

ISSN 2525-1805

VOL. 1 | N.º 3

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

ABR-JUL 2017

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas

VOL. 1 | N.º 3

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Gonzalo Straface

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Equipo Editorial

Mario Katzenell

Karina Nieto

Isidoro Sorkin

Nicolás Vázquez

Natalia Larsen

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección Nacional Escuela de Alta Dirección Pública, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Ministerio de Modernización de la Nación
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 706), San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805

ÍNDICE

Editorial 7

ARTÍCULOS

B. Guy Peters
y *Jon Pierre* El burócrata *elusor* del deber: ¿una teoría sin sustento empírico? 13

Mabel Thwaites Rey Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa 41

Susana Campari, Silvana Mondino,
Eduardo Otero, Nicolás Papalía
y *Natalia Amauco* La discriminación difusa. Análisis de la representación política de la mujer en los países del Mercosur y asociados 105

Noemí Pulido Del Estado abierto a la incidencia ciudadana: gestión de la evidencia 161

COMUNICACIONES

<i>Miguel Gutiérrez</i>	Algunas reflexiones en torno a la educación para un Estado abierto	213
-------------------------	--	-----

RESEÑA DE TEXTOS CLÁSICOS

<i>Oscar Oszlak</i>	The Bureaucratic Phenomenon, de Michel Crozier	231
---------------------	--	-----

RESEÑAS

<i>Nadia Gabriela Caratti</i>	Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad, de Rodrigo Zarazaga S. J. y Lucas Ronconi (comps.)	241
-------------------------------	--	-----

<i>Natalia Larsen</i>	Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas, de Ignacio Moral, Milagros Paniagua, Leila Rodríguez y Cristian Rodríguez	245
-----------------------	---	-----

COLABORACIONES

Página de colaboraciones	249
--------------------------	-----

Editorial

Este tercer número de *Estado abierto* constituye una nueva muestra del apoyo que la Revista ha ido logrando en la comunidad académica dedicada a los estudios sobre el Estado. La variedad de contribuciones recibidas va definiendo un ancho campo de preocupaciones que contribuye a expandir la investigación social sobre cuestiones relativas a la agenda estatal.

Los cuatro artículos que contiene este número abordan temas y emplean perspectivas sumamente heterogéneas. En «El burócrata *elusor* del deber: ¿una teoría sin sustento empírico?», dos conocidos y prestigiosos autores, B. Guy Peters y Jon Pierre, salen al cruce de quienes consideran que los empleados públicos son naturalmente *elusores* del cumplimiento de sus deberes —*bureaucratic shirking*—, tal como sostienen muchos partidarios de la teoría de la elección racional. Los autores entienden que se trata de una postura que carece de fundamento empírico. Entonces, proponen analizar el tema a partir de la comparación entre dos modelos utilizados para garantizar el cumplimiento del trabajo por parte de los empleados públicos: el régimen contractual, común en los países angloamericanos, y el régimen basado en la confianza, empleado en Europa continental, Escandinavia y Asia. Y, a pesar de la relativa convergencia que se ha dado entre ambos modelos, concluyen que la motivación hacia el trabajo y el cumplimiento del deber tienden a prevalecer por sobre el comportamiento *elusor*.

Las reformas neoliberales de los noventa, que produjeron una generalizada tendencia hacia la privatización de empresas públicas, también generaron cierta invisibilización del papel empresario del Estado. Por lo tanto, resulta bienvenido el aporte de Mabel Thwaites Rey, quien, en su artículo «Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa», nos ofrece un panorama sobre la situación de estas empresas en la Región, en el contexto de los ciclos históricos del capitalismo a escala global. En particular, examina las estatizaciones y nacionalizaciones en los tres países donde estos procesos han tenido

mayor envergadura: Venezuela, Bolivia y la Argentina. Finalmente, analiza los desafíos y las disputas que enfrenta actualmente la Región en torno al papel empresario del Estado.

La discriminación de la mujer en las funciones de conducción político-institucional ha sido con frecuencia objeto de atención de los medios, pero su medición empírica y, sobre todo, la dimensión que adquiere el fenómeno desde una perspectiva comparada han merecido menor interés académico. En un trabajo colectivo, «La discriminación difusa. Análisis de la representación política de la mujer en los países del Mercosur y asociados», Susana Campari, Silvana Mondino, Eduardo Otero, Nicolás Papalía y Natalia Arnaudo analizan la representación política de la mujer en los países miembro del Mercosur y países asociados, y destacan la existencia de *discriminación difusa*. El artículo compara la participación de las legisladoras nacionales de esos países en los espacios de conducción de los respectivos parlamentos y comisiones de trabajo identificando los mecanismos que limitan y condicionan la participación de las legisladoras.

En su artículo «Del Estado abierto a la incidencia ciudadana: gestión de la evidencia», Noemí Pulido plantea que la gestión de políticas participativas exige diseños que hagan evidente la incidencia ciudadana en las decisiones públicas. Destaca al respecto que, como nunca antes, el desarrollo de las TIC y un Estado más abierto a la participación ciudadana permiten hoy superar la lógica de la confrontación al generar espacio para reivindicaciones grupales basadas en consensos amplios. Pero esa participación debe fundarse en la construcción de confianza y viabilidad para prevenir los oportunismos que amenazan la dinámica participativa, poniendo especial empeño en extender la apertura de canales a sectores sociales con acceso precario a las oportunidades que ofrecen la modernización y la apertura del Estado.

Dentro de la sección Comunicaciones, este número incluye la colaboración «Algunas reflexiones en torno a la educación para un Estado abierto», de Miguel Gutiérrez, quien reflexiona en torno a los desafíos de la educación

para un Estado abierto, es decir, el tipo de formación y capacitación, tanto de personal del sector público como de la propia ciudadanía, para que puedan desarrollarse e implantarse mecanismos de transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas, propios de esta nueva filosofía de gestión pública.

Finalmente, anunciamos la apertura de una nueva sección, Reseña de textos clásicos, destinada a rescatar, a través de su análisis crítico, aquellos trabajos que han jalonado el desarrollo de los estudios sobre el Estado, la gestión y las políticas públicas para convertirse en publicaciones de referencia ineludible sobre sus respectivos temas. Para inaugurar esta sección, se ha incluido una crítica del libro *El fenómeno burocrático*, de Michel Crozier, escrita en 1968 por quien dirige esta revista, como monografía para un curso de posgrado. Al igual que en los números anteriores, esta edición cuenta con dos reseñas de libros: *Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas*, de Ignacio Moral, Milagros Paniagua, Leila Rodríguez y Cristian Rodríguez; y *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, de Rodrigo Zarazaga S. J. y Lucas Ronconi.

Creemos que este conjunto de trabajos reafirma los objetivos propuestos en el lanzamiento de *Estado abierto*. Es destacable la continuidad evidenciada en la colaboración de autores nacionales y extranjeros, la representatividad de género y la difusión de investigaciones que hacen referencia a la cuestión central que da nombre a nuestra revista.

ARTÍCULOS

El burócrata *elusor* del deber: ¿una teoría sin sustento empírico?*

Por B. Guy Peters** y Jon Pierre***

Resumen

El artículo aborda la cuestión de la motivación hacia el trabajo dentro del sector público y, en particular, la noción del *incumplimiento del deber* por parte de los burócratas (*bureaucratic shirking*)****. Si bien numerosos partidarios de la teoría de la elección pública en la administración del Estado respaldan el modelo teórico del incumplimiento o *elusión* del deber, este no cuenta aún con sustento empírico. El artículo compara dos modelos organizacionales para garantizar el cumplimiento del trabajo de los empleados públicos: por un lado, un régimen contractual comúnmente usado en los países angloamericanos con base en el interés público; y, por el otro, un régimen con base en la confianza, empleado en los sistemas administrativos de la Europa continental, Escandinavia y Asia.

* Traducción de Oscar Oszlak.

** B. Guy Peters es *Maurice Falk Professor of American Government* en la Universidad de Pittsburgh (Estado Unidos), *Research Fellow* del Institute of Public Management en la Universidad Católica de Leuven (Bélgica) y *Senior Fellow* del Canadian Centre for Management Development (Canadá). Es Presidente Fundador de la International Public Policy Association y Editor Fundador de las revistas *Governance* y *European Political Science Review*. Ha compilado más de cincuenta libros sobre política comparada, administración y políticas públicas.

*** Jon Pierre es Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Gotemburgo (Suecia), de Gobierno Público en de la Universidad de Melbourne (Australia) y Profesor Adjunto en la Universidad de Pittsburgh (Estado Unidos). Ha editado numerosos libros y ha publicado artículos en las revistas académicas más prestigiosas.

**** N. del T.: La noción de *bureaucratic shirking* se aplica a aquellos casos en que los burócratas o funcionarios públicos evaden el cumplimiento de sus deberes o responsabilidades, o incluso desvían los objetivos de su actuación incurriendo en situaciones de fraude o promoción de intereses incompatibles con su papel. En lo sucesivo, traduciremos *shirking* como *elusión*.

Palabras clave

Elusión – regímenes de empleo estatal – motivación burocrática.

Abstract

The paper addresses the issue of public sector work motivation, particularly the notion of bureaucratic ‘shirking’. Although a popular theoretical model among public choice scholars of public administration, the ‘shirking’ argument has not been empirically supported. The paper compares two organizational models of ensuring public servants’ compliance; a contract regime which is common in public-interest-based, Anglo American countries, and a trust-based regime found in Continental European, Scandinavian and Asian administrative systems.

Key words

Shirking – public employment regimes – bureaucratic motivation.

Introducción

El presente artículo se ocupa de dos conjuntos de cuestiones relacionadas. En primer lugar, debatimos en torno a la noción del *incumplimiento* o *elusión del deber* por parte del burócrata, es decir, la práctica de realizar actividades ajenas al puesto de trabajo o que atenten contra las políticas y los programas presupuestos para el cargo (Brehm y Gates, 1997). El artículo refutará el argumento del incumplimiento del deber —derivado del modelo principal-agente— por su debilidad conceptual y su escaso sustento empírico. De hecho, los estudios empíricos indican que, en su mayoría, los empleados públicos cuentan con una *motivación internalizada* (Bellé, 2015; Buelens y Van den Broeck, 2007), como normas y valores relacionados con el profesionalismo y la lealtad, adquiridos mediante la socialización dentro de la cultura organizacional del sector público. Por lo tanto, existen más probabilidades de que los empleados públicos hagan más de lo esperado según lo descrito en sus puestos de trabajo, en lugar de evadir sus responsabilidades. Estamos ante una curiosa discrepancia

entre las postulaciones de las teorías predominantes en ciencia política y administración pública respecto del comportamiento burocrático, por un lado, y los hallazgos de la investigación empírica, por otro.

En segundo lugar, derivado del punto anterior, ponemos en tela de juicio el presunto patrón según el cual el argumento de la *elusión* del deber adquirió preeminencia paralelamente al desarrollo de modelos cada vez más sofisticados para monitorear y medir el desempeño administrativo. No exageramos al afirmar que, actualmente, los empleados públicos son sometidos a mayores controles que en cualquier época pasada. La gestión y la medición del desempeño —con énfasis en resultados más que en procesos— son hoy un componente universal en la elaboración de presupuestos, la rendición de cuentas y la gestión del sector público. A la vez que estas tendencias desencadenan un interesante debate académico, también plantean importantes implicaciones políticas. Comprender qué incentiva y motiva a los empleados del sector público es un prerrequisito para lograr una efectiva reforma administrativa y de auditoría gubernamental.

Desde una perspectiva comparada, los sistemas administrativos exhiben dos modelos diferentes para controlar el desempeño y garantizar que los empleados públicos cumplan con las instrucciones. El primero de estos modelos es el régimen contractual, mayormente utilizado en las democracias de los países angloamericanos. El segundo es el régimen basado en la confianza, común en la Europa continental y en los países de Asia y de Escandinavia. El diseño y la organización específicos de dichos regímenes están enraizados en diferentes tradiciones administrativas (Painter y Peters, 2010) y en distintos *modus operandi* e intercambios administrativos con el nivel político del Gobierno y sus respectivos contextos organizacionales. Estos dos modelos no pretenden abarcar todos los regímenes político-administrativos; por ejemplo, podemos pensar en un régimen clientelista, que representa más fielmente este tipo de relaciones en algunos países de América Latina.

El presente artículo compara ambos regímenes y postula que muchos de los basados en la confianza están adoptando arreglos contractuales, debido a reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública. Asimismo, estas ideas sobre la burocracia estatal tienen implicancias significativas para la toma de decisiones políticas. Particularmente, porque si la imagen negativa del *shirking* —‘elusión del deber de servicio público’— no se sostiene empíricamente, puede asignárseles a los servidores públicos un papel más central en materia de asesoramiento sobre políticas y en la prestación de servicios; a la vez que algunos de los modelos convencionales para prevenir los presuntos males del Gobierno, tales como asesoramiento sesgado en materia de hechura de políticas, se vuelven menos relevantes. Por otro lado, si el argumento del incumplimiento del deber tiene mérito, los servidores públicos son menos confiables en los procesos de elaboración de políticas.

Esta distinción es también importante en el contexto de la reforma administrativa. Si interpretamos que los burócratas tienen una inclinación a *eludir* su deber, la administración debe contar con sistemas para monitorear su desempeño a fin de detectar o prevenir la *elusión*. Si, por el contrario, creemos que los servidores públicos se guían por factores de confianza, valores profesionales, ética pública y lealtad al gobierno de turno, la administración no debe destinar la misma cantidad de recursos para controlar que lo que hagan realmente coincida con lo que se les instruyó que hicieran. En lugar de ello, puede concederles mayor discrecionalidad a los servidores públicos para que el servicio se ajuste a las necesidades de sus clientes (Lipsky, 1980; Hupe *et al.*, 2015; Meyers y Vorsanger, 2003).

Por lo tanto, este artículo evalúa críticamente el argumento de la *elusión*, describe dos modelos diferentes para asegurar el cumplimiento del deber en la administración y, a partir de allí, discute qué significa esto en términos de reforma administrativa y políticas públicas. ¿Acaso el Gobierno crea sistemas de control esencialmente redundantes o debería continuar elaborando mediciones de desempeño individual? ¿Debería otorgárseles a los servidores públicos mayor responsabilidad en las

decisiones de política y prestación de servicios, o debería considerárselos potenciales *elusores* no confiables para ofrecer asesoramiento sobre políticas?

1. Teoría de la agencia y *elusión*

Todas las agencias ejecutoras de gobierno les ofrecen a sus servidores públicos algún grado de latitud en su labor cotidiana. Trabajadores sociales, gerentes medios, oficinistas, policías y personal aduanero conducen su labor dentro de parámetros definidos por la ley, marcos regulatorios y directivas específicas de sus supervisores. Algunos puestos administrativos ofrecen —o requieren— mayor discrecionalidad que otros, pero todos le otorgan al personal algún margen de acción respecto de cómo implementar normas formales y proveer servicios a sus destinatarios. Cualquier otro arreglo sería impensable. Una supervisión estricta sería tan extremadamente costosa como contraproducente, en tanto privaría a la organización de utilizar el conocimiento profesional y el buen juicio de su personal (Brehm y Gates, 1997).

Los académicos de la ciencia política y la administración pública están profundamente divididos respecto a cómo interpretar las consecuencias organizacionales e individuales de tal discrecionalidad. Inspirados en la teoría de la agencia, algunos observadores argumentan que los burócratas trabajarán o *eludirán*, dependiendo de qué genere la máxima utilidad personal (cf. Downs, 1967; Huber y Shipan, 2002; Rose-Ackerman, 1986). Por su parte, los estudiosos de la motivación en el sector público insisten en que los servidores públicos «tienen preferencias... entre las cuales se encuentra el deseo de realizar la tarea» (Wilson, 1989: 159). Apoyados en abundantes datos empíricos, argumentan que los empleados del sector público adhieren a normas y valores en materia de lealtad a la organización, el empleo público y los intereses y necesidades de su clientela (para una visión general de este argumento, cf. Vandenabeele, Brewer y Ritz, 2014; Meijer y O´Toole, 2006).

El argumento de la *elusión* tiene una larga historia, originada en la teoría de elección racional aplicada a la administración pública a la sombra de las teorías de elección pública y de la agencia. La contribución de William Niskanen en su libro *Bureaucracy and Representative Government*, publicado en 1971 —un profundo e innovador análisis de la administración pública inspirado en la teoría de la elección—, fue, esencialmente, una declaración de guerra contra «los irritantes métodos y el insatisfactorio desempeño» de la burocracia (Niskanen, 1971: 39). Como en el argumento de la *elusión*, el de Niskanen se vincula con la teoría de la agencia, pero también con teorías de la firma. Inspirado en la hipótesis de la maximización de beneficios, que es central en estas teorías, Niskanen lanzó la bien conocida hipótesis del burócrata maximizador del presupuesto. Se trata de una patología institucional; «un burócrata que puede no estar personalmente motivado a maximizar el presupuesto de su institución es usualmente llevado, por condiciones internas o externas a esa institución, a hacer precisamente eso» (Niskanen, 1971: 39). La maximización presupuestaria de los burócratas es sistémicamente disfuncional: generan gasto público, incrementan la negligencia organizacional y producen bienes públicos que son más un reflejo de presupuestos excesivos que de decisiones políticas o demandas sociales¹. Ambos, el modelo de Niskanen y el argumento de la *elusión*, ilustran cómo diferentes versiones de la teoría de la agencia pueden aplicarse a la administración pública y proponen una agenda de investigación sobre el modo en que las instituciones y los procedimientos en el sector público engendran comportamientos disfuncionales.

La teoría de la agencia y el modelo principal-agente sostienen que los servidores públicos no se guían por una ética pública o una pasión por el servicio público, sino que, en tanto agentes, observarán su trabajo como una opción entre tantas otras. La noción del *burócrata elusor del deber*

¹ La teoría de Niskanen ha sido criticada desde diferentes perspectivas (Blais y Dion, 1990). Por ejemplo, Dunleavy (1985, 1991) argumenta que los presupuestos crecientes tienden a generarles más trabajo y responsabilidades a los directivos, y sugiere que el *bureau shaping*, que les da a los gerentes mayor autonomía y control sobre su propio tiempo, es, para ellos, un objetivo preferible.

evolució de ser una hipótesis a transformarse, en apariencia, en un hecho, describiendo una opción estratégica en paralelo con el trabajo (cf. Gailmard y Patty, 2007; Huber y Shipan, 2002; Peacock, 1983; Rose-Ackerman, 1986; Ting, 2003). La idea de que los burócratas tenderán a *eludir* su deber si disponen de la necesaria discrecionalidad y si resulta en su propio interés hacerlo se ha convertido en la corriente dominante en administración pública; a tal punto que el testeó empírico del modelo resulta innecesario, y los estudios empíricos existentes que substancian el patrón opuesto deberían ignorarse. De hecho, es irónico que aquellos que adhieren al argumento de la *elusión* y citan el estudio de Brehm y Gates (1997) para respaldarlo no hayan advertido que este estudio, en los hechos, rechaza la hipótesis de la *elusión*.

Para peor, la interpretación más extrema de la teoría de la agencia sugiere que los servidores públicos no solo no ignorarán las preferencias y objetivos de sus supervisores, sino que, de contar con la oportunidad, accionarían activamente contra las intenciones de los políticos. Los servidores públicos son así caracterizados como albergando objetivos que los colocan en abierto desacuerdo con los funcionarios elegidos y los ciudadanos: «La propia experticia que disponen los burócratas y otros actores, junto con su rol estructural en el proceso de decisiones políticas, les brinda oportunidades para operar contra los intereses de los políticos y sus partidarios» (Huber y Shipan 2002: 2). Confianza, normas profesionales, ética, lealtad y pasión por el servicio público —aspectos de la relación político-administrativa que le han dado contenido a la teoría de la motivación hacia el servicio público y otros enfoques en torno a estas cuestiones— no tienen cabida en este análisis.

2. Crítica al argumento de la *elusión*

Muchos observadores de la administración pública del mundo real no se sienten cómodos con la explicación que les ofrece la teoría en materia de comportamiento burocrático. Veamos brevemente las principales críticas que se le han planteado a la teoría en este sentido.

Primero, en términos de selección y promoción, el reclutamiento para el desarrollo de carreras de servicio público se halla sesgado de diversos modos (Crewson, 1997; Gailmard y Patty, 2007; Prendergast, 2007). Existe cierto grado de autoselección, donde solo aquellos con una especial predisposición a trabajar en el gobierno buscarán ingresar a una carrera. Asimismo, se promueve al personal civil a las categorías superiores de la organización sobre la base de su desempeño pasado y avances en la carrera. Aquellos burócratas con antecedentes de no haber respondido a las directivas de las autoridades superiores difícilmente sean promocionados. Este argumento se aplica también al personal con antecedentes de *elusión*. Por lo tanto, el cuerpo disponible de servidores públicos de nivel superior está conformado por burócratas de carrera que perciben claramente que trabajan en una organización que debe reportar a funcionarios electos. Más aún, dada la remuneración relativamente modesta que obtienen en el empleo público, bien podría argumentarse que los individuos motivados solo por intereses instrumentales o financieros no serían los más inclinados a buscar un empleo público (Wilson, 1989)².

Segundo, los servidores públicos de alto nivel suelen tener muy claro qué papel se espera que desempeñen, tanto dentro de la organización como con sus superiores políticos (Hartley *et al.*, 2015; Meier y O'Toole, 2006). Además, ciertos grupos profesionales, tales como maestros, trabajadores sociales, médicos y otros, han sido socializados en las normas propias de lo que constituye una conducta profesional, tanto en relación con los clientes como con el nivel de conducción política gubernamental. Así, a través de la formación y la socialización, los servidores públicos séniores adquieren una *motivación intrínseca* (Bellé, 2015; Buelens y Van den Broeck, 2007) y aprenden qué se espera de ellos. Estas normas profesionales aluden de variados modos a la cuestión de la *elusión*, en no menor grado, proporcionando claves y guías para que los servidores públicos conozcan su grado de discrecionalidad respecto a su supervisor para actuar por sí mismos. Dworkin describe apropiadamente la

² Esta es, obviamente, una perspectiva muy noroccidental; en muchos países de América Latina, Asia o África, a menudo, la promoción se debe más al patronazgo que a méritos formales.

discrecionalidad como el «agujero en la rosquilla —*donut* en el original—: un área abierta rodeada por un cinturón de restricciones» (1977: 31). Por tanto, la discrecionalidad es el espacio de ejercicio del juicio profesional.

Tercero, el control de los pares en el sector público es muy fuerte. En la mayor parte de los países, los altos funcionarios públicos tienen sus propias organizaciones para facilitar el intercambio de ideas y el desarrollo profesional. En algunos, los niveles más altos de la burocracia también se organizan en *grands corps* u organizaciones similares. Estas organizaciones constituyen arenas para la reproducción de normas profesionales e ideas de pares (Rainey, 1997). Estos altos funcionarios públicos están muy atentos a los nombramientos en los tramos más elevados del escalafón y al *ranking* informal existente entre agencias públicas, así como a las carreras de sus pares. Cuando Brehm y Gates (1997) modifican el modelo principal-agente para incluir la comunicación entre agentes, son muy conscientes acerca de la importancia, como guía respecto a la discrecionalidad administrativa, de la dimensión horizontal implícita en el juicio de sus pares: «Las burocracias tienen culturas en las que los empleados aprenden unos de otros acerca del comportamiento apropiado» (1997: 48).

Cuarto, la teoría de la agencia describe la relación entre el principal y el agente como un evento único, ignorando los intercambios secuenciales entre el principal y el agente. Sin embargo, en el mundo real, las relaciones entre políticos y altos funcionarios públicos no son eventos singulares, sino una secuencia continua de interacciones. En términos de teoría de los juegos, la interacción es «ojo por ojo»³ y no un intercambio único. Si un alto funcionario *elude*, solo lo hará una vez, ya que habrá sanciones y una erosión de la confianza. Tanto los políticos como los funcionarios de alto nivel comprenden esto y actúan en consonancia. Aún si un alto servidor público *elusor* no fuera removido de su cargo y reasignado a otro luego de que su nombramiento expire, es muy probable que el nuevo puesto tenga menor prestigio que el anterior.

³ N. del T.: *Tit for tat*, en el original, que también podría traducirse como *toma y daca*.

Quinto, la teoría de la agencia ofrece una visión atomística y desagregada de la organización pública, vaciada de comportamiento colaborativo. Este escenario es tan probable como el de una burocracia sin reuniones internas. En todos los niveles burocráticos, los servidores públicos se reúnen con frecuencia para decidir sobre una gran variedad de cuestiones, tales como organización del trabajo y coordinación, o para ayudar a que se asegure un tratamiento igualitario de los clientes (Hupe, 2013). Por lo tanto, un tipo de reunión tiene lugar entre agentes (Hupe, 2013). Otra forma de comportamiento colaborativo se produce entre principales y agentes (cf. Waterman y Meijer, 2004). Tal conducta cooperativa se manifestó durante largo tiempo en *triángulos de hierro* y otras coaliciones de apoyo mutuo (*advocacy coalitions*), y constituyó una marca registrada de la política regulatoria de los Estados Unidos a lo largo de toda la segunda posguerra. Un tercer tipo de colaboración se da entre principales (Waterman y Meijer, 2004), mientras que un cuarto, cada vez más común, es el tipo de conducta colaborativa que tiene lugar entre servidores públicos y actores sociales en redes y otras formas de gobernanza colaborativa y prestación de servicios públicos (Ansell y Gash, 2007; Donahue y Zeckhauser, 2011). En resumen, la versión simple del modelo principal-agente, que subyace a la hipótesis de la *elusión*, ignora las conductas colaborativas que se generan en y entre diferentes niveles institucionales de la administración pública, que proporcionan canales de comunicación esenciales dentro de la administración (Golden, 2000).

Sexto, los estudios sobre motivación en el servicio público se enfocan en la comprensión de los objetivos y motivos que guían a los servidores públicos, variando desde objetivos públicos a objetivos de servicio público, solidaridad e interés público (Perry y Wise, 1990; Vandenabeele, Brewer y Ritz, 2014). A diferencia de la teoría de la agencia, esta es un área de investigación donde los estudios empíricos, en alguna medida, precedieron al desarrollo teórico. Perry (1996) define cuatro dimensiones básicas de motivación en el sector público: atracción por la política y el diseño de políticas, interés público, compasión —o solidaridad— y autosacrificio. La motivación hacia el servicio público «parece variar en el tiempo, a través de cambios en la imagen pública de los servicios gubernamentales, así

como adquirir diferentes formas en distintas agencias y áreas de servicio» (Rainey, 1997: 217). Numerosos estudios demuestran las diferencias significativas existentes entre los sectores público y privado en términos de motivación, ética y fuentes principales de gratificación en el trabajo. Existe amplia evidencia de que los individuos que buscan desarrollar una carrera en el Estado están interesados en el servicio público y en áreas específicas de política (Buelens y Van der Broeck, 2007; Crewson, 1997; Houston, 2000; Perry, 2000). La obtención de incentivos salariales constituye una pequeña proporción de su motivación (Wilson, 1989). Por tales razones, los servidores públicos tienen pocos motivos para *eludir*; de hecho, la *elusión* socavaría sus propios valores. Como regla, los empleados públicos no suscriben a la filosofía autocentrada y utilitarista de la teoría de la agencia.

Finalmente, séptimo, los críticos también cuestionan el supuesto de perfecta racionalidad de la teoría de la agencia, y enfatizan la complejidad y ambigüedad organizacionales. Tal vez, aún más importante, algunos observadores sugieren que la estricta racionalidad típica de la teoría de la agencia no se encuentra en organizaciones públicas del mundo real, y, por lo tanto, la teoría es inadecuada para capturar el comportamiento político y administrativo real (Simon, 1997). En ciencia política, argumentan Hérítier y Lehmkuhl, «la teoría principal-agente se basa en el supuesto de “racionalidad acotada” de los actores y, en consecuencia, en contratos incompletos entre principal y agente» (2008: 4).

Para resumir, la teoría de la agencia presenta diversos problemas como marco para un análisis de la administración pública y el comportamiento burocrático. Propone una forma genérica de interacción entre principal y agente, pero pasa por alto los numerosos atributos clave de la administración pública, que, en los hechos, conforman el contexto del trabajo administrativo y el comportamiento organizacional. Empíricamente, como se mencionara, muchos estudios sobre motivación en el sector público corroboran el carácter significativo de los valores, tales como servicio e interés públicos. Quizás, el trabajo más importante es el estudio de Brehm y Gates (1997), basado en datos recogidos de

una encuesta realizada en todos los niveles de gobierno de los Estados Unidos, en el que hallaron escasa evidencia de *elusión*: «El supuesto de que los subordinados prefieren eludir en lugar de trabajar es simplista... Los trabajadores preferirán *producir* algunos productos más que otros; y no necesariamente eludirán cada vez que se les presente una oportunidad» (Brehm y Gates, 1997: 43, se mantiene la itálica del original).

La relación principal-agente en administración pública se presenta en un marco institucional con reglas, normas y valores que dan forma al comportamiento y a las expectativas mutuas de ambas partes (Painter y Peters, 2010). Seguidamente, describiremos y compararemos dos modelos o *regímenes* diferentes para controlar a los servidores públicos.

3. El régimen basado en la confianza

En primer término, discutiremos el régimen basado en la confianza. Este régimen es típico de los sistemas *Rechtsstaat* europeos y escandinavos, que también pueden hallarse, en alguna medida, en países asiáticos. Por ejemplo, luego de las reformas de la restauración Meiji a fines del siglo XIX, el sistema administrativo japonés se vio influenciado por el modelo alemán de administración pública (Pierre, 2013). La administración coreana, de igual manera, se construyó sobre la base de la confianza, pero es confucionista en sus valores, mientras que la burocracia japonesa se inspira principalmente en el modelo weberiano. Estos sistemas administrativos hacen recordar el clásico tipo ideal de burocracia de Max Weber, con su énfasis en la jerarquía, el cargo público, la autonomía y un sistema administrativo de carrera. El diseño de políticas y la gestión pública deben estar separados por fronteras institucionales y de procedimientos, pero integrados por la lealtad y el desempeño eficaz. Estos sistemas de ley pública se orientan a asegurarle lealtad administrativa al gobierno de turno, pero también tratamiento igualitario, legalidad e integridad de procedimientos. En este tipo de sistemas, los servidores públicos están socializados en un *esprit de corps* en el que las normas profesionales, la neutralidad política, la lealtad y un *ethos* público resultan sistemas de creencias y valores cruciales.

El principio gerencial fundacional en estos sistemas es que los servidores públicos y las instituciones administrativas gozan de un alto grado de confianza para gastar recursos públicos y actuar en consonancia con las decisiones políticas y normas profesionales. Esas normas y valores, junto con un sistema de jerarquías y rendición de cuentas que fluye hacia arriba de la estructura burocrática y, desde allí, hacia el liderazgo administrativo del nivel político, aseguran dos cosas. Primero, que la *elusión* sea muy poco frecuente, en parte, debido a que sería difícil que pase inadvertida y, en parte, porque significaría, esencialmente, una violación de normas internalizadas acerca de qué es lo que define una conducta apropiada. Segundo, si ocurrieran episodios de transgresión administrativa o gasto impropio de fondos públicos, existe una cadena de responsabilización, establecida e institucionalizada para exigirles rendición de cuentas a los funcionarios.

En este modelo estilizado, *confianza* se refiere a la ausencia relativa de control o medición del desempeño. Simplemente, se espera que las partidas presupuestarias se utilicen en concordancia con las intenciones parlamentarias, esperándose que las políticas se implementen sin alteración o demora. Tal como lo plantea Geert Bouckaert, «las relaciones burocráticas en un sistema weberiano están basadas, en esencia, en la confianza en burócratas profesionales, en competencias legalmente definidas con procedimientos y debido proceso, y en valores compartidos de interés público» (2012: 98). La combinación de jerarquía, legalidad y normas y valores compartidos crea un sistema administrativo robusto, con roles y responsabilidades claramente definidos a través de todo el sistema.

Resulta importante señalar que, en este contexto, *confianza* no significa 'ausencia de control', sino que el control es ejercido primariamente *ex ante*, es decir, en la asignación presupuestaria y el diseño de políticas. De esta manera, se garantiza que las preferencias políticas estén lo suficientemente especificadas como para asegurar que las acciones de la burocracia sean consistentes con las preferencias políticas. Asimismo, y más importante aún, la exhaustiva evaluación de desempeño no se lleva a cabo como práctica rutinaria, sino solo cuando existe razón suficiente para suponer que el desempeño cayó por debajo de los niveles

satisfactorios o cuando los dineros públicos se gastaron violando las reglas. Diferentes sistemas administrativos nacionales difieren en alguna medida en tal sentido. En Francia, por ejemplo, existe un número de controles *ex ante* a través del Consejo de Estado, así como un número significativo de controles *ex post* a través de los *inspectorados*.

En resumen, el régimen basado en la confianza reposa en la jerarquía, los valores profesionales compartidos y la legalidad. Esto significa que los servidores públicos reciben señales sobre las conductas apropiadas de los niveles organizacionales más elevados, del marco jurídico de la burocracia y de los colegas. La organización opera según el supuesto de que los subordinados obedecen las instrucciones, y que las acciones discrecionales son consistentes con los deseos de los niveles burocráticos más elevados. Además, a menudo, los regímenes basados en la confianza se asocian con la integración de los actores políticos y administrativos, como, por ejemplo, en España y Alemania.

4. El régimen contractual

El régimen contractual se basa en un supuesto acerca de la separación entre política y administración, tipificada por las ideas de Woodrow Wilson, y, consecuentemente, una menor confianza en la burocracia pública. En estos sistemas, la idea fundamental de gobernar es que a la burocracia pública le cabe la *mera ejecución* de decisiones adoptadas por sus superiores políticos y debería tener autonomía limitada para actuar por su cuenta. Si bien tal control estricto sobre la burocracia pública es virtualmente imposible — como por ejemplo, la discrecionalidad asignada al burócrata en el terreno—, sobrevive como una importante ficción constitucional.

Dada esta mitología constitucional acerca del control político sobre la burocracia, hay mayor énfasis en la utilización de instrumentos de rendición de cuentas que en los sistemas basados en la confianza. Históricamente, ha existido un fuerte énfasis en el control de la burocracia a través de la legislatura y, en el caso de los Estados Unidos, de las cortes.

Más recientemente, la evaluación del desempeño se ha institucionalizado como medio para proporcionar controles más estrictos y mensurables sobre las acciones de los servidores públicos en todos los niveles del sistema.

Varias razones explican por qué hemos caracterizado estos sistemas como contractuales. Una es la naturaleza contractual del Estado en estos regímenes (cf. Dyson, 1980). La otra y más próxima a las preocupaciones de este artículo es que existe una —a menudo, tácita— negociación o contrato entre los servidores públicos y la clase política (Hood y Loge, 2006), según el cual el servidor público ofrece su lealtad y, en alguna medida, sus propuestas de política, a cambio de empleo permanente y anonimato en el puesto. Si bien la ausencia de involucramiento de los servidores públicos en la política suele exagerarse (Page, 2012), la posición constitucional es que los burócratas solo sirven a las autoridades políticas y a las decisiones tomadas en nombre de esos superiores.

Esta naturaleza contractual del servicio civil también se observa en la naturaleza de su régimen de empleo, que contrasta con la posición de los empleados públicos en el régimen basado en la confianza —tal vez, especialmente, en Alemania—. Aunque los empleados puedan tener estabilidad en el empleo, las nociones de carrera y *status* son significativamente más débiles que en el caso de un servidor público de Europa continental. En los sistemas contractuales, los empleados estatales tienen un estatus legal menos destacado que en los regímenes basados en la confianza, especialmente en los Estados Unidos, donde los altos funcionarios públicos son aves de paso⁴. La Tabla 1 resume estos dos modelos.

⁴ La creciente politización de las buroracias en otros sistemas contractuales está estrechando la diferencia en forma significativa (ver Eichbaum y Shaw, 2010).

