

## **Pensar al Estado desde la práctica: un ejercicio del proceso de una política pública**

### **Autores:**

Arnal, María Paulina (UNLP), Crevatin, Santiago (UNLP), Lupiano, Alessandro (UNLP), Mengascini, Augusto (UNLP), Van der Walt, Jeremías (UNLP)

### **E-mail de contactos:**

[crevatinsanti@gmail.com](mailto:crevatinsanti@gmail.com); [aleush17@gmail.com](mailto:aleush17@gmail.com), [arnalpaulina@gmail.com](mailto:arnalpaulina@gmail.com), [augusto199707@gmail.com](mailto:augusto199707@gmail.com), [jeremiasvdw@gmail.com](mailto:jeremiasvdw@gmail.com).

### **Resumen**

Este trabajo pretende mostrar una puesta en escena de la práctica sociológica en la elaboración y desarrollo de políticas públicas. Como objeto de análisis, utilizamos de base el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra impulsado y elaborado por la Unión de Trabajadores de la Tierra, el cual tiene por objeto que familias productoras puedan acceder a tierra para vivienda y producción. Buscaremos, mediante este ejercicio, mostrar una de las formas posibles de llevar a cabo la actividad sociológica al interior del diseño y la aplicación de una política pública.

### **Palabras clave:**

Políticas Públicas - Implementación - Práctica sociológica - Agricultura familiar - Acceso a la tierra.

### **Introducción**

En la presente ponencia se propone realizar un ejercicio de práctica sociológica en el cual nos proyectamos como potenciales funcionarios públicos encargados de diseñar, planificar y evaluar una política pública (PP). Tomamos como punto de partida el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra impulsado por la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), que tiene como principal objetivo crear un fondo fiduciario con tierras fiscales que se encuentren ociosas para ser repartidas a productores enmarcados en la agricultura familiar y, de esta forma, garantizar la propiedad de la tierra para vivienda y producción.

Este proyecto se enmarca en un contexto donde la pobreza, el aumento del déficit habitacional y la emergencia alimentaria, ambiental y sanitaria convierte la problemática de la tierra en una cuestión que urge de ser afrontada elaborando los instrumentos pertinentes para su resolución. Aquí convergen dos dinámicas en la problemática a la que estamos refiriendo: una coyuntural, vinculada a la situación de emergencia y riesgo en la que se encuentra la población argentina actualmente, y específicamente para el caso de nuestro interés, los productores de la agricultura familiar empobrecidos por la caída del poder adquisitivo en los últimos años, el aumento del precio de alquiler de la tierra, y las precarias condiciones en las cuales desarrollan su actividad. Por otra parte, la dinámica estructural, vinculada al modelo de producción concentrada, extractivista y altamente contaminante de nuestro país, que como consecuencia tiende a generar: concentración de la riqueza y la propiedad en manos de unos pocos; exclusión y migraciones del campo a los grandes centros urbanos; aumento de la especulación inmobiliaria, entre otras cuestiones de gran importancia. Ante este escenario, situamos la posibilidad de una política pública que permita atender a estas problemáticas, garantizando el acceso a un hábitat digno a las familias productoras.

La matriz productiva Argentina basada en la primarización de la economía, se caracteriza en la exportación de commodities y bienes primarios, que han afianzado durante las últimas décadas una tendencia hacia la concentración de tierras y la adopción de nuevos paquetes tecnológicos para la explotación y extracción de recursos naturales. Esto derivó en una desposesión de tierras para el cultivo, afectando a las pequeñas familias productoras en diferentes zonas del país, como así también, alentando la adopción de métodos productivos con alto impacto socioambiental. Además, la acción del mercado inmobiliario especulativo tuvo como consecuencia la migración interna hacia las grandes urbes. De esta manera, asistimos a una gran concentración de la población en los cordones que conforman las grandes metrópolis, donde el hacinamiento y las condiciones paupérrimas habitacionales se reproducen de manera estructural.

Este proceso se refleja en los datos registrados en el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra. Allí, se hace referencia a la idea de desarraigo rural, como consecuencia de una progresiva desaparición de explotaciones rurales. En la misma línea, se menciona una pérdida de las fincas de menor tamaño y un acaparamiento en grandes explotaciones. El proyecto cita los siguientes datos en relación a dicha problemática:

"Según los Censos Agropecuarios de los años 1988 y 2002, en solo ese período desapareció el 21 % del total de las explotaciones agropecuarias a nivel nacional (87.000 EA). En una proporción algo superior (25,3%), el censo nacional muestra que en el último período (2002-

2018) la tendencia siguió en aumento llegando a superar las 100.000 explotaciones que desaparecieron (...)"<sup>1</sup>

Es importante mencionar que actualmente existe una Mesa de articulación entre organizaciones tales como la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Tierra (UTT), la Federación de Cooperativas Federadas (FECOFE) y el Movimiento Nacional Campesino Indígena Somos Tierra (MNCI-ST). El 9 de septiembre de 2022 desde la Mesa Agroalimentaria Argentina, se presentaron cinco proyectos de ley: Ley de acceso a la tierra, Ley de arrendamientos rurales, Ley de protección y fortalecimiento de los territorios campesinos y la agricultura familiar, Ley de segmentación de las políticas impositivas agrarias, Ley de financiamiento y fomento del cooperativismo y la transición agroecológica.<sup>2</sup> Sin bien todos estos proyectos buscan generar herramientas para discutir las políticas agroalimentarias y habitacionales, nos concentramos, para los fines de este trabajo, en el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra impulsado por la UTT.

