarias resulta imprescindible en un país donde estos grupos son ampliamente mayoritarios.

Son políticas necesarias no sólo en el plano valorativo, para quienes consideramos que la igualdad de oportunidades hace y construye a nuestra Nación, sino también desde el punto de vista del desarrollo de nuestra sociedad, ya que nadie, ningún sector social, ninguna región de nuestro país podrá “vivir bien” de manera sostenida en el tiempo (cercano, a mediano y largo plazo), si se reserva el derecho a la educación superior a un porcentaje minoritario de la población.





# PROYECTO POLÍTICO Y CAPACIDADES DE GOBIERNO: LA NECESIDAD DE UNA AGENDA INTEGRAL

**PAULA AMAYA**

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Gobierno y Desarrollo (UNSAM). Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Docente, investigadora y directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Docente de posgrado en temas de gobierno, políticas públicas, planificación, gestión y evaluación en distintas universidades.

## **Presentación**

En relación al desarrollo social y el ejercicio de derechos humanos de la población, entre las diversas cuestiones que resultan significativas de manera transversal a países y regiones, sin duda encontramos los debates acerca del proyecto político y capacidades del Estado para liderar decisiones que tengan una incidencia concreta en la promoción y sostenimiento de estándares y calidad de vida que puedan considerarse satisfactorios para todos los sectores (sobre todo las mayorías vulneradas en sus derechos).

Más allá de las características específicas de los diferentes momentos de la historia contemporánea, se mantiene una constante en extensas regiones del planeta (entre las cuales se encuentra Argentina): pobreza y desigualdad.

Las experiencias presentadas en los capítulos anteriores, las conclusiones construidas en distintas investigaciones, análisis y evaluaciones llevadas adelante por colegas que integran el Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social de UNAJ nos sugieren una serie de reflexiones que quisiera compartir a continuación, como capítulo de cierre -y a modo de conclusiones- de esta publicación colectiva.

Situamos este documento en el año 2024, promediando el año calendario. Quien gobierna a nivel nacional, plantea entre sus objetivos la destrucción del Estado como institución de intervención en la resolución de la gran mayoría de los problemas sociales.

En cambio, quienes participamos de los proyectos a los cuales referimos para desarrollar estas páginas sostenemos que es el Estado quien puede y tiene la responsabilidad de abordar y resolver la situación de gravedad social, económica, cultural e institucional en la cual se encuentra Argentina.

Aunque también advertimos que existen problemas serios y de arrastre respecto del funcionamiento de las instituciones públicas.

Este último artículo presenta un análisis sobre **una serie de causas que entendemos explican las principales dificultades que expresan y atraviesan las decisiones y acciones del Estado, ante el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población.**

Experiencias como las compartidas en las páginas anteriores, que puedan “demostrar” o “poner sobre la mesa” resultados concretos en el campo de las políticas públicas, resultan muy difíciles de llevar a cabo.

¿Por qué?

Evidentemente no responderé a esta pregunta con ninguna ni cercana pretensión totalitaria.

Si me interesa realizar un aporte al debate que habitualmente divide sus aguas entre “política” y “administración” al buscar “culpables”, superando las posturas que plantean respuestas y responsabilidades tajantes de un lado o del otro, porque creo que en esa división radica parte del problema.

Si bien concuerdo con la preponderancia que tienen las definiciones en el campo de la política, siendo el “proyecto político” el ámbito principal de definiciones, rumbos y resultados en la transformación social, creo que las capacidades de gobierno, aunque guardan una relación de determinación mutua, no “derraman” naturalmente de un proyecto político.

De hecho es posible reconocer en la historia reciente de diferentes países de América Latina, entre ellos Argentina, ejemplos de proyectos políticos basados en la soberanía nacional, la promoción del ejercicio de derechos y la igualdad entre géneros (entre otros valores compartidos en el campo de la política), que poco han avanzado y resguardado cuestiones vinculadas a las capacidades de gobierno, expresadas entre otros aspectos – como veremos más adelante – por las capacidades de la gestión pública (condiciones de empleo público, definiciones estructurales y normativas duraderas en la relación entre poderes y niveles del Estado, diseños de estructuras, procedimientos y tecnologías de gestión, entre otros). Y si bien estas transformaciones implican grados de acuerdos que exceden la decisión unilateral de las autoridades del poder ejecutivo, también es cierto que la falta de resultados en el plano de la mejora de la gestión pública se explica en posiciones políticas que reducen o menosprecian su valor. Como si las transformaciones sociales, económicas y políticas pudieran ser realizadas sin un soporte firme de capacidades de gobierno.

Del otro lado, de manera segmentada y con una abundancia de ejemplos, manuales y consignas, quienes consideran que la racionalidad administrativa, la transparencia en la gestión, la “objetividad” en las decisiones, entre otras características de las consideradas “buenas gestiones” garantizarán resultados eficientes y eficaces. Generalmente planteados en números y fronteras adentro de las instituciones, con escasa vinculación con la transformación social que evidencie mejores condiciones de vida.

Existen desarrollos conceptuales abundantes en el campo de la política y en el campo de la administración. Existen también esbozos de la necesidad de “abrir” canales de comunicación entre ambos (en términos de investigación y análisis me refiero).

Pero siguen existiendo grandes desafíos en la producción de estudios que pretendan abordar la cuestión de manera relacional entre política y gestión pública.

Este documento surge de la hipótesis que sostiene que la transformación social efectiva, en un marco de valores que resalta la soberanía nacional, el cuidado de nuestros recursos naturales, el respeto por la diversidad cultural, la igualdad entre géneros, el derecho a vivienda, trabajo, salud y educación, entre otros, será posible si somos capaces de sostener un proyecto político con liderazgos genuinos y participación, basándonos además en la priorización de fortalecimiento real y sostenible de las capacidades de gobierno. Un proyecto político sin capacidad de acción es un soplo de aire fresco que se desvanece al primer cambio en las condiciones de fuerza. Una gestión pública eficiente sin un proyecto político de transformación social y mejora de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de nuestra población es un barco sin rumbo.

¿Cuáles son, desde una mirada de política y gestión pública como “el mismo mar”, los aspectos más relevantes en los cuales poner atención en Argentina, frente al contexto que los años 20 plantean?

Buscamos realizar un aporte “de aproximación” a esta pregunta. De manera exploratoria, no se desarrollarán en profundidad ninguno de los puntos, ya que el desafío es, principalmente, tomar una fotografía de conjunto, con ambos planos presentes y en diálogo. Posteriormente, podremos trabajar en siguientes investigaciones, en la descripción de estrategias de abordaje, en un “plan de acción”, en focos según sectores, ámbitos, temas. O propiamente en las características distintivas que los poderes y niveles de gobierno representan.

Este es simplemente un intento de poner en perspectiva integrada, en el contexto histórico actual, ambas esferas, la política y la gestión pública, en Argentina, y nombrar, para poner en discusión, algunos aspectos que, según nuestros trabajos recientes, necesitan atención o pueden implicar una agenda posible en la reconstrucción de la sociedad que soñamos.

El resultado final de este artículo sería muy diferente si no hubiese contado con las miradas críticas y siempre sabias de Joan Subirats, Calos Vilas, Claudia Bernazza y Carlos Ciappina.

Agradezco infinitamente sus aportes y enseñanzas, sin por ello compartir los errores que puedan encontrarse en el transcurso de las siguientes páginas, eso resulta de mi propia responsabilidad.