Tabla 1. Regímenes basados en la confianza y contractuales

	Régimen basado en la confianza	Régimen contractual
Objetivos	Legalidad	Eficiencia
Tipo de sistema jurídico	Derecho público	Derecho consuetudinario
Rendición de cuentas	Ascendente	Ascendente y descendente
Objetivos individuales	Lealtad, ejecución, carrera	Servicio, compensación monetaria
Tipos de dirección	Información, pilotaje	Órdenes
Revisión, monitoreo	Procedimental	Desempeño
Sanciones	Legales	Contractuales, despido
Interacción con pares	Cooperativa	Competitiva

Fuente: Elaboración propia

Cuando comparamos los dos regímenes, se observa un patrón un tanto paradójico: el sistema contractual, basado en la desconfianza, y que, por lo tanto, regula las interacciones con minucioso detalle, parece incrementar la sobrecarga de intercambios y auditoría (Bouckaert y Halligan, 2008;

Bouckaert, 2012), mientras que el régimen basado en la confianza, que, en apariencia, les ofrece a los servidores públicos mayor latitud, experimenta esos problemas en menor medida. Las normas sociales son instrumentos de supervisión, al menos, tan efectivos como la auditoría o la medición del desempeño. En el régimen basado en la confianza, el comportamiento apropiado es, hasta cierto punto, el comportamiento esperado, mientras que, en el régimen contractual, existe la creencia de que los servidores públicos deben ser cuidadosamente monitoreados y vigilados a fin de prevenir acciones impropias o, de hecho, *elusión*.

5. *Elusión*, confianza y reforma administrativa

En la discusión precedente, hemos delineado dos modelos estilizados de administración pública con respecto al modo en que se monitorea el desempeño de los servidores públicos. Dicho análisis puede servir como punto de partida para determinar de qué manera, a lo largo de las últimas dos décadas, la reforma administrativa se ha relacionado con los diferentes rasgos de los dos modelos. Este no es el lugar o la ocasión para ofrecer una nueva y genérica interpretación de las reformas en contextos nacionales diferentes. En su lugar, nos referiremos a algunos de los fundamentos teóricos de tales reformas y su manifestación en sus componentes específicos. Es bien sabido que la introducción y la implementación de reformas en la gestión pública en algunas jurisdicciones ha sido un proceso bastante suave, en tanto que, en otros casos, se ha caracterizado por su lentitud e incrementalismo, implementado con cierto grado de rechazo, o incluso oposición (Pollitt y Bouckaert, 2011). Creemos que esta diferencia puede atribuirse, en buena parte, al impacto del *New Public Management* (en adelante, NPM) sobre los aspectos informales de la relación entre políticos y funcionarios públicos, y del *modus operandi* de la burocracia.

Los regímenes contractuales tienden a conducir a una pérdida de credibilidad y confianza en la relación político-burocrática. También tienden a generar costos de transacción y decreciente eficiencia

(Bouckaert y Halligan, 2008). Una vez más, un tanto paradójicamente, las reformas de las últimas décadas en los regímenes contractuales se orientaron a mejorar la eficiencia en la tarea de gobernar, a la vez que enfatizaban algunos aspectos del sistema contractual que podían reducir la eficiencia. En particular, al reducir aún más el estatus de los funcionarios públicos y abrir el sistema al reclutamiento externo, han convertido estos cargos en un empleo más, en lugar de un sistema de carrera que retribuya la probidad y la efectividad. Adicionalmente, el especificar criterios de desempeño en los contratos puede reducir la disposición o incluso la posibilidad de que los empleados tengan desempeños *por encima y más allá* de sus deberes.

Por lo tanto, podría esperarse que la aceptación de las ideas del NPM acerca del servicio público tenga varios efectos sobre la *elusión*. La tendencia creciente en muchos países a incorporar personal externo al servicio público en posiciones de gestión de alto nivel supondrá reclutar personas que podrían no tener la motivación necesaria hacia el servicio público, pero que aceptan el cargo principalmente por su retribución. También podrá implicar que la alta función pública termine relativamente mucho menos socializada en normas y ética.

En segundo lugar, el NPM tiende a denigrar los valores públicos a favor de los valores del sector privado. Si las administraciones tipo *Rechtsstaat* enfatizan la legalidad y el debido proceso, los sistemas angloamericanos tienden a preocuparse, principalmente, por la eficiencia (Pierre, 2011). El NPM visualiza la gestión como una tarea organizacional genérica en la que los modelos *managerialistas* que probaron ser exitosos en el mundo corporativo también pueden y deben aplicarse en las organizaciones del sector público (Peters, 2001). Este enfoque hacia la gestión no suele considerar los aspectos positivos de un régimen basado en la confianza y, en cambio, implementará como norma un régimen contractual. Por lo tanto, el estilo NPM de la reforma administrativa en regímenes basados en la confianza tiende a reemplazar arreglos creados a partir de confianza por modelos contractuales de monitoreo, lo que provoca superposiciones y duplicaciones, a la vez que aliena a los administradores superiores que

interpretan el creciente énfasis en la medición y el reporte del desempeño como una repentina falta de confianza en su juicio profesional.

En tercer lugar, los cambios institucionales y de procedimientos asociados con el NPM, tales como la *autonomización*, tienden a dificultar la rendición de cuentas, lo que facilita la *elusión*. El NPM también pone el acento en la autonomía de los gerentes, pero, al mismo tiempo, la medición del desempeño y la propia gestión significan que los gerentes y los funcionarios públicos son monitoreados más rigurosamente que en el pasado. Así, se produce un efecto *stop-go* en este tipo de reformas, donde, al tiempo que crece la autonomía institucional, se coarta la discrecionalidad del servidor público promedio.

Finalmente, la reforma NPM ha creado o exacerbado los problemas de coordinación, aún dentro de la jurisdicción de una misma agencia. La gestión del desempeño puede motivar a los individuos a alcanzar ciertas metas dentro de sus propias organizaciones, pero, por eso mismo, puede no destacar suficientemente valores de desempeño que contemplen la totalidad del sistema gubernamental. Los sistemas basados en la confianza pueden ser una fuerza muy conservadora; un funcionario público goza de confianza hasta tanto su tarea resulte satisfactoria y predecible por los niveles superiores de la organización. La confianza se refiere más a la lealtad que a los resultados, y los empleados públicos se cuidarán de actuar de formas que puedan hacer peligrar esa confianza.

Los sistemas basados en la confianza eligieron implementar muy pocas de las reformas asociadas con el NPM, especialmente en el nivel nacional. Este tipo de reformas parece incompatible con un sistema administrativo basado en la confianza en lugar del monitoreo y, en cierta medida, resultaba innecesario, dada la autonomía de que gozaban muchos servidores públicos y que utilizaban —en general— a favor del interés público. Por lo tanto, los dos estilos de gobierno pueden haber tendido a converger como resultado de las reformas, o, quizás más correctamente, los sistemas basados en la confianza han adoptado algunos rasgos más relacionados con los sistemas contractuales.

El patrón contradictorio según el cual el NPM incrementa el monitoreo y ofrece mayor discrecionalidad podría crearles un desafío a los funcionarios públicos en regímenes contractuales. Sin embargo, cuando la misma reforma se implementa en sistemas basados en la confianza, el efecto es aún más confuso; la confianza es sustituida por monitoreo y contratos, pero, al mismo tiempo, se incrementa la discrecionalidad. Una vez más, reemplazar la confianza por medición del desempeño, arreglos contractuales y un minucioso monitoreo ha generado un alto grado de frustración en los administradores superiores de las organizaciones públicas. En este tipo de sistema, la confianza y la discrecionalidad se consideran prerequisites de una conducción administrativa profesional.

6. Discusión

El lector atento ya habrá advertido una aparente contradicción en nuestro análisis; si los funcionarios públicos en regímenes basados en la confianza son invariablemente leales a sus autoridades políticas y observantes de las normas profesionales, ¿para qué necesitan esos sistemas administrativos mecanismos de gestión y medición del desempeño? Como hemos señalado, el sistema contractual crea un juego de *cazadores furtivos* y *guardias de cotos*⁵ para controlar a los servidores públicos, mientras que el sistema basado en la confianza hace justamente eso, supone que estos deben ser merecedores de confianza. La contradicción se explica por las influencias globales que, esencialmente, inspiran la reforma administrativa en todas partes, con prescindencia de si los países basan la gestión pública en confianza o contratos. La gestión y la medición del desempeño se introdujeron como parte de una campaña de reforma más amplia. Por cierto, la reforma de tipo NPM en sistemas basados en la confianza se implementó menos extensamente, comparada con reformas en sistemas contractuales; pero, aún así, la reforma cuestionó los valores centrales que sostienen a la administración pública y creó confusión en los papeles e interacciones administrativas.

⁵ N. del T.: *Poachers and gamekeepers* en el original, que podría asimilarse a *juego de policía-ladron*.

La noción de *elusión* o del burócrata guiado por la maximización de su utilidad, que se halla en el corazón del sistema contractual y también es central a la reforma del sector público que propone el NPM, debe todavía probarse con datos empíricos. De hecho, incluso en los regímenes contractuales, la evidencia señala que los servidores públicos están más motivados por el servicio que por la *elusión* o la maximización de utilidad. Y, paradójicamente, una vez más, el énfasis en el desempeño puede generar incentivos bastante perversos para escapar al control y *eludir*, en lugar de actuar de una manera más profesional y merecedora de confianza. Hace ya mucho tiempo, Michel Crozier (1964) observó que la mayoría de los sistemas administrativos tiende a crear incentivos de *elusión*, porque el castigo del error es mucho más estricto que el aplicado a la inacción. Con el incremento de la medición del desempeño, quizá, la inacción sea, castigada tan fuertemente como el error, o incluso más.

Aquí, la principal línea divisoria se da entre órdenes contractuales y otras basadas en confianza; cuanto más se regula la relación principal-agente, más incentivos se crean para que el agente busque áreas no reguladas, porque allí puede seguir sus incentivos básicos. En un régimen basado en la confianza, la *elusión* significa, esencialmente, traicionar las normas éticas y profesionales a las que uno suscribió.

La *elusión* es más probable en sistemas de servicio civil tradicionales, en los cuales los funcionarios públicos tienen estabilidad y pueden estar menos motivados hacia el desempeño. Por lo tanto, los sistemas más orientados políticamente pueden, en los hechos, producir mejor desempeño, pese a nuestra usual adulación normativa de los sistemas despolitizados. Si los empleados públicos están más comprometidos con las políticas gubernamentales de turno, es probable que trabajen duro para alcanzar sus objetivos. La competencia neutral no supone necesariamente entusiasmo neutral.

¿Y en qué medida los incentivos materiales son importantes para el comportamiento *elusivo* del empleado público? Cuando los incentivos son reducidos, puede sentir que su trabajo no es valorado y, en ciertos países

muy pobres, incluso, deben hallar un segundo empleo para sobrevivir. Por encima de un nivel básico, pueden no existir razones para esperar diferencias en el comportamiento. Algunos sistemas políticos, como el de Singapur, han creado recompensas muy altas para atraer talento hacia el sector público, pero los sistemas basados en confianza, con incentivos modestos —como, por ejemplo en los países escandinavos— han sido capaces de producir gobiernos efectivos a través del servicio civil (Brans y Peters, 2012).

En el nivel institucional, los regímenes basados en la confianza se vinculan con la noción de Friedrich de *controles internos*⁶, mientras que el régimen contractual se relaciona más con el modelo de administración de Finer, que enfatiza la necesidad de controles externos (Finer, 1941; Friedrich, 1940; Ahlbäck Öberg, 2014). Este debate sobre diferentes formas de *accountability* ha continuado desde que ambos autores lo iniciaran en los cincuenta, sin haber quedado resuelto. Pero las diferencias se han institucionalizado en los dos estilos administrativos arriba examinados.

Resulta irónico que la idea del burócrata *elusor* emerja casi a la par de la gestión del desempeño. ¿Por qué *eludirían* los burócratas en sistemas de gestión pública donde el desempeño se mide más estrictamente que nunca? En materia de normas y valores de servicio público, el mayor desafío en la socialización de los empleados públicos es el creciente reclutamiento en el mercado de Directores Generales (DG) y otros burócratas de alto nivel. Por lo tanto, la elusión puede relacionarse, en no menor medida, al NPM y a la reducida especificidad de las organizaciones del sector público.

Conclusiones

La noción del burócrata *elusor* es un constructo teórico deductivo. Representa el resultado de la aplicación de la teoría de la elección racional como teoría de la agencia en administración pública. Numerosos

⁶ N. del T.: *Inner checks* en el original.

estudios fundados empíricamente sobre qué es lo que inspira y motiva a los servidores públicos no apoyan el argumento de la *elusión*. En su lugar, describen a los servidores públicos como seres motivados por una pasión por la función pública y el interés general. Aun así, la idea de burócratas maximizadores de su función de utilidad, que *eluden* toda vez que su cálculo decisional les demuestra que *eludir* resulta en su mejor interés, se ha convertido en una interpretación ampliamente aceptada del comportamiento administrativo.

Primero, nuestro trabajo pasó revista al argumento de la *elusión*, luego, presentó la extensa y multifacética crítica efectuada al modelo. Seguidamente, sugerimos que diferentes culturas o tradiciones administrativas adoptan diferentes enfoques respecto de cuestiones relacionadas con el monitoreo del personal, de modo de asegurar el cumplimiento de sus deberes y desempeño. Los sistemas administrativos basados en la confianza exhiben menores costos de transacción y monitoreo comparados con los sistemas contractuales.

Sin embargo, la reforma administrativa ha conducido hacia la convergencia entre estos sistemas en estos aspectos; los basados en la confianza han implementado ampliamente rasgos del régimen contractual. Argumentamos —un tanto paradójicamente— que introducir o extender arreglos contractuales puede, de hecho, incrementar las tendencias a convertir el sistema en un juego. Al mismo tiempo, recientemente, los sistemas basados en la confianza, en normas sociales y la socialización del personal en esas normas han venido experimentado crecientes problemas en el contexto de reformas tipo NPM y la expansión del reclutamiento de gerentes altos y medios del sector corporativo privado. La fórmula previa, que enfatizaba la lealtad, un *ethos* público y la respuesta fiel a los políticos electos, no tiene la misma fuerza para inspirar el comportamiento administrativo como la tuvo algunas décadas atrás.

En términos de reforma administrativa, argumentamos —como lo hicieran otros antes— que la reforma que no toma en cuenta los patrones preexistentes de normas, cultura y *modus operandi* puede, en el mejor de

los casos, fracasar y, en el peor, generar resultados contraproducentes. Muchos sistemas basados en la confianza luchan actualmente para acomodar en mayor medida arreglos contractuales, al tiempo que continúan reposando sobre rasgos más establecidos de comportamiento administrativo piloteado.

Referencias bibliográficas

- Ahlbäck Öberg, S. (2014). «Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningssamhället». En Rothstein, B. (ed.). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur, pp. 159-184.
- Ansell, C. y A. Gash (2007). «Collaborative Governance in Theory and Practice». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, pp. 543-571.
- Bellé, N. (2015). «Performance-Related Pay and the Crowding Out of Motivation in the Public Sector: A Randomized Field Experiment». En *Public Administration Review*, (75), 2 marzo-abril, pp. 230-241.
- Blais, A. y S. Dion (1990). «Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics». En *Polity*, (22), 4, verano, pp. 655-674.
- Bouckaert, G. (2012). «Trust and public administration». En *Administration*, 60, pp. 91-115.
- y J. Halligan (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Londres: Routledge.
- Brans, M. y B. G. Peters (2012). *Rewards for High Public Office in Europe and North America*. Londres: Routledge.
- Brehm, J. O. y S. Gates (1997). *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buelens, M. y H. Van den Broeck (2007). «An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations». En *Public Administration Review*, (67), (1), pp. 65-74.

- Crewson, P.E. (1997). «Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4), 7, pp. 499-518.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Donahue, J.D. y R.J. Zeckhauser (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Pearson Education.
- (1985). «Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model». En *British Journal of Political Science*, (15), 3, pp. 299-328.
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.
- Dyson, K. H. F. (1980). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichbaum, C. y R. Shaw (2010). *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Finer, H. (1941). «Administrative Responsibility in Democratic Government». En *Public Administration Review*, 1, pp. 335-350.
- Friedrich, C.J. (1940). «Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility». En Friedrich, C.J. y E. S. Mason (eds.). *Public Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 3-24.
- Gailmard, S. y J.W. Patty (2007). «Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise». En *American Journal of Political Science*, (51), 4, octubre, pp. 873-889.
- Golden, M. (2000). *Political Patronage, Bureaucracy and Corruption in Postwar Italy*. Mimeo.
- Hartley, J.; J. Alford; O. Hughes y S. Yates (2015). «Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible». En *Public Administration*, (93), 1, pp. 195-211.

- Héritier, A. y D. Lehmkuhl (2008). «Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance». En *Journal of Public Policy*, (28), 1, junio-abril, pp. 1-17.
- Hood, C. y M. Lodge (2006). *Politics of the Public Service Bargain*. Oxford: Oxford University Press.
- Houston, D. J. (2000). «Public Service Motivation: A Multivariate Test». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4), 10, pp. 713-727.
- Huber, J.D. and C.R. Shipan (2002). *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hupe, P.; M. Hill y A. Buffat (eds.) (2015). *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Hupe, P. (2013). «Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research». En *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6. Jg., Heft 2, pp. 425-440.
- John, P. y M. Johnson (2008). «Is there still a public service ethos?». En Park, A.; J. Curtice; K. Thomson; M. Phillips; M. Johnson y E. Clery (eds.). *British Social Attitudes: The 24th Report*. Londres: Sage, pp. 105-127.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Meier, K.J. y L.J. O'Toole (2006). *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Meyers, M.K. y S. Vorsanger (2003). «Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy». En Peters, B.G. y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage, pp. 153-163.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- Page, E.C. (2012). *Policy without politicians: Bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Painter, M. y B.G. Peters (eds.) (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave.

- Peacock, A. (1983). «Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints». En Hanusch, H. (ed.). *Anatomy of Government Deficiencies*. Berlín: Springer-Verlag, pp. 125-138.
- Perry, J. L. (2000). «Bringing society in: Towards a theory of public-service motivation». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, (2), 10, pp. 471-488.
- Perry, J.L. (1996). «Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, (1), pp. 5-22.
- y L. Wise (1990). «The Motivational Bases of Public Service». En *Public Administration Review*, (3), 50, pp. 367-373.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Pierre, J. (2013). *Globalization and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- (2011). «Stealth Economy?: Economic Theory and the Politics of Administrative Reform». En *Administration and Society*, 43, pp. 672-692.
- Pollitt, Ch. y G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Prendergast, C. (2007). «The Motivation and Bias of Bureaucrats». En *American Economic Review*, (97), 1, pp. 180-196.
- Rainey, H. G. (1997). *Understanding & managing public organisations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rose-Ackerman, S. (1986). «Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?». En *Journal of Law, Economics and Organization*, (2), Issue 1, pp. 131-61.
- Simon, H.A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. Nueva York: The Free Press.
- Ting, M. (2013). «A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy». En *American Journal of Political Science*, (47), Issue 2, abril, pp. 274-292.
- Vandenabeele, W.; G. A. Brewer y A. Ritz (2014). «Past, present and future of public service motivation research». En *Public Administration*, (92), Issue 4, pp. 779-789.
- Waterman, R. W. y K. J. Meijer (2004). «Principal-agent models: A theoretical Culde-Sac». En Waterman, R.; A. A. Rouse; R. Wright (eds.).

Bureaucrats, Politics, and the Environment. Estados Unidos: University of Pittsburgh Press.

Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Estados Unidos: Basic Books.

Bibliografía de consulta

Edelenbos, J. y J. Esthuis (2011). «The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation». En *Administration and Society*, 44, pp. 647-674.

Montin, S. (2015). «Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning: relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg». En *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92, pp. 58-75.

Mueller, D. (1979). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa

Por Mabel Thwaites Rey*

Resumen

En este artículo, se aborda la situación de las empresas públicas en América Latina en el contexto de los ciclos históricos del capitalismo a escala global. Identificamos los cambios y los rasgos distintivos del papel del Estado y las empresas públicas a lo largo de las últimas décadas. Destacamos que la década de los ochenta, la *década perdida*, estuvo signada por la deuda externa; la *década del remate* de los noventa, por el ajuste estructural y las privatizaciones, y la *década posneoliberal*, la primera del siglo XXI, por el crecimiento económico de la Región y la emergencia de gobiernos favorables a la redistribución del ingreso. Nos detenemos a revisar los procesos de estatizaciones y nacionalizaciones de los tres países donde han tenido mayor envergadura por razones diversas: Bolivia, Venezuela y la Argentina. Finalmente, analizamos los desafíos que enfrenta la Región en la década en curso y las miradas en disputa en torno al sector público.

Palabras clave

Estado - empresas públicas - privatizaciones - ciclos históricos del capitalismo - América Latina.

* Doctora en Derecho Público-Teoría del Estado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Titular Regular de Administración y Políticas Públicas, y Sociología Política en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora y Directora del Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC-FSOC-UBA). Excoordinadora de los grupos de trabajo de CLACSO El Estado en América Latina y coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO Alternativas Contrahegemónicas en el Sur Global.

Abstract

This article addresses the situation of public enterprises in Latin America within the context of the historical cycles of capitalism on a global scale. We identify the changes and distinctive features of the role of the State and public enterprises over the last decades. We emphasize that the decade of the eighties, «the lost decade», was marked by external debt; «The decade of the auction» of the 1990s, due to structural adjustment and privatization, and «the post-neoliberal decade», the 2000, by the economic growth of the Region and the emergence of governments favorable to the redistribution of income. We pause to review the processes of statization and nationalization of the three countries where they have had the greatest scope for various reasons: Bolivia, Venezuela and Argentina. Finally, we analyze the challenges facing the Region in the current decade and the conflicting views regarding in the public sector.

Key words

State - public enterprises - privatizations - historical cycles of capitalism - Latin America.

Introducción

Durante los años de auge del neoliberalismo, el papel del Estado empresario fue objeto de un cuestionamiento radical, y la privatización de empresas públicas se convirtió en la receta ineludible para las endeudadas periferias capitalistas. En América Latina, las consecuencias del ajuste estructural pusieron en cuestión las bondades declamadas del libre mercado, y, a comienzos del siglo *xxi*, se abrió un ciclo de gobiernos que recuperaron el protagonismo estatal como árbitro central en la construcción material de la vida social. Las empresas públicas volvieron a considerarse actores económicos de peso, aunque de modo distinto al vigente antes de la década privatista de los noventa y con muy diversa entidad según los distintos Estados de la Región. Ya en 2016, con el ascenso —electoral o de facto— de las opciones de derecha y promercado, los cambios en la correlación de fuerzas políticas dibujan

un escenario más complejo y menos promisorio para el despliegue estatal en materia de empresas públicas. Pensar las empresas públicas hoy en América Latina es pensar el papel del Estado en un contexto específico y en una etapa particular del capitalismo global. Porque como no existen *empresas públicas* en abstracto, sino en situaciones arraigadas en procesos concretos, es preciso ubicarlas en su devenir y contexto.

Podríamos partir de la especificidad y singularidad de cada empresa y armar una extensa casuística o intentar comprender el sentido de los ciclos en los que aquellas se inscriben. Pero la historia de las empresas públicas en América Latina es más que la suma de todas y cada una de las que existen en los países de la Región. Si contar el detalle de una experiencia concreta puede aportarnos la riqueza de los matices y rasgos distintivos que se ponen en juego, también puede llevarnos a no advertir las variables que exceden y condicionan tal especificidad. Si contar la generalidad nos permite comprender los aspectos más abarcativos, las regularidades, los quiebres y las diferencias, también puede conducirnos a aplanar o ignorar las particularidades que encierran su propia riqueza explicativa. No obstante, no se trata de buscar un improbable *punto medio* de equilibrio, sino de asumir esa dualidad de enfoques y tenerla presente al hacer un análisis determinado, sea de carácter macro o micro.

Cuando estudiamos, analizamos, discutimos sobre el Estado y las empresas públicas en América Latina, asumimos —explícita o implícitamente, a conciencia o sin ella— una posición que procede de una elección de objeto y perspectiva, cuya importante carga valorativa es preciso asumir. Es decir, es necesario explicitar desde dónde se las piensa, a partir de qué valores, expectativas, aspiraciones ideológicas y políticas. Porque no existe un óptimo unívoco sobre lo que *deben ser y hacer* el Estado y sus empresas.

La experiencia internacional es pródiga en ejemplos de empresas públicas exitosas, así como de otras gravosas e ineficientes. Hay también una historia de ciclos en los que el papel estatal ha tenido distinto peso y consideración, por razones que son objeto de controversia. Repasando

la literatura sobre empresas públicas y privatizaciones por caso, se advierte que, sobre la base de datos recopilados de un modo más o menos riguroso, es posible fundamentar a favor o en contra de un tipo de gestión empresarial, sea pública o privada. De ahí la necesidad de ubicarse en un plano de referencia ideológica y política al abordar el tema, lo que entraña una valoración sobre el orden social vigente y al que se aspira, que excede el análisis de un caso específico. En varios estudios recientes sobre las privatizaciones en América Latina y sus consecuencias, se parte de distintos supuestos, y se llega a conclusiones diversas (Guajardo Soto, 2013; McDonald y Ruiters, 2012). Quienes adhieren al supuesto de las bondades del libre mercado conducen sus investigaciones a encontrar los obstáculos que impiden su expansión (Pampillón Olmedo, 1998; Mckenzie y Mookherjee, 2003; Estache, 2003; Lora, 2006; Guarnido Rueda *et al.*, 2006). Es decir, su búsqueda los lleva a identificar los datos que sustenten su hipótesis inicial, construida en función de sus convicciones y preferencias, y a aportar elementos que sirvan para sostener el discurso y las prácticas libremercadistas que entienden valiosas.

En cambio, quienes parten de la crítica a las sociedades realmente existentes en el capitalismo y propugnan transformaciones que apunten a la desmercantilización creciente de la vida social orientan sus análisis sobre el sector público a identificar la morfología y las acciones de los Estados y las empresas públicas realmente existentes para evaluar si se acercan a esta aspiración (Wainwright, 2012, 2014; Hall y Lobina, 2006; Chavez y Torres, 2013; Thwaites Rey 2005, 2010a, 2010b). La rigurosidad de las investigaciones, tanto si procuran justificar como impugnar las opciones de *mercado*, reside en la recolección de datos objetivos que sostengan o refuten las hipótesis que les dan sentido, mientras que la honestidad analítica implica no falsear los hallazgos para acomodar los resultados, sino aportar interpretaciones coherentes que brinden una explicación anclada en los valores que se persiguen como motores de la investigación.

Los que piensan que el desarrollo, el crecimiento y el bienestar dependen de la posibilidad individual de desplegar su potencial y capacidad

consideran que toda instancia de regulación colectiva constituye un límite perjudicial para remover. En su libro *El Estado emprendedor* (2014), la economista italiana Mariana Mazzucato, de la escuela schumpeteriana de Sussex, sostiene que, durante demasiados años, se ha propagado la idea de que los empresarios capitalistas son los leones que impulsan el crecimiento a través de la innovación. En realidad, para la autora, los *emprendedores* no son sino *gatitos domesticados* que tienen que ser llevados a rastras por el Estado empresario, el verdadero león de la economía. En la teoría neoclásica, el papel del Estado debe limitarse a proveer la infraestructura básica —educación, salud y seguridad— e intervenir en la economía solo ante el *fracaso del mercado* —como en el caso de los monopolios—. Sin embargo, en la práctica, el Estado innova no solo garantizando, sino también creando los mercados, mientras que los capitalistas privados se limitan a sacar beneficios de las iniciativas estatales. Con su libro, Mazzucato desmonta pieza por pieza y con información relevante la creencia de que son las individualidades brillantes, como Bill Gates o Steve Jobs, las que logran sobreponerse a las marañas burocráticas estatales para desplegar su creatividad e iniciativa. La verdadera fuente de la creación de riqueza —muestra la investigadora italiana— son los Estados, que financian las investigaciones de base sobre las que se encaraman luego los empresarios. Es decir, es la acumulación colectiva y el financiamiento público lo que explica la creación de riqueza en el capitalismo.

Así como, con su libro *El capital en el siglo XXI*, Thomas Piketty (2013) sacudió la monotonía del pensamiento neoliberal autolaudatorio mostrando la concentración regresiva de la riqueza, Mazzucato pone de relieve el papel estatal en la innovación y el avance científico y tecnológico. Ambos comparten una perspectiva crítica pero no radical del capitalismo realmente existente. En cambio, para las perspectivas de izquierda, siempre ha sido relevante y complejo el abordaje de lo estatal, pues estas corrientes mantienen una relación ambivalente e incómoda con el Estado. Porque, en la medida en que se comprende el papel estructuralmente opresor del Estado capitalista, como garante de la relación social del capital, se está compelido a luchar contra su existencia

como forma escindida y fetichizante de las relaciones de dominación. Pero, a la vez, en la medida en que el Estado nación internaliza las disputas y las relaciones de fuerza sociales globales en su espacio territorial definido es un ámbito privilegiado de las luchas sociales, en el que también se plasman las conquistas populares convertidas en políticas públicas.

La defensa de esta dimensión específica de lo estatal ha sido un estandarte de la izquierda clásica y, de ahí, la permanente contradicción entre el antiestatismo entendido como forma de la dominación y el proestatismo como territorio de lo colectivo y lo público. Entonces, esta tensión sesga los análisis y las disputas en torno a los procesos estatales realmente existentes y genera interrogantes, tales como ¿qué tareas tiene por delante un proyecto político que se propone transformar la estructura social?, ¿qué tipo de Estado será necesario?, ¿cómo se transita hacia sociedades justas sin que las reformas conquistadas por las luchas sirvan para consolidar la dominación capitalista en lugar de erradicarla? Estas preguntas arraigan en lo profundo de muchos de los debates contemporáneos y están en la base —más o menos explícita, más o menos solapada— de los análisis sobre las políticas públicas *realmente existentes* y de las alternativas que se proponen como superadoras.

En las páginas que siguen, nos proponemos identificar los cambios que han sufrido el papel del Estado y las empresas públicas a lo largo de las últimas décadas. Si bien los procesos económicos, políticos y sociales no suelen ajustarse a la precisión del calendario predefinido, es una convención útil a efectos descriptivos considerar décadas como unidades analíticas. Por eso, tomaremos en forma genérica la década de los ochenta, la *década perdida*, signada por la inflación y la deuda externa; la de los noventa, la *década del remate*, en la que primaron el ajuste estructural y las privatizaciones; y la primera del siglo XXI, la *década de impugnación al neoliberalismo*, caracterizada por el crecimiento económico de la Región y la emergencia de gobiernos favorables a la redistribución del ingreso. En esta última década, nos detendremos en los procesos de estatizaciones y nacionalizaciones de los tres países

donde han tenido mayor envergadura, aunque por razones diversas: Bolivia, Venezuela y la Argentina. Finalmente, analizaremos los desafíos que enfrenta el sector público de la Región en la década en curso, ¿la *década en disputa*?

1. La década perdida

1.1. La deuda externa como eje de tensión

La crisis del modelo de Estado de bienestar keynesiano —con sus versiones centrales y periféricas—, que había empezado a manifestarse a mediados de los setenta, decantó en la emergencia del neoliberalismo una década después. Con la asunción de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979) y Ronald Reagan en los Estados Unidos (1980), se inició un proceso de ofensiva del polo del capital, con epicentro anglosajón, para revertir la relación de fuerzas construida desde la posguerra. Desmontar el pacto bienestarista que les había permitido a las clases subalternas afirmar conquistas históricas en materia de derechos sociales fue uno de los objetivos centrales de la ofensiva neoliberal.

La cuestión de la crisis fiscal, asociada a la caída de la productividad y la desinversión privadas, puso los desequilibrados presupuestos públicos occidentales en la mira de los diagnósticos neoconservadores que cobraron especial auge en los ochenta. Así, la estrategia de achicar el gasto público para reducir el déficit fiscal, vía privatización de empresas y actividades estatales, se convirtió en la nueva y unívoca panacea económica. A esta expansión contribuyeron los organismos financieros internacionales, encargados de aconsejar o imponer virtualmente sus recetas a todas las economías con problemas, en especial las de la endeudada periferia.

Precisamente, el tema de la deuda externa se convirtió en crucial para América Latina. Poco meses antes de asumir la presidencia Ronald Reagan y, en consonancia con el programa del nuevo gobierno republicano, la

Reserva Federal de los EE.UU. dispuso un fuerte aumento en las tasas de interés. Esto desencadenó un crecimiento exponencial de las deudas contraídas por los países de la Región durante el auge de créditos baratos impulsado por los petrodólares. Desde mediados de los setenta, los Estados latinoamericanos —en especial, México, el Brasil y la Argentina— fueron estimulados a tomar préstamos a tasas bajas o negativas, que reciclaban el exceso de liquidez originado en la suba de los precios del petróleo y que utilizaron para financiar las más diversas políticas, muchas de ellas con destinos improductivos¹. Desde entonces y hasta 1982, la deuda latinoamericana con los bancos comerciales aumentó a una tasa anual acumulativa superior al 20%, lo que llevó a que se cuadruplicara la deuda externa hasta representar el 50% del PBI de la Región (Bértola y Ocampo, 2012; Schvarzer, 1988; Toussaint, 2007; Felder, 2007; Thwaites Rey, 1999).

La suba de las tasas de interés en Europa y los EE.UU., el deterioro del tipo de cambio con respecto al dólar estadounidense y la contracción del comercio mundial en 1981 —que deterioró los precios de las materias primas exportadas por América Latina—, tornaron explosivo el problema de la deuda latinoamericana. En agosto de 1982, se produjo un punto de inflexión cuando México declaró una moratoria unilateral y solicitó la renegociación de su deuda. Pronto, siguieron el camino el Brasil y la Argentina, que también tenían abultadas deudas. La respuesta de los acreedores fue la negativa a refinanciar los préstamos y endurecer las condiciones; se desencadenó así una crisis profunda (Tussie, 2013; Schvarzer, 1988).

La crisis mexicana de ese año constituyó un hito clave, pues puso de manifiesto los límites de la Región para construir espacios colectivos de articulación política, económica y social, que les hubieran permitido enfrentar en otras condiciones la situación abierta en el nuevo escenario internacional. El fracaso del llamado *Consenso de Cartagena*, impulsado en 1984 por el flamante gobierno argentino de Raúl Alfonsín para que los

¹ En casos como el argentino, durante la dictadura militar de 1976-1983, se utilizó el endeudamiento en cabeza de las empresas públicas para sostener un esquema de dólar alto, que ayudó al proceso de desindustrialización y reprimarización de la economía que impulsó la conducción neoliberal.

deudores concertaran una negociación colectiva, testimonia un intento de acordar estrategias comunes de las naciones periféricas frente al poder centralizado del capital (Tussie, 2013). La fallida apuesta de articular una acción conjunta y unificada para fortalecer la posición regional frente al mundo desarrollado muestra la complejidad de las relaciones de fuerzas internas y externas que arrastrarían a dos décadas de declinación y empobrecimiento de los sectores populares latinoamericanos. Lejos de armarse un *club de deudores* con fuerza negociadora, en la práctica, se dio una férrea coordinación de los acreedores, con la conducción del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Tesoro estadounidense, que logró que cada país negociara su caso por separado, alentando las expectativas de obtener condiciones individuales más favorables.

Tras el fallido intento de construir una estrategia regional unificada, las negociaciones vinculadas a la deuda quedaron en manos del FMI (Thwaites Rey, 1999; Felder, 2007). Desde entonces, el problema del déficit fiscal ha ocupado el centro de la escena política y quedó asociado al gasto desproporcionado del Estado, en particular, al sobredimensionamiento de las funciones económicas que este había asumido en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Este era el diagnóstico difundido por los organismos internacionales de crédito sobre los problemas de la Región. En suma, la cuestión de la deuda resultó determinante para el devenir de esta década perdida y de la siguiente, ya que se impusieron condiciones de pago que afectaron de modo definitorio el funcionamiento del sector público en toda la Región. América Latina fue así forzada a implementar ajustes económicos, con el propósito de obtener superávit en sus balanzas comerciales para cubrir los servicios financieros. Como consecuencia, se produjo un descenso sostenido y simultáneo de los indicadores económicos y sociales durante toda la década, con caídas en la producción, el empleo, los salarios y el consumo, al compás de una inflación galopante que internalizaba los problemas de la economía internacional (Schvarzer, 1998; Thwaites Rey, 2003).

1.2. Las empresas públicas

En ese marco, las empresas públicas se vieron afectadas por la falta de financiamiento para invertir en su infraestructura básica y en la expansión de los servicios. En el caso argentino, las empresas arrastraban una deuda contraída por la dictadura militar, no para mejorar los servicios, sino para sostener con ingresos externos un esquema económico que profundizó la desindustrialización. En otro orden, la fijación de las tarifas de las empresas de servicios se supeditaba a las exigencias macroeconómicas de contención de la inflación —más bajas que su costo de producción— o de ajuste presupuestario —cuando se las aumentaba—, lo que conspiraba contra una buena estructura de costos y una asignación planificada de prioridades (Schvarzer y Sidicaro, 1987; Bocco y Repetto, 1991; Thwaites Rey, 2003).