En la medida en que concebimos este proyecto de ley como un potencial programa factible de ser diseñado con éxito, lo analizamos desde una perspectiva que incorpore la mirada sociológica a las políticas públicas. En un primer momento, nos propusimos estudiar los fundamentos del proyecto de ley; la forma en que ingresa a la agenda del gobierno y el estado actual de las problemáticas que esta política se propone enmendar. En un segundo momento, retomamos el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra para ir más allá del diseño de la política pública y avanzar en la planificación de actividades relativas a la función de formular y adoptar políticas, la función de implementar, y la de evaluar. En este sentido, compartimos con Huwlier (2022) la idea de que la evaluación existe transversalmente a todas las actividades, exista o no la tarea de evaluar formalmente una política, cada vez que existe un nuevo ensayo es porque posteriormente se identificó un error, por tanto es una evaluación. Aquí, nuestra preocupación radicó, por un lado, en señalar potenciales problemas u omisiones del proyecto de ley que puedan obturar su concreción en un Programa, y así, proponer alternativas más eficaces. Por otro lado, aspiramos a contribuir a las distintas esferas sociales con herramientas útiles y viables que tengan en cuenta los recursos materiales e inmateriales del Estado en pos de afrontar diversas problemáticas estructurales que hoy forman parte del debate público, tales como: la vivienda y el hábitat, la alimentación consciente y sustentable, la concentración de tierras en pocas manos, el alto precio de la producción y los alimentos, la pobreza y desigualdad, entre otros.

<sup>1</sup> Acerca de las acciones y recursos que se desplegaron  
<https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/2021/01/09/lo-que-el-2020-nos-dejo/>  
<sup>2</sup> <https://latinta.com.ar/2022/09/agroalimentaria-proyectos-ley/>

Asimismo, nos proponemos pensar a las políticas públicas no como medidas efectistas “de una sola vez”, sino como procesos. Para la construcción del proceso de la política pública en relación a cada una de las funciones (la de construir la agenda, la de formular y adoptar una política y la de implementarla) tomamos en cuenta los límites de la racionalidad que se desenvuelve a través del mecanismo de ensayo y error. (Huwiler, L. 2022). Por estas razones, incorporaremos al cuerpo del trabajo herramientas que son de gran utilidad a la hora de diseñar la implementación de la política para que esta tenga el mayor grado de viabilidad posible. Algunas de estas herramientas son: plan del proyecto, una base de indicadores y un mapa de actores. Finalmente destacamos que el trabajo realizado es un diálogo abierto para continuar pensando las *buenas prácticas* de Estado.

## Antecedentes

Si bien el Proyecto de Ley de Acceso a la Tierra fue presentado en el Congreso por primera vez en 2016, en la historia de nuestro país las políticas estatales en materia de tierra dirigidas a las familias campesinas no son nuevas, aunque sí escasas. Uno de los primeros ejemplos que podemos mencionar como antecedente es la promulgación de la Ley Nacional de Colonización (12.636) del año 1940, en la que se creaba el Consejo Agrario Nacional. La misma tuvo como fin la racionalización de la producción agropecuaria vía subdivisión de tierras, impulsar la propiedad para estabilizar a las poblaciones rurales y elevar el bienestar de las familias campesinas (León-Rossi, 2002).

También se puede contar como iniciativa relacionada, en este caso en la Provincia de Buenos Aires, la impulsada por el Dr. Oscar Bidegain luego de asumir la gobernación de la Provincia de Buenos Aires en 1973. Junto a su Ministro de Asuntos Agrarios, el Ing. Gallo Mendoza, se propuso la creación del plan de Unidades Básicas de Producción y Solidaridad Social, que consistió en la puesta en producción de predios pertenecientes a la Provincia y su concesión para la explotación conjunta a familias sin tierras o minifundistas (Tocho, 2015:10). Simultáneamente, a nivel nacional, se discutía la sanción de la Ley Agraria que facultaba la expropiación de tierras ociosas (Lázzaro, 2013: 157), ambas iniciativas abortadas con el Golpe de Estado del año 1976.