Quiero destacar también el trabajo cotidiano colectivo del Programa de Gobierno de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, los aprendizajes son el resultado de los desafíos e intercambios con el equipo de docentes e investigadores que de manera comprometida lo integran.

## **Introducción**

Los debates acerca del Estado, las políticas públicas y sus resultados conservan tal vez los mismos elementos estructurantes que en los años ochenta y

noventa. Aquellas preguntas que Guillermo O'Donnell<sup>1</sup> se hiciera respecto de cómo fortalecer las democracias malheridas por las dictaduras del continente, tienen aún hoy una vigencia sorprendente. Peor que eso, sus predicciones acerca de algunas cuestiones se superan.

O'Donnell se pregunta en 1993 “¿Cómo puede ser políticamente representado este mundo de actores que se comportan de una manera tan desagregada, oportunista e inmediata? La respuesta es que en estas condiciones se avanza muy poco, si es que se avanza, hacia la creación de instituciones representativas y responsables”.

En el mismo texto O'Donnell plantea 3 elementos fundamentales para desarrollar la cuestión del Estado en tanto conjunto de relaciones sociales y en tanto decisiones y acciones expresadas en políticas públicas: la legalidad, el factor ideológico y el aparato estatal. Y sostiene, en aquel entonces, que la crisis del Estado se explica por “su profunda crisis en tanto legalidad efectiva, en tanto conjunto de burocracias y en tanto agente legitimado del interés común”.

Analiza además las implicancias que esta crisis representa en la democracia y el ciclo defectuoso de pobreza, desigualdad, crisis políticas, baja intensidad del ejercicio de la ciudadanía, y vuelta a empezar.

Concluye vaticinando que “La democracia delegativa, la debilidad de la responsabilización horizontal, la esquizofrenia del Estado, las zonas marrones y la baja intensidad de la ciudadanía forman parte del futuro previsible de muchas de las nuevas democracias”.

Amén.

---

1 O'Donnell Guillermo (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”.

¿Por qué los ciclos se repiten (pareciera al infinito) en cuanto a los proyectos políticos, el rol del Estado y los modelos de gestión pública? La respuesta a esta pregunta refiere a una complejidad que implica análisis y posicionamientos políticos y por lo tanto valorativos.

La primera y gran cuestión tiene que ver con que **el proyecto político de nuestro continente, y en él, el de nuestro país está en disputa.**

Así, las palabras que conforman el título de este documento “Proyecto político y capacidades de gobierno” se encuentran en tensión, comprendidas y cobijadas por la disputa del proyecto político.

Las razones de geopolítica, la crueldad del sistema capitalista, su eficacia para ensanchar riquezas de minorías mientras aumenta la desigualdad, la voracidad de los grupos económicos, la insensibilidad de quienes retienen verdaderamente el poder a costa de la creciente pobreza y desigualdad.

En palabras de Carlos Vilas, la cuestión central es el proyecto político. El componente ideológico en palabras de O’ donnell, la “política” para otros autores.

Carlos Ciappina<sup>2</sup> nos dice que, para caracterizar las agendas inconclusas o las falencias en la definición de políticas públicas, resulta imprescindible tener en cuenta los rasgos particulares del capitalismo argentino (con sus características predatorias, especulativas y monopólicas.). El lugar que ocupa un país en la división internacional del trabajo define las sendas de que dispone para el despliegue de políticas públicas y un determinado modelo de desarrollo.

La localización funcional en la “periferia” del sistema mundial, ha colocado históricamente a Argentina en una diáda que enfrenta a un proyecto de nación

---

2 Ciappina, Carlos (2019) “América Latina en disputa: gobierno de los pueblos o neoliberalismo”. Editorial Prueba de Galera. La Plata, Argentina

con autonomía y soberanía crecientes con otro proyecto derivado de la necesidad de mantener el vínculo dependiente de las elites nacionales con la economía internacional (Ciappina 2019). Aún con los grises que dependiendo del ejemplo se acentúen o no, esta disputa es real y categórica.

Estas diferencias en los procesos económicos influyen de manera determinante en la naturaleza del Estado, sus funciones y sus alcances. Influye en los recursos con los que cuenta la dirigencia política y es imprescindible para explicar la alternancia por ejemplo de los regímenes democráticos y autoritarios; o nacional populares y neoliberales.

El primer campo de problema, la causa principal, se define en **la disputa por el proyecto político**.

Dedicaremos luego un apartado a esta discusión.

En segundo lugar, entendemos, hay otras causas que, **secundando la discusión del proyecto político y fuertemente influenciadas por él**, presentan importancia en sí mismas.

Estas otras causas tienen que ver con **las capacidades del aparato estatal para formular, implementar y evaluar políticas públicas**.

En este punto nos referimos a las capacidades de las instituciones públicas, lo que Carlos Matus reconoce como “**capacidades de gobierno**” definiéndolas como el *acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno* (Matus, 1987: 75).

¿Cuáles son esas capacidades de gobierno? La cuestión tiene un extenso derrotero conceptual, valorativo y cambiante.

Desde aquellas definiciones centradas en aspectos intrínsecos o procedimentales de la administración, preponderantes en los años noventa (Banco Mundial, OCDE, PNUD) hasta la inclusión de la perspectiva política, en referencia al rol de liderazgo en la transformación social y los resultados efectivos en términos de inclusión y ejercicio de derechos como componentes centrales en la definición de un Estado capaz (Bernazza 2014, Amaya 2018).

Proyecto político, decisiones públicas y capacidades de gobierno se retroalimentan, dialogan y mantienen una influencia circular mutua.

A continuación, nos interesa tomar como base ciertos aprendizajes, datos y conclusiones de diferentes experiencias en el campo de las políticas públicas para intentar abordar la cuestión y aportar al debate.

¿Cuáles son los factores persistentes que expresan el fracaso y la frustración de las decisiones públicas respecto de los resultados -malos- alcanzados en materia de transformación social en Argentina?

¿Cuáles son los principales componentes implicados en decisiones públicas que efectivamente mejoren las condiciones de vida de la población?

¿Qué aspectos aparecen de manera recurrente en el plano de los desafíos?

Hemos seleccionado una serie de aspectos que, entendemos, de forma entrelazada y con mutua incidencia y determinación, logran organizar algunas razones, causas, explicaciones y asuntos pendientes relacionados estas preguntas.

## Proyecto político, decisiones públicas y la capacidad de gobierno en Argentina: problemas y relaciones



Principales problemas relacionados con el proyecto político y las capacidades de gobierno. Producción propia Paula Amaya

Este cuadro pretende esquematizar los principales problemas identificados entre el proyecto político en disputa y las capacidades de gobierno desde una perspectiva integral, como causas implicadas en la deficiencia de la acción estatal para abordar cuestiones relacionadas con la pobreza, la desigualdad social, la inestabilidad económica, el estancamiento del desarrollo y la desintegración territorial.

Resaltada con color rojo encontramos la relación de colaboración imprescindible, influencia y determinación existente entre el proyecto política en disputa y las capacidades de gobierno.

Luego, enmarcados en verde una serie de problemas, unidos entre sí. La ubicación de los mismos en el cuadro no es aleatoria, sino que responde a su cercanía más próxima o lejana tanto del proyecto político como de las capacidades de gobierno, según su idiosincrasia, pero como parte de un continuo.

En esta primera agrupación, podemos considerar que la **imposibilidad de acuerdos y discontinuidad de políticas** y la **fragilidad en la organización colectiva y participación política** guardan una relación más fuerte con el proyecto político en disputa, mientras que **deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas** y el **atraso considerable en las tecnologías de la información y comunicación** pueden asociarse más fuertemente a las capacidades de gobierno.