En simultáneo, la ocupación político-partidista de los cargos en las empresas y la burocratización creciente fueron degradando estructuras empresariales que, en sus orígenes, habían tenido una fuerte competencia técnica y compromiso activo con la prestación pública de los servicios. La antigua mística de gestión pública se fue suplantando por lógicas de supervivencia, multiplicación de nichos de negocios, duplicación y desarticulación de estructuras organizativas, desatención del esquema de gastos y costos básicos, descalificación laboral y crecimiento del empleo por clientelismo político, pérdida de saberes y valores organizacionales, apatía, desmoralización y desgaste del sentido de pertenencia y orgullo por la empresa pública por parte del personal. En ese contexto, se facilitó el desmembramiento funcional a partir de la tercerización de algunas de las actividades más rentables —llamadas *privatizaciones periféricas* o *parciales*—, que van resintiendo cada vez más el funcionamiento y desarticulando la estructura de las empresas (Thwaites Rey, 2003).

Todo ello redundó en la baja de la calidad de los servicios y en el desprestigio social de las empresas públicas y de sus agentes. Aunque un sector comprometido, consciente y activo de trabajadores y funcionarios públicos advertía sobre esta situación y bregaba por una recomposición completa del Estado, la tónica de desinversión y abandono imperante

iba abriendo el camino para lo que parecía un irreversible proceso de enajenación del patrimonio público. Es, en estos años, que se empezó a construir como hegemónico el paradigma neoliberal a escala global, que iba permeando los debates sobre el Estado, las empresas y las políticas públicas.

No obstante, en los ochenta, en la Región, aún predominaban los paradigmas de transición a la democracia, que le asignaban un papel central a las instituciones estatales y que propiciaban reformas del sistema político posdictaduras militares. Las discusiones y producciones en el ámbito académico latinoamericano giraban en torno a cómo mejorar el funcionamiento de las empresas públicas: adoptar un sistema que tuviera un control más eficiente sobre los costos, el personal, la gestión. Todavía el papel del Estado —pese al avance neoliberal— se consideraba relevante, aunque empezaba a surgir la idea de que las empresas públicas estaban vinculadas a una etapa histórica que había culminado y que había que dar paso a una nueva. En México, el Gobierno de La Madrid (1982-1988) lanzó un ambicioso proyecto de *desincorporación* —no se usaba aún la palabra *privatización*— de activos y empresas públicas, fundamentado en la necesidad de dejar atrás una etapa de fuerte intervención estatal y pasar a otra con mayor presencia del sector privado (Teichman, 1997; Thwaites Rey y López, 1990).

Cabe recordar que, a fines de los ochenta, se discutía fuertemente sobre la supuesta pérdida de relevancia de los países periféricos en el mercado mundial y sobre cómo las nuevas relaciones Norte-Norte parecían deslizarse hacia un desentendimiento de la suerte del Sur. Sin embargo, más que una desconexión del Norte próspero, lo que quedó en evidencia fue cómo los mecanismos de la globalización integran a la periferia mediante nuevas formas de explotación, esta vez impuestas como *condicionalidades* para la obtención de préstamos y refinanciaciones de deuda. Ahora bien, si el condicionante global es una realidad incontestable, la forma que este adoptó en cada Estado nación tuvo que ver con la peculiar configuración de relaciones de fuerzas interna. Porque aunque el Consenso de Washington promovió principios unívocos para todos los países, su instrumentación en cada caso nacional no fue

idéntica. Como ya señalamos en otro artículo (Thwaites Rey, 2010a), la mayor o menor resistencia interna a las políticas de ajuste dependió, por una parte, de la configuración económica de cada Estado Nación —su nivel de endeudamiento, por caso— y, por otra, de la percepción que tenían de la situación las clases antagónicas —dominante y subalternas— y cómo se posicionaron frente a eso. Es decir, dependió del poder relativo del capital vis a vis el polo del trabajo tanto como de la matriz ideológico-política de las clases dominantes nativas. Porque los lazos de vinculación de las burguesías *externas* con las *internas* conforman un complejo entramado, que deviene de las formas en que se engarzan en el mercado mundial.

2. La década del remate

2.1. Pensamiento único

La caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética significaron hitos fundamentales en el ascenso neoliberal, pues, a partir de la inexistencia de la alteridad no capitalista, la globalización y su correlato de *pensamiento único*, no solo arrasaron con muchas de las conquistas materiales obtenidas por las clases populares durante los años de posguerra, sino que también impactaron negativamente en las formas de construcción política e ideológica de los sectores subalternos. Durante los noventa, avanzó, entonces, una profunda transformación neoliberal, que incluyó la apertura económica, la desregulación y la privatización de empresas, aspectos clave de la reestructuración estatal.

Como señalamos, cuando durante los ochenta se fue conformando el consenso social en torno a la privatización de los servicios, las empresas públicas estaban en un estado de desinversión y desgobierno incuestionable, y sus servicios eran de una calidad paupérrima. Entonces, instalar el discurso privatista fue relativamente fácil, ya que, con solo comprobar cómo habían sido gestionados los servicios, era tangiblemente verosímil creer lo que prometía el Consenso de Washington para todo el mundo. Esto significa que la reiterativa prédica de los propagandistas

mediáticos de las privatizaciones no caló en la sociedad solo por las virtudes comunicacionales de algunos portavoces del pensamiento neoliberal. Triunfó, porque pudo articular una lectura de *sentido común* para salir de ese presente signado por la inflación y los malos servicios. El Estado al que se denostaba tenía bien ganado el repudio colectivo. El problema es que, al entronizarse la lectura neoliberal, quedaron sin espacio las perspectivas que planteaban salidas alternativas a un estatismo anquilosado, y pudieron desplegarse las recetas del Consenso de Washington, implementadas con la tutela del FMI y del Banco Mundial (BM), que las imponían como condicionalidades para refinanciar la deuda externa.

Haciendo de la necesidad —endeudamiento— una virtud —privatización—, se construyó la creencia de que, con la privatización de los servicios y activos públicos, se lograría a) desmonopolizar introduciendo los beneficios en costo y calidad atribuidos a la competencia; b) acrecentar la eficiencia en la prestación de los servicios y en la asignación de recursos, asociadas a la gestión privada; c) aumentar o generar la inversión movilizando recursos privados; d) disminuir el gasto público liberando recursos para destinarlos a otras áreas. Tales premisas parten de varios supuestos. Los *ideológicos*, de la descalificación de toda actividad estatal, por lo cual cualquier gestión privada sería, por definición, superior a la mejor de las gestiones estatales. Los *pragmáticos* se basan en la percepción del déficit fiscal y de la ausencia de recursos públicos suficientes para garantizar los niveles de inversión requeridos por el desarrollo económico y social moderno. En términos generales, como sostiene Oszlak (1996), se produjo un cambio en las reglas de juego y en la división social del trabajo, que se expresó en alguna de las siguientes variantes:

- *Privatización de empresas, obras y servicios públicos.
- *Descentralización de funciones hacia jurisdicciones locales.
- *Desregulación de la actividad económica y social.
- *Desmonopolización de la producción económica del Estado.
- *Disminución del número de instituciones públicas.
- *Reducción masiva de plantas de puestos y personal (1996: 2).

Las políticas de traspaso de los bienes públicos a agentes privados fueron la respuesta de una combinación específica de procesos contradictorios mediados por la conflictividad política en una coyuntura histórica determinada, donde intervinieron tanto actores domésticos como internacionales. Al respecto, Narbondo afirma:

... el Estado neoliberal actúa con la lógica y el objetivo de restringir y reducir las intervenciones a pérdida del Estado a aquellas que son necesarias para competir en el mercado mundial por atraer y fijar inversores maximizando sus posibilidades de ganancia en la libre competencia de mercado. Para esto, el Estado neoliberal no solo privatiza la producción o provisión de esos bienes y servicios públicos económicamente estratégicos, sino que también introduce en ellos la competencia de mercado en función de maximizar las ganancias de las empresas productoras o proveedoras (2014: 18).

Como consecuencia de la privatización —y la subsiguiente reconfiguración del papel del Estado—, se crearon nuevos mercados que habilitaron la entrada masiva de nuevas corporaciones multinacionales, que, desde entonces, formaron parte de las formaciones sociales locales. En este sentido, no fueron simplemente fuerzas externas desvinculadas del funcionamiento y desempeño de la economía doméstica. Por el contrario, ellas se convirtieron en un soporte político de suma importancia en los procesos de reforma estatal, incluso durante la crisis de dicha estrategia, cuando la recuperación económica comenzó a percibirse como incierta. Como lo muestra el caso argentino —pero no solo este—, las privatizaciones se constituyeron en un vehículo a través del cual importantes firmas nacionales iniciaron un proceso de transnacionalización para convertirse en actores de la arena internacional en distintos sectores de la economía. Los nuevos dueños de las compañías privatizadas fueron consorcios integrados por corporaciones multinacionales con liderazgo global en el sector en cuestión, junto con compañías y bancos nacionales; se crearon así las condiciones para el apoyo internacional a la estrategia de desarrollo doméstica. Al mismo tiempo, esta situación garantizaba el compromiso de la burguesía local con el proceso de internacionalización de la economía operante en el territorio nacional.

2.2. Las privatizaciones en América Latina

Las reformas estructurales realizadas impulsaron amplios programas de privatizaciones que convirtieron a la Región en la que más empresas estatales vendió en el mundo, superando a Europa y a Asia en cuanto a número de empresas enajenadas, con más de la tercera parte del total de los procesos de privatización a escala mundial y el 55% de los ingresos totales por privatización de los países en desarrollo (Guarnido Rueda *et al.*, 2006; Lora, 2006).

Si bien el conjunto de América Latina ingresó a la era neoliberal privatizadora, existen diferencias entre los países en cuanto a la magnitud de sus privatizaciones. El Chile de Pinochet fue el precursor mundial de la venta de activos públicos y le abrió el camino al ingreso de capitales internacionales en la Región. A comienzos de los noventa, México impulsó un programa privatizador de vasto alcance; por el tamaño de su economía, el Brasil, desarrolló el proceso de mayor envergadura en la Región, y la Argentina implementó un esquema privatizador que implicó casi la totalidad de sus activos públicos, incluido el petróleo. Bolivia², Guyana, Panamá y el Perú obtuvieron ingresos por privatización de más de 10% del PIB; en tanto, el Ecuador, Costa Rica y el Uruguay realizaron pocas privatizaciones en los noventa (Lora, 2006). La Argentina, el Brasil, Bolivia, Chile y México comenzaron por vender empresas

² Durante la primera ola de privatizaciones en Bolivia (1991-1993), se transfirieron activos y acciones de 36 empresas departamentales pequeñas y medianas, productivas —alimentos, construcción e industria— a través de licitaciones públicas. La segunda ola se inició en 1994 con el sistema de capitalización, por el cual el Estado no vende las empresas, sino que crea sociedades de capital mixto, en las cuales el socio privado aporta el 50% de la inversión total y el gerenciamiento. Incluyó cinco sectores estratégicos: energía; petróleo; hidrocarburos; telecomunicaciones; transporte ferroviario y aéreo. En 1999, en Cochabamba, se le concedió el servicio municipal de agua potable y alcantarillado a la empresa Aguas del Tunari S.A., integrada por dos transnacionales y cuatro nacionales, con aval del BID, BM y FMI. El alza de tarifas y la expropiación del uso ancestral desataron la activa oposición de la población en lo que se conoció como la *Guerra del Agua* y que culminó con la caída de la concesión y la erosión del Gobierno.

pequeñas y medianas, y luego expandieron sus programas con rapidez, incluyendo grandes empresas de infraestructura y energía. Las mayores contribuciones provinieron de la venta de estas últimas en la Argentina, el Brasil y México. En cambio, la privatización de empresas manufactureras en América Latina no ha sido importante, salvo por algunas viejas industrias consideradas estratégicas, como las del acero y el aluminio (Checchi, Florio y Carrera, 2005).

Además, existen otras diferencias en la Región. Mientras la mayoría de los países privatizó las empresas de telecomunicaciones, Colombia, Costa Rica y el Uruguay no lo hicieron. En el Perú, no se incluyeron el transporte, los servicios de saneamiento básico y una gran proporción de agricultura y petróleo. Chile retuvo empresas públicas en sectores clave, como cobre, petróleo, bancos, servicios postales, ferrocarriles y puertos. La Argentina³ se destacó por no haber retenido empresas importantes para el Estado, mientras que el Uruguay fue el país que menos privatizó en la Región y, de hecho, fue el único que no transfirió la electricidad, el petróleo o las telecomunicaciones y en el que las privatizaciones se decidieron explícitamente por voto democrático. Ningún otro país ha mostrado esta participación popular en el debate de la privatización (Lora, 2006).

De modo que, en América Latina, la instalación del mercado como el principal *asignador* de recursos en detrimento de la mediación estatal se entronizó como el mecanismo más genuino y legitimador de una suerte de *vuelta a la sociedad* frente a la voracidad de un Estado mastodóntico y depredador. Sin embargo, la centralidad del mercado no equivale al

³ En la Argentina, en menos de cuatro años, se privatizaron la empresa de aeronavegación (AA), los teléfonos (ENTEL), diez mil kilómetros de la red vial, el sistema eléctrico, la red de gas, la de distribución de agua y el sistema cloacal, cuatro empresas petroquímicas, cuatro ramales y dos líneas de ferrocarriles, los subterráneos porteños, tres elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo y un hotel. Se concesionó más de medio centenar de áreas petroleras marginales, y se celebraron contratos de explotación en ocho áreas centrales, amén de la trascendente privatización parcial de la mayor petrolera estatal.

predominio de la sociedad civil entendida como un todo homogéneo y armónico, sino a la preeminencia de unos grupos sobre otros en el interior de aquella. Y tampoco supone la retirada del Estado, sino la modificación de las tareas que asume y ejecuta de modo no neutral. La acción estatal neoliberal reconfigurada conlleva la reducción de los espacios y mecanismos históricamente conquistados por los grupos y actores sociales no dominantes, a través de los cuales pueden hacer valer sus intereses por fuera de la relación de fuerzas impuestas por el mercado. El recurso fetichizador de *naturalizar* la economía y reificar el mercado se convirtió en un operativo fuertemente ideológico y político encaminado a construir hegemonía.

2.3. La mirada gerencialista

Tal operativo tuvo como correlato el surgimiento de diversas respuestas al clásico problema de la gestión estatal. En los países de fuerte impronta neoliberal —Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda—, emergieron nuevos paradigmas para el sector público, englobados con el término *nueva gerencia pública* (por sus siglas en inglés, NPM). Este se refiere a un conjunto de ideas administrativas agrupadas en dos líneas: la escogencia pública —*Public Choice*— y el gerencialismo. Ambas están fuertemente basadas en los principios de la empresa privada y como parte de una estrategia centrada en el aumento de la productividad y en la reducción de costos y de personal. Mientras, como señala Falcao Martins (1997), el gerencialismo puro inglés apunta a la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad, la variante del *consumerismo* se orienta al estímulo de la competitividad; los modelos contractuales flexibles y direccionados hacia la calidad para satisfacer las demandas de los ciudadanos entendidos como consumidores. Pero cabe destacar que, en ninguno de estos países, se ha encarado en forma concreta y permanente la posición minimizadora, defendida solo a ultranza en los tratados de los teóricos y políticos de derecha (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Desde los Estados Unidos, ya en la primera mitad de los noventa, los consultores David Osborne y Ted Gaebler se hicieron famosos con su receta de *reinventar el gobierno*. Propusieron un nuevo modelo de gobierno centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientado hacia los *clientes* de una manera empresarial, que supone la prescripción de técnicas del sector privado, tales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento para la gestión de las organizaciones públicas.

Aunque la mayoría de estos enfoques le atribuyen un papel preponderante a la dimensión política, en la medida en que pueda proveer liderazgos lo suficientemente sólidos como para encarar las reformas reputadas imprescindibles en el sector público, subyace a todos ellos una fe casi absoluta en las bondades del mercado para resolver los dilemas básicos del orden social y un correlativo rechazo por el espacio estatal en tanto articulador de diversos intereses sociales. Así, se piensa el Estado como un aparato chico, es decir que gaste poco y que resulte funcional a la implementación de un puñado básico de políticas promercado. Se cuestiona fuertemente el lugar de la *política* como campo privilegiado para la definición de objetivos sociales, cualesquiera que estos pudieran resultar del libre juego democrático. En cambio, el reino del mercado requiere una administración unívoca y eficaz, y la restricción sistemática de otros intereses sociales que no sean los que dominan en él. Se produce así un debate clave entre Estado versus mercado, traducido como política vs. economía; porque, según la visión neoliberal, la única política admitida y legítima es la que asume con firmeza los principios de la economía de mercado.

Los países de América Latina no quedaron al margen de la influencia de tales paradigmas dominantes. El BM, el FMI, el BID y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) comenzaron a promover un recetario de fórmulas que fue rápidamente incorporado por los gobiernos latinoamericanos a instancias de los expertos o consultores provenientes de distintas consultoras, fundaciones y universidades privadas. Estos tradujeron las condicionalidades de los préstamos

otorgados para refinanciar las deudas al lenguaje de la administración pública y que los sucesivos gobiernos utilizaron como masa crítica para el ajuste en el sector público. Términos tales como *gestión por resultados*, *mejora continua de la calidad*, *satisfacción al cliente* o *gerencia de contratos* comenzaron a poblar los nuevos programas de *reforma estatal de segunda generación* como condición necesaria para recibir los créditos de los organismos financieros internacionales.

Alertado por los problemas generados durante la primera oleada privatizadora, en 1997, el BM presentó un Informe llamado *El Estado en un mundo en transformación*, en el que recuperaba la idea de la necesidad de mejorar el Estado remanente tras los ajustes tan entusiastamente recomendados en los noventa. Para ello, promovía un conjunto de medidas basadas en concepciones provenientes de las ciencias de la gestión o del *management*, cuya legitimidad se sustentaba en la experiencia *exitosa* del sector privado. En el terreno estrictamente administrativo, las propuestas del BM apelaban al fomento de una mayor competencia —por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos—, la apertura de las *principales instituciones gubernamentales* —a fin de romper el monopolio estatal—, la descentralización y la instrumentación de prácticas de participación ciudadana —por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos— (Banco Mundial, 1997; López, 2005).

A partir de la preocupación por garantizar la gobernabilidad (Banco Mundial, 1997; Prats i Catalá, 1998), se plantearon argumentos acerca de las funciones que el Estado debía mantener o asumir y las capacidades institucionales necesarias para su cumplimiento (Bresser Pereira, 2002; Prats i Catalá, 1998; Evans, 1992) de la mano de la acogida de la corriente de pensamiento neoinstitucionalista. Se comenzó a enfatizar la importancia del fortalecimiento institucional como garantía del crecimiento económico y de la mayor equidad social, y el Estado como agente dinamizador del desarrollo en América Latina (Evans, 1992; Bresser Pereira, 2002; Prats i Catalá 1998). No obstante, lejos de decantar en un proceso de deslegitimación de las políticas neoliberales, esta reformulación del discurso ortodoxo permitió profundizarlas a través de

la elaboración de reformas en las administraciones públicas de la mayoría de los países latinoamericanos, consideradas condición imprescindible para acompañar el establecimiento del nuevo papel estatal. Las reformas de las burocracias y del aparato estatal se presentaban como una forma de fortalecer la capacidad del Estado para mediar en los conflictos políticos y sociales, de modo tal que no se pusiera en peligro la estabilidad del régimen (Felder, 2007).

Sin embargo, pese a las largas décadas transcurridas desde que estas ideas cobraron fuerza, no se han conocido experiencias de éxito relevante como para justificar su persistente difusión. En América Latina, la ausencia de una implantación de modelos de burocracias tradicionales sólidas constituye el principal y reconocido obstáculo para introducir cualquier receta reformadora que presuponga un modelo de gestión consolidado (Narbondo, 2014). A contramano de sus promotores, los intentos de adscribir este recetario en la Región dieron como resultado la caótica convivencia de una incipiente burocracia de carrera, superpuesta con segmentos clientelares tradicionales y estamentos tecnoburocráticos con pretensiones de asumir un *liderazgo de tipo gerencial*, que reproduce en el aparato estatal la arraigada lógica de los *compartimentos estancos* (López, 2005).

3. La década de impugnación al neoliberalismo

3.1. Nueva oleada en América Latina

Pasada la ola del ajuste estructural y las políticas de reformas promercado que, en los ochenta y noventa, estigmatizaron al sector público, en los albores del nuevo siglo, en América Latina, se inició un ciclo en el que el papel estatal empezó a adquirir una renovada entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas. El resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal —producto de la conjugación de entramados sociales y políticos activamente opuestos a las políticas de ajuste y concentración económica— dio lugar al

surgimiento de estrategias políticas alternativas, muy genéricamente calificadas como *posneoliberales*, *progresistas* o, incluso, *de izquierda*, en comparación con la ofensiva antipopular precedente en la Región. Como primer hito de cambio, puede señalarse la asunción como presidente de Venezuela de Hugo Chávez en 1999, que abrió un ciclo de nuevos gobiernos latinoamericanos en el Brasil (2003), la Argentina (2003), el Uruguay (2004), Bolivia (2006), el Ecuador (2007), Nicaragua (2007), el Paraguay (2008) y El Salvador (2009).

Tales gobiernos partieron de cuestionar el automatismo del mercado y la subordinación a la lógica de la acumulación global y se plantearon caminos alternativos al modelo neoliberal clásico. Con suerte y características diversas, apuntaron a generar grados de libertad —expresados en términos de soberanía— para formular e implementar políticas, poniendo el eje en la apropiación de porciones importantes del excedente local, fundamentalmente, el proveniente de la renta de recursos estratégicos, como petróleo, gas y alimentos (Thwaites Rey y Castillo, 2008). Las gravosas consecuencias para la mayor parte de los sectores populares que tuvieron los ajustes de los noventa devinieron en una retórica crítica de las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas, y una mayor presencia estatal en sectores estratégicos (Guillén, 2009).

Tales procesos que, para sortear la polémica en torno a si fueron posneoliberales, englobamos como pertenecientes al *ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (CINAL), comparten dos características principales y paradójicas. Por un lado, emergieron producto de luchas sociales y políticas de resistencia a las reformas neoliberales y sus consecuencias. Por otro lado, fueron beneficiarios del ciclo de valorización mundial de los *commodities* que exporta la Región, lo que les otorgó una mayor capacidad de maniobra para definir y sostener cursos de acción relativamente autónomos, en la medida en que dispusieron recursos para sortear las imposiciones de los organismos financieros internacionales y para impulsar políticas públicas inclusivas. Más aún, en este ciclo de bonanza de precios internacionales, se incluye prácticamente toda la

Región, con independencia del posicionamiento político e ideológico de los gobiernos (Thwaites Rey y Ouviaña, 2016).

Pero aunque enlazadas en un ciclo común, las mutaciones producidas son desaparejas y contradictorias en cada uno de los Estados nacionales de la Región y se dieron en un escenario internacional de reacomodamiento geopolítico, signado por la crisis financiera de los EE.UU. y Europa y la emergencia de la China como nueva potencia de influencia planetaria. Precisamente, una característica distintiva del gigante asiático es que su economía no es competitiva —como en el caso de los EE.UU.—, sino complementaria con la producción regional de *commodities*, por lo que el auge de la demanda china de hidrocarburos, minerales y alimentos fogueó el alza de los precios internacionales, lo que redundó en un período de crecimiento importante del conjunto de América Latina. Como contracara, la exacerbación de la demanda de productos primarios llevó a la profundización de las políticas extractivistas y neoprimaryzadoras, tanto de recursos minerales como agrícolas, lo que produjo nuevas tensiones y conflictos sociales y medioambientales.

La impopularidad de las privatizaciones de la década anterior ha sido muy extensa en la Región. Diversas encuestas de opinión realizadas por Latinobarómetro reflejan un amplio consenso negativo en cuanto a la gestión privada de las empresas públicas, principalmente, la de servicios. Una encuesta de 2013 muestra que, en promedio, solo el 30% de la población de la Región aprueba las privatizaciones. En cuanto a la satisfacción con los servicios privatizados, el promedio es de solo el 27% (Latinobarómetro, 2013). Las quejas de los usuarios comienzan por la tarifa, continúan con la calidad de servicio y terminan con la imposibilidad de cambiarse de compañía.

Autores favorables a la economía de mercado han realizado estudios para tratar de entender el porqué del rechazo de la mayoría de la población a las privatizaciones, cuando ellos observan los logros económicos de los traspasos (Shirley, 2005; Auroi, 2011; Bonnet *et al.*, 2009; Fay y Morrison, 2007). En cambio, otros autores formulan análisis críticos de la

experiencia privatizadora (EPSU, 2014; Schclarek Curutchet, Re Crespo y Torres, 2012; Chavez y Torres, 2013; Tisera, 2007; Thwaites Rey, 2003).

Pese a los embates privatistas, debe destacarse que el sector de empresas públicas sigue siendo significativo en América Latina y en el mundo. En un informe especial sobre el *capitalismo de Estado*, publicado en enero de 2012, la más influyente revista de negocios del mundo, *The Economist*, alertaba a sus lectores sobre el tránsito de un modelo de capitalismo liberal hacia modelos alternativos centrados en el sector público. Allí se muestra que trece grandes empresas estatales controlan más de las tres cuartas partes de las reservas mundiales de petróleo y que, en la China y Rusia, la reducción del sector público se ha producido de manera selectiva, sin dejar de lado el control del Estado sobre las grandes firmas. También, en una reciente investigación de la OCDE sobre el grado de propiedad pública entre las 2000 compañías más grandes del mundo, se concluye que más del 10% —204 empresas— pertenecen al Estado, con presencia en 37 países diferentes (Kowalski *et al.*, 2013). Pese a la ola de privatizaciones de los ochenta y noventa, en nuestra Región, permanecieron en la órbita estatal la muy rentable Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), de Chile, y Petróleos Mexicanos (PEMEX), aunque esta última hoy enfrenta una fuerte ofensiva privatizadora. Por su parte, el Brasil y el Uruguay han profundizado el proceso de recuperación y fortalecimiento de sus empresas públicas (Chavez y Torres, 2013).

Pero también es preciso consignar que, no obstante la disconformidad con las privatizaciones, los procesos de reestatización no han sido la tónica principal de la Región. Más bien, los procesos de *vuelta al Estado* obedecieron a causas distintas y siguieron cursos diversos en cada país. Las estatizaciones más importantes se llevaron a cabo en Bolivia y Venezuela, consistentes con los proyectos políticos transformadores en esos países, y algunas se realizaron en la Argentina.

3.2. Principales reestatizaciones

Bolivia⁴

El amplio proceso de nacionalizaciones de recursos naturales encarado en Bolivia a partir de 2006 con la asunción del presidente Evo Morales expresa el programa que llevó el MAS al gobierno (Fundación Milenio, 2012), amalgamado en el ciclo de luchas sociales y políticas que vivió el país desde comienzos de los 2000. Este ciclo de ampliación estatal se enmarca en un proyecto más amplio incluido en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

La cuarta parte del texto constitucional se refiere a la estructura y organización económica del Estado, y el artículo 304 define la *economía plural* como «constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa». El artículo 309 dispone lo siguiente:

La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos:

1. Administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos.
2. Administrar los servicios básicos de agua potable y alcantarillado directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas.
3. Producir directamente bienes y servicios.
4. Promover la democracia económica y el logro de la soberanía alimentaria de la población.
5. Garantizar la participación y el control social sobre su

⁴ Los datos consignados en este apartado se extrajeron de los diarios bolivianos *La Prensa*, *La Razón*, *Página 7* y *Bolpress* y de los argentinos *Clarín*, *Infobae*, *La Capital* y *La Nación*.

organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios.

El artículo 311 establece que

1. El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación. 2. Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado (...) 4. El Estado podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y todos los bolivianos.

El artículo 314 prohíbe «el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios».

El 1 de mayo de 2006, Morales decretó el fin del «saqueo de los recursos naturales» y anunció la expropiación de las reservas de hidrocarburos, especialmente las de gas, que constituían la principal fuente de divisas y que eran explotadas por empresas extranjeras⁵. Ese mismo año, se reestatizó la mina de estaño de Huanuni. El proceso siguió en 2007 con la rescisión del contrato de Aguas del Illimani, una empresa de servicios de agua y saneamiento al departamento de La Paz, propiedad de la francesa Lyonnaise des Eaux; la expropiación del Complejo Metalúrgico Vinto⁶ y la nacionalización del rico yacimiento de estaño Posokoni⁷.

En 2008, el Gobierno nacionalizó el 100 % de Entel, la mayor telefónica en Bolivia y filial de la italiana Telecom y adquirió la totalidad de la Compañía

⁵ La base del decreto Héroes del Chaco era el referéndum vinculante del 18 de julio de 2004, por el que el pueblo exteriorizó su voluntad de recuperar la propiedad de los hidrocarburos producidos en territorio boliviano.

⁶ Propiedad de la minera Sinchi Huayra, subsidiaria de la suiza Glencore International.

⁷ Explotado por grupos mineros privados locales.

Logística de Hidrocarburos Boliviana (CLHB)⁸. Ese año compró más del 50% de las acciones de la petrolera Andina, filial boliviana de Repsol-YPF, y acordó con la española realizar una gestión compartida con la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). También se quedó con el 50% de las acciones de la petrolera Transredes, a cargo de la distribución de hidrocarburos⁹, y recuperó la mayoría accionaria (50% + 1) de Chaco-filial de British Petroleum, nacionalizada al año siguiente.

En 2009, se estatizaron todas las acciones de la empresa AIR BP Bolivia, encargada del servicio de suministro de combustibles de aviación en los aeropuertos. En 2010, comenzó la estatización del sector eléctrico con la transferencia de la propiedad de las generadoras de electricidad Corani¹⁰, Valle Hermoso¹¹ y Guarachi¹² a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). También se estatizó la cooperativa distribuidora Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba, y se decretó la confiscación de la tercera parte de las acciones de Fancesa, la principal cementera del país¹³.

En 2012, se dispuso la nacionalización de la Transportadora de Electricidad SA¹⁴. En 2013, pasaron al Estado boliviano las acciones del grupo español Iberdrola en cuatro empresas: Electropaz (La Paz) y Elfeo S.A. (Oruro), además de la empresa de servicios Edeser y la gestora de inversiones Compañía Administradora de Empresas. En el área gasífera, en 2012, el Gobierno nacionalizó la participación de la petrolera Repsol en el bloque gasífero Caipipendi por incumplimiento de su compromiso de inversión¹⁵. En el sector aeronáutico, en 2013, se nacionalizó

⁸ Gestionada por el consorcio alemán-peruano Oiltanking-Graña y Montero.

⁹ Administrada por la británica Ashmore y la angloholandesa Shell.

¹⁰ Era administrada por Eco Energy Internacional, subsidiaria de la francesa GDF.

¹¹ La mitad de las acciones pertenecía a la empresa The Bolivian Generating Group, cuyo grupo inversor era Panamerican, de Bolivia.

¹² La británica Rurelec PLC tenía el 50% de las acciones de Guarachi.

¹³ Sus inversionistas eran Samuel Doria Medina, principal dirigente opositor, y el Grupo de Cemento Chihuahua (GCC).

¹⁴ Pertenecía al Estado español en un 20%. El control es tomado provisoriamente por las Fuerzas Armadas.

¹⁵ Del bloque gasífero Caipipendi: Repsol (37,5%); British Gas (37,5%); y Pan American Energy (25%).

Servicios Aéreos Bolivianos Sociedad Anónima (SABSA)¹⁶, y el Estado se hizo con el control de los tres aeropuertos principales del país: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Además de las nacionalizaciones, y en línea con el proyecto político consagrado en el texto constitucional, el Gobierno impulsó la creación de nuevas empresas públicas en distintos sectores con el propósito de industrializar recursos naturales, atender servicios y apoyar e incursionar en la producción. En 2007, se creó la Empresa Pública Nacional Estratégica Boliviana de Aviación (BoA) con el objetivo de dotar al Estado de un mecanismo directo de ejecución de la política aeronáutica y la democratización del transporte aéreo, y empezó a operar en marzo de 2009¹⁷. Desde entonces, ha ido ampliando su participación en el mercado local y sumando rutas internacionales hasta convertirse en la principal aerolínea del país.

A partir de 2007, el área del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPEP) ha promovido la creación de nuevas empresas dedicadas a actividades productivas. En 2010, en la órbita del MDPEP, se creó el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM), un organismo descentralizado y con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal, técnica y patrimonio propio, que tiene como función principal apoyar la puesta en marcha de las empresas públicas productivas y acompañar las etapas posteriores de desarrollo. Del SEDEM dependen ocho empresas: Papeles de Bolivia (PAPELBOL), Cartones de Bolivia (CARTONBOL), Cementos de Bolivia (ECEBOL), Lácteos de Bolivia (LACTEOSBOL), Empresa Boliviana de Almendra y Derivados (EBA), Azúcar de Bolivia (AZUCARBOL-BERMEJO), Empresa Productiva Apícola (PROMIEL), Empresa Estratégica de Producción de Abonos y Fertilizantes (EPAF) y Empresa Estratégica de Producción de Semillas (EEPS).

¹⁶ El capital estaba en manos del grupo español Abertis-Aena.

¹⁷ BoA se creó por Decreto Supremo N.º 29318, del 24 de octubre de 2007, e inició sus operaciones con dos Boeing 737-200. Sucedió como empresa estatal al Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), que dejó de funcionar definitivamente en 2010, tras más de ocho décadas.

Con el propósito de promover la seguridad y soberanía alimentaria, en 2007, se creó la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), considerada una empresa pública nacional estratégica. Su misión es impulsar la producción de arroz, trigo, maíz y soja por parte de pequeños y medianos agricultores de todo el país. Desarrolla programas de apoyo a la producción agrícola a través de la provisión de insumos —semilla certificada, defensivos agrícolas, fertilizantes y otros—, sin exigir garantía hipotecaria y sin cobrar tasas de interés y brinda, de manera gratuita, asistencia técnica, fortalecimiento organizacional y capacitación permanente. Se propone comercializar a *precio justo* la producción de los beneficiarios para asegurar su mercado y combatir la especulación de precios de los alimentos.

A fines de 2013, se estableció un nuevo régimen que clasifica las empresas en cuatro niveles: estatales, estatales mixtas, mixtas y estatales intergubernamentales¹⁸. A partir de esta ley, las empresas estratégicas del Estado deben adaptarse al Código de Comercio, dejando de lado la ley administrativa. La norma creó el Consejo Superior Estratégico de la Empresa Pública (COSEEP) como máxima instancia de definición de políticas. Este fija como forma de organización empresarial a la Corporación, que integra varias empresas públicas de diferente tipología y se orienta al logro de un objetivo común bajo el liderazgo de una empresa matriz que ejerce la dirección y el control de sus empresas filiales y subsidiarias. Establece la conformación de las siguientes empresas corporativas: a) Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), encargada de la cadena productiva del sector de hidrocarburos; b) Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), encargada de la cadena productiva del sector energético; c) Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), responsable de la cadena productiva del sector minero y metalúrgico; d) Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL S.A.), que presta servicios en el sector de telecomunicaciones. A su vez, estas empresas tendrán filiales y subsidiarias. El universo incluido en la ley supera las 60 empresas.

En cuanto a la consideración de su funcionamiento, las opiniones se dividen entre el enfoque gubernamental, que destaca los logros

¹⁸ El 26 de diciembre de 2013, se sancionó la Ley N.º 466, de la Empresa Pública de Bolivia.

alcanzados por el sector público (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2012) y la oposición liberal, que subraya los déficits de las empresas públicas desde un paradigma opuesto a la gestión estatal (Arias, 2011). En este punto, los evidentes logros económicos de Bolivia no ocultan la persistente tensión entre los límites que impone una reproducción material anclada en el mercado mundial capitalista y las aspiraciones de trascender esos estrechos márgenes para desplegar formas de un vivir bien respetuoso de la naturaleza, la diversidad cultural y la emancipación popular.

Venezuela¹⁹

Tras ganar por amplia mayoría las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, Hugo Chávez anunció el propósito gubernamental de nacionalizar empresas de sectores estratégicos, como el petrolero, el eléctrico, el telefónico y el alimentario, en el marco de una profundización de los lineamientos del proyecto bolivariano iniciado en 1999.