Otro antecedente importante es la aprobación de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina en el año 2015 cuyos lineamientos y objetivos generales son similares al

proyecto de ley con la que trabajaremos, pero consta de menor consistencia en su capacidad de ser ejecutada dando lugar a programas y proyectos concretos y viables. También podemos señalar las experiencias agroecológicas en Mar del Plata, Rosario y Moreno llevadas a cabo en Áreas Urbanas y Periurbanas, en las mismas existe una articulación entre los gobiernos municipales, el INTA y colectivos sociales tanto para la generación de suelo destinada a la producción agroecológica como para proveer a diversas instituciones (INTA, 2012). En el mismo sentido, la propia UTT cuenta con la experiencia de conformación de seis Colonias Agroecológicas de Abastecimiento Urbano distribuidas en tres provincias en articulación con distintos municipios y provincias a fin de llevar adelante proyectos de producción cooperativa de alimentos agroecológicos, que puedan ser vendidos a precios justos sin necesidad de intermediarios ni traslados a centros urbanos lejanos que aumenten innecesariamente los precios (UTT, 2020). Creemos que este último caso representa un claro ejemplo de que, mediante la organización de las familias campesinas y la efectiva articulación con las instancias estatales pertinentes, es posible construir herramientas en pos de garantizar el acceso digno a la tierra para producir y vivir dignamente.

## **Problematización**

Para entender cómo estas demandas pasan a ser problematizadas e incorporadas en la agenda política, retomamos a Oszlak y O'Donnell (1995) quienes plantean que la sociedad no posee capacidad y recursos suficientes para orientar omnímodamente las necesidades y demandas de sus integrantes. Esto lleva a que sean problematizadas por grupos, individuos y organizaciones, que creen que frente a una situación debe hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

Estos asuntos problematizados, como es el caso del acceso a la tierra y los usos del suelo, atraviesan un proceso. Entendemos que un problema se puede resignificar y tener presencia nuevamente en la agenda de gobierno. A lo largo del proceso que se extiende desde su problematización social hasta su posible búsqueda de resolución, diferentes actores se verán afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo, tomando posición frente a la misma. Es de esta forma que el mapa de actores y el universo de problemas sociales se reconfigura en base a los comportamientos que estos asumen. Además, la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión no tienen para todos los actores sociales la misma aquiescencia ni recepción.

Para comprender cómo se implementa una ley o programa, e incluso, las incoherencias que podrían operar en una determinada política y responder a cuántos y cuáles niveles de gobierno debe intervenir en ella, resulta preciso tomar la clasificación de tipo de política que propone Huwiler (2022) según el sector del aparato del Estado o del nivel de gobierno que formule la política. En el primer caso, pueden dividirse en políticas del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. En el segundo caso, según si son internacionales, nacionales, regionales, provinciales o departamentales, distritales o municipales. Otra de las diferenciaciones refiere a su continuidad en el tiempo. La autora plantea que la estabilidad de una política si bien no puede predecirse, podemos distinguir entre las políticas más ambiciosas que cuentan con un acuerdo sostenido a más largo plazo, en un extremo y aquellas que son más coyunturales y de alcance acotado. En el caso del programa con el que estamos trabajando, podemos observar que se trata de una política que proviene de un proyecto de Ley, donde se pretende que el Poder Legislativo avance, para convertirse luego en un programa donde todos los poderes se articulen para su correcta ejecución y se espera que sea una política a largo plazo.

En el caso del Proyecto de Ley (2016) que tomamos como punto de partida, las principales problemáticas que podemos distinguir son: el déficit habitacional y acceso a la tierra, la soberanía alimentaria, como así también la cuestión ambiental. Iniciando por la cuestión del déficit habitacional y de tierras, la UTT distingue que hay una falta de posibilidades para que las familias productoras tengan una propiedad sobre la que puedan trabajar, y a la vez, en la que puedan habitar. Esto lleva a que las familias, se vean obligadas a trasladarse hacia las grandes urbes y a afrontar condiciones muy precarias y de hacinamiento. Se trata de una demanda que se vincula, además de la poca disponibilidad de vivienda y trabajo, con otra problemática que es el incremento constante de los precios de alimentos.

El origen de estas demandas nace a partir de la denuncia por parte de los movimientos y organizaciones sociales. En particular fue la UTT, organización nacional integrada por familias de pequeños productores y campesinas, la que impulsó el Proyecto de Ley de Acceso a la Tierra. Durante el contexto de pandemia, esta organización junto con otras de la economía popular, se organizaron bajo la consigna de “Por la Ley de Acceso a la Tierra y por Políticas Públicas”, lo que llevó a presentar el Proyecto de Ley por segunda vez en 2020, en un escenario de profundización de la crisis social, económica y sanitaria. Esto abrió la puerta para rediscutir aquellas problemáticas que venían siendo cuestionadas desde dichas organizaciones que, en esta coyuntura, comenzaron a cobrar un papel mayor en distintos sectores de la sociedad. De esta forma, se buscaron alternativas al asistencialismo estatal para

paliar la emergencia alimentaria, el cual enviaba a los comedores dotaciones de alimentos escasos y poco nutritivos<sup>3</sup>. Esto sería llevado a cabo mediante propuestas que incluían crear una Red de Comedores por una alimentación soberana, como así también crear Recetarios para Comedores populares.