En este punto quisiera aclarar que, mientras la deficiencia en la gestión de organizaciones públicas refiere a su vez a un conjunto de problemas con diferentes corpus teóricos y analíticos, el atraso en las tecnologías de la información y la comunicación es más bien un solo “tema”, que además integra el listado de deficiencias de la gestión pública.

Decidimos expresarlo por separado dado que entendemos adquiere una relevancia especial, porque su impacto en las capacidades de gobierno, frente a los desafíos de las sociedades actuales, es significativamente mayor, y es además transversal y constitutivo de los demás problemas que integran la deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas.

En una segunda lectura del cuadro, las ubicaciones de izquierda y derecha permiten otras dos agrupaciones por cercanías, entendiéndose que podemos identificar que la **desarticulación entre sectores, niveles de gobierno y territorio** y la **falta de perspectiva integral de las problemáticas** pueden abordarse especialmente de manera conjunta por un lado mientras que la **escasez**

**de liderazgos para la transformación social (valores / capacidades) y la ausencia de incentivos individuales y colectivos** guardan entre sí una especial relación, ya que refiere a los comportamientos de personas y grupos.

Estos 4 problemas ubicados en la izquierda y la derecha a su vez guardan en común la característica de funcionar de manera más “hibrida” y constitutiva en cuanto a su cercanía tanto al proyecto político como a las capacidades de gobierno, estableciéndose además como nexo entre ambos ámbitos.

A continuación, quisiéramos presentar algunas ideas sobre estos problemas, sin ánimo de agotar su descripción. En primer lugar, porque se ha escrito mucho sobre todos ellos, luego porque no resulta posible dado su diversidad y complejidad darles tratamiento en un mismo texto, y por último dado que el interés de este trabajo radica como ya se ha escrito, en presentar una lectura integrada de problemas y relaciones entre la consolidación del proyecto político y las capacidades de gobierno.

## **El proyecto político en disputa**

Algunos hechos en la historia marcan hitos que dividen en un antes y un después el tiempo, constituyéndose como inicio y cierre de ciclos. En Argentina, el retorno de la democracia en el año 1983 es seguramente, el último gran hito.

El punto de partida y la herencia que marca a fuego la dinámica en la organización política argentina es sin lugar a dudas y sin pretensión de linealidad ni saturación de relato la dictadura cívico militar. Herencia a su vez de hitos anteriores, como el golpe del 55, la dictadura que inicia en 1976 resulta imprescindible para comprender lo que vino después y hasta hoy.

El último gran hito del ciclo político argentino, además de las terribles consecuencias en materia de derechos humanos y economía, nos deja un campo arrasado en materia de construcción política.

Desde entonces, no ha prevalecido ninguna alianza sólida de actores del sistema político – partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, burocracia entre otros – que fuera tan perdurable como para marcar un rumbo en el desarrollo del país.

El abordaje de los grandes clivajes sociales funciona como un péndulo que acelera y desacelera con decisiones en uno y otro sentido, propio de la tensión, sin constituirse un proyecto político de desarrollo que convoque, fortalezca y sostenga la adhesión de sectores mayoritarios en ningún sentido.

Claro que podemos contar diferentes iniciativas, pero un proyecto político no es un período de gobierno. No es una serie de buenos programas públicos, no es uno, una, ni dos, ni diez dirigentes (ni una agrupación).

Un proyecto político interpela de manera sostenida en el tiempo a diferentes sectores y grupos, se construye sobre una base de valores compartidos, de estrategias de acción y de organización. Se evidencia en las políticas públicas cuando se es gobierno, en la participación y formación de militantes, se reproduce, se multiplica, se madura y se fortalece en la recreación constante de las razones efectivas que llevan a las personas, de manera colectiva, a sentirse, ser y ejercer como parte de ese proyecto.

¿Cómo se relaciona hoy nuestra sociedad con las consignas que enuncian o pretenden evocar “un proyecto político” en relación al país? En uno u otro sentido de la disputa ¿Podemos decir que son socialmente convocantes las “grandes causas” o consignas? O más bien encontramos acuerdos segmentados, en temáticas puntuales transversales (legalización del aborto o defensa de la educación pública como ejemplos de temas convocante de masas en los últimos años).

En este punto tanto el contenido como las formas influyen. Cuando un meme tiene mayor incidencia en las preferencias electorales que un programa

de gobierno, y el “entretenimiento” pareciera abonar al éxito en la interpelación más que cualquier análisis, no podemos esquivar la reflexión sobre las formas.

¿Podemos decir que existe una “desmovilización” respecto de un “ideario de país” en la disputa del proyecto político?

Sin dudas la participación social es una cuestión de alta relevancia en relación a la perpetuación de la disputa.

Esta tensión del proyecto político, esta disputa en la construcción de un “sentido sostenido” del rumbo del país se explicita en una serie de discontinuidades en las tendencias principales de las decisiones públicas. Competencias del Estado en cuestiones prioritarias como la producción y usos de energías, el transporte, la regulación impositiva, las alianzas priorizadas con otros países, la inversión en educación, la planificación del desarrollo, la relación entre regiones, las condiciones de trabajo y la formación laboral, entre otras cuestiones.

Esta es la primera y principal cuestión necesaria de discutir y fortalecer para caminar hacia la construcción de una sociedad con aceptados estándares de calidad de vida. Tierra, techo y trabajo, empleo, servicios de salud, educación, cultura. Seguridad en todos sus sentidos, posibilidad de elección de proyectos de vida, desarrollo, crecimiento. Todos ellos ideales, derechos, ausentes en el ejercicio de las mayorías.

Este primer punto, tal como se esboza en la introducción, resulta el foco principal de atención, incluyendo a su vez diversos campos de problemas. Agotamiento del sistema capitalista, posicionamiento geopolítico de Argentina, desarticulación de intereses constitutivos de una economía “vital y sostenida”, capacidades productivas, falta de mirada hacia las realidades regionales (y hacia el continente que nos cobija), entre otras tantas cuestiones principales.

A continuación, avanzamos sobre otros problemas que consideramos hoy centrales para analizar las dificultades en la reconstrucción de un proyecto político, ya que, entendemos, presentan campos de acción específicos, posibles y significativos en su aporte a la transformación social efectiva.

### **Fragilidad en la organización colectiva y participación política**

Este tiempo se caracteriza por la puja de la subjetivación neoliberal por hegemonizar sentidos a través de la fragmentación del lazo social, la desidentificación con la historia, por ende, con el pasado y el futuro comunes, el cuestionamiento del rol de las instituciones y del Estado como garantes de derechos, los discursos que componen formas de vida y sensibilidades ancladas en la meritocracia.

La racionalidad neoliberal implica una forma de habitar y de mirar el mundo que enfatiza el desempeño y cuidado individual.

Desde el punto de vista de las personas, pero también desde la perspectiva de reglas institucionales, priman las decisiones que destacan por unipersonales, los desarrollos de “carreras” en el plano político, institucional administrativo, académicos y sociales. Los incentivos, premios y castigos son individuales.

Por razones históricas, culturales, económicas, de eficacia y coyunturales, el desempeño de los diferentes actores del sistema político presenta un nivel de individualismo altamente corrosivo para la consolidación de un proyecto político.