En septiembre de 2007, lanzó el Proyecto Nacional Simón Bolívar-Primer Plan Socialista (2007-2013), que enmarcaba las acciones que ya se venían realizando en materia de propiedad estatal. En este PPS, se estableció lo siguiente:

El Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social. Esto conlleva identificar cuál modo de propiedad de los medios de producción está mayormente al servicio de los ciudadanos y quienes la tendrán bajo su pertenencia para así construir una producción conscientemente controlada por los productores asociados al servicio de sus fines (PNSB-PPS, 2007: 21).

¹⁹ Los datos consignados en este apartado se extrajeron de las siguientes fuentes periodísticas: *BBC News, Noticias 24, TVSur, Clarín, La Nación, Infobae.*

También se propuso convertir a Venezuela en una potencia energética mundial:

El acervo energético del país posibilita una estrategia que combina el uso soberano del recurso con la integración regional y mundial. El petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del Modelo Productivo Socialista (PNSB - PPS, 2007: 4).

En este marco, el Gobierno profundizó la política de nacionalizaciones de empresas consideradas estratégicas para el Estado, muchas de las cuales habían sido privatizadas durante los noventa. La política bolivariana basada en la renta petrolera le permitió al Estado indemnizar a los antiguos dueños, y, en la mayoría de los casos, se acordaron los montos de resarcimiento a los privados.

En el área de telecomunicaciones, en febrero de 2007, se estatizó CANTV, la mayor empresa de telecomunicaciones del país²⁰. Luego, siguió acumulando acciones mediante una Oferta Pública de Adquisición (OPA), de manos de otras empresas, de inversionistas minoritarios y de los propios trabajadores, hasta completar el 82% del total. En el sector eléctrico, en mayo del 2007, se dispuso la nacionalización de Electricidad de Caracas²¹. Con la posterior compra de su participación a socios minoritarios, el Estado llegó a controlar más del 90% de las acciones de la mayor eléctrica privada del país. La estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) compró el 88% del paquete accionario de la eléctrica local Seneca, con sede en el oriente del país²².

El avance en las nacionalizaciones llevó al control total de la industria petrolífera, considerada clave para el país. En febrero de 2007, mediante Decreto Ley N.º 5200, el Gobierno ordenó la nacionalización de las empresas de la Faja Petrolífera del Orinoco y los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias

²⁰ Pagó US\$ 572 millones por el 28,5% del paquete accionario de la estadounidense Verizon.

²¹ Compró por US\$ 740 millones el 82% del paquete accionario de la estadounidense AES Corp.

²² Se la adquirió a la estadounidense CMS Energy por US\$ 106 millones.

Compartidas mediante la toma de las operaciones y la aplicación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, de 2001²³. Las transnacionales que operaban uno de los mayores reservorios del planeta —ChevronTexaco, Statoil, Total, BP, ENI, Sinopec e Ineparia— firmaron poco después el memorando de entendimiento para migrar al esquema de Empresas Mixtas (artículo 12 de la Constitución) con mayoría accionaria de PDVSA, que quedó al frente de la explotación (Buitrago, 2012). En cambio, las negociaciones culminaron con la salida del país de las estadounidenses Exxon Mobil y Conoco Phillips, que interpusieron procesos de arbitraje contra Caracas buscando una mayor compensación por sus activos (BBC, 2009).

En 2009, se promulgó la «Ley orgánica que reserva al estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de hidrocarburos» (Gaceta Oficial N.º 39173, del 7 de mayo), que permitió el control de las empresas de servicios petroleros otorgadas a terceros. La norma dispone que el Gobierno —a través de la empresa PDVSA o sus filiales— puede asumir el manejo total o parcial de las compañías de inyección de agua, vapor o gas y las que trasladan trabajadores y prestan servicios. Ese año, se nacionalizaron 52 compresoras de gas y de generación eléctrica.

En 2008, el Gobierno decidió nacionalizar los sectores cementero y siderúrgico. Mediante un decreto ley, declaró de utilidad pública y de interés social las compañías cementeras Cemex, Holcim y Lafarge por cumplir actividades estratégicas para el desarrollo de la Nación (Gaceta Oficial N.º 5886 del 18 de junio). Con las unidades locales de la suiza Holcim y de una filial de la francesa Lafarge —responsables entre ambas del 50% de la producción nacional)—, se llegó a un acuerdo, pero se terminó expropiando la mexicana Cemex, que proveía el otro 50%²⁴.

²³ Esta ley prevé que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán realizadas por el Estado, pero podrán hacerlo a través de empresas en las cuales tenga poder de decisión por mantener una posición mínima de 51% de su capital social.

²⁴ Cemex, que había adquirido la empresa en 1994, en pleno auge del proceso privatizador venezolano, recurrió al arbitraje internacional, y, en 2011, como parte de los acuerdos con motivo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), se terminaron las negociaciones, y la empresa pasó a llamarse Venezolana de Cementos S.A.

En 2009, se creó la Corporación Socialista del Cemento S.A (CSC) (Decreto N.º 6824, publicado en la Gaceta Oficial N.º 39229 del, 28 de julio) como empresa del Estado. Su objeto principal es la producción, venta y comercialización del cemento y sus derivados, piedras, piezas estructurales, tubos de cemento y concreto, materiales de construcción en general, así como la explotación de canteras y yacimientos de materiales destinados a la construcción, todo ello en forma permanente, en beneficio de la comunidad y en el marco de la política socialista.

Tras un conflicto laboral que se prolongó por más de un año y el fracaso de las negociaciones sobre contratos colectivos de trabajo, en abril de 2008, el Gobierno dispuso renacionalizar la principal siderúrgica del país y de la Región andina y caribeña, Ternium-Sidor, del grupo argentino-italiano Techint, presidido por el empresario Paolo Rocca (*MDZOL*, 2008). Techint tenía el 60 % de las acciones de Sidor, privatizada en 1997, mientras que el Estado venezolano retenía un 20 % y el otro 20 % estaba en manos de trabajadores y extrabajadores con acciones clase B. Por entonces, SIDOR fabricaba 4,3 millones de toneladas de aceros planos por año, que destinaba a construcción, autos y electrodomésticos, entre otras industrias, y declaraba haber ganado US\$500 millones en 2007 (diario *Clarín*, 2008). Después de largas negociaciones en las que intercedió el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en mayo de 2009, Venezuela acordó pagar una compensación total de US\$1970 millones por el traspaso de Sidor (diario *El Universal*, 2012).

En 2005, Hugo Chávez empezó a aplicar la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que faculta al Estado a tomar latifundios o tierras improductivas, lo que supuso la expropiación de unos tres millones de hectáreas para impulsar la producción agrícola y combatir la pobreza rural. Entre el 2008 y el 2009, se estatizaron dos de las principales cafetaleras del país —Café Madrid y Fama de América— y algunas empresas menores en el sector de alimentos. Durante 2009, el Gobierno ordenó la intervención y control militares de empresas arroceras —como Alimentos Polar— a las que acusó de desabastecimiento. También dispuso expropiar las plantas procesadoras de arroz de la empresa estadounidense Cargill, acusada

de violar la Ley de Producción de Alimentos con precios controlados. Se intervinieron 1500 hectáreas de tierras de la multinacional papelera irlandesa Smurfit Kappa con el fin de sembrar caraotas (frijoles), maíz, sorgo, yuca, ñame. En 2010, la Asamblea Nacional declaró de utilidad pública e interés social la cadena de hipermercados Éxito, perteneciente al grupo francés Casino, y el Gobierno llegó a un acuerdo para la compra del 80 % de las acciones de la empresa (diario *El Universal*, 2010).

La enfermedad y muerte de Hugo Chávez en 2013 coincidió con el derrumbe de los precios internacionales del petróleo, que trajo como consecuencia el deterioro brutal de una economía como la venezolana, dependiente de la renta petrolera. Pese a sus objetivos de transformación radical, el proceso bolivariano no consiguió superar una matriz productiva atada a un único bien exportable e importadora de casi la totalidad de los alimentos que consume y, por consiguiente, completamente sujeta a los vaivenes de la economía mundial. En los años de fuerte presencia estatal en distintos ámbitos, encarada con sentido redistributivo, no se consiguió trascender lo que Fernando Coronil (2013) llamó —aguda y certeramente—, *Estado mágico*. La ilusión de una riqueza infinita e inagotable administrada por el *brujo magnánimo*, tan arraigada en las formas de producción y consumo venezolanas, pareció ser más fuerte que las alternativas de construcción material imaginadas y legisladas, que debían ser, a la vez que redistributivas, creadoras genuinas de bienes colectivos. Como señala Lander (2016),

identificando socialismo con estatismo, mediante sucesivas nacionalizaciones, el Gobierno bolivariano expandió la esfera estatal mucho más allá de su capacidad de gestión. En consecuencia el Estado es hoy más grande, pero, a la vez, más débil y más ineficaz, menos transparente, más corrupto.

De modo que la fuerza de lo público —en la mayoría de los casos—, antes que dirigirse a la creación de empresas propulsoras de actividades diversificadas, se concentró en asumir el control y administrar los bienes existentes con resultados muy dispares. Son muchos los factores que

incidieron en esta continuidad frustrante, y el peso de cada uno de ellos es materia de una encarnizada disputa social, económica, política e ideológica. Los límites que exhibió el proceso bolivariano —hoy en una crisis política y social profunda y frente a una *guerra económica* de gran magnitud— para expandir las fronteras de lo público en la construcción de un orden alternativo al capitalismo no puede inducir, sin embargo, a extraer conclusiones tajantes sobre la potencialidad de las empresas públicas en distintos ámbitos y territorios.

La Argentina

A diferencia de los casos de Bolivia y Venezuela, el Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) no tenía en sus planes producir una revisión a fondo de la política privatizadora implementada en los noventa, ni avanzar hacia estrategias definidas de mayor intervención estatal, ni, mucho menos, de superar el capitalismo (Thwaites Rey 1999, 2001, 2003, 2013). Antes bien, su norte apuntaba a implementar un *capitalismo normal*, con apelación a una mayor presencia de la *burguesía nacional* en la economía del país y la recuperación el papel del Estado en la orientación del proceso económico. En este sentido, la apuesta fue resolver los problemas de las empresas privatizadas a medida que se fueran planteando durante su gestión. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) siguió con la misma tónica de apostar a la inversión privada de origen nacional como prioridad y abordó las estatizaciones solo cuando aparecieron complicaciones en determinados sectores.

Lo primero a lo que se abocó Néstor Kirchner fue a continuar con la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas tras la caída de la convertibilidad, iniciada por su antecesor, el presidente interino Eduardo Duhalde, con la conducción del ministro de Economía, Roberto Lavagna²⁵. También prosiguió con la defensa de la política

²⁵ Mediante el Decreto N.º 311, del 4 de julio de 2003, se creó una nueva unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos —continuadora de la comisión existente—, esta vez en el ámbito de los ministerios de Economía —en el que seguía Roberto Lavagna— y de

posconvertibilidad frente a las demandas de las empresas extranjeras ante el CIADI, el tribunal arbitral del BM.

Los casos en que se dispuso la vuelta a la órbita estatal obedecieron a problemas específicos de las empresas. El Correo estaba virtualmente en quiebra y se lo estatizó en 2003; Aguas Argentinas enfrentaba severos déficits de financiamiento y de gestión, y volvió a la órbita pública en 2006; Aerolíneas Argentinas estaba prácticamente vaciada por el operador español y se la expropió en 2011; la situación de YPF-Repsol se había tornado inmanejable cuando la balanza comercial petrolera entró en déficit, y se hizo necesario recuperar el autoabastecimiento perdido por la gestión privada. Sin embargo, estos traspasos no se inscribieron en una política global y bien definida para el conjunto del sector público ni fueron el producto de análisis rigurosos sobre el sector afectado²⁶. Más bien, constituyeron respuestas a necesidades coyunturales impuestas por la dinámica empresaria.

No obstante, es destacable la creación de ENARSA en 2004 (Ley N.º 25943) para intervenir en el mercado de energía e hidrocarburos, oligopolizado tras la privatización de YPF (Rabinovich, 2010). En sectores clave, como la infraestructura ferroviaria, donde hacían falta inversiones de envergadura y abundaban recurrentes y millonarios incumplimientos empresarios, los cambios fueron más morosos aún y se concretaron recién en los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner. La estatización del sistema jubilatorio se efectivizó en 2008, cuando surgieron dificultades en algunos puntos nodales del modelo. Esta decisión no solo significó la recuperación del sistema previsional del desfalco que supuso el sistema privado de las AFJP, implementado en los noventa, sino que también implicó la puesta en práctica de un sistema de financiamiento público alternativo ante la difícil coyuntura internacional.

Planificación —a cargo de Julio De Vido—, con la misión de asesorar y asistir en el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos.

²⁶ Otras estatizaciones fueron Thales Spectrum (2003), concesionaria del espacio radioeléctrico, Metropolitano (2004), concesionaria de ferrocarriles y la Fábrica Militar de Aviones (2009).

Correo Argentino y Aguas Argentinas

En noviembre de 2003, a poco de asumir, el presidente Néstor Kirchner dispuso la rescisión del contrato de concesión del Correo Argentino, que estaba en manos de Sociedad Macri (SOCMA) desde 1997. Cuando Carlos Menem concretó este polémico traspaso, la Argentina se convirtió en uno de los primeros países del mundo en privatizar el servicio postal. De acuerdo con el contrato de concesión a treinta años, la Sociedad Macri debía pagarle al Estado nacional un canon semestral de \$51,6 millones. Pero, ya en 1999, los Macri dejaron de pagar y acumularon una deuda de, aproximadamente, U\$S 900 millones con acreedores privados y con el Estado nacional. En septiembre de 2001, la empresa Correo Argentino entró en concurso preventivo; así se arrastró una situación complicada hasta que se dispuso la estatización. Aunque el Decreto N.º 721 preveía un nuevo llamado a licitación para volver a privatizar la empresa, el Gobierno decidió mantener el control del correo, dados la buena gestión realizada y los resultados obtenidos²⁷. El correo estatizado aumentó sus ventas en un 15% a los dos años de rescindido el contrato, garantizó la provisión del servicio postal básico universal, incrementó la productividad de la mano de obra y obtuvo resultados operativos positivos en todos sus balances (Zaiat, 2014)²⁸, sin recibir aportes del Tesoro Nacional. La empresa tiene una red integrada por más de cinco mil puestos de servicios ubicados en todo el país —agencias y sucursales propias, estafetas y unidades administrativas concesionadas a terceros—, y emplea a casi trece mil trabajadores.

El 21 de marzo de 2006, mediante el decreto N.º 304, ratificado poco después por la Ley N.º 26100, el presidente Néstor Kirchner anuló la concesión de la empresa proveedora de agua y servicios cloacales, Aguas Argentinas —operada por el grupo francés Suez—, y puso fin a una historia de conflictividad creciente desde la privatización concretada

²⁷ Con gestión estatal, en su primer balance de año fiscal completo, el Correo Argentino presentó una ganancia bruta de \$ 99 millones. Sin embargo, los funcionarios se encargaron de señalar que esta estatización era un caso puntual, no trasladable al resto de las privatizadas.

²⁸ Mientras el operador privado había hecho descender la participación en el mercado —postal, telegráfico, monetario y de mensajerías— del 48,4% al 33,5% entre 1997 y 2003, con la gestión estatal subió al 41,7% en 2012, con una facturación de 3043 millones de pesos.

en 1993²⁹. A los incumplimientos contractuales que arrastraba la empresa —sobre inversiones y metas de cobertura pactadas—, se había sumado la tensa renegociación del contrato iniciada a comienzos de 2002, cuando, en un contexto de grave crisis política, económica y social a nivel nacional, se dictó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que dio fin al régimen de convertibilidad, dispuso la pesificación de las tarifas y anuló las cláusulas de ajuste atadas al dólar y al índice de precios estadounidense. Las negociaciones con AASA fueron bastante conflictivas, debido, principalmente, a la presión ejercida por la firma prestataria a través de demandas presentadas contra el Estado argentino en el CIADI y también por las restricciones impuestas por los gobiernos de origen de los capitales —principalmente, Francia— y el FMI.

Con una deuda que alcanzaba casi setecientos millones de dólares, en 2005, el grupo francés Suez y los accionistas minoritarios decidieron retirarse de la concesión (Azpiazu, 2010), en línea con la estrategia de su casa matriz de abandonar las inversiones en América Latina. Ante esta situación, el Gobierno dispuso la rescisión del contrato por culpa del concesionario y creó una nueva empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), encargada de proveer el servicio de agua y cloacas a 11 millones de usuarios en la ciudad de Buenos Aires y de 17 partidos del Conurbano bonaerense. El 90% de Aysa pasó a manos del Estado, mientras que el 10% restante quedó en poder de los trabajadores por medio de un Programa de Propiedad Participada (PPP).

²⁹ La empresa había sido concesionada por treinta años a un consorcio integrado por la Sociedad General de Aguas de Barcelona Sociedad Anónima (12,6%); Anglian Water Plc Sociedad Anónima (4,5%); Compagnie Générale Des Eaux Sociedad Anónima (8%); Sociedad Comercial del Plata Sociedad Anónima (20,7%); Banco de Galicia y Buenos Aires Sociedad Anónima (8,1%) y Meller Sociedad Anónima (10,8%), operada por la Sociedad Francesa Suez Lyonnaise Des Eaux Dumez Sociedad Anónima (25,3%). La privatización de OSN fue la concesión más grande del mundo en el sector de aguas, ya que involucró a un total de 8,6 millones de personas.

El pase de manos privadas a estatales de Aysa produjo un cambio cualitativo importante. Durante los trece años que la empresa fue propiedad de la francesa Suez, los nuevos beneficiarios del servicio de agua potable en la región metropolitana fueron 460 000 habitantes. Cuando el Estado se hizo cargo de la empresa, había, aproximadamente, tres millones de habitantes sin agua potable en el área, y, desde entonces, se incorporaron 2 337 287 habitantes al servicio. En cuanto a la instalación de cloacas, durante la gestión privada, los beneficiarios fueron 210 000. En 2006, unos cuatro millones y medio de habitantes del área metropolitana estaban sin cloacas, mientras que, en 2014, ya se había extendido a 1 838 624 habitantes, y, en 2019, se prevé alcanzar la cobertura total. Para obtener estos resultados, el Estado ha invertido 15 715 millones de pesos desde 2006 (Zaiat, 2014).

Desde 2006, la tarifa se ha mantenido congelada a un valor bastante inferior respecto de las empresas proveedoras en otros países de la Región. Recién a fines del 2011, el Gobierno decidió implementar una política de eliminación parcial de los subsidios a los servicios públicos, pero hasta el presente solo incluyó a un segmento pequeño y de alto poder adquisitivo. En tanto el control sobre los precios de este tipo de servicios conforma una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para controlar la inflación y el consumo, resulta muy difícil modificar las tarifas. Sin embargo, los niveles tarifarios que presenta el sector no permiten siquiera cubrir el 40% de los costos operativos de la empresa, lo que genera crecientes dificultades de financiamiento que deben absorberse mediante subsidios específicos (Tobías, 2014). Esto se relaciona con lo que la literatura denomina *externalidades positivas*, ya que, además del usuario directo, es la sociedad en su conjunto la que se beneficia con la existencia extendida de agua potable y redes cloacales (Rabinovich, 2010), para lo cual debe procurar costos accesibles —o subsidiados— para el conjunto de la población.

Aerolíneas Argentinas e YPF

Un pasivo de u\$s 890 millones y graves deficiencias en el servicio llevaron en julio de 2008 a la presidenta Cristina Kirchner a anunciar el proyecto de ley para la estatización de Aerolíneas Argentinas, Austral Líneas Aéreas y las demás empresas pertenecientes al Grupo Aerolíneas Argentinas. Son significativas las palabras de la Presidenta al anunciar la medida:

Nos hubiera gustado que los empresarios que la tenían hubieran podido llevarla con eficiencia, porque creemos en la gestión privada. Pero todos los argentinos, sobre todo los que vivimos en la Argentina profunda, sufrimos el deterioro de un servicio que dejó de ser eso: un servicio público (diario *Ámbito Financiero*, 2008).

La mayoría accionaria de ambas aerolíneas estaba en manos de Interinvest, empresa controlada por el grupo español Marsans, que había asumido la titularidad en 2002, tras la quiebra de Aerolíneas. Con el apoyo de cinco de los seis gremios aeronáuticos, la estatización fue sancionada por Ley N.º 26466 el 17 de diciembre de 2008. La norma estableció el paso a la órbita estatal de las empresas aéreas operadas por Marsans, a partir de la compra de sus paquetes accionarios y determinó que la participación estatal accionaria sería siempre de un 51%. Sin embargo, la adquisición implicó no solo el paquete accionario, sino también el traspaso de la deuda contraída por el grupo empresario español durante su gestión. Ese fue uno de los argumentos centrales de los opositores que votaron contra la estatización.

El vaciamiento de AA producido durante la gestión del grupo Marsans llevó al procesamiento del dueño, Gerardo Díaz Ferrán, en tribunales españoles (diario *ABC*, 2014; 2015). Cuando el Estado argentino recuperó la compañía, el patrimonio neto de Aerolíneas y Austral era negativo en \$3862 millones. Desde entonces, el Estado ha invertido unos u\$s 1500 millones en renovación, ampliación y modernización de las flotas. En julio de 2008, su valor era de u\$s 342 millones y, en 2013, de u\$s 1335 millones, con un incremento de 26 aviones operativos en 2008 a 65 en 2013. Desde

que el Estado se hizo cargo de la gestión de Aerolíneas Argentinas y Austral, la compañía ha incrementado su cantidad de vuelos en un 83%, pasando de 24632 a 45049 en 2013. Aumentó también en un 55% la cantidad de pasajeros transportados, alcanzando el récord de 8,4 millones en el año (Zaiat, 2014).

Un caso especial es el de la reestatización de la petrolera YPF, que fue la única gran firma del rubro privatizada en la Región durante los noventa. En 1992, se aprobó la Ley de Privatización, que no conllevaba un marco regulatorio y transformaba YPF en sociedad anónima, transfería los yacimientos a las provincias, vendía los activos y acordaba como prenda de intercambio el pago de regalías a las provincias productoras. En 1993, el Estado nacional retenía un 20% de las acciones y la acción de oro, un 12% se repartía entre los Estados provinciales y el Programa de Propiedad Participada (PPP) de los trabajadores, mientras que el sector privado tenía la mayoría de las acciones con el 46% del capital. Ya en 1998, el sector privado —integrado por bancos y fondos de inversión de diversos países—, incrementó su porcentual hasta el 75% aunque el Estado nacional siguió manteniendo la acción de oro. El proceso privatizador culminó en 1999, cuando el Estado le vendió a Repsol el último 24% de las acciones estatales y provinciales que quedaban. Repsol también compró otro 73% que pertenecía al sector privado, y se inició así una nueva etapa controlada totalmente por el grupo español. La transacción le costó a la petrolera española 13437 millones de euros y le permitió convertirse en la octava productora de petróleo y la decimoquinta compañía energética del mundo. A partir de entonces, comenzó un ciclo de sobreexplotación y subexploración para maximizar ganancias, rentismo cortoplacista expresado en amplias distribuciones de dividendos, y compras y subsidios de parte del Estado. Esto produjo una creciente caída de la producción local, un notable vaciamiento de la petrolera en manos de Repsol, que propició la fuga de divisas y la inversión en filiales fuera del país.

La estrategia inicial de Néstor Kirchner frente al sector petrolero fue promover la incorporación de empresarios nacionales a YPF. En diciembre

de 2007, se acordó el ingreso del Grupo Petersen, un conglomerado empresarial argentino comandado por Enrique Eskenazi, que compró el 14,9% de YPF, con financiamiento de bancos internacionales y de la petrolera española. En mayo de 2011, este grupo aumentó su participación accionaria en la compañía en un 10% y llegó a poseer el 25,46%, mientras Repsol retenía el 57,43%, el 17,09% restante estaba en manos de inversores privados, flotando en bolsa, y un 0,02% quedaba en poder del Estado argentino, que conservaba la acción de oro. En 2011, por primera vez desde que YPF fuera privatizada, la Argentina tuvo que importar más gas y petróleo del que producía. Frente a la grave situación energética y el consecuente desbalance comercial, el 16 de abril de 2012, la presidenta Cristina Kirchner presentó el proyecto de ley de la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina para estatizar YPF. La merma de las reservas de petróleo durante la gestión de Repsol fue el principal motivo aducido para la expropiación: entre 1998 y fines de 2011 esa caída había sido del 54% en petróleo y del 97% en gas, por lo que se declaró el 51% del patrimonio de YPF de utilidad pública y sujeto a expropiación³⁰. La Ley se aprobó el 3 de mayo de 2012³¹ y contó con un amplio consenso de las fuerzas políticas opositoras, que apoyaron la iniciativa oficial en general con la convicción de que la Argentina debía tener y preservar su petrolera estatal, tal como los demás países latinoamericanos o los de Oriente Medio³².

³⁰ El 19 de abril de 2012, el Poder Ejecutivo amplió por decreto la expropiación incorporando a la misma la empresa distribuidora de gas licuado envasado Repsol YPF Gas S.A., cuya composición accionaria se dividía entre Repsol Butano S.A. (84,997%), Pluspetrol S.A. (15%) y accionistas particulares (0,003%). Lo hizo tras comprobar que Repsol YPF Gas S.A. no era técnicamente una sociedad controlada por YPF S.A., aunque sí tenía vinculación comercial directa con Repsol YPF, que era el principal proveedor del combustible que esta empresa procesaba, fraccionaba y comercializaba. Repsol YPF también era su proveedor de servicios de sistemas, administrativos y financieros, de apoyo a su operativa.

³¹ El 25 de abril de 2012, el Senado dio media sanción al proyecto de ley de expropiación, con 63 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones y lo remitió para su tratamiento a la Cámara de Diputados, que la aprobó el 3 de mayo por 207 votos a favor, 32 en contra y 6 abstenciones.

³² Entre los partidos opositores que apoyaron el proyecto, estaban la Unión Cívica Radical (UCR), el Frente Amplio Progresista (FAP), la Coalición Cívica, Libres del Sur y

Durante la gestión del ingeniero petrolero Miguel Galuccio, la YPF nacionalizada promovió en 2013 acuerdos de inversión con las multinacionales Chevron (diario *La Nación*, 2012; *Diario Popular*, 2013) y Dow Chemical, entre otras, para explotar el yacimiento Vaca Muerta (diario *La Nación*, 2011), el segundo depósito más grande del mundo de recursos no convencionales de gas y el cuarto de petróleo. Por su carácter secreto, estos acuerdos generaron una gran controversia y el abierto rechazo de fuerzas de la oposición (diario *Clarín*, 2014), incluido el PRO, que llevaron el tema a la justicia (diario *La Nación*, 2015). No obstante, una vez en el gobierno, la alianza Cambiemos, liderada por el PRO, cambió por completo su posición y pasó a defender la confidencialidad de las cláusulas del acuerdo YPF-Chevron, antes cuestionadas (diario *Clarín*, 2016).

Como se advierte, no ha sido la estatización masiva de empresas lo que caracterizó a los gobiernos kirchneristas ni la reivindicación del papel del Estado como productor directo de bienes y servicios. En tal sentido, los casos de Bolivia y Venezuela resultan cuanti y cualitativamente distintos y, además, expresan los procesos de mayor envergadura de las estatizaciones en toda la Región. Sin embargo, ni siquiera en Venezuela puede decirse que se haya generado un cambio sustantivo en materia de propiedad de los medios de producción.

4. La década en disputa

4.1. Del ciclo impugnador del neoliberalismo a los nuevos vientos restauradores

Cómo caracterizar los gobiernos del ciclo impugnador del neoliberalismo y su carácter y cómo entender el ciclo neoliberal y los rasgos que marcan

algunos legisladores del peronismo disidente. Solo medio centenar de diputados no votó la expropiación de YPF. El PRO y la mayoría del Frente Peronista votaron en contra. Se abstuvieron cuatro legisladores de la Coalición Cívica y la diputada Graciela Ocaña. Entre los once ausentes, estaba el radical Oscar Aguad.

su vigencia o superación en cada especificidad nacional ha sido un tema recurrente del debate latinoamericano en los años recientes. Desde nuestra perspectiva, partimos de distinguir entre la etapa neoliberal del capitalismo a escala global de lo que se entiende específicamente como *hegemonía ideológico-política neoliberal*, expresada a nivel mundial y en distintos contextos nacionales. En ese sentido, aunque, en 2007, se desencadenó una profunda crisis en los países centrales, en términos globales, esto no se tradujo en un cambio del modo de acumulación neoliberal, una de cuyas características nodales es la financiarización, es decir, la identificación de los intereses del capital privado, en general, con los de las finanzas, en particular, desplegados a partir de la crisis del formato interventor benefactor. Como sostienen Fine y Hall, «el neoliberalismo va más allá de la ideología y las políticas al estar sistémicamente arraigado en el capitalismo contemporáneo como conjunto, en la era de la globalización y con la financiarización al frente (2012: 64)».

No es la mayor o menor intervención estatal lo que diferencia a la etapa neoliberal del capitalismo de la precedente benefactora sino el sentido de tal intervención. El Estado neoliberal es un Estado interventor, pero para «favorecer de manera invariable la integridad del sistema financiero y la solvencia de las instituciones financieras, por sobre el bienestar de la población o la calidad medioambiental» (Harvey, 2013). La gran recesión de 2008 volvió a poner bajo la lupa la relación entre el sector público y el privado de la economía y mostró las diferencias entre retórica y realidad. Tras la quiebra del centenario banco estadounidense de inversiones Lehman Brothers (2007), el desplome del sistema capitalista fue evitado por la intervención masiva de los gobiernos de Europa Occidental y los EE. UU. Washington, primero con George Bush y luego con Barak Obama, rescató de la quiebra a corporaciones gigantescas de la talla de General Motors y Citibank, amén de decenas de instituciones financieras; de ahí la expresión «too big to fail» (demasiado grande para caer). Cuando la crisis detonó en Europa, gobiernos de todo cuño ideológico, desde Francia y Holanda hasta Alemania y Reino Unido, rescataron sus propias empresas y bancos —especialmente, automotrices y aerolíneas—, muchos de ellos

campeones nacionales de sus economías, como Peugeot. El vínculo estrecho entre Estado y capital quedó al descubierto, exhibiendo su costado más crudo; y lejos de ocurrir una crisis terminal del andamiaje neoliberal, las recetas para salir de la crisis que se impusieron a las endeudadas economías del sur de Europa, con Grecia a la cabeza, no se diferenciaron en nada de las medicinas clásicas utilizadas en América Latina en los noventa bajo los imperativos del Consenso de Washington. Sin embargo, las políticas de austeridad generalizada están causando terremotos políticos y sociales no previstos —como el referéndum que puso a Gran Bretaña fuera de la Unión Europea (Brexit)—, mientras que la magnitud del problema de los refugiados del hambre y las guerras en Asia y África plantean la base del malestar social que capitalizan las opciones de ultraderecha, racistas y xenófobas.

La primera década del siglo *xxi* en América Latina puso de manifiesto la inviabilidad de las estrategias neoliberales más clásicas. Pero en la medida en que la Región permaneció inmersa en las determinaciones de la economía global, estuvo lejos de trascender la etapa neoliberal, cuyas características centrales son el predominio financiero a escala global y la intensificación de la explotación de los recursos naturales. El capitalismo latinoamericano continuó plenamente engarzado en un ciclo de extractivismo y reprimarización, cuyo ritmo lo marcaron las exigencias de la expansión capitalista global y la emergencia de nuevos jugadores, como la China. Esto expresó una supremacía estructural —en el sentido de imposición, de dominio—, más un quiebre en la dimensión hegemónica en términos gramscianos, que incluye los aspectos ideológicos, políticos y culturales. Mientras en los noventa se conjugaba el dominio estructural global del neoliberalismo con su capacidad de imponer una única visión del mundo como ineluctable y que le daba sentido al rumbo regresivo adoptado, a comienzos del siglo *xxi*, en América Latina, se quebró la unicidad del relato en pos de búsquedas alternativas, aunque no se lograron superar los determinantes materiales neoliberales impuestos a escala mundial. Se abrió entonces un escenario de disputa hegemónica en la Región, que preferimos denominar *ciclo de impugnación al neoliberalismo* (Thwaites Rey y Ouviaña, 2016), con la

emergencia de gobiernos que cuestionaron las lógicas dominantes en el discurso y en ciertas prácticas. Ese ciclo es el que entró en crisis por una multiplicidad de razones, entre las que se encuentran los determinantes económicos globales —como la baja del precio de los *commodities* y el descenso en el ritmo de crecimiento de la China— y las específicas dinámicas internas de cada Estado nación y sus variables políticas.

Cuando, en 2012, se empiezan a manifestar en América Latina los efectos de la crisis mundial, los límites y las tensiones abiertas en el plano distributivo en la década anterior se hacen más evidentes y brindan la ocasión para que el desencanto, la incertidumbre y la frustración comiencen a canalizarse a través de fuerzas políticas conservadoras y neoliberales. Ya avanzado 2016, en la Región, se advierte el ascenso de las derechas sociales y políticas, encaminadas a revertir las políticas implementadas durante los tres lustros anteriores. Con el golpe parlamentario-judicial que destituyó a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, se avanza de un modo impensado en el sendero inaugurado en Honduras (2009) y el Paraguay (2012), lo que presagia retrocesos significativos en las conquistas económicas y sociales de los pueblos de la Región. La llegada al gobierno en la Argentina de Mauricio Macri, al frente de una coalición política liberal-conservadora, perfila nuevos alineamientos a escala internacional y cambios en las funciones estatales.

4.2. Miradas sobre el papel del Estado y las empresas públicas

Como ya señalamos, mientras en los sesenta y setenta, el papel del Estado en la planificación y la orientación del desarrollo económico y social era generalmente aceptado y abundantemente teorizado —en América Latina y en el mundo—, el embate neoliberal de los noventa lo puso seriamente en cuestión. Sin embargo, la ampliación y la reivindicación del papel del Estado en la conducción del ciclo económico y en la redistribución del ingreso operada en los 2000 no ha logrado plasmarse en estructuras funcionales acordes a los nuevos tiempos ni en fundamentos teóricos sólidos que sostuvieran el activismo estatal. En la *década impugnadora*,

las empresas públicas de la Región continuaron operando en sectores clave, como energía, transporte, comunicaciones y agua, pero —a excepción de Venezuela y Bolivia— su papel siguió siendo acotado y no fueron revertidos de modo significativo los cambios introducidos por el privatismo de los noventa. En el contexto actual, es previsible que las derechas gubernamentales apunten a abrir nuevos espacios para el mercado y el sector privado, lo que refuerza los desafíos que tienen las empresas públicas de la Región para desplegar sus potencialidades.

En primer lugar, se reactualizan interrogantes que encierran definiciones políticas básicas y que implican una elección sobre el modo de organización social: por qué y para qué tendría que haber empresas públicas, en qué sectores, para qué actividades, con qué lógica. Las respuestas a tales preguntas han variado conforme los ciclos económicos desplegados a escala global y según el modo en que cada espacio territorial nacional —con sus especificidades estructurales y su peculiar configuración de relación de fuerzas sociales— ha internalizado los determinantes del mercado mundial irradiados a escala global. Entonces, la decisión estratégica de impulsar empresas públicas para la producción de determinados bienes y servicios tiene que ver con el tipo de modelo de desarrollo que se pone en juego en cada momento histórico.

En América Latina, hoy convive la propiedad pública de servicios, infraestructura e industrias extractivas con una masa de empresas privadas o privatizadas en los noventa, lo que abre un abanico de experiencias muy diversas. Ambos tipos de propiedad conllevan riesgos asociados que son objeto de debate permanente: mientras se señala que la gestión pública supone el peligro de la burocratización, el derroche de recursos y la ineficiencia, la privada entraña el de la subordinación de cualquier objetivo social a la obtención de ganancia como norte excluyente. Por eso, la opción sobre qué peligro asumir no es técnica ni económica, sino eminentemente política, ya que se inscribe en una definición básica sobre el orden social que se quiere priorizar y construir, con todos los matices que cualquier opción involucra. El avance de opciones políticas promercado y favorables a la perspectiva empresarial, que han vuelto a

la conducción estatal en la Región —la Argentina y el Brasil—, auguran el retorno de discusiones opacadas o, incluso, que parecían superadas en la década pasada.