Cabe destacar, como mencionamos anteriormente, que desde el Estado existen antecedentes de políticas públicas que buscaron dar respuesta a estas problemáticas. Sin embargo, a diferencia de los proyectos anteriores, fue la organización de la UTT la que promovió el proyecto poniéndolo en agenda o reactivándolo. Es decir, fue una organización de base la que realizó el proyecto y no funcionarios públicos. Si bien en la actualidad el proyecto no cuenta con la misma vigencia que la que tuvo durante los periodos en los que fue presentado, sí marcó precedentes que nos hace considerarlo como una política instalada en la agenda política y necesaria de ser abordada en los próximos ciclos políticos.

Concretamente, en el proyecto de Ley de Acceso a la Tierra se propone la creación del Fondo Fiduciario Público para la Agricultura Familiar (CREPAF). Este fondo sería administrado por el Banco Nación con el objetivo de centralizar tierras fiscales e inmuebles rurales ociosos y otros recursos que cedan tanto las provincias como los municipios para luego otorgar créditos a productores enmarcados en la agricultura familiar y, de esta forma, contribuir a garantizar la propiedad de la tierra para vivienda y producción. El órgano encargado de autorizar, regular y controlar las actividades del Banco Nación en tanto administrador del fondo es el Comité Ejecutivo, el cual se pretende que esté conformado por un representante de cada una de los siguientes ministerios: Interior; Economía; Desarrollo Territorial y Hábitat; Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca; y otros organismos tales como ANSES, INTA, y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

## **En la cocina del Estado: lineamientos para la construcción de una política pública**

Este apartado tiene el objetivo de poner en práctica los instrumentos metodológicos aprendidos a lo largo de nuestra formación mediante la creación y el diseño de un proyecto de ley que tiene un potencial importante a considerar. Para ello buscaremos mostrar los criterios que pueden utilizarse para llevar adelante el programa de forma tal que resulte útil para quien la requiera. Es preciso advertir que en todo momento buscaremos distanciarnos del “enfoque

<sup>3</sup> Proyecto de ley de Creación del Fondo Fiduciario público para la Agricultura Familiar (2020, p.8)

secuencial” propuesto por Laswell (1956). Por el contrario entendemos que en la realidad, las actividades desarrolladas del proceso de las políticas públicas pueden superponerse, anularse, demorarse o repetirse.

En primer lugar, al tomar el proyecto de ley presentado por la UTT buscamos ensayar, practicar y ejemplificar cómo se lleva adelante una política pública. Para ello retomamos la noción de Tamayo Sáez (1997) quien plantea que una política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva un gobierno para solucionar problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios. Al mismo tiempo, la política pública es un proceso social y político que configura un campo de disputa, y lejos está de ser el “resultado” de un proceso lineal, coherente y deliberado de diseño e implementación. Si bien para el ejercicio de esta ponencia tomamos la problemática tratada por el Proyecto de Ley como una situación de principal interés político compartido, entendemos que la idea de consenso frente a las prioridades no sucede de manera lineal en todos los casos.

En este sentido, realizar un mapa de actores nos permite dar cuenta que, en la elaboración de una política pública, intervienen en todo su ciclo actores de diferente órbita, tales como, sectores empresariales, estatales, movimientos sociales, religiosos, entre otros, en pos de garantizar sus intereses estratégicos, y alianzas, siendo el conflicto una dimensión ineludible del análisis. Entendemos por actor, siguiendo a Subirats (2008), a todo individuo o grupo social que por el sólo hecho de existir, pertenece a un campo social considerado como pertinente. En otros términos, dentro de aquello que se disputa como problema colectivo y que lleva a la formulación de una política pública, un actor potencial puede ser distinguido en toda una variedad de individuos o grupos que son afectados, incluso de forma no directa.

En cuanto al perfil de los actores, Crozier y Friedberg (1977) nos muestran que no siempre existe una definición clara, coherente y explícita de los objetivos que impulsan los actores; además, los mismos pueden variar en el tiempo. En esta misma línea, se entiende que el comportamiento de los actores puede tener un sentido a veces claro, pero en ocasiones más errático. Además, le asignan un “instinto estratégico” a su comportamiento, con el cual despliegan acciones ofensivas o defensivas.

Ahora bien, a la hora de pensar en una clasificación de tipos de actores, Subirats (2008) plantea que éstos pueden ser divididos en dos grandes grupos según su espacio de origen: actores públicos, que remite a los actores político administrativos, y actores privados, quienes pertenecen a las esferas socioeconómica y sociocultural. A modo de ser más específico al referirse a actores privados, el autor señala una distinción entre tres tipos dentro de éstos. En

primer lugar, los grupos-objetivo, actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa directa o no del problema. En segundo lugar, los beneficiarios finales de una política pública, quienes sufren los efectos negativos del problema, cuya situación pretende mejorarse. En último lugar, los grupos terceros, actores afectados indirectamente, de forma positiva o negativa, por la política.