Y en este sentido es necesario referirse a toda la diversidad de actores, ya que habitualmente, cuando se enuncia esta cuestión, se hace referencia exclusiva y excluyente a la dirigencia política partidaria, mientras que la dificultad radica en que el individualismo se expresa de forma sobreabundante en la

comunidad de profesionales, empresarios, dirigencias gremiales, partidarias, religiosas, académicas y etcéteras.

En las diferentes investigaciones, análisis de políticas y evaluaciones que hemos realizado, se repiten experiencias de “personas” que le imprimen “su” propio énfasis a los proyectos, con un peso relativo de este componente que, en la mayoría de los casos, atenta contra la construcción de iniciativas escasamente perdurables más allá de las posibilidades y destinos de la individualidad.

¿Qué lugar ocupan hoy los proyectos colectivos? ¿Cuánto se valoran las construcciones grupales? ¿El esfuerzo por la vida comunitaria? ¿El lugar de lo social, de lo común, de lo plural?

La figura individual resaltada en cada proyecto, institución, campo de acción o territorio como elemento preponderante no colabora en la construcción de un proyecto político ni en el fortalecimiento de las capacidades de gobierno, por lo tanto, no promueve mecanismos más estables asociados a los resultados en la transformación social.

En este sentido, quisiéramos hacer mención a la importancia que adquiere la **formación para el ejercicio de la ciudadanía y el gobierno.**

Habitualmente, en grupos de 25/30 estudiantes universitarios, menos de un 20% sabe cómo se organiza y funciona un gobierno.

Que cargos son electivos, frecuencia de renovación, competencias de los órganos, división de poderes, responsabilidades de los niveles de gobierno, funcionamiento básico del sistema.

¿De quién es la responsabilidad de mantener a las grandes mayorías al margen de la información y comprensión sobre cómo se toman las decisiones que nos afectan?

Hablamos habitualmente de la aparente “falta de interés” de las personas adultas y los jóvenes sobre las cuestiones que hacen al gobierno, la política y lo público, como si el sentirse y estar involucrado/a, implicado/a se diera automáticamente o por generación espontánea.

Nadie puede incidir en decisiones si no tiene información y comprende el ámbito en el cual se toman.

¿Creemos que la participación “popular” promueve mejores decisiones públicas? Podríamos debatir sobre el sentido, significado, dificultades y desafíos de la participación popular. Pero nos estamos refiriendo al primer paso de todo proceso participativo: contar con la información.

Y luego, a los pasos siguientes como la construcción del interés y la valoración por la toma de decisiones públicas, el entramado social e institucional que estas significan y sobre todo, los resultados que producen (y no producen).

Por esto, entendemos que es imprescindible que los sistemas educativos aborden la cuestión de la formación ciudadana y de gobierno de manera decidida y preponderante.

En primer lugar, en los ámbitos de formación docente, porque nadie puede enseñar lo que no sabe.

**La escuela es el ámbito de construcción social por excelencia, el más extendido, el más potente, el más autorizado, el más federal, el más inclusivo, aún con todas las dificultades y desafíos que presenta. Es allí donde debemos abordar los temas referentes al ejercicio de la ciudadanía que nos llevan directamente a la construcción colectiva y a la participación. Porque definitivamente, nadie participa en aquello que desconoce.**

## **Imposibilidad de acuerdos y discontinuidad de políticas**

Las dificultades promovidas por el individualismo inciden en otro de los puntos centrales a la hora de analizar las dificultades en la consolidación de un proyecto político: **la imposibilidad de lograr acuerdos básicos.**

Cualquier acuerdo básico, además de implicar una visualización del otro/otra, una valoración de la construcción colectiva, moviliza valores políticos, intereses y recursos que tensionan poderes hegemónicos.

Los escasos avances en la agenda 2030 y los exigüos resultados alcanzados en los ODS (resultados de desarrollo sostenible) pueden resultar un claro ejemplo a nivel mundial.

Fin de la pobreza, hambre cero y otros 15 grandes objetivos cuyo alcance real implica a primera vista la distribución de las riquezas concentradas, elemento indiscutible de un proyecto político.

Pero no hace falta escalar a acuerdos fundamentales como el fin de la pobreza para encontrar imposibles.

Se multiplican los casos de análisis de políticas en los cuales las problemáticas sociales son parte de la agenda pública, materia de políticas y programas, expresadas en los presupuestos, con niveles de institucionalidad aceptables, con trayectorias de gestión que suman diferentes experiencias, revisiones, modificaciones, mejoras de las iniciativas.

Entonces aparece la pregunta ¿y porque no se resuelve? ¿Por qué no se evidencias mejores resultados?

Mucho se ha escrito y analizado acerca de los componentes en las tomas de decisiones públicas, las conductas, los intereses, las formas y motivos de relación

entre personas y grupos, la implicancia de estos elementos en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Mancur Olson<sup>3</sup> explica que las conductas individuales, voluntarias, racionales no se desarrollan en función del “bien público” que la institución brinda (beneficios colectivos), sino en función de los incentivos selectivos (negativos o positivos) que se le proporcionen, constituyéndose lo que el autor denomina la paradoja de la acción colectiva.

La bibliografía es extensa en cuanto a la intención de comprender los contextos institucionales, las “arenas” en las cuales “los actores” interactúan, las “reglas”, valores e incentivos y su influencia en las políticas públicas (Kiser y Ostrom, 1982, March y Olsen, 1984 entre otros, como “fundadores” del enfoque institucionalista).

Este documento no pretende tener un énfasis teórico, aunque claramente contempla y parte del estado de arte frente a los temas que enuncia.

En la práctica, la dificultad en la construcción de alianzas y acuerdos es una de las razones centrales a la hora de tener en cuenta aspectos que inciden en los malos resultados de las políticas. Desde las “micro” a las “macro” decisiones, los análisis de programas desbordan de conclusiones que enfatizan la falta de acuerdos y articulaciones para lograr los objetivos.

Desde los desarrollos teóricos existen sobradas lecturas y explicaciones, aunque no estamos teniendo incidencia en la mejora del punto.

Si parece imposible lograr acuerdos, mínimos, intermedios, de máxima.

¿Cómo lograremos construir, afianzar y sostener un proyecto político?

---

3 Olson, Mancur, *La Lógica de la Acción Colectiva*, Limusa, Grupo Noriega Editores, México 1992

## Discontinuidad de políticas públicas

La falta de acuerdos explica, sostiene y se relaciona con la discontinuidad de políticas.

Hagamos un ejercicio ¿Cuántas experiencias, iniciativas, programas exitosos conocemos que se hayan afianzado institucionalmente? Es decir, que haya surgido como innovación, o que haya sido objeto de mejora o fortalecimiento, que haya crecido, se haya establecido, se lo reconociera como experiencia “exitosa”, y permanezca el tiempo que sea necesario conservando su carácter.

Las políticas públicas habitualmente no se transforman o surgen de un día para el otro, sino que en el mejor de los casos muestran mejoras parciales sobre lo existente (teorías incrementales). Aunque, claro, esta idea de la “evolución natural” es insuficiente para comprender o explicar el entramado de las decisiones y acciones que conforman la conforman.

En este punto también abunda la literatura específica. Por ejemplo, la introducción del término **policy network** implica reconocer que las políticas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel<sup>4</sup>.

Por lo tanto, las razones de la discontinuidad de políticas públicas deberían buscarse dentro y sobre todo fuera de la administración. Aquí radica un punto importante.