Desde nuestra perspectiva, los bienes básicos —de infraestructura y servicios— deben sustraerse de la lógica mercantil y reafirmarse como bienes públicos, disponibles para todos los habitantes en tanto ciudadanos y no meros consumidores, y en función de las estrategias de desarrollo democráticamente definidas para su existencia y expansión. Además de ser autosustentables y eficientes, deben tener una estructura transparente de costos, con racionalidad en su producción y distribución. Esto no quiere decir que tengan que dar *ganancias*, en el sentido de una rentabilidad equiparable a la de cualquier actividad productiva privada y apropiable para el atesoramiento individual de la riqueza socialmente producida. En consecuencia, el papel del Estado no debe limitarse al de mero garante de la transparencia de las decisiones privadas, sino ser soporte fundamental de la equidad social y la expansión de la dimensión pública y colectiva.

Cabe recordar que, frente a la visión de un *burocratismo* corrompible del Estado, el apogeo neoliberal de los noventa indujo a oponer la privatización de todo cuanto fuera posible, con el argumento de que como lo estatal «no es de nadie, pero lo pagamos todos», su ineficiencia es un costo general insoportable e inadmisibile. Por el contrario, los costos de lo privado serían asumidos de modo exclusivo por los agentes individuales involucrados en la producción o prestación de un servicio. Si bien es cierto que un Estado que solo expresa intereses particulares y clientelares es incapaz de responder, por definición, al conjunto de las demandas legítimas de la sociedad, la premisa opuesta de la eficiencia sin costos de lo privado esconde una falacia. Porque la actividad privada también conlleva los costos de trasladarle al conjunto de la sociedad el peso del estímulo de la ganancia —el conflictivo *núcleo duro* de la actividad capitalista— y las visiones de corto plazo, lo que se expresa en precios relativos que internalizan posiciones muy disímiles de poder en el mercado. Los capitalistas —o empresarios, si se prefiere un léxico más funcionalista— siempre han resistido los intentos de los trabajadores

o del Estado de meterse en el corazón del sistema productivo para determinar la estructura de costos y las tasas de rentabilidad y definir su *razonabilidad* en términos de asignación social. La historia muestra que los sindicatos —en distintos tiempos, países y ramas industriales— han intentado intervenir en la definición misma de los criterios productivos aplicados por la empresa y verificar las tasas de ganancias obtenidas para discutir sobre bases ciertas no solo las remuneraciones, sino las inversiones estratégicas, las necesidades de innovación tecnológica y los niveles de empleo y se han topado con la cerril resistencia capitalista, en general resguardada por el Estado. La participación en las ganancias empresarias que deberían tener los trabajadores según la Constitución Nacional, por caso, jamás ha pasado de una expresión de buena voluntad y aspiración difusa, cuya sola mención siempre ha generado el más cerrado rechazo del empresariado local (diario *La Nación*, 2016)³³.

Desde nuestro punto de vista, se trata impulsar procesos de desmercantilización creciente de los servicios y bienes estratégicos e implementar formas de gestión de lo público que articulen los recursos del Estado —y *en el Estado*— con las demandas y necesidades reales de los ciudadanos y, sobre todo, con las potencialidades de la sociedad para decidir, gestionar y controlar. Esto supone desterrar la histórica asociación entre gestión pública y descontrol del gasto por ausencia de criterios mínimos en la definición de los costos en la producción de bienes y servicios, y por la falta de controles sociales efectivos. Una gestión pública eficiente y con sentido social debe garantizar la recaudación de los recursos suficientes para sustentarla, asegurar una asignación austera y apropiada, y ampliar los mecanismos de control social.

En segundo lugar, un aspecto central es el de la viabilidad y sustentabilidad económica de las empresas públicas. Cuando, en los ochenta, entraron en crisis como consecuencia, entre otras causas, de las restricciones que el endeudamiento externo les había impuesto a los presupuestos públicos para invertir en sus actividades y empresas, se adujo que la solución para

³³ Un ejemplo reciente es la negativa del Gobierno de Mauricio Macri a informar sobre el costo de extraer gas de los pozos existentes en el país.

el funcionamiento eficiente era el aporte de inversiones privadas, lo que pavimentó el camino a las privatizaciones de los noventa. Sin embargo, lo que tal ciclo privatista expresó fue la clausura del financiamiento internacional al sector público para invertir en infraestructura y servicios, y su reemplazo por el crédito a actores privados. Porque lo que las empresas privadas les aportaron a los servicios públicos privatizados no fue su propio capital de riesgo, sino su capacidad de financiamiento externo. Es decir, para comprar activos públicos, el sistema financiero les otorgaba a los privados préstamos que eran garantizados con la propia actividad de la empresa adquirida. En tal sentido, las tarifas reguladas por el Estado debían procurar los ingresos necesarios para solventar la actividad y producir utilidades para los accionistas. O sea, los inversores privados no trajeron y arriesgaron su propio capital, sino que utilizaron su aptitud para endeudarse, respaldada por el supuesto de que los usuarios de los servicios privatizados proveerían los recursos suficientes como para sostener el servicio, pagar los créditos contraídos para la compra de la empresa pública y obtener un plus de ganancia a repartir entre los inversores.

Entonces, la cuestión clave que enfrentan las empresas públicas es lograr el financiamiento necesario para invertir en su funcionamiento, crecimiento y modernización. Pese a que reconoce los déficits del sector privado en la gestión de los servicios públicos, el BM sigue promoviendo políticas de apoyo a este sector y tratando de impedir la expansión del sector público (Fine y Hall, 2012). Esta situación constriñe las propuestas de ampliación del sector público allí donde las conducciones gubernamentales se han propuesto o proponen impulsarlas.

En tercer lugar, aún cuando los Estados mantengan empresas en el sector público, los paradigmas individualistas y mercantilizadores que lograron institucionalizarse en los Estados nacionales impactan de lleno sobre la forma de definir capacidades gubernamentales y criterios de gestión. Tal como advierten Fine y Hall, «los propios procesos de formulación de políticas de gobiernos y organismos internacionales están sujetos a la influencia y el dominio empresarial institucionalizado a través del extenso uso de consultores de gestión y de personal procedente de círculos empresariales» (2013: 71).

Al calor de estos paradigmas, se han expandido en el sector público de la Región lo que McDonald y Ruiters (2012) llaman *entidades corporatizadas*, que han adoptado una orientación más privada que pública. Aunque operen sin fines de lucro, utilizan doctrinas comerciales que le dan más relevancia al valor de cambio de un servicio que a su valor de uso, dando prioridad a los análisis de costo-beneficio en la toma de decisiones y utilizando técnicas de administración propias del sector privado, como el establecimiento de salarios en función del rendimiento. Un ejemplo de estas perspectivas son las propuestas de gobierno corporativo, desarrolladas por la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010; Bernal *et al.*, 2012)³⁴. Para identificar las mejores prácticas de gobierno corporativo para empresas del Estado, la CAF se basó en los *Lineamientos de gobierno corporativo de empresas del Estado* (2010) y en los *Lineamientos para un código latinoamericano de gobierno corporativo* (2013). Tales «son amplios y detallados, y su objetivo es ayudar a los legisladores en el desarrollo de las normativas que regulan a las Empresas Públicas del Estado (EPE). En una perspectiva más amplia, establecen la forma cómo se estructura la relación entre el accionista (Estado), el Directorio y la gerencia» (CAF, 2010: 16).

La CAF reconoce que la creación de empresas públicas no siempre obedece «a consideraciones comerciales, sino a mandatos de diversos orígenes (sociales o económicos) orientados a mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos o a garantizar la presencia del Estado en algún sector de la economía considerado estratégico» (2010: 7). Pero advierte el peligro de que la empresa pública no esté expuesta a la disciplina del mercado de la misma manera que las empresas privadas, ya que puede recibir ayuda financiera estatal cuando enfrenta problemas o «beneficios colaterales por parte de la República para acceder a los mercados financieros de forma privilegiada»; y también que el Estado pueda utilizar a la empresa pública como «un instrumento de política fiscal o política clientelista a través del gobierno de turno» (2010: 8). Por eso, propugna la *despolitización* del sector:

³⁴ Esta tendencia se observa en la nueva ley de empresas públicas de Bolivia, que apunta a conformar corporaciones sectoriales que orienten el accionar empresarial.

Es imperativo que la sociedad civil, los mercados y el Estado entiendan que el buen gobierno corporativo es un concepto que recoge una serie de estándares internacionales que no se relacionan con ninguna corriente política. Estos se encuentran dirigidos a encontrar un balance entre las fuerzas de poder que existen en una empresa, con el fin de agregar valor a la misma. Cuando las empresas son de capital público y un instrumento de oferta de servicios a la población, su crecimiento sostenible solo es viable cuando se encuentra un balance entre su función social y el bienestar financiero de estas (CAF, 2010: 12).

Y propone como guía que las EPE tienen que «operar en condiciones de mercado para obtener financiamiento. Sus relaciones con bancos, instituciones financieras públicas y otras EPE deben estar basadas en criterios de naturaleza estrictamente comercial» (CAF, 2010: 20).

En esa línea, Bernal *et al.* (2012) remarcan que «la mayoría de los Estados de América Latina han adoptado directrices meritocráticas para la contratación de ejecutivos de alta dirección y el personal de la compañía». Sin embargo, «los nombramientos políticos discrecionales se siguen produciendo en alto número de casos, y son frecuentes en el nombramiento de directores» (2012: 24). Para estos autores, «todos los poderes públicos —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— deben estar de acuerdo en que los principios de Gobierno Corporativo son esenciales para el éxito de las empresas» (2012: 30).

4.3. Una visión alternativa

Es casi de sentido común acordar en que la organización de las actividades de producción de bienes y servicios desde el sector público debe encuadrarse en marcos sólidos que eviten el derroche de recursos, la ineffectividad en la consecución de los fines planteados y el diletantismo funcional. Sin embargo, no es igualmente unívoca la concepción sobre lo que se entiende como *óptimo social*, y, antes bien, su definición tiene

una carga valorativa controversial. La existencia de corporaciones con criterios de supuesta neutralidad y razonabilidad técnica universal no supone un incuestionable aporte al buen funcionamiento público. Como advierten McDonald y Ruiters, «estas entidades corporatizadas suelen entender que su mandato para el suministro de servicios se fundamenta en principios como maximizar la eficiencia, promover la libre empresa y servir a la soberanía del consumidor individual» (2012: 10). Estos principios son afines a la persistencia de las pautas económicas y sociales que rigen el funcionamiento capitalista en su ciclo neoliberal, pero, difícilmente, pueden ser soporte de nuevas prácticas sociales si no se las somete a una profunda revisión y reelaboración crítica. Entonces, no se trata de expurgar tales principios de *buena gestión* de su connotación neoliberal, antidemocrática y elitista, y usarlos sin más, sino de poner en primer plano el control popular de las instituciones estatales con igualdad social, lo que supone liberar al Estado del dominio de un pequeño grupo de elites y empresas, y limitar las fronteras del poder del mercado.

El enfoque neoliberal se sostiene sobre el supuesto de que todo comportamiento humano, cualesquiera sean las circunstancias, lugares, culturas, historias y modos de vida implicados, se basa en un interés propio que responde a las señales del mercado. «Puede que haya diferencias en la forma en que las personas producen y consumen un servicio, pero se considera que la automaximización es una pieza clave del comportamiento de todos los servicios» (McDonald y Ruiters, 2012: 24). Siguiendo esa lógica, que asume como dato incuestionable el interés individual, las opciones neoliberales defienden como criterio universal las formas mercantilizadas en el suministro de los servicios, más allá de las diferencias sociales y culturales, y también, de las evidencias de que, en la noción de *beneficio*, pueden incluirse otras de bienestar personal ligadas al altruismo, no consideradas por los neoclásicos (Florio, 2013; Wainwright, 2012). Y esto no solo supone la prestación privada y la defensa de las privatizaciones, sino la aplicación de criterios empresariales en la gestión pública. En oposición a estas perspectivas, hay una corriente internacional que propicia formas alternativas a la privatización de servicios públicos, que parten de otros principios y criterios para satisfacer las demandas sociales.

Tales alternativas comprenden entidades de servicio formadas por (1) organismos estatales que operan de forma no comercial y están sujetos a control y escrutinio políticos³⁵, (2) organizaciones no estatales que operan de forma no comercial³⁶ y (3) partenariados entre estas formaciones institucionales individuales. El único criterio para que un servicio se considere una *alternativa a la privatización* es que no esté directamente vinculado con el sector privado, que no oriente sus operaciones hacia el lucro, y que dependa de una entidad estatal o no estatal con el propósito expreso de suministrar servicios sin afán de lucro (McDonald y Ruiters, 2012). Los principios orientadores que deben guiar estas formas alternativas a la privatización son los siguientes: equidad, participación, eficiencia, rendición de cuentas, calidad del servicio, sostenibilidad, solidaridad y ética pública (McDonald y Ruiters, 2012).

Justamente, la cuestión de la *ética pública* y el compromiso activo y motivado son centrales para pensar en procesos alternativos de gestión de lo público. Las transformaciones en el Estado que tengan un efecto verdadero —y no retórico— solo las pueden plasmar sus protagonistas: las personas de carne y hueso; las de *adentro*, cumpliendo con mayor racionalidad y entusiasmo una labor cuyo sentido entienden y comparten; las de *afuera*, participando activamente en la definición de metas y procesos, y controlando su ejecución. Solo a partir de una participación activa, consciente y autogestiva de quienes se encargan de forma efectiva de prestar los servicios se podrá apuntar a garantizar, a un mismo tiempo, la dignidad del trabajo y la calidad de las prestaciones. La posibilidad de avanzar hacia formas *realmente* democráticas del control de lo público implica la ineludible participación de los propios trabajadores estatales, confluyendo con los ciudadanos-usuarios en la conformación de alianzas estratégicas para confrontar el punto de vista de los conglomerados privados (Wainwright, 2014).

³⁵ Organismos y departamentos gubernamentales —en todos los niveles del Estado: local, distrital, provincial, nacional, regional—; empresas estatales y paraestatales; agencias estatales de desarrollo —bilaterales, multilaterales—.

³⁶ Organizaciones comunitarias (OC), organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesias, fundaciones, movimientos sociales, sindicatos, etc.

Un problema persistente es que los sindicatos del sector público han sido el blanco directo de ataque de los neoliberales. Un mecanismo para viabilizar reformas estructurales es, con frecuencia, el debilitamiento o la destrucción del poder de negociación de los sindicatos. Muchos gobiernos recortan los salarios y beneficios de los trabajadores amparados en el argumento de que son *trabajadores privilegiados*, que ganan demasiado en comparación con el resto de la población. Como destacan investigadores canadienses,

... en el Sur Global, los sindicatos del sector público se encuentran en una situación política especialmente difícil, en mercados laborales muy segmentados, en que la mayoría de la población activa tiene un empleo informal. En este contexto, los trabajadores de los servicios públicos suelen ser vistos por otros miembros de la sociedad —incluso por sus aliados— como una ‘aristocracia obrera’ privilegiada. En tales circunstancias, cumplir con los derechos de los ciudadanos a servicios asequibles y los derechos de los trabajadores a salarios, prestaciones y condiciones laborales dignos en las empresas públicas se convierte en un acto de equilibrio político que supone todo un desafío (Spronk y Terhorst, 2012: 162).

Existen ejemplos muy valiosos en distintas partes del mundo donde el involucramiento activo de los sindicatos de trabajadores generó procesos exitosos de transformación de la gestión, en estrecha colaboración con la comunidad usuaria. Wainwright (2014) muestra como en países, como el Brasil, el Uruguay, Italia, Noruega, el Reino Unido y Alemania, nuevos actores políticos han logrado frenar o revertir privatizaciones y se han convertido en una fuente de innovación y renovación en la calidad del suministro del servicio. Se trata de coaliciones en las que quienes dependen de los servicios públicos para una calidad de vida digna, los usuarios, se alían con los trabajadores del servicio para producir cambios en la gestión pública en un sentido profundamente democrático. Sin embargo, coincidimos con Samary (1999) en apreciar que «democrático no significa ni fácil, ni sin conflictos», y que —seguramente— muchas de las prioridades o elecciones de los trabajadores no serán necesariamente

las escogidas por los usuarios de cada uno de los servicios que presta el Estado, existentes o los potenciales, y viceversa.

Pero, más aún, en un contexto regional signado por la emergencia de fuerzas políticas conservadoras y neoliberales, el problema principal reside en que, lejos de profundizarse, los valores públicos y el papel de las empresas estatales son nuevamente confrontados por las visiones mercadocéntricas y de apertura externa indiscriminada. Tal como apunta Montes, «desde diversos centros de investigación y desde distintas agencias internacionales, se sigue recomendado a los países del Sur la adopción de políticas de competencia basadas en disposiciones diseñadas por los gobiernos y las élites empresariales de las economías del Norte» (2013: 52). El argumento se reitera: la competencia es lo que mueve a las empresas a ser más eficientes e innovadoras, y, como las empresas estatales, *por su naturaleza*, tienen a quedar relativamente aisladas de la competencia en el mercado, no serían viables. Por eso, resulta particularmente alarmante que, en las negociaciones de la nueva generación de acuerdos internacionales de liberalización del comercio y de protección de inversiones —como la Asociación Transpacífica o la Alianza Transatlántica de Comercio e Inversión (por sus siglas en inglés, TTIP)— se están planteando condiciones mucho más estrictas para la supervivencia y el funcionamiento de las empresas de propiedad estatal (Chavez y Torres, 2013). La suscripción a tales acuerdos por parte de los países más débiles del Sur entraña el riesgo de otorgarles a las empresas multinacionales —con su enorme arsenal de recursos, experiencia y tecnología— acceso irrestricto a sus mercados, con el resultado previsible de la eliminación de la competencia interna y la remonopolización de los mercados (Montes, 2013).

Frente a este escenario, es atinado recordar que la razón de ser del Estado capitalista, fundado en la apropiación privada de los medios de producción y reproducción social, es garantizar, de modo no neutral, la reproducción de una relación social desigual a escala nacional y global. En cambio, lo que proponemos es ampliar los márgenes de lo público hasta el límite de la definición de las condiciones de producción y reproducción. Ni más

ni menos que ir hasta el límite mismo del capitalismo como sistema de dominación económica, política y social. Claro que, para eso, hace falta construir una relación de fuerzas social y política capaz de empujar ese horizonte alternativo.

Referencias bibliográficas

- Arias, I. (2011). «El Estado de las empresas del Estado». En *Coloquios económicos*, 23, Fundación Milenio.
- Auroi, C. (2011). «Nacionalizaciones en América Latina: ¿Una vuelta al pasado?». En *Entelequia: revista interdisciplinaria*, 13, primavera.
- Azpiazu, D. (2010). «Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.». En *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 7 de junio [en línea]. Disponible en <<https://vertigo.revues.org/>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BBC (2009). «Cronología de las estatizaciones» [en línea]. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/ig/economia/2009/05/090508_cronologia_estatizaciones_venezuela.shtml> [Consulta: 20 de marzo de 2017].
- Bernal, A.; A. Oneto; M. Penfold; L. Schneider y J. Wilcox (2012). *Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N.º 6, CAF.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2012). «Latin America's debt crisis and "lost decade"» [en línea]. Disponible en <http://ilas.sas.ac.uk/sites/default/files/files/filestore-documents/events/Papers/Bertola_and_Ocampo_paper.pdf> [Consulta: 25 de mayo de 2017].
- Bocco, A. y G. Repetto (1991). «Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado». En *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad. Del Plan Pinedo a los Alsogaray*. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.

- Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2012). *Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia* [en línea]. Disponible en <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Libros/Libro_empresas.pdf> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Bonnet, C.; P. Dubois; D. Martimort y S. Straub (2009). «Empirical Evidence on Satisfaction with Privatization in Latin America: Welfare Effects and Beliefs». En *TSEWP Working papers 09-020*, Toulouse, Toulouse School of Economics.
- Bresser Pereira, L. (2002). «Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo...». En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (2), 3 [en línea]. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1174/1835>> [Consulta: 1 de mayo de 2017].
- Buitrago, L. (2012). «Hace 5 años se concretó la nacionalización de la Faja Petrolífera del Orinoco». En *AVN* [en línea]. Disponible en <<http://www.avn.info.ve/contenido/hace-5-a%C3%B1os-se-concret%C3%B3-nacionalizaci%C3%B3n-faja-petrol%C3%ADfera-del-orinoco>> [Consulta: 16 de marzo de 2017].
- CAF (2013). *Lineamientos para un código latinoamericano de gobierno corporativo* [en línea]. Disponible en <http://publicaciones.caf.com/media/25389/lineamientos_codigo_latinoamericano.pdf> [Consulta: 2 de marzo de 2017].
- (2010). *Los lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado* [en línea]. Disponible en <<https://www.caf.com/media/1390994/lineamientos-gobierno-corporativo-empresas-estado.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Chavez, D. y S. Torres (2013). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Transnational Institute.
- Checchi, D.; M. Florio y J. Carrera (2005). «Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America». En *Discussion Paper No. 1587*, mayo, The Institute for the Study of Labor (IZA).

Coronil, F. (2013). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa.

Diario *ABC* (2015). «Díaz Ferrán, condenado a cinco años y medio de cárcel por vaciar Marsans», 7 de septiembre.

— (2014). «La Audiencia Nacional confirma la pena de dos años de cárcel para Díaz Ferrán», 29 de mayo.

Diario *Ámbito Financiero* (2008). «Se concretó la estatización de Austral y Aerolíneas», del 18 de septiembre.

Diario *Clarín* (2016). «Acuerdo YPF-Chevron: el macrismo cambió radicalmente su postura», 13 de marzo.

— (2014). «Denuncias y duras críticas por las cláusulas secretas entre Chevron e YPF», 10 de noviembre.

— (2008). «SIDOR ya es de Venezuela y Techint sigue negociando con Chávez», 2 de agosto.

Diario *El Universal* (2012). «Venezuela paga a Ternium compensación por nacionalización de Sidor», 10 de octubre.

— (2010). «Cronología de nacionalización u expropiación en Venezuela desde 2007», 26 de octubre.

Diario *La Nación* (2016). «Juan José Aranguren defendió la suba de tarifas y responsabilizó al kirchnerismo por la situación actual» [en línea]. Disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/1928877-juan-jose-aranguren-defendio-la-suba-de-tarifas-y-responsabilizo-al-kirchnerismo-por-la-situacion-actual>> [Consulta: 2 de marzo de 2017].

— (2015). «La Corte ordenó que se hagan públicas las cláusulas del acuerdo entre YPF y Chevron en Vaca Muerta», 10 de noviembre.

— (2012) «YPF y Chevron explotarán la formación de Vaca Muerta», 19 de diciembre.

— (2011). «YPF descubrió en Neuquén un “espectacular” yacimiento de petróleo no convencional», 8 de noviembre.

Diario *Popular* (2013). «YPF y Chevron firmaron acuerdo para producir hidrocarburos en Vaca Muerta», 16 de julio.

EPSU (2014). *Public and private sector efficiency. A briefing for the EPSU Congress* [en línea]. Disponible en <<http://www.psiu.org/sites/default/files/2014-07-EWGHT-efficiency.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].

- Estache, A. (2003). «On Latin America's Infrastructure Privatization and its distributional effects». Ponencia presentada en Distributional Consequences of Privatization, 24-25 de febrero, Center for Global Development, Londres, Reino Unido.
- Evans, P. (1992). «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change». En Haggard, S. y R. R. Kaufman (eds.). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton University Press.
- Falcao Martins, H. (1997). «Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, octubre, Caracas, Venezuela.
- Fay, M. y M. Morrison (2007). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Washington D.C.: The World Bank.
- Felder, R. (2007). «Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del Estado en Argentina». En Fernández, A. (ed.). *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fine, B. y D. Hall (2012). «El terreno del neoliberalismo: obstáculos y oportunidades para el desarrollo de modelos alternativos en el suministro de servicios». En McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.
- Florio, M. (2013). «Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación». En Chávez, D. y S. Torres (eds.). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo: Transnational Institute.
- Fundación Milenio (2012). *Las estatizaciones en Bolivia*. Informe Nacional de Coyuntura N.º 131, 27 de enero de 2012 [en línea]. Disponible en <<http://cd1.eju.tv/wp-content/uploads/2012/01/Las-estatizaciones-en-Bolivia.pdf>> [Consulta: 3 de marzo de 2017].
- Guajardo Soto, G. (2013). «Empresas públicas en América Latina: Historia, conceptos, casos y perspectivas». En *Revista de gestión pública*, (2), 1, enero-junio, Santiago, Chile.

- Guarnido Rueda, A.; M. Jaén García y I. Amate Fortes (2006). *Análisis de los procesos privatizadores de empresas públicas en el ámbito internacional. Motivaciones: moda política versus necesidad económica*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales N.º14, Universidad de Almería, Almería, España.
- Guillén, A. (2009). «Estrategias alternativas de desarrollo y construcción de nuevos bloques de poder en América Latina». En VV.AA. *Postneoliberalismo. Cambio o continuidad*. La Paz: CEDLA.
- Hall, D. y E. Lobina (2006). *Water as a public service*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Harvey, D. (2013). «El neoliberalismo como “proyecto de clase”. Entrevista de Elsa Roulet». En *Herramienta. Debate y crítica marxista*, 13, junio [en línea]. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-13/el-neoliberalismo-como-proyecto-de-clase-entrevista-con-david-harvey>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Kowalski, P.; M. Büge; M. Sztajerowska y M. Egeland (2013). «State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications». En *OECD Trade Policy Papers*, 147.
- Lander, E. (2016). «La implosión de la Venezuela rentista» [en línea]. Disponible en <<http://www.rebellion.org/docs/214427.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Latinobarómetro (2013). *Informe 2013* [en línea]. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf> [Consulta: 1 de febrero de 2017].
- López, A. (2005). «Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo». En Thwaites Rey, M. y A. López (eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lora, E. (ed.) (2006). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. BID - Mayol Ediciones.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. España: RBA LIBROS.
- McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.) (2012). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.

- McKenzie, D. y D. Mookherjee (2003). «The distributive impact of Privatization in Latin America: Evidence from four countries» [en línea]. Disponible en <<https://pdfs.semanticscholar.org/a546/88c7e562cc64381a453f2524a9ff9984c63a.pdf>> [Consulta: 2 de marzo de 2017].
- MDZOL (2008). «Chávez concreta la estatización de la siderúrgica Ternium-Sidor» [en línea]. Disponible en <<http://www.mdzol.com/nota/46548-chavez-concreta-la-estatizacion-de-la-siderurgica-ternium-sidor/>> [Consulta: 3 de marzo de 2017].
- Montes, M. (2013). «El rol de las empresas del Estado en el desarrollo industrial». En *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Transnational Institute.
- Narbondó, P. (2014). «Lineamientos para el debate sobre un marco conceptual para el análisis de las matrices de funciones económicas y sociales del Estado». Documento del Grupo de Trabajo de CLACSO «El Estado en América Latina: logros y fatigas de los procesos políticos en el nuevo siglo». Mimeo.
- Oszlak, O. (1996). «La modernización del Estado en América Latina». En ICAP. *Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado*. San José: Editor ICAP.
- Pampillón Olmedo, R. (1998). «Los procesos de privatización en América Latina, de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva». En *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 772, julio-agosto, Madrid, pp. 73-87.
- Piketty, T. (2013). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Prats i Catalá, J. (1998). «Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista». En *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 11, junio, Caracas, Venezuela.
- Rabinovich, D. (2010). *Empresas y sociedades del Estado en Argentina* [en línea]. Disponible en <<http://www.eseade.edu.ar/investigaciones/Empresas%20y%20Sociedades%20del%20Estado%20en%20la%20Argentina.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].

- Samary, C. (1999). «Propiedad-Estado-Democracia ¿Del Manifiesto Comunista a la crisis de la URSS?» [en línea]. Disponible en <www.espaimarx.org> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Schclarek Curutchet, A.; S. Re Crespo y L. A. Torres (2012). «Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro». En *Documento CIPPES*, Córdoba, República Argentina.
- Schvarzer, J. (1988). «Orígenes poco mencionados de la deuda externa de América Latina». En *Caravelle, cahiers du Monde Hispanique et Luso Brasilien*, 50, Toulouse, Francia.
- y R. Sidicaro (1987). «Empresarios y estado en la reconstrucción de la democracia en la Argentina». En *El bimestre político y económico*, 35, septiembre-octubre, Buenos Aires.
- Shirley, M. (2005). «Why Is Sector Reform so Unpopular in Latin America?». En *The Independent Review*, (10), 2, pp. 195–207.
- Spronk, S. y P. Terhorst (2012). «Luchas de los movimientos sociales por los servicios públicos». En McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.
- Teichman, J. (1997). «Mexico and Argentina: Economic reform and technocratic decision-making». En *Studies in Comparative International Development*, (32), 1, primavera, Transaction Publishers.
- The Economist* (2012). «The rise of state capitalism» [en línea]. Disponible en <<http://www.economist.com/node/21543160>> [Consulta: 1 de febrero de 2017].
- Thwaites Rey, M. y H. Ouviaña (2016). «Tensiones hegemónicas en la Argentina reciente». En Oliver, L. (coord.). *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina. Críticas y aproximaciones desde la sociología política de Antonio Gramsci*. México: UNAM.
- Thwaites Rey, M. y J. Castillo (2013). «Estado, desarrollo y dependencia. Perspectivas latinoamericanas frente a la crisis capitalista global». En *História & Perspectivas. Núcleo de Pesquisa e Estudos em História, Cidade e Trabalho*, 48, enero-junio, Universidade Federal de Uberlândia.

- Thwaites Rey, M. (2010a). «Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?». En *Observatorio Social de América Latina*, Año XI, 27, abril, CLACSO, Buenos Aires.
- (2010b). «El Estado en debate: de transiciones y contradicciones». En *Crítica y emancipación*, Año II, 4, segundo semestre, CLACSO, Buenos Aires.
- y Castillo, J. (2008). «Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano». En *Revista Araucaria*, (10), 19, primer semestre, Sevilla.
- Thwaites Rey, M. (2005). «Repensando la estatidad. Para una Reforma del Estado democrática y participativa». En Thwaites Rey, M. y A. López (eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste del ajuste neoliberal del Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- y A. López (eds.) (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista: el experimento neoliberal en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- (1999). «Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90». En *Realidad económica*, 160-161, Buenos Aires.
- Tisera, D. (2007). «Promoting Efficiency or Financing Inequality? Privatizing Latin America». En *Journal of Development and Social Transformation*, (4), noviembre.
- Tobías, M. (2014). «Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires». Trabajo ganador del Concurso Vale La Pena 2014, IPID, Buenos Aires, República Argentina. Mimeo.
- Toussaint, E. (2007). *The World Bank. A never ending coup d'état: The hidden agenda of Washington Consensus*. Mumbai: Vikas Adhyayan Kendra.
- Tussie, D. (2013). «La crisis de la deuda 30 años después: el fracaso de la coordinación de deudores». En *Documento de trabajo N.º 69*, mayo, área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina.
- Wainwright, H. (2014). *La tragedia de lo privado. El potencial de lo público*. Amsterdam: Public Services Internacional y Transnational Institute.

- (2012). «Resistencia transformadora: el papel de los trabajadores y los sindicatos en las alternativas a la privatización». En McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.
- Zaiat, A. (2014). «Empresas del Estado». En diario *Página/12*, 3 de mayo.

La discriminación difusa. Análisis de la representación política de la mujer en los países del Mercosur y asociados

Por Susana Campari, Silvana Mondino, Eduardo Otero, Nicolás Papalía y Natalia Arnaudo*

Resumen

El presente trabajo analiza y compara la participación de las legisladoras nacionales de los países miembro y asociados del Mercosur en los espacios de conducción de los respectivos parlamentos y las comisiones de trabajo. Los hallazgos permiten afirmar la existencia de mecanismos de discriminación difusa que limitan y condicionan la participación de las legisladoras en estos espacios de participación política.

Palabras clave

Mujeres – participación política – género – discriminación – discriminación difusa.

Abstract

This study analyzes women's representation in national parliaments of the Mercosur's members and associate countries. At the same time, it describes and compares how women are distributed in the working committees of each parliament. The analysis confirms the existence of gender bias and discrimination mechanisms that represent limits and conditions to women's participation in political public spaces and the subordination relationship in regards to their male colleagues.

Key words

Women – political representation – gender – discrimination – diffuse discrimination.

* Grupo de Investigación *mujerygobierno*.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo profundizar una línea de investigación acerca de la participación política femenina iniciada en 2013, que analiza la presencia de mujeres en los Ejecutivos y Legislativos de los países miembro y asociados del Mercosur (Otero Torres *et al.*, 2013). Una de las preguntas iniciales consistió en determinar si la participación en el Mercosur constituye un factor decisivo en cuanto a la representación política femenina en aquellas instancias de decisión. Se arribó a la conclusión de que elementos vinculados al diseño de los sistemas institucionales y a la cultura política de cada uno de los países constituyen medios que impulsan o limitan el logro de políticas de promoción de las acciones afirmativas.

Según esta perspectiva, el problema de la representación femenina no solo se refiere a la presencia de mujeres en el Parlamento, sino también a su participación en el proceso legislativo y la toma de decisiones. Gran parte de la tarea legislativa se organiza y se desarrolla en las comisiones. Los métodos para nombrar a los miembros, su número y autoridades varían según cada parlamento y pueden incluir la designación por grupos o partidos políticos según su representación en la Cámara o por elección de todos los miembros.

Por lo tanto, la representación no equivale a la presencia de las mujeres en el Parlamento, sino que el análisis debe extenderse a su actividad, agenda política y labor en las comisiones. ¿Qué sucede con las mujeres que ingresan como parlamentarias? ¿Qué comisiones integran? ¿En cuáles ejercen cargos de autoridad?

En el presente trabajo, se analiza la participación de las mujeres en las comisiones de los Legislativos de los países miembro y asociados al Mercosur, el estado de situación de los espacios ocupados por las mujeres y sus áreas de interés a la hora de clasificar las tareas legislativas a diciembre de 2014.

Metodología

Se accede a datos de los parlamentos de los países seleccionados, y se realizan comparaciones entre ellos. Luego, se recopilan fuentes secundarias para contextualizar y vincular los datos cuantitativos primeramente seleccionados y establecer una comparación entre países. Se consultan recursos secundarios, como estudios comparativos y artículos de académicos y grupos de investigación, y análisis a nivel regional y nacional sobre la temática en cuestión para realizar un estado del arte referente a la representación de las mujeres en los ámbitos parlamentarios y ubicar discusiones, políticas y evolución de estas.

Marco teórico

El siglo xx representa para las mujeres la superación de los derechos políticos como mera utopía, en tanto lograron obtener el derecho al voto y ejercer plenamente su ciudadanía, a la vez que tendieron a eliminarse las hostilidades que padecían dentro de los partidos. Esta subrepresentación de las mujeres en los espacios públicos y políticos constituye un factor crítico a la hora de analizar la calidad y la legitimidad de la democracia, y la equidad al interior de los partidos. De esta manera, la idea de gobierno representativo es, desde el comienzo solidaria, de cierta aceptación de la diversidad social (Manin, 1992).

Ni el crecimiento acelerado del nivel académico ni la participación femenina en el mercado del trabajo les han propiciado un aumento proporcional a las mujeres en lugares de poder y puestos laborales con capacidad de decisión. Incluso, las mujeres bien preparadas que han logrado acceder a una profesión con estatus y reconocimiento social se estancan en un determinado momento y encuentran barreras en el desarrollo de su carrera (Barberá Heredia *et. al*, 2002).

Existen algunos estudios políticos que pretenden establecer una relación entre ambiciones personales y oportunidades para explicar la trayectoria

de las mujeres en el ámbito de la función pública. Precisamente, la teoría de la ambición (Schlesinger, 1966) parte de la idea de que las personas políticas son seres racionales interesados en desarrollar carreras largas y exitosas, que realizan cálculos instrumentales y delinean estrategias para alcanzar sus fines. No obstante, más allá de los atributos individuales, como el nivel educativo, las convicciones ideológicas, la socialización política y el acceso a redes de contactos (Freidenberg, 2003), lo cierto es que las aspiraciones y las estrategias políticas se determinan por las estructuras de oportunidades e incentivos derivados del ambiente institucional y social.

Esta literatura politológica acentúa el vínculo entre oportunidades y ambiciones; pero, raramente, se consideran las barreras —a menudo, informales— que establecen desventajas para las mujeres en el ámbito de la política institucional, proporcionando “filtros” para el desarrollo de carreras políticas. Es decir, estos estudios no toman en cuenta la naturaleza “generizada” de las instituciones (Caminotti *et al.*, 2014: 201-202).