En síntesis, siguiendo el esquema propuesto por Subirats, entendemos que una política pública se erige sobre la base de un triángulo de actores, conformado por las autoridades político administrativas, por los grupos-objetivo y por los beneficiarios finales. Partiendo de intereses y objetivos que se relacionan con el problema público, los actores sociales nuclea personas, grupos u organizaciones, quienes toman posición en la situación que se busca intervenir. Por un lado, dichos actores ponen en juego toda una serie de recursos a la hora de discutir la formulación de la PP. El manejo de distintos recursos, de carácter material, simbólico o relacional les permite influir en mayor o menor grado en la situación y ampliar o disminuir el margen de decisión. Esto transcurre en el marco de ciertas reglas institucionales, tanto generales como específicas –aquellas aplicables a toda política pública y aquellas correspondientes a una política particular, respectivamente–. Mediante este proceso es que se llega a elaborar el contenido de la política en cuestión, lo que incluye la definición del problema público, el programa político-administrativo, los planes de acción, entre otros aspectos.

En lo que al proyecto de ley de UTT refiere, algunos de los actores que pudimos identificar son: Ministerio de Economía (Subsecretaría de mercados agropecuarios, Subsecretaría de Fortalecimiento Productivo y Sustentable, Subsecretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena). Otros ministerios que compondrán la Comisión Ejecutiva: Ministerio del Interior; y Desarrollo Territorial y Hábitat, Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), ANSES, Banco Nación, pequeñas y medianas empresas, INTA, SENASA, UCAR, Gobiernos Provinciales y Municipales, Funbapa, organizaciones rurales, Cadenas AgroAlimentarias (CAA) etc.

A modo de ilustración, en cuanto a los actores sociales que intervienen, pensamos el caso de Misiones, ya que cuenta con el mayor número de inscriptos en el ReNAF. Los actores provinciales a nivel estatal podrían ser: el Ministerio del Agro y Producción, Ministerio de Trabajo y Empleo; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Ecología y las Direcciones de Biodiversidad, de Recursos Vitales, Dirección de Impacto Ambiental, Dirección de Educación Ambiental, Subsecretaría de Coordinación y Promoción de la Economía Social, entre otros.

Ahora bien, para la creación y gestión de las políticas públicas es preciso conocer sus características y tenerlas presentes a la hora de diseñar un proceso de planificación, monitoreo, evaluación y coordinación. Bonicatto, M (2017) nos propone un método de planificación pensando este concepto, no como una etapa, sino como parte de toda la gestión estratégica y que forma parte de todos los momentos de la política pública. Mediante la categoría de la Gestión Estratégica Planificada (GEP) la autora sintetiza operaciones que, en la práctica, se realizan en forma separada y autónoma; o en el peor de los casos, no se realizan. Desde esta perspectiva, y a la hora de planificar, vale la pena preguntarse cómo generar una buena práctica estatal que tenga capacidad de conducción estratégica y que permita ampliar el campo de gobernabilidad.

Para ello, es importante distinguir la política pública, del programa y el proyecto. Como mencionamos previamente, la política pública es un proceso social y político, que se desarrolla a lo largo del tiempo y configura un campo de disputa. Al hablar de política pública, nos referimos al conjunto de decisiones, objetivos y acciones que despliega un gobierno para solucionar problemáticas sociales, e involucra una multiplicidad de actores y niveles de gobierno. A su vez, éstas se encauzan en programas y proyectos. Por una parte, el programa es una construcción técnica que expresa cabalmente la complejidad del problema, sin por ello negar el componente político de la cuestión. Así, los programas tienen la función de definir el marco institucional, estableciendo prioridades para la intervención, conformando un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Estos últimos, por otra parte, constituyen la unidad mínima de asignación de recursos para lograr objetivos específicos, con una población objetivo definida en función de la problemática que se busca, en alguna medida, resolver. Por ello, los proyectos tienen un lapsus temporal predefinido, con una localización espacial específica y tiempos de inicio y finalización.

Una vez comprendidas estas diferencias, reiteramos la importancia de entender tanto la planificación y la evaluación como elementos transversales y presentes en todo momento y ya no como etapas que cumplen un periodo de inicio y finalización.

La autora plantea que “la intervención es entendida como el resultado de un proceso histórico de pujas, intereses y posicionamientos ideológicos diferentes que han desarrollado los integrantes del colectivo profesional” (Bonicatto, 2017:22). Por eso, cuando se refiere a gestión planificada lo que plantea es entender los elementos de construcción y producción de la política, de manera continua y sostenida en el tiempo. Otra dimensión que tomamos en cuenta es el proceso de implementación, es decir, desde dónde nos situamos para desarrollar

nuestra labor. En este sentido buscamos estar vinculados a la resolución del problema y generar un intercambio directo con los destinatarios de la política o los damnificados por la situación a resolver. En relación al análisis situacional y formulación de estrategias que tiene por objetivo lograr una caracterización de la situación sobre la cual decidimos intervenir, compartimos con la autora la importancia de comprender al proceso de planificación como aquella articulación dinámica de distintos momentos que se repiten constantemente, en cualquier orden, con distinto contenido, en distintas fechas y en contextos situacionales.