---

4 Jordana, Jacint (2008) “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Jefatura de Gabinete de Ministros*, Presidencia de la Nación

Jordana enuncia además las principales dimensiones y variables de los *policy networks*: número de actores, ámbito de actuación, funciones básicas, estructura de las relaciones entre actores, estabilidad de las relaciones entre actores, grado de institucionalización de la red, reglas de conducta, distribución del poder y estrategias de los actores.

Carlos Vilas (2013) nos explica la importancia de tener en cuenta las pasiones que mueven el accionar humano, que no cabe en análisis numérico ni racional.

Existen hipótesis, teorías, posturas teóricas por decenas. Parsons, por ejemplo, se pregunta “¿Casualidades? ¿Preponderancia de lógicas diferentes a las razones del “interés común”? ¿Formas del ejercicio y estructuras del poder?”<sup>5</sup>

Los análisis de programas en los que hemos participado dejan evidencias de la discontinuidad como característica destacada de las políticas. Anécdotas, referencias de lo que alguna vez fue, buenas gestiones que ocasionalmente ocurrieron, iniciativas prometedoras que dieron a luz una, dos ediciones. Películas que se muestran sólo para el estreno. A lo sumo el empujón las deja en cartelera un par de veces.

Son excepciones las experiencias de **continuidad** de políticas y decisiones que efectivamente presenten resultados en términos de mejora de las condiciones de vida.

Una vez más, nos faltan no sólo respuestas para comprender porque, sino y sobre todo, estrategias de intervención efectivas que logren establecer criterios de continuidad de las políticas públicas.

---

5 Parsons, Wyne (2007) Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas

En este punto podemos hacer mención especial a la necesidad de analizar de manera integral estos problemas, ya que, frecuentemente, la discontinuidad no se funda solo en razones de sentido político estratégico, en relación con la concordancia de un proyecto político, sino también en razones más cercanas a las incapacidades de gobierno

### **Desarticulación entre sectores, niveles de gobierno y territorio**

Este aspecto, muy relacionado al funcionamiento de nuestro sistema de gobierno presidencialista y federal, es claramente una intersección entre el proyecto político y las capacidades de gobierno, ya que se explica casi en partes iguales por ambos ámbitos de la cuestión: política y gestión pública.

¿Las instituciones del Estado “se resisten” al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en articulación?

Con la palabra institución referimos a las estructuras, recursos, procesos, reglas, roles, saberes, perfiles, competencias y costumbres que, entre otros componentes conforman a las organizaciones públicas.

Sobre la cuestión existen ámbitos de análisis y cuerpos teóricos diferenciados, por un lado, relacionadas propiamente al diseño y funcionamiento del sistema de gobierno y otras referidas a las dinámicas, normas, dificultades más propias de la administración pública.

Es claro, como en todos los puntos, que factores exógenos impactan de manera determinante en el sistema político, las formas de gobierno, la relación entre actores (sociales, público - estatales, organizaciones sociales y comunitarias, ciudadanía) y el funcionamiento del conjunto -heterogéneo- de administraciones públicas en todos los niveles y sectores.

Diversos estudios hablan acerca de las características del sistema de gobierno en Argentina. Las características de los diferentes subsistemas que lo conforman, avatares, disputas históricas, deficiencias permanentes y fortalezas que sirven de referencia en la región (Oszlak, Garcia Delgado, entre otros).

Los énfasis del presidencialismo, las dificultades y potencialidades del federalismo, de las discusiones que la distribución de recursos públicos significa, los mecanismos y problemáticas de las relaciones entre niveles (Cao y Abal Medina 2012, por ejemplo)<sup>6</sup>.

Es amplio también el desarrollo conceptual acerca del funcionamiento de las administraciones públicas, los desafíos transversales relacionadas con sus fisonomías (estructuras), el empleo público, los estándares y normas de calidad, los procesos administrativos, competencias, normas de funcionamiento, comunicación, liderazgos, formas de planificación, presupuestación, evaluación y auditoría, entre otras temáticas (Aquilino, Amaya, Bernazza, Bonicatto, Iacoviello, Sotelo, Haliburton entre otros).

Por último, cada nivel de gobierno tiene su propio campo teórico analítico descriptivo, gobiernos locales, provincias, Nación, con la enorme diversidad que en cada nivel además se agrupan. (Cravacuore, Ituburu, Cao, entre otros).

El desarrollo conceptual alrededor de la cuestión no logra desentrañar análisis que redunden en retroalimentaciones y saberes que a su vez promuevan, empujen, apoyen iniciativas que mejoren la profunda desarticulación entre sectores y niveles.

Entre los diversos programas que hemos evaluado en los últimos años se encuentran algunos relacionados con la cuestión alimentaria. Y sirve como

---

6 Manual de la NUEVA administración pública argentina Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (comp.), Ariel, Buenos Aires, 2012, 285 págs.

caso de análisis donde la falta de articulación se convierte en la principal causa del déficit de las políticas y programas que se proponen erradicar o disminuir significativamente la inseguridad alimentaria.

Están involucradas en la temática todas las esferas: Estado en sus tres niveles, organismos multilaterales, organizaciones sociales y religiosas, escuelas y grupos familiares organizados.

Existían en diciembre del año 2023 una infinidad de programas alimentarios, que resultaban insuficientes, aunque extremadamente necesarios. El principal problema que presentaban era la falta de articulación.

Las políticas públicas habitualmente se diseñan “en cascada”, perdiendo en el camino de “bajada” la capacidad de comprender las diferencias entre territorios, la necesidad de diálogo, flujo de información, acuerdos, en fin: la articulación.

En este sentido, resulta imprescindible invertir el peso de participación social en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Y sobre todo cambiar la perspectiva desde la cual se plantean las intervenciones, haciendo hincapié en la necesidad de pensar y accionar de manera articulada.

El entramado de actores institucionales debe situarse en los territorios, con las organizaciones sociales, las mujeres, las maestras, los productores rurales, los y las adolescentes y diseñar las políticas fundándose en las experiencias de las comunidades, financiando desde el Estado, de manera articulada, los programas que sean necesarios para resolver la cuestión de la alimentación.

Respecto de la relación entre los diferentes sectores el diagnóstico no es diferente. Diversas iniciativas desde el campo de la salud, la educación, la perspectiva de género, la cultura, la producción que funcionan segmentando problemas sociales de urgente resolución. Abordando de manera parcial situaciones que sólo se explican, se comprenden y sobre todo, se mejoran o solucionan si,

nuevamente, se “invierte” el peso relativo de intervención entre funcionarios y funcionarias “formuladores” de políticas y actores sociales relacionados, involucrados en las diferentes problemáticas.

El área social de un hospital reconocido, no articula con el Ministerio de políticas sociales en una provincia para abordar las situaciones extremas en el plano social.

Los sectores empresariales de las diferentes regiones, no dialogan con las universidades para mejorar la relación entre formación y posibilidades de empleo.

Los productores de frutas, verduras y hortalizas no proveen mayoritariamente a las instituciones de la zona, articuladas por el Estado.

Las escuelas no articulan con las áreas de desarrollo infantil o violencia de las municipalidades.

Hay infinidad de buenas prácticas de articulación. Pero no es lo habitual.

Es necesario desafiarse en el diseño y la organización de los programas, pensar las problemáticas desde los territorios donde ocurren y escalarlas para que atraviesen de manera transversal sectores y niveles del Estado.

### **Falta de perspectiva integral de las problemáticas sociales**

En relación con el punto anterior (la desarticulación) aparece **la falta de perspectivas integrales**.

Los problemas sociales no se organizan en ministerios. Aunque el Estado siga de manera mayoritaria diseñando, implementado y evaluando políticas segmentadas por sectores.