Dahlerup y Leyenaar (2013) afirman que, a pesar del reciente incremento de la presencia femenina, la política sigue siendo un ámbito regido por una hegemonía masculina. Es que, históricamente, la política y las esferas de lo público, en donde se debaten cuestiones de gobierno, han sido ámbitos mayoritariamente masculinos, motivo por el cual sus reglas y prácticas se encuentran teñidas por patrones culturales representativos del modelo patriarcal.

La distribución de roles, funciones y espacios dentro de instituciones políticas, como, en este caso, el Parlamento, no solo se establece en relación con imágenes estereotipadas que ubican a la mujer en roles de cuidado. En muchas ocasiones, estos espacios exigen ciertas aptitudes que también inciden de manera diferencial sobre las mujeres. A muchos de esos roles o posiciones, se accede por la trayectoria política de cada representante, circunstancia que también ubica a las mujeres en desventaja, pues, en los partidos políticos, opera un proceso de selección

con sesgo de género para determinar los espacios de conducción y las candidaturas a cargos electivos (Johnson, 2015).

Estos factores dan lugar a lo que en este trabajo se denomina *discriminación difusa*, es decir, el conjunto de mecanismos, prácticas y dispositivos informales que segregan y limitan la participación de la mujer en los diferentes ámbitos, públicos y privados, en los que desarrollan sus actividades. El ejercicio de la *discriminación difusa*, junto con inquietudes, preferencias y concepciones personales de las legisladoras, permite explicar la organización de su trabajo parlamentario: proyectos, participación en comisiones, ocupación de cargos de conducción política e institucionales.

A lo largo del presente trabajo, se buscará reflejar ese estado de situación, particularmente, el de las comisiones que integran las mujeres y los cargos de dirección desempeñados por aquellas. Si bien esta tarea no nos permite identificar cuáles son los mecanismos o prácticas discriminatorios que se ejercen efectivamente en los parlamentos de la Región, el modo en que se organiza el trabajo de las parlamentarias muestra una tendencia, y, a partir de ello, es posible inferir algunas conclusiones.

Comisiones

Casi todas las legislaturas democráticas recurren a comisiones para realizar su trabajo. Estas se conforman por grupos de legisladores asignados con carácter temporario o permanente, que realizan un examen más minucioso de los asuntos que el que la Cámara en pleno puede realizar. Trabajan en exámenes pormenorizados de leyes propuestas, fiscalización de las actividades del Poder Ejecutivo, análisis e informes sobre cuestiones de política e investigaciones especiales. Sus integrantes se convierten en autoridades en las materias que competen a sus comisiones, y sus colegas en la Legislatura, la prensa y el público los reconocen como tales. De allí que ser miembro de una comisión es una forma de desempeñar un papel de liderazgo en la Legislatura y adquirir

relieve en la esfera pública. La participación igualitaria de las mujeres en las comisiones permanentes o en aquellas que deciden políticas sustanciales para la gestión pública son un indicador del papel que ellas ocupan en el Parlamento o —como se sugiere en este trabajo— son una imagen de la posición secundaria que se le otorga hacia dentro de los Legislativos una vez superada la obligación del cupo establecido por ley.

1. República Argentina

1.1. Organización

El Estado federal se organiza en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo posee dos cámaras: la Honorable Cámara de Diputados, de 257 miembros, y la Honorable Cámara de Senadores, de 72. La Presidencia de esta última recae en el Vicepresidente de la Nación, que solo puede votar en caso de empate. La Cámara posee dos secretarías: la Parlamentaria y la Administrativa, que, como sus nombres lo indican, se distribuyen entre ambas estos tipos de tareas. El Senado posee 26 comisiones permanentes, integradas por 17 miembros cada una, con excepción de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto, y de Minería, Energía y Combustibles, que están integradas por 19 miembros, y la Banca de la Mujer, compuesta por todas las senadoras de la Nación.

En la Cámara de Diputados de la Nación, cada provincia representa un distrito electoral, y los diputados se eligen en forma proporcional por el Sistema D'Hondt. Esta Cámara también designa sus autoridades de conformidad con lo dispuesto por su Reglamento Interno: un presidente, un vicepresidente 1.º, un vicepresidente 2.º y un vicepresidente 3.º, elegidos por pluralidad de votos. A diferencia del Senado, existen tres secretarías: Parlamentaria, Administrativa y de Coordinación Operativa.

La integración de las comisiones resguarda la proporción de espacios políticos de la conformación en pleno de la Cámara. Según el Reglamento Interno

de Diputados, cada comisión posee un presidente, un vicepresidente 1.º, un vicepresidente 2.º y tres secretarios. Dicho cuerpo legal prevé que la Comisión de Acción Social y Salud Pública elija un presidente, un vicepresidente 1.º, un vicepresidente 2.º y cinco secretarios. Las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación General, Relaciones Exteriores y Culto, Presupuesto y Hacienda, Educación, Cultura, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Ciencia y Tecnología, por su parte, eligen un presidente, un vicepresidente 1.º, un vicepresidente 2.º y cuatro secretarios. De acuerdo con el artículo 86 del Reglamento, existen ocho comisiones bicamerales de carácter permanente que se componen por miembros de ambas cámaras para tratar asuntos de interés común o cuya complejidad o importancia lo hagan necesario.

1.2. Representación femenina

La Argentina fue el primer país del mundo en incorporar, como resultado de una larga lucha de la militancia feminista, el sistema de cuotas mediante la sanción de la Ley N.º 24 012 en 1991. Esta normativa establece un piso mínimo del 30% de candidatas mujeres en las listas de partidos políticos para cargos electivos nacionales. Además, prevé un mandato de posición, es decir que no puede ubicarse en las listas de candidatos en forma contigua a tres personas del mismo sexo, y un régimen de sanciones para garantizar su cumplimiento. Esto permite que las mujeres ocupen lugares en las listas con altas posibilidades de ser electas (Otero Torres *et al.*, 2013).

Desde la sanción de esta ley, se ha producido en el Congreso un crecimiento sostenido del porcentaje de mujeres después de cada elección de renovación legislativa. La Ley de Cuotas representó el cambio más importante en la participación política de las mujeres argentinas, ya que ha llevado al país a ubicarse entre los Estados con las tasas más altas de representación parlamentaria femenina en el mundo, muy por encima del promedio mundial —20,3%— y regional —23,2%— (Otero Torres *et al.*, 2013). Hasta diciembre de 2014, el 40,3% de los miembros del Senado eran mujeres, 29 de los 72 miembros. En ese mismo año,

en Diputados, la participación femenina representaba el 36,2% de un total de 257 miembros, lo que equivale a 93 escaños. En el Senado, las tres vicepresidencias y las dos secretarías son ocupadas por varones. En Diputados, si bien la Presidencia la desempeña un varón, todas las vicepresidencias —tres— son ejercidas por mujeres.

1.3. Análisis de las comisiones

En las 26 comisiones permanentes del Senado, la participación femenina oscila entre el 11,8% y el 100% de la totalidad de los miembros de cada comisión. La mayor participación se presenta en la Comisión de la Mujer, compuesta por la totalidad de las senadoras (29). Por el contrario, el menor porcentaje se vislumbra en la comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, cuyo número es tan solo del 11,8%. Entre las comisiones con mayor representación femenina, le siguen la Comisión de Legislación General (70,6%); Ciencia y Tecnología; Población y Desarrollo Humano y Salud y Deporte (64,7%); Educación y Cultura (58,8%); y Trabajo y Previsión Social (52,9%). Las de menor representación son Acuerdos; Presupuesto y Hacienda; Seguridad Interior y Narcotráfico (23,5%); Minería, Energía y Combustibles (26,3%); Economía Nacional e Inversiones; y Justicia y Asuntos Penales (29,4%).

Respecto de la participación de las mujeres en los cargos directivos dentro de las comisiones, vale señalar que, en el Senado, en 9 de las 26 comisiones permanentes, las presidencias son ejercidas por mujeres; se registran 11 vicepresidencias ^{1.º} y tan solo 5 secretarías.

Merece subrayarse que los estamentos de dirección desempeñados por las mujeres se concentran mayormente en áreas sociales —educación, cultura, desarrollo humano, salud, deporte, previsión social, entre otras—. En el ámbito del Senado, debe destacarse la existencia de la Banca de la Mujer, integrada por la totalidad de las senadoras: la comisión más extensa en cuanto a su integración. Pese a trabajar temas vinculados a la igualdad de oportunidades, no incluye la participación de los

senadores varones, la temática pareciera reservarse solo al debate entre las legisladoras mujeres.

En la Cámara de Diputados, el porcentaje de mujeres en las comisiones permanentes va del 76,7% en la Comisión de Personas Mayores al 14,3% que ocupan en la de Energía y Combustibles. Los mayores porcentajes se registran en las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (70%); Discapacidad (61,3%); Acción Social y Salud Pública (54,3%); Asuntos Cooperativos, Mutuales y de Organizaciones No Gubernamentales (51,7%); Defensa del Consumidor (50%); Educación (48,6%); y Cultura (48,4%). En esta Cámara, las mujeres ocupan solo 13 presidencias, 14 vicepresidencias 1.^{as}, 16 vicepresidencias 2.^{as} y, 49 secretarías son ocupadas por mujeres —pueden existir hasta 5 secretarías por cada comisión—.

Merece resaltarse que la Presidencia de la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia la desempeña un varón. En lo que respecta a las comisiones permanentes de carácter bicameral, solo dos de ellas son presididas por una mujer, senadora y diputada, respectivamente: la Comisión de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, y la de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia. En estas comisiones conjuntas, la representación femenina oscila entre el 8,3% y el 50%. Mientras que el mayor porcentaje se advierte en las comisiones de Comunicación Audiovisual y de la Defensoría del Pueblo, el menor número es para la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

2. Estado Plurinacional de Bolivia

2.1. Organización

A partir de marzo de 2009, Bolivia pasó a llamarse oficialmente *Estado Plurinacional de Bolivia* y reconocer, así, a las más de cuarenta etnias indígenas que residen en su territorio. De acuerdo al artículo 11 de su Constitución (2009), es un Estado unitario social de derecho plurinacional

comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Asimismo, el texto constitucional establece la división de poderes en cuatro órganos de gobierno: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. El Presidente y Vicepresidente son elegidos por sufragio universal; su mandato es de cinco años y solo pueden ser reelegidos una sola vez.

El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, constituida por dos cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 148 de la Constitución (2009), el Senado se compone por un total de 36 miembros. En cada departamento, se eligen cuatro congresistas en circunscripción departamental, por votación universal, directa y secreta. La asignación de los escaños se efectúa a través del sistema proporcional, y los representantes pueden reelegirse una sola vez. Al comienzo del año legislativo, la Cámara de Senadores elige a la Directiva Camaral, que se compone por un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios, que permanecen en sus funciones por un período legislativo. De acuerdo con el artículo 35 del Reglamento General, la Directiva Camaral está conformada por senadores titulares, y, a fin de asegurar la participación y pluralidad política, la Presidencia, la Vicepresidencia 1.^a y la Secretaría 3.^a le corresponden al bloque de mayoría; y la Vicepresidencia 2.^a y la Secretaría 2.^a, al bloque de minoría.

La Cámara de Senadores cuenta con 10 comisiones permanentes, cuyas denominaciones y afinidad temática se definen por la estructura de la Constitución (2009), de acuerdo con el artículo 49. Las comisiones son órganos permanentes de trabajo, asesoramiento, fiscalización y consulta de la Cámara. Ningún integrante de la Directiva de la Cámara de Senadores puede ser miembro de las comisiones. Estos se designan por el Pleno Camaral considerando las diferentes bancadas políticas y si constituyen los bloques de mayoría y minoría. La distribución de comisiones se lleva a cabo según la representación que ostenten los bloques de mayoría y minoría (artículo 48).

Según el punto II del artículo 48, todas las comisiones poseen tres miembros, y su designación en una comisión tiene vigencia por una

legislatura, solo pueden ser reelegidos en la misma comisión por un período anual. Ningún integrante de la Directiva de la Cámara puede ser miembro de las comisiones ni de los comités.

La Cámara de Diputados está conformada por 130 miembros. Según lo fijado en el Reglamento General de Diputados, se elige entre sus miembros titulares una Directiva Camaral por mayoría absoluta de los presentes, respetando criterios de equidad de género. Dicha Directiva Camaral está conformada por un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios (artículo 33).

El Reglamento General detalla las 12 comisiones permanentes de la Cámara y el número de integrantes de cada una de ellas. Cada comisión cuenta con una Directiva, conformada por un presidente y un número secretarios equivalente al número de comités existentes en la órbita de cada comisión. Las presidencias de comisión son asignadas al bloque de mayoría y tres al de minoría, mientras que las Secretarías se asignan de forma proporcional a la representación de cada bloque.

2.2. Representación femenina

A partir del impulso de grupos de mujeres y de la influencia de la Conferencia de Beijing en 1995, adquieren relevancia las demandas por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres. Como parte de este proceso, algunos avances logrados fueron institucionalizados por medio de instrumentos normativos (Zegada citada por Albaine, 2009). Así surgió el proceso de institucionalización de las cuotas, que, aún con sus fallas en la práctica, ha significado un adelanto relevante que llevó al establecimiento del principio de paridad política de género en la Constitución y concluyó con la exigencia de plantear en las listas de candidatos el 50% de cada sexo de forma secuencial y alternada (Otero Torres *et al.*, 2013).

Con la reforma de la Constitución de 2009, Bolivia adopta un sistema democrático, participativo, representativo y comunitario con equivalencia

de condiciones entre mujeres y varones (artículo 11). No solo debía asegurarse la equidad de género dentro del Gobierno, sino, además, en la conformación del poder político (artículo 26), en la elección de asambleístas (artículo 147) y en la elección interna de dirigentes y candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos.

En 2010, se aprobó la Ley N.º 4021, Régimen Electoral Transitorio, la cual expone en su artículo 9 que las listas de candidatas y candidatos al Senado, Diputados, Asambleas y Consejos Departamentales, Consejos Municipales y autoridades de los municipios deben respetar la paridad de género. En el caso de diputaciones uninominales, la alternancia se formula en titulares y suplentes en cada circunscripción (Otero Torres *et al.*, 2013).

El Estado Plurinacional de Bolivia se convirtió así en pionero en el desarrollo de la Ley de Cupos y la promoción de la igualdad de oportunidades en condiciones equitativas entre mujeres y varones. Los resultados arrojados en las elecciones nacionales de 2009 muestran un avance histórico en el Senado. De acuerdo con los datos proporcionados en el sitio oficial de la Cámara de Senadores, en estos comicios, se eligieron 18 mujeres, con lo que esta Cámara pasó del 4% al 50% de representación femenina en 2005. Bolivia se convirtió en el primer país andino en alcanzar la paridad de género en el Senado.

En la Cámara de Diputados, en 2009, se alcanzó un 27% de mujeres, es decir, 35 escaños con representación femenina. Si bien esta participación implicó un crecimiento en el porcentaje de mujeres en comparación con las elecciones de 2005¹, este aumento mostró una variación en el número de diputadas más moderado y lejano de la paridad de género de lo que establece la ley. Si se suman la Cámara de Senadores y la de Diputados, la cantidad de mujeres electas en las elecciones de 2009 fue de 53, es decir, el 40% del total de los cargos elegibles entre ambas cámaras. Es interesante remarcar que, en las últimas elecciones celebradas en octubre de 2014, por primera vez, se alcanzó la paridad de género en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, es decir, el 50% de los cargos de las Cámaras fueron ocupados por mujeres.

¹ En las elecciones de 2005, el porcentaje de mujeres electas en la Cámara de Diputados fue del 17%.

2.3. Análisis de las comisiones

En lo que respecta al análisis de las comisiones permanentes en Senadores y Diputados, se presentaron dificultades con la información publicada en los sitios oficiales. En el caso de la Cámara de Senadores, los datos oficiales estaban incompletos y mostraban incongruencias. En las comisiones, no aparecen datos de sus miembros, solo de sus autoridades. Además, en el listado de senadoras, algunas de ellas no se encontraban en ejercicio, lo que dificultó el análisis. Como consecuencia, solo pudo examinarse quiénes presidían las presidencias y secretarías.

En Diputados, los datos proporcionados solo suministraban información de las comisiones permanentes que integraban 24 diputadas. No pudo determinarse a qué comisiones pertenecían las 11 diputadas restantes. Por tanto, se arribó a un análisis parcial de la composición por género de cada una de las comisiones permanentes. De las 10 comisiones permanentes del Senado, 5 tienen presidencias dirigidas por mujeres, es decir, el 50 % del total.

Las secretarías 1.^{as} de tres comisiones permanentes son desempeñadas por mujeres —30 % del total: Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana; Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral; y Política Social, Educación y Salud—; como así también las secretarías 2.^{as} de cuatro comisiones, que representan el 40 % del total. La Comisión de Planificación, Política Económica y Finanzas es la única que no tiene ningún cargo directivo ocupado por una mujer.

A diferencia de lo que acontece en otros países de la Región, e incluso en lo que respecta a la participación femenina en la Cámara de Diputados del Estado Plurinacional de Bolivia, se observa que, en el Senado, las mujeres no ocupan cargos directivos en las comisiones de áreas sociales, tales como educación, salud y derechos humanos. En efecto, concentran su participación en aquellas cuyos temas se vinculan con los pueblos indígenas, la organización territorial y los recursos naturales.

Con respecto a la Cámara de Diputados, la participación femenina en las 12 comisiones permanentes oscila entre 10 % y 57 % de la totalidad de los miembros de cada comisión.

Es importante mencionar que el total de diputados que integran las 12 comisiones son 123 y no 130, dado que, en el artículo 35 del Reglamento General, se establece que los miembros de la Directiva Camaral de dicha Cámara —7 congresistas— no pueden ser miembros titulares de las comisiones. En dos de las comisiones permanentes —Política Internacional y Protección al Migrante; Política Social—, la Presidencia es ejercida por mujeres, lo que representa el 16,6 % del total.

La Comisión de Derechos Humanos no solo es la que tiene mayor presencia femenina (57,1%) en comparación con las demás, sino que la cantidad de mujeres supera el 50 % del total. Por el contrario, dos comisiones, Planificación, Política Económica y Finanzas; y Región Amazónica, Tierra, Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente, no cuentan con diputadas.

3. República Federativa del Brasil

3.1. Organización

El Brasil es una república federativa compuesta por 26 Estados y un distrito federal. Desde su constitución como república (1891), se estableció un sistema presidencial con tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La legislatura nacional está constituida por el Congreso Nacional, que cuenta con dos Cámaras: la de Diputados y el Senado Federal.

El Senado se compone de tres senadores por Estado y por el Distrito Federal, un total de 81 senadores son elegidos por un término de ocho años. Cuenta con 12 comisiones permanentes, que tienen de 11 a 27 miembros designados por el Presidente del Senado por indicación escrita de los respectivos líderes de los bloques. Este debe asegurar

la participación proporcional de las representaciones partidarias o los bloques parlamentarios (artículo 78 del Reglamento Interno). Como titular, cada senador puede integrar hasta tres comisiones y, como suplente, tres (artículo 77).

La Cámara de Diputados cuenta con 513 miembros elegidos de manera directa por cuatro años por representación proporcional en cada Estado y el Distrito Federal, asientos que se distribuyen entre las unidades federativas en proporción a la población, aunque ninguna unidad puede contar con menos de 8 ni más de 70 escaños. Cada unidad federativa forma una circunscripción electoral, en las cuales los partidos políticos y las coaliciones de dos o más partidos presentan listas de candidatos.

La Cámara tiene 22 comisiones permanentes. Aunque el número de integrantes no es fijo, como en el caso del Senado, su composición debe garantizar la representación proporcional de los partidos y bloques parlamentarios que integran la casa. Incluyen siempre un miembro de la minoría, aun cuando la proporcionalidad no le garantice un espacio. El número de miembros lo fija la Mesa al inicio de cada legislatura. Sin embargo, ninguna comisión debe tener más de doce centésimos o menos de tres centésimos del total de diputados. Cada diputado debe participar únicamente como titular en una comisión permanente, con excepción de las comisiones de Legislación Participativa, y Seguridad Pública y Lucha contra el Crimen (artículos 23, 24, 25, 26 del Reglamento Interno).

Estas comisiones tienen un presidente y tres vicepresidentes con mandato de un año. Son elegidos por sus pares de comisión respetando el principio de proporcionalidad y no pueden ser reelegidos en los mismos términos que la Mesa Directiva. Entre las autoridades de las comisiones permanentes de la casa, hay una sola presidenta y cinco vicepresidentas, que se encuentran entre las comisiones con mayor representación de diputadas.

3.2. Representación femenina

El Brasil fue uno de los primeros países de la Región en contar con normativa respecto del cupo femenino en cargos de elección popular. Con la sanción de la Ley N.º 9504, de 1997, se determinó un porcentaje mínimo del 30% de las candidaturas para cualquiera de los dos sexos (artículo 10.3). Sin embargo, pasadas casi dos décadas de la promulgación de esta cuota de género, la representación de las mujeres en el Congreso Nacional aún sigue siendo muy baja. Sin ir más lejos, el Brasil tiene uno de los menores porcentajes del Continente. Con 11 mujeres en el Senado (13,6%) y 81 en la Cámara de Diputados (9%), se encuentra detrás de países que no cuentan con cupo femenino o que, por su novedad, no ha sido aplicado aún en las contiendas electorales.

Muchos factores influyen en estos resultados. La posibilidad de presentar hasta un 150% de candidaturas respecto de las bancas en juego, al igual que la falta de mandato de posición, posibilita la presentación de candidaturas femeninas por sobre los cargos que ocupar. En caso de omisión en el cumplimiento de la regla del porcentaje de participación de las mujeres en las candidaturas, la Ley Electoral permite que las plazas reservadas a las mujeres permanezcan vacantes (artículo 11.3). Así, no solo pueden ubicarse mujeres en posiciones en la lista sin posibilidad de ser electas, sino que también se puede cumplir con la normativa sin colocar mujeres en ellas sin sanción alguna. Esta normativa se refiere a los cargos electos proporcionalmente, por lo cual su aplicación corresponde solo a las elecciones de la Cámara de Diputados (Marx, Borner y Caminotti, 2006: 66).

El Senado Federal se renueva mediante elecciones por mayoría simple en circunscripciones uninominales y binominales. De igual forma, en la Cámara de Diputados, se combina el sistema plurinominal y el uninominal. Cada partido o coalición presenta una lista de candidatos sin ordenamiento jerárquico, y el elector puede elegir el partido o la coalición en su conjunto —voto *de legenda*— o un candidato individual —voto preferencial o uninominal—. La suma de los votos *de legenda* y uninominales determina la cantidad de escaños que recibirá un partido

o coalición. Las bancas se adjudican con base en el voto preferencial, de modo tal que resultan electos aquellos candidatos que hayan obtenido mayor cantidad de votos uninominales. Este sistema, que fortalece la competencia entre los diferentes candidatos, aún del mismo partido o coalición, debilita la efectividad de la cuota femenina para cargos de representación proporcional.

Desde la sanción de la Ley N.º 9504 hasta la actualidad, en el Congreso brasileño, se han formulado diversas propuestas destinadas a complementar y adaptar el sistema de cuotas a las singularidades de la competencia electoral del país sin ningún resultado más que la vigencia de una ley de cupo femenino y un contexto electoral con pocas posibilidades de promover la participación política de las mujeres (Otero Torres *et al.*, 2013).

La Mesa Directora del Senado se compone de un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios (artículo 57, inciso 4 de la Constitución; artículo 46 del Reglamento Interno). Estos miembros se elijen por medio del escrutinio secreto con cédulas o boletos uninominales con mayoría de votos por un mandato de dos años, sin posibilidad de reelección para el período siguiente. En la medida de lo posible, esta Comisión Directora debe expresar la representación proporcional de los partidos y bloques parlamentarios (artículo 60 del Reglamento Interno). No obstante, esta proporcionalidad no hace referencia a la participación femenina. En el período 2013-2014, ninguna senadora ha ocupado estos cargos, y la Cámara no ha tenido ninguna presidenta hasta el presente.

La Mesa Directora de Diputados tiene la misma composición que el Senado —un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios—, y su elección se rige según el principio de proporcionalidad (artículo 8 del Reglamento Interno). Sus miembros se eligen por mayoría absoluta de votos en un primer escrutinio y mayoría simple en caso de requerirse un segundo conteo. El voto es secreto y electrónico, y el mandato es de dos años sin posibilidad de renovación del mismo cargo en la reelección inmediatamente subsiguiente cuando se trate de una misma legislatura. Es decir que cuando cambia su composición, los miembros de la Mesa

pueden ser reelectos en el mismo cargo (artículo 5 del Reglamento Interno). Durante el período de estudio, una diputada de la segunda minoría ocupó el cargo de Secretaria 3.^a.

3.3. Análisis de las comisiones

En las 12 comisiones permanentes del Senado, la presencia de las mujeres oscila entre el 3,7% y el 26,3%. La mayor participación se presenta en la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa, compuesta por cinco senadoras. El menor porcentaje se encuentra en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, con una sola mujer. Aunque el límite mayor supera la representación femenina total en el Senado de 13,6%, estos números se encuentran por debajo del 30% propuesto como nivel mínimo en lo referente a los cupos para cualquiera de los dos sexos. Sumados al hecho de que solo hay dos mujeres con cargos directivos en las comisiones, una presidenta y una vicepresidenta, estos datos ponen en evidencia una baja representación femenina en general.

Además de ser la de mayor participación femenina, la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa es la única en el Senado presidida por una senadora. La Comisión de Asuntos Sociales, la segunda en términos de participación, con cinco mujeres al igual que la anterior, se ocupa de los temas de las relaciones laborales y del trabajo, y de salud en términos generales. Conjuntamente con estas comisiones, las de mayor representación son las de Desarrollo Regional y Turismo (23,5%); y Educación, Cultura y Deporte (22,2%). Por su parte, entre aquellas que contienen una menor cantidad de mujeres entre sus miembros, se destacan Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (10,5%); Senado del Futuro (9,1%); Ciencia, Tecnología, Innovación, Comunicación e Información (5,9%); Servicios de Infraestructura (4,3%); y Constitución, Justicia y Ciudadanía (3,7%). En la Cámara de Diputados, la Comisión con mayor participación de mujeres es la de Derechos Humanos y Minorías con 27,8% de sus miembros. En Finanzas y Fiscalidad; Supervisión Financiera; y Control y de Integración Nacional, Desarrollo Regional y Amazonía

no hay ninguna mujer entre sus miembros. Por tanto, la representación femenina es muy baja en la mayor parte de las comisiones; en ningún caso se supera el mínimo del 30% que establece la norma para el cupo de las candidaturas de cualquiera de los dos sexos.

En 2013, se creó en la Cámara de Diputados la Secretaría de la Mujer (Resolución N.º 31, de 2013). Esta se compone por la Procuraduría de la Mujer y la Coordinación de los Derechos de la Mujer, que representa la Bancada Femenina, compuesta por la totalidad de las diputadas. Al no poder dictaminar, esta Secretaría no cumple las mismas funciones de las comisiones, sino, por el contrario, tiene un papel de órgano consultivo, de investigación, control y cooperación con las políticas públicas y propuestas vinculadas a las mujeres.

El Congreso Nacional cuenta con seis comisiones mixtas. En ellas, la participación femenina es porcentualmente inferior que en las comisiones permanentes de cada una de las cámaras. Ninguna senadora o diputada ejerce un cargo de autoridad, y la Comisión Mixta de Lucha frente a la Violencia contra la Mujer aún no está conformada.

4. República de Chile

4.1. Organización

La República de Chile es un Estado unitario y descentralizado, cuyo sistema político es el de la democracia republicana. Tres son los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este último organiza su actividad parlamentaria en dos cámaras: Senadores y Diputados. Según el artículo 49 de la Constitución Política, de 2010, el Senado se compone de 38 miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales. Cada región del país constituye, por lo menos, una circunscripción.

Conforme al sistema electoral binominal, si una lista duplica en votos a la que le sigue, obtiene los dos senadores. En caso contrario, las dos listas

más votadas eligen cada una un senador, correspondiendo los cargos a los candidatos más votados. Ante la vacancia de un escaño por muerte, incapacidad o inhabilidad, el reemplazo debe definirse por la mesa directiva del partido al que pertenecía el parlamentario al momento de ser elegido. Si la vacancia la provoca un parlamentario independiente, el escaño queda vacío y no se reemplaza.

En la primera sesión, el cuerpo elige por el voto de sus miembros un presidente y un vicepresidente, quienes constituyen la Mesa de la Corporación (artículo 21 del Reglamento Interno). Según el artículo 27 del Reglamento, el Senado posee 21 comisiones permanentes, compuestas por cinco senadores y coordinadas por un presidente y hasta dos secretarios. Los miembros de las comisiones los elige el Senado a propuesta del Presidente y duran en sus cargos todo el período legislativo.

Por su parte, la Cámara de Diputados se compone de 120 miembros elegidos por votación directa (artículo 47 de la Constitución). Tiene un presidente y dos vicepresidentes que son elegidos por mayoría absoluta y en votación secreta (artículo 45 del Reglamento Interno). Constituyen la Mesa de la Cámara que dura en sus funciones hasta la finalización del período legislativo. La Cámara de Diputados cuenta con 28 comisiones permanentes. Según el artículo 216 del Reglamento Interno, los partidos políticos que formen parte de la Cámara están representados en las comisiones por un número proporcional al de diputados con los que cuentan, lo que se determina según un coeficiente fijo, resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la Corporación. Este coeficiente se multiplica por el número de diputados de cada partido político, y ese resultado señalará los cargos que le correspondan.

Las comisiones permanentes se componen de 13 miembros, a excepción de las comisiones de Ética y Transparencia, que está integrada por 9 diputados; la Revisora de Cuentas, que posee 8 integrantes; la de Control del Sistema de Inteligencia del Estado, que tiene 7 miembros y; la de Régimen Interno, Administración y Reglamento, compuesta por 16 diputados.

4.2. Representación femenina

Hasta 2013, la representación femenina en el Parlamento chileno era una de las más bajas de la Región como consecuencia de tres factores fundamentales: el sistema electoral —magnitud del distrito, tipo de lista, umbral de votos para alcanzar un escaño—, el papel de los partidos políticos y la ausencia de Ley de Cupos (Otero Torres *et al.*, 2013).

En enero de 2015, el Parlamento aprobó una nueva norma que, entre otras reformas al sistema electoral, prevé un sistema de cuotas para garantizar una representación femenina mínima en el órgano legislativo. La nueva ley dispone que, de la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador efectuadas por los partidos políticos, ni los candidatos varones ni las candidatas mujeres podrán superar el 60% del total respectivo. Además, establece una sanción para quienes incumplan con dicho porcentaje: el rechazo a todas las candidaturas del partido. Esta norma no ha sido implementada, por lo que, como se analiza a continuación, la presencia de mujeres en el actual parlamento continúa siendo una de las más bajas de América Latina. De un total de 38 senadores, solo 6 son mujeres, lo que equivale a un 15,8%. Mientras que, en Diputados, los escaños femeninos ascienden a 19 de un total de 120 diputados, lo que representa el mismo porcentaje que en Senadores.

En lo que respecta a la composición de los órganos de dirección de ambas cámaras, a la fecha de esta investigación, la Presidencia del Senado está a cargo de una mujer. Los restantes cargos —Vicepresidencia, Secretaría General, Prosecretaría General y Tesorería— son desempeñados por varones. En relación con la Cámara de Diputados, tanto la Presidencia como las vicepresidencias son ocupadas por varones.

4.3. Análisis de las comisiones

En el Senado, la participación femenina es de, aproximadamente, el 60% de los miembros, que se registra en la Comisión de Intereses Marítimos,

Pesca y Agricultura. La ausencia total de mujeres se presenta en un importante número de comisiones. Entre las comisiones que cuentan con un mayor número de mujeres entre sus miembros, se destacan las de Trabajo y Previsión Social y Salud, ambas con un 40%. Entre las que presentan un menor porcentaje de representación femenina, se encuentra la de Régimen Interior, con solo el 12,5%. En cuanto a los cargos de dirección dentro de las comisiones, las mujeres ocupan solo 3 presidencias: Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura; Trabajo y Previsión Social; y Régimen Interior. Esta última es ocupada por la Presidente de la Cámara.

En la Cámara de Diputados, la mayor participación de mujeres se da en las Comisiones de Familia y Adulto Mayor (46,2%); Educación; Obras Públicas; Seguridad Ciudadana; y Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación (30,8%). Por el contrario, la mujer no tiene participación alguna en las comisiones de Hacienda; Derechos Humanos y Pueblos Originarios; Deportes y Recreación; Revisora de Cuentas; Control del Sistema de Inteligencia del Estado; y Régimen Interno, Administración y Reglamento. Solo las presidencias de dos comisiones son ejercidas por mujeres: Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural; y Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación. En relación con las áreas de trabajo, entre las más concurridas por mujeres, se ubican las vinculadas con la familia, la educación, el transporte, la seguridad ciudadana y el desarrollo social. Las áreas relacionadas con hacienda, derechos humanos, deportes e inteligencia del Estado exhiben nula representación femenina.

5. República de Colombia

5.1. Organización

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista. Está compuesto por 32 departamentos y un distrito capital.

El poder legislativo lo ejerce el Congreso de la República, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado lo integran 102 miembros, de los cuales 100 se eligen en circunscripción nacional y 2 más por las comunidades indígenas. La Cámara de Representantes está formada por 161 representantes elegidos por los departamentos y el distrito capital en proporción a su población, y por 5 más elegidos en circunscripción especial por las comunidades negras, indígenas, las minorías políticas y los residentes en el exterior. Tanto los miembros del Senado como de la Cámara de Representantes se eligen por un período de cuatro años.

5.2. Representación femenina

Colombia ha sido uno de los países de la Región con menor participación de mujeres en su Parlamento. En parte, esto se debe a la falta en su momento de una ley de cupo, que recién se sancionó en 2000 y pudo aplicarse en las elecciones de 2014. La Ley 581 de 2000 establece una cuota mínima de 30 % de los puestos en los máximos niveles decisorios de carácter administrativo de las tres ramas del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Sin embargo, debido a que la Constitución Nacional le prohibía al Estado interferir en la organización y autodeterminación de los partidos y movimientos políticos, la parte referida a los cargos de elección popular fue declarada inconstitucional por la Corte. Tuvo que pasar una década y una reforma a la Carta Magna para que, con la reglamentación de la Ley 1475 de 2011, se determinara que, en «las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —exceptuado su resultado—, deberán conformarse por mínimo un 30 % de los géneros» (artículo 28).

Esta cuota se aplicó por primera vez en elecciones generales de 2014, y, en relación con años anteriores, la participación femenina aumentó. En la legislatura anterior (2010-2014), la proporción de mujeres era de 17 % y 12 % en las cámaras Alta y Baja, respectivamente (Otero *et. al.*, 2013). En la composición actual, con 23 mujeres en el Senado y 32 en la Cámara

de Representantes, estos porcentajes muestran cifras del 23% y el 19%. Este incremento de casi seis puntos en cada caso aún se encuentra por debajo del 30% mínimo requerido en la norma. Ahora bien, a pesar de que este porcentaje es obligatorio para la inscripción de las listas, la ausencia de mandato de posición y, sobre todo, la mezcla de un sistema de elección por listas con voto uninominal limitan el alcance deseado por la Ley de Cupo.

Tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes tienen una Mesa Directiva compuesta por un presidente y dos vicepresidentes. De acuerdo con el artículo 40 de Ley 5 de 1992, ninguno de estos miembros puede ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional. La persona a cargo de la Presidencia en cada una de las Cámaras representa al partido mayoritario, mientras que las subsiguientes minorías tienen participación en las vicepresidencias de estas mesas. A su vez, el Presidente del Senado es el Presidente del Congreso, y el Presidente de la Cámara su Vicepresidente (artículo 19 de la Ley 5 de 1992).

5.3. Análisis de las comisiones

De acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), «en cada una de las Cámaras, se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley». Estas comisiones —en total, 14— se crean por mandato constitucional y son comunes a ambas corporaciones; aunque actúan de manera independiente, pueden sesionar conjuntamente.

Además de las Comisiones Constitucionales, hay otras de carácter permanente: las Legales. Las primeras se crean por mandato constitucional, mientras las segundas, por ley. Además, estas últimas son las «encargadas de asuntos específicos distintos a los de competencia de las Comisiones Constitucionales Permanentes» (artículo 55 de la

Ley 5 de 1992). Estas comisiones se dividen en tres tipos: las Conjuntas, que, como las Constitucionales, existen para cada Cámara y funcionan con independencia, aunque pueden sancionar como un solo cuerpo; las Bicamerales, que sesionan simultáneamente; y las propias de cada Cámara. Tanto en las Comisiones Constitucionales Permanentes como en las Legales, hay un presidente y un vicepresidente. Estos se eligen por mayoría y no deben pertenecer al mismo partido o movimiento político.