Un problema que plantea la autora es que, en las organizaciones al considerar a la planificación como una etapa o un acontecimiento particular y no como una dimensión constitutiva del proceso de gestión, los equipos no logran garantizar en forma permanente el cálculo que vincula el conocimiento con la acción. De esta forma, las organizaciones se encuentran pobladas de sujetos que hacen, pero en innumerables ocasiones realizan acciones sin direccionalidad, sin vinculación directa con los problemas que ameritan una intervención, sin un análisis sistemático de la posibilidad de llevarlas adelante o sostenerlas en condiciones de viabilidad y/o sin sistemas de gestión y planificación que sostengan lo diseñado que requiera ser implementado. Una forma de organizar la estrategia del proyecto o plan, es presentar cuáles van a ser las apuestas más significativas, de manera tal que su sola enunciación permita comprender por dónde pasa la opción para acercarse a la situación objetivo (Bonicatto, 2017: 43).

## **Puesta en práctica**

En este apartado nos enfocaremos en el diseño de la implementación, gestión y monitoreo como un ejercicio en donde ponemos en práctica el estudio de caso elegido. Para ello tomamos la Guía de Planificación y Seguimiento de Gestión de Políticas Públicas, elaborada en 2020, la cual nos permitió ensayar nuestro programa. En este sentido, en el momento de análisis situacional partimos desde la problemática sobre el acceso a la tierra y realizamos un estudio de las condiciones actuales, su evolución en el tiempo y en el marco real existente, los organismos intervinientes, las medidas tomadas hasta el momento y sus resultados. Considerando estos puntos es que analizamos la capacidad institucional desde la cual daremos una respuesta.

Posteriormente diseñamos estratégicamente cuáles son las vías que pueden modificar la situación. En este punto construimos un programa comenzando con los componentes principales que podían servirnos de base. En primer lugar, buscamos un nombre que nos permitiera dar cuenta en pocas palabras lo que se pretendía hacer: Programa de Acceso a la

Tierra Destinada a la Agricultura Familiar. Luego consignamos el área de dependencia a cargo del programa y los responsables, en este caso al ser un programa de alcance nacional, la dependencia a cargo es el Ministerio de Economía, específicamente la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y sus funcionarios responsables. En tercer lugar está la fundamentación que constituye la necesidad de llevar adelante dicho programa y qué puede aportar el mismo en relación a la resolución del problema que lo ha generado. De esta manera resulta importante, para justificar el por qué y el para qué, contar con un diagnóstico lo más abarcativo y completo posible. Luego, respecto al objetivo general que refiere al foco de la intervención de la PP diseñada, buscamos promover el acceso a la tierra a familias productoras para la agricultura y vivienda de las mismas, a través de un fondo fiduciario.

Respecto de los objetivos específicos que indican los pasos que se han de realizar para alcanzar el objetivo general, consideramos a modo de ensayo los siguientes: Crear el Comité Ejecutivo y el Fondo Fiduciario; establecer acuerdos y acciones específicas con organismos Estatales y actores de la sociedad civil, realizar diagnósticos que identifiquen las condiciones actuales de las tierras ociosas en dominio Estatal; promover los acuerdos necesarios entre los poderes del Estado Nacional y el comité ejecutivo en pos de fortalecer las políticas para su abordaje; promover talleres de formación y capacitaciones sobre la Ley de Acceso a la Tierra; así como elaborar y difundir material informativo.

Otro de los componentes necesarios para el diseño de una planificación estratégica es el alcance poblacional, en nuestro caso, distinguimos a las familias campesinas productoras que se encuentran inscriptas en el RENAF, que no sean titulares de bienes inmuebles y que tengan como ingreso económico principal la actividad productiva agrícola, pecuaria, forestal, florícola, pesquera, acuícola o apícola. La prioridad será otorgada a las mujeres solteras con hijos, los/as jóvenes y quienes tengan conocimiento previos de producción agroecológica y quienes tengan residencia en el mismo distrito/municipio del predio a adquirir.

También es necesario contar con metas, acciones que nos vamos proponiendo con el objetivo de que el programa pueda concretarse. En las metas se indican cuantitativamente el objetivo, precisando el tiempo, el lugar y deben ser medibles. Por ejemplo, algunas de las metas que pensamos para este trabajo son: crear un Comité Ejecutivo, dictar cursos de capacitación con profesionales sobre la Ley de Acceso a la Tierra a familias y organizaciones que sean beneficiarios potenciales; elaborar, distribuir y difundir por medio de presentaciones una guía o cartilla de apoyo informativas sobre el programa; articular con redes de comedores, escuelas públicas, comedores universitarios, hogares de protección integral, centros de día, entre otros, para proveer de alimentos generando una economía circular; realizar recetarios

para la comunidad, capacitar a referentes/as de comedores populares en alimentación consciente, entre otras.