Participamos más que a menudo de experiencias de políticas “desintegradas”, además de desarticuladas.

En este punto merece una mención especial el esfuerzo expresado por la perspectiva de género, que intenta “reunir lo separado” en un contexto que se resiste a la transversalización.

El plan de desarrollo productivo de una región, no se integra a la inversión en infraestructura en rutas, iluminación, internet, espacios públicos, escuelas, centros recreativos.

Los programas de acompañamiento a las trayectorias educativas de estudiantes no tienen información sobre los problemas de vivienda, violencia familiar, prácticas alimentarias.

Las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas no integran las iniciativas de formación en oficios y capacitación de los diferentes territorios.

¿No están estos temas relacionados? ¿No dependen unos de otros? ¿Pueden “solucionarse” estas problemáticas sociales si no se abordan de manera integral?

Las intervenciones públicas suelen ser “unidireccionales” en diversos sentidos. Por segmentos etarios, llegando a partir a los grupos familiares según edades, incluyendo a unos si, a otras no en un programa de transferencia para la compra de alimentos, como si la problemática pudiera resolverse selectivamente entre quienes se sientan en la misma mesa.

Por sectores de política, estableciendo compartimentos entre las cuestiones vinculadas con la salud, separadas de las políticas sobre el hábitat, de las políticas sobre violencia familiar, de las políticas culturales.

Por territorios, o bien porque no contemplan las características específicas de cada territorio, poniendo en marcha iniciativas exactas que suelen ser muy apropiadas en algunas zonas mientras que en otras no resuelven ningún problema.

O bien porque se enfocan en la problemática de un territorio sin ponerlo en relación con comunidades vecinas.

**¿Qué hace falta para reorganizar las formas de intervención logrando iniciativas que planten resolver las problemáticas sociales pensadas desde la integralidad?**

### **Escasez de liderazgos para la transformación social (valores / capacidades)**

Autoras como Claudia Bernazza destacan que las fragilidades en el ejercicio de liderazgos es una de las causas principales relacionadas con las capacidades de gobierno.

En este punto queremos hacer referencia a la importancia de la relación entre diferentes aspectos que coinciden en este problema, principalmente valores y capacidades.

Asistimos en estos tiempos a innumerables casos de “mala praxis” en el ejercicio de liderazgos. La desarticulación de los valores, la aparente ausencia de principios políticos que confluyen en desempeños individuales cuestionables que desacreditan el ejercicio de la política como proyecto colectivo. Corrupción, opciones de la vida privada que atentan contra la credibilidad y condiciones del liderazgo, rasgos del individualismo y desempeños delictivos que tiñen y hieren gravemente la honorabilidad de los objetivos propios de la transformación social.

En este sentido, las capacidades en relación al “saber hacer”, las competencias del líder también se muestran escasas, frágiles, necesarias de fortalecer. En el texto de Bernazza se cita también a Matus en referencia a este punto, recordando que este autor resalta la importancia del arte y la ciencia de gobierno, indicando que las características personales o individuales son importantes, pero no suficientes. El verdadero liderazgo domina el arte de gobernar, en su dimensión creativa y en su dimensión racional: La inteligencia, la voluntad, la honestidad, la oratoria y la experiencia política no producen necesariamente alta capacidad de gobierno. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. La política es un arte, pero no es un arte en el cual se pueden destacar y mostrar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas de gobierno. (Matus, 1994: 380).

### **Ausencia de incentivos individuales y colectivos**

Este punto como el anterior refiere no sólo a las capacidades de gobierno en el ámbito de las instituciones públicas, sino también y principalmente a la participación de las personas en la construcción de un proyecto político.

¿Cuáles son los incentivos para la participación social? ¿Qué lugar queda para disponerse a esta participación cuando para las grandes mayorías se les va la vida en la frustrante tarea de conseguir los recursos para la subsistencia? ¿Cómo impulsar, fortalecer la participación política cuando los escombros que la última dictadura nos dejó todavía son removidos, cuando la protesta social es castigada, cuando el individualismo mueve los hilos en toda forma de organización, cuando los liderazgos creíbles, valorables y perdurables escasean? ¿Cómo pretender que las personas aporten a la transformación social a través de la participación política?

Y particularmente en relación al desempeño en las instituciones públicas, cuando la ausencia de proyectos de transformación social y la degradación de

las condiciones de empleo público son continuamente un incentivo negativo al compromiso, al aprendizaje, al buen desempeño con mayúsculas ¿Cómo pretender que las personas, los equipos apoyen, aporten en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas?

## **Capacidades de gobierno**

Retomamos la definición Matus de la capacidad de gobierno como el acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social. Hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno.

Sobre capacidades estatales o capacidades de gobierno, entendidas en este caso como sinónimos sin desconocer las diferencias entre Estado y gobierno, recomendamos leer el texto de Bernazza y Longo publicado en la Revista Estado y Políticas Públicas, en 2014 denominado “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina”, allí se aborda de manera exhaustiva el derrotero conceptual y valorativo que anticipamos en las primeras páginas.

No vamos a desarrollarlas en este documento, pero algunos de los componentes de estas capacidades refieren a las habilidades para la planificación, el diseño de estructuras, de procesos, de reglas y dinámicas de empleo público, de trabajo en equipo y de evaluación de políticas, entre otras.

Las complejidades y problemáticas que la implementación de políticas públicas representa han sido también ampliamente tratadas por diferentes autores, foráneos y propios, clásicos y contemporáneos.

La identificación y el fortalecimiento de estas capacidades se constituyen en un desafío principal a la hora de pretender un Estado apto para resolver las

problemáticas sociales más urgentes. La bibliografía, debates, comunidades de profesionales y congresos relacionados con la materia es extensa y fructífera. Mención aparte haremos acerca de las tecnologías de la información y comunicación en el siguiente apartado.

## **Deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas**

Si pretendemos analizar las cuestiones relacionadas con las decisiones públicas y la capacidad de gobierno con cierto grado de “utilidad”, pensando y escribiendo con sentido de transformación, con pretensión de incidencia en el “mundo real”, aquel que sucede fuera de nuestros procesadores de texto, conviene referirse a las experiencias “de calle” como medio de contraste. Hay un sinfín de ejemplos de dificultades en la vida cotidiana, de diferente gravedad, que no implican altos niveles de articulación ni acuerdos, ni atentan contra fuertes intereses, pero siguen sin resolverse, de la misma forma, sin registrar cambios significativos en décadas.

La “puerta de entrada” a la gran mayoría de las oficinas públicas es un escenario consolidado de malas experiencias.

Los espacios públicos altamente concurridos, son en miles de territorios, fotografías tristes que acompañan el descuido, el desgano, el desencuentro.

La tramitación de cualquier documento público, de la gran mayoría de los procesos, una especie de castigo divino que asumimos como inmodificable.

La movilidad en cercanías, los espacios de tránsito en los barrios, las esquinas, las veredas, son territorios librados a la suerte.

La falta de iniciativa del Estado para impulsar y acompañar la organización del cuidado y tratamiento de personas con discapacidad, abandonadas en sus

casas, desintegrando vidas y familias, como si no existieran talleristas, voluntarios/as, música, juegos, deportes.

La promoción de espacios culturales, de una alimentación saludable, de vínculos y hábitos “sanos”, del intercambio y conocimiento de la comunidad cercana.

El listado de problemas persistentes cuya solución, o al menos su abordaje es relativamente sencillo, puede ser infinito. De variada gravedad, de diverso origen, con implicancias también diferentes.