Parece no haber relación entre la temática de la comisión y la participación femenina en ellas. Las comisiones 2.^a, de Relaciones Internacionales y Defensa Nacional; y 5.^a, de Agricultura, Minas y Energía, Mar y Ambiente, ocupan en el Senado los primeros lugares en participación porcentual femenina. Por su parte, el área correspondiente a la Comisión 7.^a, de Salud, Seguridad Social, Asuntos de la Mujer y de la Familia se encuentra en primer lugar en el caso de la Cámara de Representantes, mientras que, en el Senado, está en el cuarto. Al mismo tiempo, si se tiene en cuenta el número de congresistas mujeres en cada comisión, y no los porcentajes, se evidencia que, en el Senado, las comisiones con el mayor número de mujeres son la 2.^a y la 1.^a, es decir, aquellas sobre relaciones internacionales y defensa nacional; y asuntos constitucionales y administración pública, respectivamente. En tanto que, en la Cámara de Representantes, estas se encuentran en las comisiones 3.^a, 4.^a y 7.^a, en síntesis, en las de Hacienda; Presupuesto; y Salud, Seguridad Social, Mujer y Familia.

Solo una de las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada Cámara supera el 30 % mínimo de la Ley de Cupo. La mayoría se encuentra cerca de los valores porcentuales de participación femenina general en el Congreso. Al mismo tiempo, es llamativo que, entre estas comisiones, no haya ninguna mujer en la Presidencia. En las Mesas Directivas de las comisiones, hay 6 mujeres como vicepresidentas de 14 comisiones; 4 de ellas son representantes de la Cámara.

Las comisiones Legales, de Derechos Humanos y Audiencias —en las dos Cámaras— se encuentran entre los primeros lugares de participación femenina, con 3 senadoras y 5 representantes, y las presidencias están

ocupadas por mujeres. La Comisión de Acreditación Documental también tiene una presidenta mujer. La representación de mujeres en estas comisiones apenas alcanza el mínimo exigido para cargos de elección popular.

La única comisión integrada en su totalidad por mujeres es la Comisión Bicameral de Equidad de la Mujer. Tanto el nombre como la conformación femenina refuerzan el estereotipo y la práctica que circunscribe el género a las cuestiones de la mujer. En términos generales, aún cuando en ambas cámaras se mantiene la propensión a encontrar mujeres mayoritariamente en áreas asociadas a lo social y a la familia —salud, familia, derechos humanos, educación, etc.—, también hay mujeres en comisiones sobre relaciones internacionales, defensa nacional, hacienda y presupuesto. A pesar de ello, la participación femenina sigue siendo muy débil tanto en un nivel general como en cada una de las comisiones; en algunos casos, apenas alcanza el nivel mínimo del 30% exigido para las candidaturas femeninas. En cuanto a las mesas directivas, la participación de mujeres en las dos cámaras y en cada una de las comisiones pone en evidencia que esta limitada presencia es mucho mayor en este nivel jerárquico.

6. República del Ecuador

6.1. Organización

En 2008, el Ecuador adoptó la forma republicana, unitaria, democrática y laica para su Estado. La función legislativa está a cargo de la Asamblea Nacional. Este órgano unicameral se compone por el Pleno, que es el máximo órgano de decisión, que está, a su vez, integrado por la totalidad de los asambleístas. Estos se eligen de la siguiente manera: 15 por circunscripción nacional, 2 por provincia y 1 por cada 200 000 habitantes o fracción que supere los 150 000 de acuerdo con el último censo poblacional. Su mandato dura cuatro años. A la fecha de este trabajo, el total de asambleístas asciende a 137.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional elige por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros un presidente y dos vicepresidentes por un período de dos años, con posibilidad de reelección. En cuanto a la labor legislativa propiamente dicha, la Asamblea Nacional se compone de 13 comisiones especializadas permanentes (artículo 21 y 22 de la Ley Orgánica). Según el artículo 23, la designación de los integrantes de las comisiones la efectúa el pleno; cada asambleísta integra una comisión permanente a excepción de quien ocupe la Presidencia del cuerpo. Su mandato dura dos años y tienen posibilidad de reelección. Actualmente, las comisiones están compuestas por 11 o 12 miembros.

6.2. Representación femenina

Desde 1997, el Ecuador cuenta con una ley de cuotas, según la cual las listas de candidaturas, en caso de tratarse de elecciones pluripersonales, deben confeccionarse con, al menos, un 30% de mujeres dentro de ellas y en lugares principales —y 30% en lugares destinados a los suplentes— en forma alternada y secuencial entre los géneros.

El porcentaje de la cuota establecida por la ley ha ido incrementándose a lo largo de los años. En 2000, el porcentaje de participación mínimo de las mujeres en las listas era del 30%. En 2002, se incrementó en 5 puntos y llegó al 35%. En 2004, el piso de participación era de un 40% y, en 2007, alcanzó la paridad prevista (Otero Torres, *et al.*, 2013). En 2008, la reforma constitucional reafirmó la voluntad de mantener la paridad para la elección de cargos públicos representativos (artículo 116 de la Constitución).

A la fecha del presente trabajo, la representación femenina en la Asamblea asciende a un total de 57 mujeres, lo que representa un 41,6% del total de los asambleístas. En cuanto a sus órganos de dirección, se destaca que tanto la Presidencia, la Vicepresidencia 1.^a como la Vicepresidencia 2.^a están a cargo de mujeres; todas ellas del partido mayoritario y oficialista de gobierno.

6.3. Análisis de las comisiones

La participación de las mujeres en las comisiones permanentes oscila entre el 80% que exhibe la Comisión de Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad y el 27,3% que se presenta en la de Biodiversidad y Recursos Naturales. Entre las comisiones con mayor número de mujeres, se ubican las de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral (54,5%), Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, Derecho a la Salud y Participación Ciudadana y Control Social (41,7%). Las que registran menor participación de mujeres son las de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial y; de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero (33,3%).

En cuanto a los cargos directivos ocupados por mujeres, estas presiden las comisiones de Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Participación Ciudadana y Control Social y Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad. Por su parte, la presencia de las mujeres en las vicepresidencias es mucho más fuerte, ya que alcanza un 78% de participación.

7. República del Paraguay

7.1. Organización

De conformidad con el texto constitucional surgido tras la reforma de 1992, el Paraguay se define como un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado. Adopta para su gobierno la forma de democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (artículo 1). Establece la división de poderes en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El poder legislativo lo ejerce el Congreso, compuesto por la Cámara de Senadores, de 45 miembros —más un senador vitalicio— y la Cámara de

Diputados, de 80. Las elecciones para la designación de las bancas se celebran en listas cerradas —no se vota por candidato, sino por la lista de cada partido político—simultáneamente con la elección presidencial. Los diputados se eligen por departamento, mientras que los senadores, a escala nacional. Ambos mandatos tienen una duración de cinco años, con posibilidad de reelección (Otero Torres *et al.*, 2013).

El Senado está presidido por la Mesa Directiva, integrada por un presidente y dos vicepresidentes 1.^{os} y 2.^{os}, elegidos por mayoría absoluta en votación nominal. La elección se realiza en sesión preparatoria, que se lleva a cabo entre el 15 y el 31 de marzo. En caso de no resultar mayoría absoluta en las votaciones, se vota por los candidatos que hayan obtenido la primera y la segunda mayoría. Y, en caso de empate, se realiza una nueva votación. Si el empate se repitiese, decide el Presidente.

Además, la Cámara posee tres secretarios parlamentarios, que duran en sus funciones hasta el 31 de marzo del año siguiente al de su elección, con posibilidad de reelección. Sus atribuciones son autenticar, en forma conjunta y alternadamente, la firma del Presidente en los documentos de sanción de las leyes y los proyectos aprobados por el Senado que se remitan a la Cámara de Diputados. En la primera sesión ordinaria, el Senado integra sus 20 comisiones permanentes. Esta facultad puede delegarse en el Presidente (artículo 12 del Reglamento). Su composición debe observar, en lo posible, la proporcionalidad de la representación política existente en el cuerpo.

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional; de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; de Hacienda, Presupuesto y Cuentas; de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales y de Peticiones, Poderes y Reglamentos tienen 9 miembros, mientras que las restantes solo 6.

Conforme al artículo 28 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva, órgano de dirección de dicho cuerpo, está compuesta por un presidente y vicepresidentes. El Presidente se

reserva para sí la dirección administrativa de la Cámara, mientras que los vicepresidentes colaboran en el ejercicio de dichas funciones y lo sustituyen por su orden cuando este se hallare impedido o ausente. En caso de acefalía total, la Presidencia estará a cargo del Presidente de una de las comisiones permanentes de asesoramiento en el orden en que están enumeradas en el Reglamento Interno (artículo 30). Si la acefalía fuera, además, permanente, se procede de inmediato a la elección de nuevas autoridades que completarán el mandato.

Por su parte, la Comisión de Procedimientos se encarga de proponer planes de labor parlamentaria, proyectar el orden del día con los asuntos que hayan sido despachados por las comisiones, informarse del estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas prácticas para la coordinación y agilización del trámite de los proyectos de leyes, resoluciones y declaraciones, y convocar a sesiones extraordinarias (artículo 137).

7.2. Representación femenina

En 1996, se sancionó la Ley N.º 834, Código Electoral de la República. Entre sus normas, fija un 20 % de cuotas para las mujeres que se postulen al Congreso. La norma señala un mandato de posición al indicar en el inciso r) de su artículo 32 que la carta orgánica o estatuto del partido político debe garantizar «los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer en los cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión». Asimismo, contempla que

para garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar, pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciador de lista queda en libertad de fijar la precedencia.

Y, prevé, además, que el incumplimiento de lo prescrito en la ley se sancione con la no inscripción de las listas en los Tribunales Electorales respectivos (Otero Torres *et al.*, 2013, p. 30).

La participación femenina en el Senado asciende al 20%, el piso previsto en la normativa citada. En Diputados, dicho porcentaje se reduce solo al 15%: las mujeres ocupan 12 de los 80 escaños. Ello se explica si se tiene en cuenta que, para la elección de senadores, el país constituye

un distrito electoral único, [mientras que] en la Cámara Baja, la representación no alcanza siquiera ese porcentaje, pues los escaños son elegidos en distritos más pequeños. Es decir que estos pocos cargos electivos por distrito son mayoritariamente ocupados por los hombres que aún continúan reservándose los primeros lugares en las listas electorales. De esta forma, el cupo de mujeres, que mayormente ocupa los últimos lugares en dichas listas, no alcanza la repartición proporcional de los cargos en cuestión (Otero Torres *et al.*, 2013: 33).

En cuanto a las autoridades del Senado, la Mesa Directiva está compuesta por cinco varones y una sola mujer, que desempeña el cargo de Secretaria Parlamentaria. Lo mismo acontece en la Cámara de Diputados, donde la Mesa de Dirección se compone de cinco miembros varones y solo una mujer, que ocupa el mismo cargo. En esta Cámara, los cargos de Secretaria Administrativo General y Secretario Administrativo también lo ocupan varones.

7.3. Análisis de las comisiones

En la composición de las comisiones permanentes del Senado, se advierte que la representación femenina oscila entre el 83,3%, que pertenece a la de Equidad y Género y una participación nula en ocho de ellas: Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Peticiones, Poderes y Reglamentos; Reforma Agraria y Bienestar Rural; Asuntos

Departamentales, Municipales, Distritales y Regionales; Obras Públicas y Comunicaciones; Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible; Estilo y Prevención; y Lucha contra el Narcotráfico y Delitos Conexos. Escasos porcentajes registran las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública (8,3%), Desarrollo Social y Pueblos Indígenas (16,7%). Entre las que cuentan con mayor participación femenina, se destacan Derechos Humanos (66,7%); Salud Pública; Seguridad Social; Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado e Industria; Comercio y Turismo (50%).

En cuanto a los cargos de dirección de las comisiones, las mujeres ocupan un total de cinco presidencias, siete vicepresidencias y una secretaria. Están distribuidas de manera proporcional entre las comisiones en las que existe participación femenina, a excepción de la comisión de Economía, Cooperativismo, Desarrollo e Integración Económica Latinoamericana, que está compuesta en un 33,3% por mujeres que no ocupan ningún cargo de conducción.

En Diputados, la situación es bastante similar. La participación femenina alcanza su mayor número en la composición de la Comisión de Equidad Social y Género (62,5%), mientras que resulta nula en otras: Asuntos Económicos y Financieros; Legislación y Codificación; Justicia, Trabajo y Previsión Social; Industria, Comercio, Turismo y Cooperativismo; Peticiones, Poderes, Reglamento y Redacción; Lucha contra el Narcotráfico; Ciencia y Tecnología, Energía, Minas e Hidrocarburos; Deportes; y Pueblos Indígenas.

La Comisión de Salud Pública exhibe un porcentaje de representación femenina equivalente al 53,8%. Le siguen Educación, Cultura y Culto; y Asuntos Migratorios y Desarrollo, que apenas alcanzan el 37,5%; de manera que solo representan algo más un tercio de su composición. Respecto a los cargos de dirección, las mujeres se desempeñan en cinco presidencias de comisión, cuatro vicepresidencias y ocho secretarías. Vale destacar que casi la totalidad de estos cargos pertenecen a las comisiones en las que se presenta un mayor porcentaje de mujeres dentro de sus miembros. Educación, Cultura y Culto es la más significativa, pues tanto su Presidencia, Vicepresidencia como Secretaría son ejercidas por mujeres.

En las comisiones bicamerales permanentes, la cuestión no es para nada distinta a la de las comisiones de cada una de las cámaras. En la de Economía Social (COBIES), la participación femenina alcanza un 10%; en Control de Ejecución de los Gastos Sociales, un 43,7%. En Investigación y Seguimiento de la Renegociación del Anexo C del Tratado de Yacyretá, la participación de mujeres es nula; y finalmente, en la de Presupuesto, es de 17,8%. Solo en esta última, las autoridades están informadas, Presidente, Vicepresidente y dos relatorías, todos cargos ocupados por varones.

8. República del Perú

8.1. Organización

De acuerdo con su Constitución, la República del Perú se describe como democrática, social, independiente y soberana (artículo 43). El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes. El Congreso de la República es el órgano que asume el Poder Legislativo. Es unicameral, es decir que está conformado por una sola cámara legislativa. El número de congresistas es de 130 y se eligen mediante un proceso electoral organizado conforme la ley y por distrito múltiple, por un período de cinco años, que coincide con el mandato presidencial (artículo 90). La máxima asamblea deliberativa del Congreso lleva la denominación de *pleno* y es allí en donde se reúnen todos los congresistas. En dichas reuniones, se debaten y se votan todos los asuntos pertinentes a la sanción de normas constitucionales, legales y reglamentarias.

La Mesa Directiva es el órgano que tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y los debates que se realizan en el pleno. La conforma un presidente y tres vicepresidentes (artículo 33 del Reglamento Interno). La labor legislativa se organiza en comisiones ordinarias, en las que se efectúa el estudio y dictamen de los asuntos de la agenda del Congreso. Según el artículo 35 del Reglamento, la

Presidencia del Congreso es quien propone el número de comisiones ordinarias. Sus miembros eligen de su seno un presidente, vicepresidente y secretario, respetando el criterio de proporcionalidad de los grupos parlamentarios que las componen. La elección se realiza dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del cuadro de comisiones por el Pleno del Congreso (artículo 36).

8.2. Representación femenina

En el Perú, desde 1997, rige un sistema de cuotas que garantiza un piso mínimo de participación de mujeres. Según la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, las listas de candidatos debían incluir un número no menor al 25% de mujeres. Sin embargo, luego de su sanción, el Congreso estableció una mejora elevando el porcentaje establecido del 25% al 30% en 2000 a través de la Ley N.º 27387. Aunque este sistema ha generado consecuencias positivas en la participación sustantiva de las mujeres, la representación promedio ronda el 20%, cifra que dista del porcentaje acordado por la ley. En gran medida, esto se debe al método de distribución de puestos y al sistema electoral (Otero Torres, *et al.*, 2013).

Para el período 2011-2016, de 130 congresistas en ejercicio, solo 28 son mujeres, es decir, que existe un 21,5% de representación femenina dentro del pleno. A su vez, vinculado con los cargos de dirección del parlamento peruano, en 2014, tanto la Presidencia como la Vicepresidencia 3.^a fueron ocupadas por mujeres; mientras que las vicepresidencias 1.^a y 2.^a recayeron en varones.

8.3. Análisis de las comisiones

El Congreso cuenta con 24 comisiones. La representación femenina en ellas va desde el 91,7% en la Comisión de Mujer y Familia hasta la participación nula en las de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia; Energía y Minas; y Vivienda y Construcción.

Entre las restantes comisiones con mayor participación de mujeres se destacan las siguientes: Relaciones Exteriores (50%); Inclusión Social y Personas con Discapacidad (38,5%); y Salud y Población (37,5%). Entre las que poseen menor representación femenina, le siguen a las de nula participación Fiscalización y Contraloría (6,3%); Agraria (13,3%); y Presupuesto y Cuenta General de la República (13,6%).

En cuanto a los cargos de dirección dentro de las comisiones, las mujeres ocupan las presidencias de Mujer y familia; Trabajo y Seguridad Social; Transporte y Comunicaciones y Relaciones Exteriores; y las vicepresidencias de Agraria; Constitución y Reglamento; Inteligencia; Mujer y Familia; y Relaciones Exteriores. Respecto de las áreas de trabajo, se advierte que una participación mayor en las comisiones de temas sociales, como familia, educación, salud e inclusión social. No puede perderse de vista que la mayor participación femenina se registra en la comisión avocada al tratamiento de los asuntos de familia y de la mujer. En dicho espacio, es consideradamente baja la participación de los varones. Por el contrario, la representación de las congresistas es poca o inexistente en Energía, Minas, Construcción, Presupuesto y Fiscalización.

Cabe resaltar la existencia de la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas. Instalada el 8 de julio de 2006, se configura como un espacio multipartidario de diálogo y concertación integrado por las congresistas de la República elegidas para el período 2011-2016. En pleno uso de sus derechos y facultades, en el ejercicio de sus funciones y durante su mandato, se comprometen a actuar concertadamente para promover la equidad de género y la igualdad de oportunidades para todas las personas como condiciones fundamentales para alcanzar el desarrollo, fortalecer la democracia, contribuir a la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos.

Dicha mesa está compuesta, exclusivamente, por 28 mujeres y desde su creación, ha llevado a cabo audiencias públicas, seminarios, talleres, foros y actividades de sensibilización. Su objetivo es fortalecer y consolidar el trabajo gestado a favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

9. República Oriental del Uruguay

9.1. Organización

El Uruguay adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, con la división clásica de poderes normada por la Constitución. El legislativo lo ejerce la Asamblea General, formada por dos cámaras: la de Representantes y la de Senadores, que actúan separada o conjuntamente de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Nacional (artículo 84). La Asamblea está compuesta por 130 legisladores, 31 de la Cámara de Senadores y 99 de la Cámara de Representantes. El Senado posee 30 miembros, que duran cinco años en sus funciones (artículo 97). Son elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral, a los que se suma el Vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto, y ejerce su Presidencia y la de la Asamblea General (artículo 94). Además, las autoridades de la Cámara se componen por tres vicepresidentes (artículo 18), elegidos por votación nominal y mayoría relativa (artículo 22).

El Senado posee 16 comisiones permanentes, de 5 a 9 miembros, que se encargan de dictaminar sobre los asuntos sometidos a su consideración. Estas se designan para todo el período legislativo (artículo 129). Su composición la fija el Senado a propuesta de la Presidencia (artículo 141). La distribución de cargos entre sectores parlamentarios se establece con arreglo a la proporción entre el número de senadores de cada uno de esos sectores y el total de miembros de la Cámara. La distribución la realiza el Presidente del Senado procurando, en lo posible, mantener en cada comisión y entre los distintos sectores la proporción que estos tienen en la Cámara, que esté representado el mayor número de sectores (artículos 142 y 143 del Reglamento). Según el artículo 151 del Reglamento, al iniciarse el período legislativo, cada comisión nombra de su seno un presidente y un vicepresidente.

Por su parte, la Cámara de Representantes se compone de 99 miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se toman en cuenta los votos

emitidos a favor de cada lema en todo el país. Según el artículo 12 de su Reglamento Interno, al comienzo de cada período ordinario, la Cámara elige a su Presidente por votación nominal y mayoría relativa de sufragios, que durará en sus funciones hasta el siguiente período. La Cámara cuenta con 16 comisiones permanentes. De conformidad con lo establecido por el artículo 15 del Reglamento, el número de integrantes de cada comisión se determina por la Comisión Especial, que está integrada por un delegado de cada sector parlamentario. Con excepción del Presidente, cada representante deberá formar parte de una comisión permanente. Los miembros son designados por el Presidente a propuesta de los respectivos sectores (artículo 17). Al igual que en el Senado, cada comisión designa un presidente y un vicepresidente anualmente (artículo 123).

9.2. Representación femenina

El Uruguay es uno de los Estados latinoamericanos que más tardó en sancionar la Ley de Cupo Femenino (2009), que establece una cuota del 33% solamente para las elecciones nacionales y departamentales de 2014 y 2015. Como consecuencia de ello, es uno de los que tiene menor representación política de mujeres en la Región (Otero Torres *et al.*, 2013).

A la fecha de elaboración del presente trabajo, sobre un total de 129 parlamentarios, solo 16 son mujeres. El parlamento uruguayo cuenta con solo dos senadoras (6,6%) y apenas con 14 diputadas (14,1%), porcentajes que se ubican muy por debajo del piso establecido en la ley. En lo que hace a los cargos directivos de ambas cámaras, las presidencias del Senado y la Cámara de Representantes son desempeñadas por varones. Respecto de las vicepresidencias, no ha sido posible relevar la información de su composición, pues no estaba disponible en sitio *web* del Parlamento.

9.3. Análisis de las comisiones

La participación femenina en las comisiones de trabajo en el Senado alcanza un porcentaje del 40% en la Comisión de Ciencia y Tecnología, mientras que resulta nula en las de Asuntos Internacionales; Asuntos Laborales y Seguridad Social; Constitución y Legislación; Ganadería, Agricultura y Pesca; Hacienda; Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios; y Medio Ambiente. Entre las que mayor presencia de mujeres registra, le siguen Educación y Cultura; y Presupuesto (28%). Entre las de menor presencia, pueden mencionarse las comisiones de Defensa Nacional (11,1%); Salud Pública; y Transporte y Obras Públicas (14,3%).

Cuando se señalan estos porcentajes, no puede omitirse recordar que solo dos mujeres son representantes en el Senado, es decir que la representación femenina es, de por sí, escasa. En este sentido, cabe agregar que ninguna mujer ocupa la Presidencia de comisión. En cambio, sí lo hacen en las vicepresidencias de Educación y Cultura; y Presupuesto.

En la Cámara de Representantes, la situación es bastante similar. La mayor participación femenina se registra en la Comisión de Derechos Humanos (50%), mientras que, en las comisiones de Asuntos Interior; Constitucional, Ley General y Administrativo; Defensa Nacional; Ganadería; Legislación del Trabajo; Presupuesto; Seguridad Social; Transporte y Obras Públicas; y Vivienda, la representación es nula.

Asimismo, en las restantes comisiones, la presencia de mujeres no supera el 20%, porcentaje que solo alcanza Asuntos Internacionales. En relación con los cargos directivos, las mujeres ocupan dos presidencias: Salud Pública y Asistencia Social; y de Hacienda, y la Vicepresidencia de Derechos Humanos. En cuanto a las áreas de trabajo, se observa que la mayor participación se registra en las sociales, es decir, Derechos Humanos, Salud, Asistencia Social, Educación y Cultura. Además, como la representación es muy baja, las áreas en las que no se observan mujeres son muchas y muy variadas.

10. República Bolivariana de Venezuela

10.1. Organización

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que dicho país es un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2). El Poder Público Nacional se divide horizontalmente en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral (artículo 36); y verticalmente en Nacional, Estatal y Municipal, con representantes elegidos por elección popular para cada cargo. La ciudad de Caracas es donde se concentran los órganos del Poder Público Nacional.

La Asamblea Nacional de Venezuela ejerce el poder legislativo federal. Se trata de un órgano unicameral que surge luego de la aprobación de la Constitución de 1999 en reemplazo del antiguo Congreso de la República, un órgano bicameral. Está compuesta por 165 diputados elegidos por cada Estado Federal y el Distrito Capital, con representación proporcional de acuerdo con la densidad poblacional, y, adicionalmente, cada una de estas entidades escoge, como mínimo, tres diputados. Otras tres bancas están reservadas para las comunidades aborígenes, que eligen sus representantes, de acuerdo con lo instituido en la Ley Electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Al inicio de cada período anual de sesiones ordinarias, se escoge una Junta Directiva, elegida por los diputados presentes (artículo 7 del Reglamento Interior y de la Asamblea Nacional). Dicha Junta, encargada de presidir el órgano legislativo, la integran un presidente, un vicepresidente 1.º y un vicepresidente 2.º. El trabajo parlamentario se organiza en 15 comisiones permanentes, las cuales se encuentran establecidas en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional. Estas comisiones se conforman al inicio de cada año con un número impar de integrantes no inferior a 7 ni superior a 25. El número de participantes de cada comisión lo acuerda el Presidente de la Asamblea Nacional. Para la integración de las comisiones, se toma en cuenta, siempre que sea posible, la preferencia manifestada por los diputados (artículo 40). Cada comisión cuenta con

un presidente, un vicepresidente y un secretario electo fuera del seno de la comisión, además de los integrantes ordinarios. Los directivos se determinan según la representatividad de los partidos políticos presentes en el recinto, los cuales le expresan a la Junta Directiva las comisiones a las que aspiran presidir. Todos los diputados deben formar parte de una comisión permanente.

10.2. Representación femenina

Hasta la implementación de la Constitución, la democracia liberal en que se enmarcaba el sistema político de este país se resistía fuertemente a la participación de las mujeres. Madriz Sotillo señala al respecto: «La memoria histórica de la Venezuela Bolivariana está signada por un esquema de dominio político eminentemente patriarcal. La participación política de las mujeres y su visibilización ha sido consecuencia de una constante lucha por conseguir ser reconocidas, aceptadas y respetadas» (2012: 321).

En 2009, se aprobó la Ley de Orgánica de Procesos Electorales. A pesar de las sugerencias de distintos sectores defensores de los derechos de las mujeres que demandaban un artículo sobre paridad de género en su texto normativo, este no fue incorporado (Otero Torres *et al.*, 2013). En 2010, el Consejo Nacional Electoral sancionó la Resolución N.º 100208-0011 para exhortar a los partidos políticos a proponer listas paritarias. El artículo 45 manifestaba que, «las organizaciones postulantes procurarán establecer mecanismos en la selección de sus postuladas y postulados a los efectos que sus candidaturas a los cuerpos deliberantes tengan una composición paritaria y alterna, de cincuenta por ciento (50%) para cada sexo». Si bien el porcentaje de mujeres en la Asamblea se acrecentó considerablemente en las elecciones de 2005 y 2010 —un 17%, respectivamente— en comparación a elecciones anteriores, estuvo lejos de alcanzar la paridad de género. Venezuela se posiciona entre los últimos países en participación política femenina en los cargos de elección popular del Legislativo (Otero Torres *et al.*, 2013).

En cuanto a las autoridades de la Junta Directiva para el periodo legislativo 2014-2015, la Presidencia y la Vicepresidencia 1.^a del órgano legislativo fueron ejercidas por varones, y la Vicepresidencia 2.^a, por una mujer.

10.3. Análisis de las comisiones

La participación femenina en las comisiones permanentes oscila entre el 9% y el 71,4% de los miembros. La mayor participación se encuentra en la Comisión Permanente de la Familia, compuesta por cinco mujeres (71,4%) de un total de siete miembros. Le siguen la Comisión de Contraloría (33,3%), Pueblos Indígenas (33,3%) y Cultura y Recreación (33,3%). Defensa y Seguridad (12,5%), Política Exterior, Soberanía e Integración (11,1%) y Poder Popular y Medios de Comunicación (9%) son las que menor cantidad de mujeres tienen entre sus miembros. Por el contrario, Administración y Servicios; Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático; Cultos y Régimen Penitenciario; y Energía y Petróleo no cuentan con mujeres en su composición.

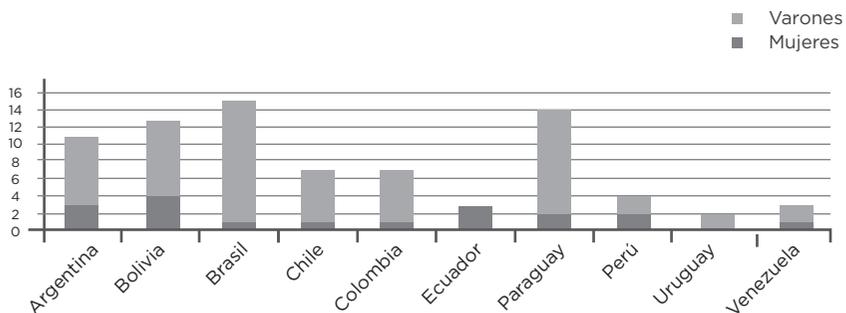
Teniendo en cuenta lo comentado anteriormente, se infiere que las comisiones con mayor cantidad de mujeres son aquellas vinculadas a las temáticas asociadas al control, la cultura, la familia y la protección de los derechos. Sin embargo, Desarrollo Social Integral está integranda solamente por dos mujeres —13,3% de un total de 15 congresistas—. En relación con los cargos directivos, las presidencias de Cultura y Recreación; de la Familia; y de Poder Popular y Medios de Comunicación son ejercidas por mujeres. Las comisiones restantes son ocupadas por varones. Asimismo, de un total de 15 vicepresidencias, solo dos las ejercen mujeres: Ciencia, Tecnología e Innovación; y de la Familia.

Conclusiones

Los hallazgos de la presente investigación permiten confirmar la presencia de *discriminación difusa*, esto es, mecanismos, prácticas

y dispositivos informales que segregan y limitan la participación de la mujer en los ámbitos de trabajo al interior de los parlamentos de la Región, tal como se infirió al inicio del trabajo. De acuerdo con los hallazgos presentados, esta discriminación posee características, por un lado, compatibles con la segregación vertical, pues las mujeres ocupan menos espacios de dirección tanto en los cargos de conducción de los parlamentos como en sus comisiones de trabajo. Por otro lado, implica una segregación horizontal, ya que su trabajo se concentra en aquellas áreas asociadas a las tarea de cuidado —educación, salud, familia, etc.—; la participación femenina en los espacios de conducción de los parlamentos es sustancialmente menor a la de los varones. En efecto, en muchas ocasiones, el número de mujeres en estos cargos no alcanza siquiera a cubrir el porcentaje que establecen las leyes de cuotas, que promueven la integración de los cuerpos legislativos en cada país.

Gráfico N.º 1. Participación de mujeres en los cargos de dirección de los parlamentos

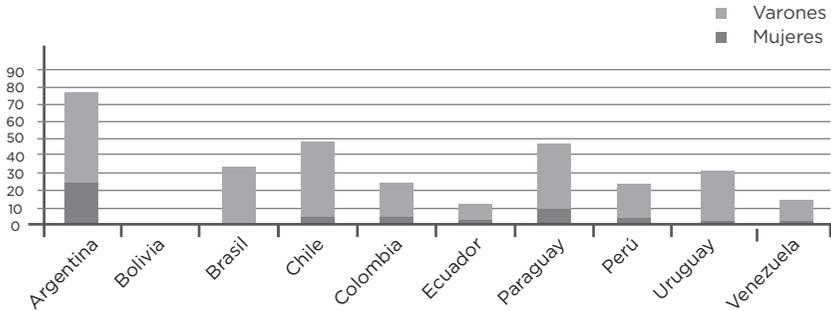


Fuente: Elaboración propia

En el Gráfico N.º 1, puede observarse que la mayor participación femenina en cargos de conducción del Parlamento se verifica en el Ecuador, en donde la totalidad está integrada por mujeres. Le siguen el Perú, con un 50% de representación de mujeres, Venezuela con un 33% y Bolivia con un 30,7%. En la otra esquina, puede ubicarse al Uruguay, donde los cargos de dirección están solo ocupados por varones. Igual circunstancia

se presenta respecto de las autoridades de las comisiones de trabajo, donde la presencia femenina es mucho menor que la de los varones.

Gráfico N.º 2. Participación de mujeres en presidencias de comisiones



Fuente: Elaboración propia²

En el Gráfico N.º 2, se verifica dicha circunstancia. En efecto, en cuanto al desempeño de las mujeres en las presidencias de las comisiones, se observa que esta es sustancialmente menor a la de sus pares varones. Los mayores porcentajes (31%) se registran en la Argentina y el Ecuador, mientras que los menores se presentan en el Brasil y el Uruguay (6%). Se advierte una tendencia general que consiste en que las mujeres distribuyen mayormente su labor parlamentaria en aquellas comisiones vinculadas con las áreas sociales, tales como educación, salud, ambiente y desarrollo social. También es posible destacar que existe una participación importante —aunque en porcentajes menores— en Trabajo, Industria, Relaciones Exteriores y Defensa; mientras que es casi inexistente, en la mayoría de los casos, la participación de mujeres en las denominadas áreas duras: Presupuesto, Seguridad, Coparticipación, Obras Públicas y Energía.

De esta forma, puede inferirse que, en los países miembro y asociados del Mercosur, existe una estructura de oportunidades diferente para varones y mujeres, que se manifiesta por variables institucionales y estructurales.

² No fue posible consignar los datos de Bolivia, pues estos no están disponibles en el sitio *web* institucional del parlamento local.

Pese a que las cuotas han sido una de las herramientas principales para favorecer la participación de las mujeres en los ámbitos parlamentarios, su aplicación resulta necesaria pero no suficiente para su desarrollo dentro de la arena política. Así se refleja en la dispar participación femenina en cargos de dirección dentro de cada ámbito legislativo, así como en la distribución de las áreas de trabajo.

Dicha circunstancia da cuenta de que, superada la primera barrera — acceso a los cargos legislativos—, las mujeres deben enfrentarse a otras que actúan en sentido vertical —imposibilidad de acceder a cargos de conducción, en consonancia con el conocido *techo de cristal*— y horizontal —distribución de áreas de trabajo—. En relación con estas últimas, la asignación de las legisladoras a las comisiones parlamentarias parece ajustarse a patrones tradicionales que ubican a las mujeres en *carteras femeninas* o denominadas *de segunda categoría* (Rivera-Mata, 2012).

El ajuste a dichos patrones permite aventurar —pese a que no es el objetivo de este trabajo— la persistencia de diferentes factores que pueden determinar tal situación. Así, podemos señalar a modo de ejemplo la *dinámica patriarcal de la política*: reuniones en horas de la noche y ausencia de horarios fijos.

En una investigación complementaria, sería oportuno abordar de forma sistemática el estudio de estos factores que influyen sobre el trabajo legislativo de las mujeres, las distintas etapas de sus carreras políticas y, principalmente, la calidad democrática de nuestras sociedades.