Para que estas metas puedan ser medibles se descomponen en variables que permiten medir estos procesos y logros. Estas variables se operacionalizan con indicadores, es decir, referentes empíricos que pueden expresarse en porcentaje, tasa de variación, promedio, cantidad, etc. Para ello, construimos potenciales indicadores que nos permiten medir, en diferentes momentos del tiempo, los avances en los logros de una política, analizar las modificaciones que surgieron producto de una intervención y evaluar los resultados alcanzados. Incluimos indicadores cuantitativos y cualitativos de tres tipos: proceso, cobertura y resultado. En el primero de los casos buscamos construir una herramienta que nos permitiera medir las características de todos los bienes y servicios que se otorgan directamente a los beneficiarios, incluyendo también los productos intermedios, por ejemplo, la cantidad de familias que recibieron el crédito o el porcentaje de tierras entregadas. En relación a los indicadores de cobertura, que nos permite medir las tareas que se están ejecutando y dar seguimiento a la implementación de la política, construimos algunos como “cantidad de capacitaciones para el Acceso a la Justicia de la Economía popular” o “cantidad de articulaciones realizadas” destinadas a redes de comedores, escuelas públicas, comedores universitarios, hogares de protección integral, centros de día, entre otros para proveer de alimentos generando así, una economía circular. Por último, los indicadores de resultados nos permiten ver el grado de alcance de los objetivos propuestos por lo que “montos pagados” o “cantidad de personal que fue capacitado y contratado” ilustran algunos de los indicadores que elaboramos.

Luego, encontramos otros componentes como las actividades, los productos y los insumos. En el primero de los casos, nos referimos a aquellas acciones por las cuales se generarán los productos que son el objetivo de la política. Los productos, en cambio, refiere a qué debe producir el proyecto para crear las condiciones básicas que permitan la consecución del objetivo. Por último, mediante los insumos se tendrá en cuenta que recursos se necesita para obtener el producto y lograr el objetivo propuesto.

Aún teniendo en cuenta todos estos requisitos, habrá siempre un margen de incertidumbre en cuanto a la implementación y sus resultados. Siempre existirán factores internos o externos que pueden complejizar la tarea; es por ello que la evaluación permanente resulta una tarea necesaria para poder captar las limitaciones que aparecen en el diseño e implementación y trabajar sobre las mismas.

En este sentido, recuperamos la noción de evaluación propuesta por Olga Nirenberg (2009) quien la concibe como una actividad programada de reflexión sobre la acción, que puede ser propuesta para su realización futura, en curso o ya realizada. La finalidad de esta actividad es emitir juicios de valor fundamentados y comunicables, sobre las actividades y resultados de las intervenciones sociales y postular recomendaciones destinadas a tomar mejores decisiones sobre la acción en cuestión (Nirenberg; Barwerman y Ruiz, 2000). Es decir, mediante la evaluación se pretende medir si se ejecutan las actividades de acuerdo a lo programado. Para ello se realizan sucesivas comparaciones, por ejemplo, entre las actividades programadas y las efectivamente realizadas; entre los resultados esperados y los obtenidos; o comparaciones entre las situaciones actuales respecto a las pasadas (por ejemplo, qué tanto mejoró o empeoró la situación de una población vulnerable después de la aplicación de determinada política).

Los resultados de las evaluaciones deben ser comunicados claramente ya que de esta claridad depende su incidencia en las acciones futuras y en curso. Aquí es donde se vuelve evidente la interconexión entre la planificación y la evaluación dado que el propósito principal de la evaluación es contribuir a una mejor programación. En la medida en que se identifican aciertos, errores y/o problemas, una evaluación permanente nos permitirá perfeccionar la intervención, repensar el diseño, y además comprobar que no se den efectos no previstos. Es así como permite reconocer logros y fortalezas dentro de una política, pero también obstáculos y debilidades, en pos de mejorar la propia acción. Al detectar problemas y recomendar cómo resolverlos, esta actividad adquiere una función de enseñanza-aprendizaje.