### **Ante estas situaciones pareciera que a los gobiernos le falta sólo mirar.**

Las instituciones públicas implican un complejo entramado de diversidades. Tamaños, conformaciones, competencias, trayectorias y pertenencias territoriales aparecen como los elementos principales en su tipificación y caracterización.

El Instituto de estudios nucleares y radiaciones ionizantes de la Universidad de Nacional de Rosario en Santa Fe pertenece tanto al ámbito de la administración pública como el centro de atención primaria de la salud Santa Barbara de Palpalá, en Jujuy.

La sede central de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) frente a la plaza de mayo corresponde con las categorías que implican la administración pública tanto como el Consejo escolar de La Matanza.

Así, miles de ejemplos. Aunque abundan recomendaciones y manuales de administración pública rodeados por nubes de abstracción. Tan en general

que no representan las realidades (trayectorias, características, oportunidades y desafíos) de casi ningún ámbito.

Por lo tanto, es necesario explicitar en primer lugar esta diversidad. Existen todo tipo de experiencias. Desde oficinas de excelencia en términos de gestión, a las áreas improvisadas, unipersonales y sin recursos ni espacios físicos.

Pero si tomamos como recorte, aquellas administraciones públicas encargadas de los productos y servicios más “consumidos” a diario, con frecuencia o intensidad por los diferentes segmentos sociales, atravesadas por diferentes niveles de gobierno pero necesarias y presentes en todo el territorio como los hospitales, las áreas de habilitación de comercios, las oficinas de renovación del carnet de conducir, las de gestión de legajos de personas, las de tramitación de jubilaciones, las policías, los juzgados (tema aparte: poder judicial), hay un punto en común (entre tantos): **tienen baja capacidad de gestión.**

Los tramites son un laberinto. Las salas y condiciones de espera, una experiencia que enfurece, con resultados tardíos (en el mejor de los casos) que se diluyen en el recuerdo.

Claramente este punto al igual que los demás, forma parte de figura “enrullada”, conectada, superpuesta y plausible de ser comprendida y abordada solo en relación a los demás problemas que estamos enunciando.

Pero amerita, permite y exige una atención puntual y urgente: **es prioritario mejorar la capacidad de gestión de las administraciones públicas.**

### **Atraso considerable en las tecnologías de gestión, información y comunicación**

Quizás se podría haber organizado este último punto junto con el anterior, son especialmente familia.

Pero tiene razón de ser en sí mismo, dado que seguramente coincidamos en destacarlo como uno de los aspectos centrales que hace a las bajas capacidades de gestión en las administraciones públicas.

Existen iniciativas específicas en diferentes ámbitos relacionados con la promoción de capacidades de gobierno. Iniciativas de formación y capacitación, propuestas y manuales sobre la temática. Postulados como las cartas iberoamericanas de gobierno abierto, de gobierno electrónico firmadas por ministros de todos los países de la región, impulsadas por el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) demuestran que el tema es prioritario en la agenda pública, y desde hace por lo menos 20 años.

A pesar de esto, sigue siendo un campo que presenta escasos avances. Los niveles de conectividad, la falta de recursos para dispositivos y sistemas son un obstáculo importante.

El tratamiento de este punto provoca mayores movilizaciones e iniciativas, en mayor medida que otros aspectos de las capacidades de gobierno, dado su impacto social y transformación vertiginosa en las últimas décadas, modificando las relaciones humanas, laborales, culturales, y por lo tanto también la relación con las organizaciones públicas.

De ninguna manera le otorgamos una entidad que compita con la importancia de la disputa del proyecto político y acordamos con que “las tecnologías no son en sí mismas convocantes como proyecto” (Bernazza, 2014), pero consideramos que esta es una de las problemáticas más destacadas en relación a las capacidades de gobierno.

La cultura en la administración pública respecto del peso del papel, los sellos, los escritorios, los expedientes, la superposición y entrecruzamientos de trámites de aprobaciones. La falta de registro digital y consolidación de las bases de datos, la carencia de información digital almacenada y compartida entre áreas y organismos, entre otras cuestiones vinculadas al uso de nuevas tecno-

logías, son aspectos de extrema relevancia en relación a la falta de rapidez, precisión, facilidad e integralidad de la gestión en las administraciones públicas.

En este aspecto el Estado se encuentra a años luz de la media en las organizaciones privadas.

La gestión de la factura de un servicio como internet se encuentra habitualmente a un mensaje de WhatsApp con un solo dato (número de identificación de cliente), y en otro paso sencillo como una transferencia, se cancela el pago.

En cambio, conseguir la boleta de impuestos provinciales lleva, en el mejor de los casos, el ingreso a una WEB y el registro con el uso de al menos 5 datos. Generalmente algún pedido más de registro o consolidación de información. Pagarlo, habitualmente, ingresar a otra plataforma, o homebanking, y en algunos casos, acudir a un centro de pago.

Si el impuesto es municipal, se complica aún más el procedimiento.

Y estamos hablando de las áreas más cercanas a lo mejor que podemos encontrar en uso de nuevas tecnologías. Si buscamos los ejemplos en áreas sociales, educativas y de salud, las experiencias en tramitación son más desgastantes.

Por lo tanto, el atraso en el uso de nuevas tecnologías en la gestión pública, es un problema de extrema urgencia, ya que asumirlo y avanzar en su resolución implicaría una mejora considerable tanto en la experiencia de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos como en las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en él y principalmente en la vida cotidiana de las diferentes comunidades.

## Reflexiones finales

Claramente, ninguno de estos temas es “nuevo”, existen sobre ellos variados y excelentes desarrollos. En este artículo hemos pretendido solamente enunciarlos para resaltar su importancia en el contexto actual y de manera relacional, con la importancia que entendemos tiene su visualización en conjunto, de manera integral, en una agenda que no trate por separado los ámbitos de la política y la gestión pública.

Por supuesto son temas estrechamente relacionados, de hecho, algunos son presentados separadamente para facilitar su descripción o resaltar su importancia, pero podrían agruparse. Cualquier plan de mejora que pretenda tomar estos puntos, debería plantearse de manera articulada.

Hemos intentado concentrar las principales problemáticas del proyecto político, las decisiones públicas y las capacidades de gobierno, pensadas como aspectos relacionados del accionar del Estado. Desde una concepción que resalta la importancia de comprender a las políticas públicas como un campo de disputa, razones, pasiones, valores, subjetividades, obstáculos e intereses.

**El principal punto radica en el proyecto político.** El sentido político, la sociedad que planteamos y pretendemos construir.

Estas han sido reflexiones surgidas de la lectura de las experiencias relatadas en los capítulos anteriores, de aprendizajes, que pueden tener sentido y quizás ser de utilidad para “ordenar”, “repensar”, colaborar en desafíos de gobierno. Pero la cuestión principal a debatir hacia donde vamos y cuánto tiempo más se soportarán las consecuencias de la desigualdad.

Sabemos, tenemos experiencia que así lo acredita, de la misma forma que la riqueza no derrama nunca por sí sola, **los valores de un proyecto político no permean natural ni lineal, ni mecánicamente en las capacidades institucionales, es necesario dedicarse particular y directamente en ellas.**

Estos problemas / desafíos que hemos presentado se encuentran en relación con tantas otras situaciones de diferentes rangos de gravedad.

Hacia dentro de las instituciones, políticas de empleo público estancadas, condiciones de ambiente laboral mejorables, trato desigual entre géneros, precariedad en la asignación y usos del presupuesto entre otros.

Hacia afuera, poniendo el foco en la transformación social, existen comunidades enteras desprovistas de políticas públicas, sobreviviendo, existen niños y niñas malnutridos, escuelas frías, centros de formación sin recursos, segmentos etarios casi ausentes en las políticas. Las adolescencias, los adultos mayores.

Queda mucho por hacer. Y sólo el Estado puede hacerlo. Para esto es necesario en primer lugar fortalecer los incentivos para la participación en la construcción de un proyecto político. Convocar, sentirse convocados y convocadas en lo colectivo. Esto solo ocurrirá si ponemos en marcha criterios que fortalezcan y multipliquen liderazgos forjados en valores y capacidades. En ejemplos de vida que inspiren y despierten las voluntades de organización.

Proyecto político, decisiones públicas y capacidades de gobierno fortalecidas en el marco de un proyecto político cuyo valor sostenido sea el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de esta comunidad argentina de 46 millones de persona que habitamos un territorio diverso y amplio, que espera y necesita con urgencia vivir mejor.

## Bibliografía

- Amaya Paula, (2023) compiladora “Gestión local y desarrollo” Autoras(es) Vilas Carlos, Subirats Humet, Joan, Blanco Fillola, Ismael, Series Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Florencio Varela Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2023 300 p. : digital ISBN: 978-987-3679-79-7 <https://www.unaj.edu.ar/libro-gestion-local-y-desarrollo/>
- Amaya P, Brankevich P. (2023) “Mejores decisiones públicas y consolidación de la evaluación: Experiencia de reposicionamiento del SIEMPRO, Argentina 2020/2022” Memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2023. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-20177-7-4
- Amaya Paula (2020) compiladora “Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación “/ Autoras(es): Cao, Horacio | Rey, Maximiliano | Laguado Duca, Arturo | Sotelo, Aníbal Jorge | Aquilino, Natalia. Series Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2020. 140 p. digital ISBN 978-987-3679-46-9
- Amaya, Paula (2018) “Capacidades institucionales y evaluación de políticas: bases para construir al Estado” XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario
- Amaya, Paula (2016) “Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado”. Tesis doctoral Universidad Autónoma de Barcelona.
- Amaya Paula (2010) “El Estado y las políticas públicas en América Latina, las mujeres y la transformación social” Compiladora y autora del libro. Otros

autores: Juan Manuel Abal Medina, Ernesto Villanueva, Joan Subirats, Carlos Vilas, entre otros. ISBN 978-987-595-127-3

Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (2012) compiladores “Manual de la NUEVA administración pública argentina Ariel, Buenos Aires, 2012, 285 págs.

Bernazza, Claudia (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina” 107 Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130

Cao, Horacio (2011) “Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular” en Realidad económica número 260 IADE. Buenos Aires, Argentina.

Ciappina, Carlos (2019) “América Latina en disputa: gobierno de los pueblos o neoliberalismo”. Editorial Prueba de Galera. La Plata, Argentina

CLAD (2007) “Carta Iberoamericana de gobierno electrónico”.

Jaime F., Amaya P.y otros (2013), “Introducción al análisis de políticas públicas” (2013) Libro en co-autoría. Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche. ISBN 978-987 29188-3-5

Jacint, Jordana (2008) “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Jefatura de Gabinete de ministros, Presidencia de la Nación

March y Olsen (1999) “El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política” Fondo de Cultura Económica ISBN 9789681651329

Matus, Carlos (1993) “Adiós, Señor presidente”. Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA

- O'donnell, Guillermo (1993) *Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas.*
- Olson, Mancur (1992) *La Lógica de la Acción Colectiva*, Limusa, Grupo Noriega Editores, México.
- Parsons, Wayne (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO – Miño y Dávila.
- Repetto, Fabian (2004) “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina” Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corin y Varonne, Frederic (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Book Print Digital.
- Subirats, Joan (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- Vilas, Carlos (2013) “El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones” Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina



## ACERCA DE LAS Y LOS AUTORES

### **Fernanda García Monticelli**

Ex Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020-2023). Contadora pública y abogada. Coordinadora del Registro Nacional de Barrios Populares (Re-NaBaP). Fundadora del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Militante social.

### **Cecilia Larivera**

Arquitecta FADU | UBA (Universidad de Buenos Aires).

Subsecretaria de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas de la Nación (2020-2023).

### **Julia Houllé**

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como Directora de Planificación y Seguimiento de Gestión del Ministerio de Cultura de la Nación en el período 2019-2023.

### **Tristán Bauer**

Cineasta y profesor de la Universidad Nacional de San Martín. Fue director del Sistema Nacional durante de Medios y Contenidos Públicos, creó Canal Encuentro y, entre 2019-2023, se desempeñó como Ministro de Cultura de la Nación.

**Andrea Garcia**

Andrea Garcia, licenciada en psicología por la Universidad Nacional de San Luis. Secretaria de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias del Ministerio de Educación de la Nación entre 2021 y 2023. Directora del Banco de la Provincia de Buenos Aires. 2016-2018. Intendente municipal del distrito de Florentino Ameghino. Bs. As. 1999- 2011 (tres mandatos). Diputada de la Nación Argentina

**Jaime Perczyk**

Jaime Perczyk, Licenciado en Educación Física y Especialista en ciencias sociales y humanidades, secretario de Políticas Universitarias en el Ministerio de Educación de la Nación desde 2019 hasta 2021. Entre 2018 y 2019 fue vicepresidente y luego presidente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Ministro de Educación de la Nación entre 2021 y 2023.

**Paula Amaya**

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Gobierno y Desarrollo (UNSAM). Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Docente, investigadora y Directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Docente de posgrado en temas de gobierno, políticas públicas, planificación, gestión y evaluación en distintas universidades.

Libro 1

Gobernar para el ejercicio de derechos

**El Estado, la política y los diseños institucionales**

Libro 2

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**

Libro 3

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Estado y política en la provincia de Buenos Aires: decisiones prioritarias**

Libro 4

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Políticas públicas sectoriales. Educación, salud, género y tecnología**

Libro 5

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Gestión local y desarrollo.**

Libro 6

Gobernar para el ejercicio de derechos

**Políticas públicas con sentido transformador: experiencias y resultados recientes en Argentina**





La región latinoamericana en general, y Argentina en particular presentan grandes desafíos en materia de gobierno.

Los valores relacionados con el buen vivir, la distribución de las riquezas, la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de derechos y el cuidado del ambiente implican necesariamente fortalecer capacidades de gobierno.

El desarrollo de políticas públicas integrales, en articulación entre sectores, desde perspectivas interdisciplinarias y por sobre todo participativas cobra relevancia en las agendas de transformación social.

Para ello, los ámbitos de construcción de conocimiento como las universidades públicas, las organizaciones sociales y la diversidad de personas y grupos que conforman los gobiernos, deben trabajar mancomunadamente.

El Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social (PIGOPP) de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) propone a través de la serie Gobernar reflexiones y estrategias para impulsar decisiones públicas que efectivamente logren mejorar las condiciones de vida de nuestra población.

Llevamos compilados 6 libros, con más de 50 artículos donde autores y autoras de destacadas trayectorias aportan al debate y aprendizaje.

Esta obra en particular, presenta buenas prácticas de gobierno. Las mismas fueron implementadas en el período 2019 / 2023 en el nivel nacional. El objetivo es socializar estrategias en la formulación, implementación y evaluación que han resultado efectivas, para aprender de manera colaborativa e incidir positivamente en diseños futuros de programas similares.