## **Reflexiones Finales**

La iniciativa del trabajo fue realizar un ensayo práctico tomando un proyecto vigente y ponerlo a prueba con herramientas propuestas por estudiosos del área. Es así que nos proyectamos como funcionarios públicos encargados de diseñar, planificar y evaluar una política pública. Sin embargo, a medida que avanzábamos con el trabajo nos enfrentamos a extensos debates acerca de cómo resolver los obstáculos. Uno de los puntos que se nos presentó fue la problemática de la descentralización existente en el Estado actualmente, que se profundizó durante la década de los 90 con políticas neoliberales. La descentralización limita la posibilidad de dar continuidad al proceso de la política, al mismo tiempo que se

produce una discontinuidad en la comunicación entre las áreas que llevan adelante los programas, provocando en muchas ocasiones la superposición de políticas que tienen los mismos objetivos o que se contradicen. Diversos estudiosos han planteado el problema del desconocimiento de la cantidad de programas que existen y de la poca articulación entre ellos. Esto no sólo conlleva una mala inversión en recursos materiales e inmateriales sino que termina por generar políticas ineficaces.

Por otro lado, respecto al proyecto de ley en cuestión a nuestro parecer tiene algunas limitaciones, como es la falta de especificación acerca de las tareas y criterios a seguir por parte del órgano de control (Comité Ejecutivo); el no contemplar la posibilidad de concentración de las redes de comercialización que subordine a los pequeños productores una vez que se encuentren produciendo sus tierras; como tampoco menciona la posibilidad de aumento del precio de las tierras privadas vía mecanismos especulativos generados por la mayor demanda de los beneficiarios; tampoco se explora en los mecanismos necesarios para que el Comité Ejecutivo siga operando eficientemente una vez que las autoridades que lo componen sean renovadas luego de cambios de gobierno. Estos puntos nos parecen relevantes ya que hacen a la sustentabilidad del proyecto, el cual es un elemento central si tenemos en cuenta que el CREPAF (Fondo Fiduciario Público para la Agricultura Familiar) apunta a generar mecanismos estables y cambios a largo plazo. En otras palabras, creemos necesario pensar este proyecto en el marco de condiciones estructurales que permitan anticipar su desarrollo en el largo plazo, a fin de prever potenciales inconvenientes en el proceso de implementación.

Asimismo, al momento de la toma de decisiones y de su efectiva implementación, resta hacernos algunas preguntas que orientaron nuestro trabajo para un futuro desarrollo, como pueden ser: ¿cómo hacer para que a los futuros beneficiarios/as les sea redituable trabajar la tierra y evitar que a largo plazo terminan por venderla a grupos inmobiliarios o subalquilándola?, ¿qué enseñanzas se pueden rescatar del ya implementado Pro.Cre.Ar urbano a fin de garantizar una implementación eficaz del CREPAF?, ¿cuáles son las situaciones informales existentes en la política pública de acceso a la tierra y cómo prevenir y/o reducir la corrupción y mala gestión de las mismas?, ¿cuáles son las dificultades de que este proyecto pueda implementarse teniendo en cuenta la heterogeneidad del territorio argentino y los conflictos de intereses de los diversos actores?

Finalmente, resulta necesario advertir que se trata de una puesta en práctica de herramientas que fuimos incorporando y no un trabajo cerrado de lo que debe hacerse en un proceso de

creación de política pública. Esperamos que el trabajo habilite posibles líneas de investigación y profundización.

## Bibliografía

- Ander Egg E. y Aguilar Idáñez M. J. (2005). “Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales”. 18va edición. Editorial Lumen Hvmanitas.
- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A.. (2022). “Crítica de las políticas públicas: Propuesta teórica y análisis de casos”. 1a ed. Editorial Prometeo Libros.
- Bonicatto, M. (2017). “Gestión Estratégica Planificada (GEP): Un método para la gestión en organizaciones públicas”. 10.35537/10915/59454.
- Cecchini, CEPAL (2005) Indicadores sociales en América Latina y el Caribe.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). “Planificación de políticas, programas y proyectos sociales”. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Gutiérrez Espeleta, E. (2002). Indicadores sociales: Una breve interpretación de su estado de desarrollo. En: Buvinic, M. et al.; Ed. Sojo, C. Desarrollo Social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas. 1ra Edición. FLACSO-Costa Rica.
- Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina (2020). “Guía de planificación y seguimiento de gestión de Políticas Públicas”
- Nirenberg, O. (2009). “Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión”. En Chiara, M.; Di Virgilio M. e Arriagada, I. (org) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo. (Pp. 267-294)
- Nirenberg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). “Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales”. Colección Tramas Sociales, vol. 8. Editorial Paidós. Buenos Aires
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte Alejandro (et. al.) (2009): Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Subirats, J. (2008). Capítulo 3 “Los actores de las políticas públicas”. En Subirats, J. ; Knoepfel, P. ; Larrue, C. y Varone, F. . “Análisis y gestión de políticas públicas”, Ariel Editores, Barcelona.



- Grosso, L y otros (2020). “Creación del Fondo Fiduciario Público de Crédito para la Agricultura Familiar - CREPAF”. Proyecto de Ley. disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=5091-D-2018>
- Agencia Tierra Viva (2020). “Mesa Agroalimentaria: cinco proyectos de ley para la producción campesina, indígena y cooperativa”. Disponible en <https://latinta.com.ar/2022/09/agroalimentaria-proyectos-ley/>