Anexo

Tabla 1. Participación femenina en el Congreso de la República Argentina, 2014

Congreso	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
Número de mujeres	29	93
Total miembros	72	257
Porcentaje	40%	36%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina y Honorable Senado de la Nación Argentina

Tabla 2. Participación femenina en la Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014

Asamblea	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
Número de mujeres	18	35
Total miembros	36	130
Porcentaje	50%	27%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores

Tabla 3. Participación femenina en el Congreso Nacional de la República Federativa del Brasil, 2014

Congreso	Senado	Cámara de Diputados
Número de mujeres	11	46
Total miembros	81	513
Porcentaje	14%	9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Senado y la Cámara de Diputados

Tabla 4. Participación femenina en el Congreso Nacional de la República de Chile, 2014

Congreso	Senado	Cámara de Diputados
Número de mujeres	6	19
Total miembros	38	120
Porcentaje	0,16%	0,16%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso Nacional

Tabla 5. Participación femenina en el Congreso de la República de Colombia, 2014

Congreso	Senado	Cámara de Representantes
Número de mujeres	23	32
Total miembros	102	166
Porcentaje	22%	19%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Senado y la Cámara de Representantes

Tabla 6. Participación femenina en la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2014

Número de mujeres	57
Total miembros	137
Porcentaje	42%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Nacional

Tabla 7. Participación femenina en el Congreso Nacional de la República del Paraguay, 2014

Congreso	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
Número de mujeres	9	12
Total miembros	54	80
Porcentaje	20%	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Senadores y la Honorable Cámara de Diputados

Tabla 8. Participación femenina en el Congreso de la República del Perú, 2014

Número de mujeres	28
Total miembros	130
Porcentaje	21%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso de la República

Tabla 9. Participación femenina en el Parlamento de la República Oriental del Uruguay, 2014

Parlamento	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
Número de mujeres	2	14
Total miembros	30	99
Porcentaje	7%	14%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento del Uruguay

Tabla 10. Participación femenina en la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2014

Número de mujeres	28
Total miembros	165
Porcentaje	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Asamblea Nacional

Referencias bibliográficas

- Albaine, L. (2009). «Cuotas de género y ciudadanía política en Bolivia». En *Margen. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 55, septiembre [en línea]. Disponible en <www.margen.org/suscri/margen55/albaine.pdf> [Consulta: 20 de mayo de 2017].
- Barberá Heredia, E.; A. Ramos; M. Sarrió y C. Candela (2002). «Más allá del “Techo de Cristal”. Diversidad de género». En *Revista del Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales*, 40, pp. 55-68.
- Caminotti, M.; S. Rotman y C. Varetto (2014). «Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011)». En Archenti, N. y M.I. Tula (eds.). *La representación imperfecta: logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 201-114.
- Dahlerup, D. y M. Leyenaar (eds.) (2013). *Breaking Male Dominance in Old Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatas y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- Johnson, N. (2015). *Renovación, paridad: horizontes aun lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2004*. Montevideo: Convenio ICP-FCS-Udelar, Cotidiano Mujer.
- Madriz Sotillo, J. M. (2012). «Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela». En *Revista Derecho Electoral*, 13, enero-junio.
- Manin, B. (1992). «Metamorfosis de la representación». En Dos Santos, M. R. (coord.). *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO, Nueva Sociedad, pp 9-40.
- Marx, J.; J. Borner y M. Caminotti (2006). «Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada». En *Política*, 46, pp. 61-81.
- Otero Torres, E.; S. Campari, N. Papalía y S. Mondino (2013). *Presencia de las mujeres en Ejecutivos y Legislativos de los países miembros y asociados del Mercosur*. Bucaramanga: Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (UNICIENCIA).

Rivera-Mata, J. (2012). *Liderazgo, mujer y sociedad en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

Schlesinger, J. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rando Mc Nally and Company.

Referencias por país

Argentina

República Argentina, Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina [en línea]. Disponible en <<http://www.diputados.gov.ar/>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Argentina, Honorable Senado de la Nación Argentina [en línea]. Disponible en <www.senado.gov.ar> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Argentina, Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2014). Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación [en línea]. Disponible en <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/regladip.pdf>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Argentina (1991). Ley N.º 24012, Código Electoral Nacional. Publicada en el B. O. el 3 de diciembre.

Bolivia

Estado Plurinacional de Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <<http://www.diputados.bo/>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

Estado Plurinacional de Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Senadores [en línea]. Disponible en <<http://senado.gob.bo/>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

Estado Plurinacional de Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Senadores (2012). Reglamento General [en línea].

Disponible en <<http://senado.gob.bo/sites/default/files/REGLAMENTO%20CAMARA%20DE%20SENADORES.pdf>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

Estado Plurinacional de Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional, Cámara de Diputados (2010). Reglamento General de la Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <<http://www.diputados.bo/images/Docs/Institucion/reglamentogralcd.pdf>> [Consulta: 4 de mayo de 2017].

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado [en línea]. Disponible en <<http://www.ftierra.org/index.php/component/attachments/download/6>> [Consulta: 10 de mayo de 2017].

Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Ley N.º 4021, Régimen Electoral Transitorio. Publicada en la G. O. el 14 de abril.

Brasil

República Federativa del Brasil, Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <<http://www2.camara.leg.br/>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Federativa del Brasil, Senado Federal [en línea]. Disponible en <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Federativa del Brasil, Senado Federal (2015) Regimento Interno do Senado Federal [en línea]. Disponible en <<http://legis.senado.gov.br/diarios/>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Federativa del Brasil (2015) Constituição da República Federativa do Brasil [en línea]. Disponible en <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_16.04.2015/CON1988.pdf> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Federativa del Brasil (2011). Regimento Interno da Câmara dos Deputados [en línea]. Disponible en http://www.ripalc.org/estudos-es/regimentos-internos/brasil-regimento-interno-da-camara-dos-deputados/at_download/file> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República Federativa del Brasil (1997). Ley N.º 9504, Ley Electoral. Publicada en el D.O. el 30 de septiembre.

Chile

República de Chile, Honorable Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <<https://www.camara.cl/>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República de Chile, Senado [en línea]. Disponible en <www.senado.cl> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República de Chile, Senado (2015). Reglamento del Senado [en línea]. Disponible en <http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República de Chile (2010). Constitución Política de la República de Chile [en línea]. Disponible en <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República de Chile (2002). Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile [en línea]. Disponible en <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_camara_10.pdf> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

Colombia

República de Colombia, Senado [en línea]. Disponible en <www.senado.gov.co/> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República de Colombia, Cámara de Representantes [en línea]. Disponible en <www.camara.gov.co> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República de Colombia (2011). Ley 1475 de 2011, sobre Partidos Políticos. Publicada en el Diario Oficial del 14 de julio.

República de Colombia (2000). Ley 581 de 2000, Ley de Cuotas. Publicada en el Diario Oficial N.º 44 026 del 31 de mayo.

República de Colombia (1992). Ley 5 de 1992. Publicada en el Diario Oficial N.º 40 483 del 18 de junio.

Ecuador

República del Ecuador, Asamblea Nacional [en línea]. Disponible en <www.asambleanacional.gob.ec/> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República del Ecuador (2009). Ley Orgánica de la Función Legislativa. Publicada en el Registro Oficial Suplemento 642 del 27 de julio.

Paraguay

República del Paraguay, Cámara de Senadores [en línea]. Disponible en <<http://www.senado.gov.py/>> [Consulta: 6 de mayo de 2017].

República del Paraguay, Honorable Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <www.diputados.gov.py> [Consulta: 15 de mayo de 2017].

República del Paraguay, Honorable Cámara de Diputados. Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <<http://www.diputados.gov.py/ww2/archivos/reglamento.pdf>> [Consulta: 2 de mayo de 2017].

República del Paraguay (1996). Ley N.º 834/96, Código Electoral Paraguayo. Publicada en el R.O. el 17 de abril.

República del Paraguay (1968). Reglamento Interno del Poder Legislativo [en línea]. Disponible en <<http://www.resdal.org/Archivo/com-def-paraguay-reglamento-sena.htm>> [Consulta: 10 de mayo de 2017].

Perú

República del Perú, Congreso de la República [en línea]. Disponible en <<http://www.congreso.gob.pe/>> [Consulta: 4 de mayo de 2017].

República del Perú (2016). Reglamento del Congreso de la República [en línea]. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/reglamento-15-07-2016.pdf> [Consulta: 4 de mayo de 2017].

República del Perú (1997). Ley N.º 26 859, Ley Orgánica de Elecciones. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

Uruguay

- República Oriental del Uruguay, Parlamento del Uruguay [en línea]. Disponible en <<https://parlamento.gub.uy/>> [Consulta: 22 de mayo de 2017].
- República Oriental del Uruguay, Cámara de Senadores (2008). Reglamento del Senado [en línea]. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Uruguay/UruSen_RegInt.pdf> [Consulta: 10 de mayo de 2017].
- República Oriental del Uruguay (1996). Constitución de la República [en línea]. Disponible en <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>> [Consulta: 21 de mayo de 2017].
- República Oriental del Uruguay (1991). Reglamento de la Cámara de Representantes [en línea]. Disponible en <<http://americo.usal.es/oir/legislativa/normasyreglamentos/reglamentos/UruguayRIRepresentantes.pdf>> [Consulta: 22 de mayo de 2017].

Venezuela

- República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional [en línea]. Disponible en <<http://www.asambleanacional.gob.ve/>> [Consulta: 16 de mayo de 2017].
- República Bolivariana de Venezuela (2010). Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional [en línea]. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Vene/ven_regint.pdf> [Consulta: 18 de mayo de 2017].
- República Bolivariana de Venezuela (2009). Ley Orgánica de Procesos Electorales. Publicada en la Gaceta Oficial el 12 de agosto.

Bibliografía de consulta

- Archenti, N. (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe: percepciones y opiniones de los líderes de la región*. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas [Serie Mujer y Desarrollo].
- Archenti, N. y M. I. Tula (2013). «¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina» [en línea]. Disponible en <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/tula_PAPERseminario9_2012-2013.pdf> [Consulta: 20 de mayo de 2017].
- Borner, J.; M. Caminotti, J. Marx, A. L. Rodríguez Gustá (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: PNUD y Prometeo.
- García, C. T. y M. Valdivieso (2009). «Las mujeres venezolanas y el proceso bolivariano: avances y contradicciones». En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (15), 1, enero-abril.
- García Prince, E. (2012). *La participación política de las mujeres en Venezuela: situación actual y estrategias para su ampliación*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Lerner, G. (1990). *The Creation of Patriarchy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Marchewka, P. (s/f). «Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos Paraguay» [en línea]. Disponible en <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/Financiamiento.pdf>> [Consulta: 2 de marzo de 2017].
- Méndez Montalvo, M. y J. Ballington (eds.) (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance International.
- Rivera Garretas, M.M. (1994). *Nombrar el mundo en femenino: Pensamientos de las mujeres y teoría feminista*. Barcelona: Icaria.
- Unión Interparlamentaria (2008). *Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos*. Ginebra: autor.

Del Estado abierto a la incidencia ciudadana: gestión de la evidencia

Por *Noemí Pulido**

Resumen

La gestión de políticas participativas reclama diseños que hagan evidente la incidencia social en las decisiones públicas. Como nunca antes, los nuevos canales de participación mediados por las TIC revelan potencial para trascender la lógica de confrontación por reivindicaciones grupales y construir así consensos amplios. Por ello, la participación institucional debe basarse en estrategias de construcción de *confianza* y *viabilidad* para prevenir los oportunistas que amenazan la dinámica participativa, y promover competencias y ambientes fértiles que extiendan la participación a los sectores con acceso precario a las oportunidades que ofrece la modernización y la apertura del Estado.

Palabras clave

Estado abierto – participación ciudadana – modernización – tecnologías de la información.

Abstract

Participatory policy management asks for designs clearly based on social participation in public decisions. More than ever, new participation channels built on information and communication technologies (ICT) reveal their potential to overcome confrontation among interest groups and evolve into wide consensus. It is the result of a different kind of institutional participation, one based on trust and viability construction. Trust to prevent opportunistic behaviors associated to participation dynamics, Viability to promote competencies and fertile environments that extend participation to vulnerable sectors, which usually have low chances of making use of the opportunities created by state openness and modernization.

* Administradora Gubernamental del Ministerio de Modernización de la Nación Argentina.

Key words

Open State – citizen participation – modernization – information technologies.

Introducción

La participación social ha llegado a la cima. Entre otras señales, se ha concertado en el espacio iberoamericano el derecho ciudadano a participar en todo el ciclo de la gestión y de las políticas públicas (CLAD, 2009). Lanzada en 2011, la Alianza —internacional— para el Gobierno Abierto se comprometió a fomentar una cultura que promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del siglo **xxi**, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) fijó en su objetivo 16 las metas para garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de los diferentes sectores sociales. Mientras tanto, en los territorios concretos, las vías de participación se promueven, se debaten, se prescriben, se investigan y, de manera creciente, se desarrollan, y su práctica se extiende.

Participar requiere tomar parte de los asuntos públicos. Por tanto, su viabilidad se torna inescindible de las facilidades y los dispositivos que generaliza la era electrónica que nos hace pioneros de la aceleración de la historia, la información activa, la hipercomunicación permanente, la ruptura de las preconcebidas distancias de tiempo y espacio, el impacto local de eventos mundiales y, paradójicamente, la inédita visibilidad global de lo local, diverso y singular.

Los polos hegemónicos y los relatos únicos se han ido desmoronando, a la vez que la creciente complejidad de la realidad confirma una y otra vez que un solo actor no sabe, un solo sector no basta, un solo poder no puede. Capitalizar el saber social a favor de políticas públicas mejor diseñadas y más efectivas es el innovador recurso que ofrece este *nuevo mundo* en el que el Estado ya no es lo que era, tal como la historia lo venía anticipando.

Las inéditas innovaciones de época han extendido el creciente potencial de las tecnologías digitales para la información en tiempo real por vías instantáneas: sitios de Internet, recursos compartidos en la nube, redes sociales, así como la accesibilidad, la pluralidad y la multiplicación de los medios digitales y sus diversas pantallas. Se abren incalculables posibilidades de acercar la política y la administración a los ciudadanos, a la vez que se multiplica exponencialmente su potencial para participar en asuntos de interés público.

Estas facilidades han puesto frente a los ojos de la población en tiempo real —y como nunca antes— la morfología de la esfera pública: labor legislativa, causas judiciales, estilos de vida de los mandatarios y sus entornos, el desempeño de los funcionarios, la calidad de los servicios públicos y sus déficits, la eficacia y la incompetencia, la rendición de cuentas y la corrupción, con una nitidez tal que impacta inmediatamente en la consideración social de la actividad política y de quienes la ejercen.

El deterioro de la confianza en las instituciones de la democracia afecta de modo directo el vínculo entre administradores y administrados. La ciudadanía se ha vuelto más informada y exigente, por lo que el debilitamiento del puente entre Estado y sociedad traduce el descontento social con los representantes políticos como reacción a episodios que socavan la probidad y ética pública, y disparan un malestar extendido. Se requieren medidas concretas orientadas a gestionar evidencias de integridad y transparencia para recuperar la promesa de un Estado al servicio del bien común.

Si sobrevolamos la Región, la rémora de las democracias latinoamericanas en relación con el combate contra la pobreza y el logro de cohesión social y dirección estratégica del crecimiento reclama responsabilidad de todos los actores y una calidad institucional que quiebre la desigualdad crónica para impulsar un desarrollo más armónico de la población. La globalización no solo ha achicado el mundo, sino que también ha visibilizado el cuestionamiento a sus poderes constituidos, por lo que gobernar desde una estrategia relacional y abierta la participación

ciudadana y de cada uno de los sectores sociales se revela esencial para producir nuevas sinergias que provean gobernabilidad y dinamicen la senda hacia el progreso.

Por estas razones, la necesaria apertura hacia la participación ciudadana se torna suficiente solo si se acompaña con medidas que impulsen el potencial ciudadano y sus capacidades para asumir como propios, usar y activar, los diversos canales y vínculos con el Estado que hacen evidente el acto de participar. La histórica expresión ciudadana frente al Estado ha tomado mayoritariamente formatos de ocupaciones y movilizaciones con modalidades de confrontación con los gobiernos en busca de lo que unos exigen y los otros estarían obligados a dar. La escenografía de la contienda es el espacio público, en lugar de las vías institucionales, propias de las democracias organizadas.

En este sentido, la expansión de la acción colectiva no institucionalizada que estalla en las ciudades de la Región no solo debe relacionarse con la expansión de derechos, sino también con la reacción popular frente al déficit de la calidad de las instituciones de la democracia, que se expande en las calles y se amplifica en las redes sociales que hoy agrandan de modo inconmensurable los impactos en la esfera pública. El panorama no elude que, muchas veces, se origina en sectores de la población que carecen de oportunidades básicas en materia educativa, económica y cultural, y cuyas biografías limitan tanto el potencial para aprovechar las ventajas del acceso a la información como la participación a la hora de definir y seguir las decisiones públicas que materializan las políticas gubernamentales.

Estos vastos sectores de América Latina están afectados por la brecha entre los derechos políticos y su ejercicio —salud, cultura, educación—, aspecto revelador de las desventajas en la dimensión representativa de la democracia, y también por las consecuencias de este primer déficit sobre la capacidad para activar el protagonismo en los mecanismos institucionales de la democracia participativa. Por ello, los núcleos de población excluida son los que mayormente recurren a hacer visibles sus problemas mediante la acción colectiva en el espacio público, tanto en

el reclamo por el ejercicio de sus derechos como por reacción ante el déficit de representación en las políticas institucionales.

Una nueva arquitectura de políticas reclama ampliar las vías participativas en las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil a través de las diversas soluciones digitales que permiten ampliar su efectividad. En este sentido, la estrategia de institucionalizar la opinión ciudadana es prioritaria para fortalecer la calidad de la democracia y mejorar la pertinencia de las políticas públicas. Es imprescindible recordar que, en el ámbito gubernamental, *calidad* significa ‘producir resultados de valor público con foco en el ciudadano’ (CLAD, 2008).

Por ello, modernizar la gestión de los asuntos públicos creando mecanismos innovadores que impulsen círculos virtuosos en el vínculo administración-administrados implica crear formatos innovadores en la gestión de políticas, tanto en la esfera de los poderes ejecutivos como en la elaboración de proyectos normativos en los legislativos. En esta línea, en lo transcurrido de este siglo, la Región ha asistido a la construcción de una doctrina y una arquitectura conceptual destinada a reconfigurar administraciones y políticas en instituciones receptivas que produzcan, por un lado, la restitución de nuevas relevancias para la gestión de lo público, y por el otro, el sustrato de valores para desarrollar la probidad de la política, la profesionalización de la burocracia y el protagonismo ciudadano redemocratizador de la vida pública.

En este marco, a los efectos de este ensayo, el concepto *participación ciudadana* remite a procesos institucionalmente gestionados del que toman parte los sujetos sociales, personas o grupos con voluntad de participar para interactuar con organizaciones de la sociedad civil y con los poderes del Estado y, en particular, con la administración pública en la distribución de conocimiento e información social, en la identificación de problemas, oportunidades, acciones y tramitaciones propias de la esfera pública. Además, estos se orientan deliberadamente a incidir en la calidad de la gestión, las políticas, las decisiones y la vida cotidiana. Asimismo, consideramos, en sentido genérico, *ciudadano* a toda persona

en su carácter de sujeto de derecho con relación al orden jurídico vigente y a la administración del Estado.

En este trabajo, abordaremos las dos claves para gestionar la participación ciudadana en gestión y políticas públicas: la construcción de confianza y de viabilidad (Pulido, 2012). La primera previene los oportunismos que amenazan la dinámica participativa; la segunda promueve desarrollos tecnológicos, formativos y ambientes fértiles para expandir enfoques de gobernanza que desafíen con nuevos significados la búsqueda de un cambio en las lógicas del secreto del juego institucional y de los jugadores.

Los nuevos formatos y canales de participación digital que facilitan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC) revelan potencial para trascender la lógica de mera confrontación por reivindicaciones grupales o corporativas para organizar y construir consensos más amplios que demanda la participación democrática, tributaria de responsabilidades y saberes compartidos en orden a coproducir el bien común.

Luego de la inicial extrañeza frente a la inserción de *nuevas* tecnologías, se han producido innovaciones de gestión significativas, aunque con avances intermitentes y reversiones. En los últimos años, se ha ido acelerando un proceso de innovaciones decisivas en materia de gestión, mediadas por tecnologías, datos abiertos, información pública activa, maratones de innovación, mesas de diálogo, presentación de agendas abiertas a la opinión ciudadana. Estas convergen en el modelo de Estado abierto con programas para extender en el territorio la conectividad y también la interacción con los diversos grupos de población, con los ciudadanos y sus familias.

La irrupción de cambios que tensionan algunos valores naturalizados, tanto por la administración como por la sociedad, demanda renovados liderazgos públicos para acelerar la implementación de los dispositivos, las plataformas y las redes direccionadas a estimular y activar a los ciudadanos. Las consideraciones que orientan la participación ciudadana

y la gestionan con un vasto menú de dispositivos participativos valen sobre un nuevo perfil de líder. Estos dispositivos exceden los tradicionales mecanismos de control social y se expanden con diferentes grados de implicación ciudadana a través de experiencias que ya desarrolla la mayoría de los países de la Región, aunque de modo fragmentado.

Queda por delante afrontar el reto de la formación de competencias ciudadanas con la implicación de todos los actores, hacer un énfasis más profundo en las competencias de los directivos públicos que deben impulsar el modelo participativo. En esta línea, se reclama extender la capacidad de innovar de los profesionales y los agentes de la administración para acelerar, por mecanismos de participación interna, la democratización de la burocracia y sus vínculos colaborativos internos y extramuros con la ciudadanía y sus organizaciones.

1. Paradojas y paradigmas

En el campo académico, los estudios sobre la diáda Estado-sociedad han desplazado el análisis de frontera, que la entiende como un campo de fuerzas en pugna, para profundizar en sus interacciones, intercambios y complementariedades e indagar los vínculos que pueden fortalecer oportunidades compartidas.

En el nivel macropolítico, la participación ciudadana ha nutrido la agenda continental en las últimas dos décadas. Los gobiernos han reiterado la conveniencia de impulsar la participación de la sociedad civil para «otorgar vigor y permanencia a las democracias» (Cumbre de las Américas, 1994), para «lograr la sostenibilidad del desarrollo» merced a la intervención de la sociedad civil en las decisiones de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de gobierno (Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, 1996). También prometieron el «perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública».

Además, el protagonismo de la sociedad civil ha comprometido a los gobiernos a «educar para la democracia y para tornar más participativas las estructuras institucionales» (Cumbre de las Américas, 1998), promover la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible (OEA, 1999), trabajar con todos los sectores de la sociedad civil (Cumbre de las Américas, 2001), incluirlas en «las estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA» (OEA, 2003), e institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado para alentar la participación en las Cumbres de las Américas (Cumbre Extraordinaria de las Américas, 2004).

La agenda continental definió incluir a la sociedad civil en las discusiones para generar trabajo, reducir la pobreza y contribuir a la gobernabilidad (Cumbre de las Américas, 2005) y le encomendó a la OEA «un programa interamericano de intercambio de experiencias y mejores prácticas para fortalecer y perfeccionar en nuestros países los mecanismos de participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y la ciudadanía en general, en la gestión del Estado». La incremental tendencia a la participación se siguió consolidando al punto que, en 2015, en la Cumbre de Panamá, el Foro de la Sociedad Civil ya asumía con agenda propia varias mesas de trabajo, como educación, gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo sostenible.

Sin embargo, en paralelo, en la América Latina de los noventa, el modelo privatizador atravesaba la Región para *fortalecer el papel del Estado*, paradójicamente, con medidas de recorte, tercerización de las funciones gubernamentales y focalización de las políticas sociales. La participación se manejaba, sobre todo, a través de mediciones de satisfacción de usuarios de servicios públicos, pues el ciudadano había reencarnado súbitamente en cliente de su administración por los servicios consumidos. Al final del experimento, la resultante extensión y profundización de la pobreza debió atenderse con programas públicos que, para restañar el trauma social de vastos grupos ciudadanos, volvían a etiquetarlos con categorías ciertamente subalternizadoras: beneficiarios, asistidos,

vulnerables, excluidos. Sin sutileza, se las llamó *políticas compensatorias*. Reducida así a un barniz, la participación ciudadana decepciona toda vez que no inciden en su instrumentación los atributos de ciudadanía ni la construcción simbólica del colectivo social (Lechner, 1997).

Al fin, con el nuevo milenio, llegó la hora de reconocer que las teorías de mercado no explican todas las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y sus clientes. La extendida desigualdad y la fragmentación social —producto de una economía primaria basada en el endeudamiento, la privatización de servicios esenciales, la naturalización de la pobreza, la inflación y la crisis fiscal— iban a resituar el Estado latinoamericano en el centro del paisaje. No se trataba solo de su regreso; las corrientes neopúblicas anunciaban que sería preciso reinventarlo, y, por tanto, sus vínculos con la sociedad debían reinventarse.

2. La arquitectura iberoamericana para la participación

Agotado el siglo xx, la preocupación por los temas para destrabar el desarrollo, tales como la extensión de la pobreza, la aguda desigualdad, el déficit de calidad de las democracias y la desconfianza a sus instituciones, iba a desencadenar nuevas doctrinas de gestión pública para América Latina (CLAD, 1998 y 2010).

La reconstrucción del papel del Estado tendría que armonizar las corrientes de la era global con las singularidades propias para ganar competitividad en el mercado mundial concentrando los esfuerzos públicos en educación, ciencia y tecnología, y en integrar a la población asegurando las prestaciones sociales universales. En este marco, reinventar el papel del Estado significaba convertirlo en regulador efectivo de la actividad económica para quebrar el ciclo de la pobreza incesante y en productor de políticas sociales que le aseguraran al universo social el acceso a servicios básicos, extensivos en los nuevos tiempos de la conectividad.

Orientados a la redemocratización y a un desarrollo humano más armónico, estos cambios debían ser liderados por Estados capaces de construir alianzas para una actuación estratégica, junto con el sector privado y la universidad, en la creación de condiciones de competitividad económica y, a la vez, debían ser capaces de extenderlas con la participación de la comunidad al tercer sector, el de la sociedad civil, en un enfoque de gobernanza para la coproducción del desarrollo.

El Estado del siglo XXI se encuentra exigido a liderar los cambios para generar cohesión social, mayor productividad, mejor distribución de su renta, nuevos soportes tecnológicos y sustentabilidad ambiental. Ello no podrá realizarse sino a través de una trama de actores sociales que conformen alianzas para alcanzar juntos objetivos complementarios. En estos términos, la participación es el proceso articulador de los esfuerzos de todos los protagonistas de una comunidad para trazar el horizonte de progreso y hacerse cargo de la construcción colectiva de su destino.

En este plano, se inscribe la idea de un nuevo contrato entre el sector político, la burocracia y la sociedad, que encuadra un perfil de Estado cuya instrumentación a través de administraciones profesionalizadas, modernas y flexibles reconoce un marco de valores y políticas para diseñar una gestión pública transparente, accesible y abierta a la incidencia ciudadana.

Esta vez, las reformas no llegaron solo de la mano de catástrofes fiscales, sino con la necesidad de asegurar la gobernabilidad democrática y la institucionalidad necesarias para revertir la desigualdad crónica de la Región. En este sentido, resultaba clave el reconocimiento de la esfera pública no estatal y la reposición de los ciudadanos y sus organizaciones en un papel de participación activa en la dinámica política.

Las especificidades de este paradigma de gestión se articularon en los marcos de referencia común que han concertado formalmente los países, expresados en las sucesivas Cartas Iberoamericanas (CLAD). Estas se suscribieron en todos los casos con creciente presencia de los marcos

político-técnicos que le proporcionaron andamiaje a la participación ciudadana en una nueva arquitectura facilitadora de la administración abierta, transparente, relacional en las siguientes dimensiones:

- *La función pública* (CLAD - ONU, 2003). Una administración profesional se refleja en políticas activas que favorezcan la igualdad de todos los ciudadanos sin discriminación alguna, así como en su apertura para distribuir con fluidez la información relevante sobre los servicios públicos y, al mismo tiempo, la creación de eficaces sistemas de control por resultados y de rendición de cuentas públicas.

- *El buen gobierno* (CLAD, 2006). No hay modelo de gestión pública que pueda asentarse en las bases corrosivas de la corrupción, secretos o privilegios propios de las castas. Se define como *buen gobierno* el que administra con austeridad y honestidad los dineros públicos; busca y promueve la participación ciudadana; crea y usa estadísticas, bases de datos y portales en línea para el mejor acceso de la ciudadanía a la información y a los servicios; y fomenta la participación social en formulación, implantación y evaluación de políticas públicas en condiciones de igualdad, propia de una administración receptiva y accesible.

- *El gobierno electrónico* (CLAD, 2007). Aporta una innovación clave: cuál es el derecho de los ciudadanos a vincularse a distancia con su administración y a recibir respuesta por el mismo canal. Su objetivo es acercar a las organizaciones públicas a las demandas de la población, transparentarlas y promover la sociedad de la información y del conocimiento, a la vez que abre el potencial de participación ciudadana con iniciativas, como
 - debatir la gobernanza en Internet con el protagonismo de gobiernos, sociedad civil y agentes económicos;

- aplicar el uso de las tecnologías digitales para transparentar la información ante el ciudadano y facilitar su participación en el sector público;
 - fortalecer la gobernabilidad democrática facilitando la consulta participativa de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas;
 - generar estrategias de gestión y producción de información pública, y de redes de gestión del conocimiento;
 - convocar a los agentes sociales a participar del desarrollo del gobierno electrónico; y
 - desarrollar la infoalfabetización ciudadana para extender la participación social.
- *La calidad en la gestión pública* (CLAD, 2008). Remite la calidad de la gestión y sus resultados a la producción de valor público y requiere administraciones públicas «transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía» (2008: 97)

Estos avances, que permitieron promover y sustentar innovaciones, se consolidaron con la Carta de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), que consagró el derecho ciudadano a participar de todo el ciclo de la gestión pública y del desarrollo de políticas. En la Carta de los Deberes y Derechos Ciudadanos (CLAD, 2013), se estableció el derecho fundamental de la persona a la buena administración pública, cuyos derechos componentes tienen «la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos».

En paralelo, y antes de completar la primera década del nuevo siglo, emergía el paradigma de última generación en materia de apertura política: el gobierno abierto. Surgido en la administración Obama, se refiere a la dimensión digital del gobierno, basada en vínculos de confianza, con redes transparentes y participativas, con potencial para desbaratar la cultura del secreto y achicar la brecha entre gobernantes y gobernados. Su propósito es la apertura de la información pública, un *activo nacional* para la participación de los ciudadanos en el diseño de políticas y de normas, e impulsar dinámicas colaborativas con los diferentes actores sociales y ciudadanos. En línea con ello, en julio de 2016, en Bogotá, Iberoamérica adoptó en el seno del CLAD la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

Al fin, sin excusas, quedó vinculada la globalización digital con sus inéditas posibilidades en materia de captura, producción y transmisión de datos, y la responsabilidad política de gestionar instituciones abiertas e innovadoras para la expansión de políticas públicas, y las dinámicas colaborativas entre actores públicos y privados en toda la extensión de los territorios. Las posibilidades de revertir las brechas sociales se asocian a la población creciente de nativos digitales, la extensión de la conectividad y la generalización de los dispositivos móviles. Estos facilitan la democratización de la información y la circulación del conocimiento, así como el acceso a las orientaciones y los servicios públicos en línea y en red.

La instancia de transición institucional hacia modelos de una mayor gobernanza que activen sendas de progreso no podrá consagrarse sin reducir, por todas las vías pensables, las fragmentaciones que castigan a la Región con un paisaje de asimetrías sociales notables. Tampoco podrá encaminarse sin desbaratar el blindaje del poder político, que, tradicionalmente, ha tenido la potestad de opacar sus decisiones y las cuentas públicas como sostén de prácticas que la población le reprocha a la clase política.

En este sentido, el desafío del gobierno abierto trasciende los poderes ejecutivos y compromete a las instituciones legislativas y las administraciones de justicia, a la vez que hace palanca en el principio de transversalidad y coordinación interinstitucional para generar las articulaciones enfocadas a evitarles complicaciones y requerimientos superpuestos a los ciudadanos. Semejante reto impulsa un camino de proyectos en materia de bases de datos comunes y de redes de gestión pública que habiliten la interoperabilidad de las administraciones para ofrecer vínculos de mejor calidad entre jurisdicciones y con la ciudadanía.

3. La construcción de confianza

La democracia no es solo un régimen, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho, que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de *accountability*.

Guillermo O' Donnell

Más allá de las tecnologías en uso, los mecanismos de relación entre Estado y ciudadanos deben planificarse definiendo la vía digital, la presencial o la combinatoria de ambas para optimizar recursos disponibles, tiempos, procesos y resultados de las agendas definidas.

En cualquier caso, la participación democrática gestionada por las vías institucionales construye ambientes en los que se necesita desarrollar y sostener la confianza entre los actores (Pulido, 2012). Dado que las plurales perspectivas del campo social son un insumo crítico para planificar y gestionar los procesos públicos, la confianza crece con los diversos saberes situados que el conjunto logra impregnarles a las políticas, los servicios y los resultados. Capitalizar las experiencias en proceso ayuda tanto a sortear ingenuidades como a trazar estrategias

para construir de modo sostenible mecanismos para la organización y el resguardo del ámbito colectivo con el fin de controlar los riesgos que las dinámicas participativas, abiertas y plurales suelen implicar. Algunas de estas revisaremos a continuación:

1. *Definición de políticas y procesos pertinentes.* El aporte del saber social por parte de los sujetos participantes dota de mayor pertinencia contextual las decisiones de la gestión y facilita el resguardo del valor público de las políticas. Como contrapartida, es preciso reconocer y calcular que los *mecanismos plurales de decisión insumen tiempos mayores* que la definición unilateral, aunque compense con impactos más acertados la demora que ocasiona la generación de consensos. Por esta razón, a la vez que se planifican los tiempos de negociación y generación de acuerdos, se precisa calcular esquemas de decisión alternativos frente a incidentes que demanden soluciones rápidas, porque un perjuicio ocasionado por la adopción de decisiones extemporáneas puede deslegitimar la práctica participativa. A modo de ejemplo, mientras se desarrollan las consultas abiertas para diseñar el plan estratégico territorial participativo, no deben lesionarse oportunidades de inversión gestionadas por la vía administrativa con el argumento de que las definiciones de explotaciones de interés aún no se han abordado en la agenda participativa. Se trata de informar de manera transparente los criterios que armonizan las estrategias de mayor plazo con la gestión pública corriente.
2. *Ampliación de perspectivas.* La complementación de visiones y puntos de vista que proveen los espacios de interacción administradores-administrados, así como la mayor información que proporcionan, fortalece el diseño, la gestión y la evaluación de programas públicos al agregarles grados de certidumbre a sus impactos, por un lado, y el capital de conocimiento adicional que aporta la colaboración de la ciudadanía, por el otro. Sin embargo, la búsqueda del pluralismo *no puede ignorar los*

riesgos de manipulación de unas visiones y actores sobre los otros, por lo que debe resguardarse la democratización de las decisiones con dispositivos que impidan que las asimetrías sociales se traduzcan en el espacio común. Los métodos de planificación abierta que recurren al relevamiento, registro y puesta en circulación de toda argumentación u opinión vertida horizontalizan las argumentaciones y sustituyen votaciones mecánicas en las que un número de ciudadanos queda privado del aprendizaje que proviene de las razones de las mayorías y las minorías. La decisión pública final se sustentará en todos los aportes sistematizados.

3. *Expansión de redes.* Un trabajo multiactoral que pretenda igualar oportunidades de participación puede estar impregnado de *pretensiones de preeminencia por parte de actores* llamados a coparticipar que aduzcan prestigio, conocimientos o jerarquía. Las redes exclusivas existen; de lo que se trata en la gestión participativa es de democratizar el capital relacional para extender más y más las redes vinculadas a las organizaciones públicas. En este sentido, las reglas de diálogo o consulta deben asegurar equidad en las oportunidades de inclusión en la red, de modo que se bloqueen privilegios y manipulaciones.
4. *Refuerzo de la vocación cívica.* Tomar parte en la decisión pública reactiva valores cívicos en los ciudadanos que participan: cuidado de los bienes públicos, conciencia del destino colectivo y de los derechos y obligaciones de los sujetos y las instituciones. La participación se subordina al orden democrático institucional, aunque *no deben ignorarse ciertas tensiones que experimentan los funcionarios* acostumbrados a la decisión unilateral del Estado, cuando deben afrontar la rendición de cuentas, las explicaciones y la incorporación de opiniones surgidas de la participación. Las competencias y facultades de los poderes públicos son incuestionables, por lo que la participación comunitaria se articula en torno a la ampliación y la complementación de perspectivas,

la innovación y los consensos, sin lugar —no debe haberlo— para el desplazamiento de las competencias estatales. El manejo de las tensiones debe prevenir el efecto desarticulador de la mecánica confrontativa que reclama vencedores y vencidos, y que será preciso moderar en una lógica que ofrezca reglas de negociación en que todas las partes resignan algo, y todas ganan participando.

5. *Inclusión social.* La implementación de políticas sociales es una oportunidad clave para activar la cultura cívica, las reglas de trato y de la participación organizada de las comunidades alcanzadas por ellas. La voz, los saberes, la experiencia de los destinatarios de los planes sociales le aportan al Gobierno los imaginarios de la población y las certezas sobre las prioridades de la realidad que pretende atender. Asimismo, conecta a las personas en una red de diálogo y cooperación entre sí —y con las instituciones— y les posibilita trascender las prácticas de movilización territorial para ejercitarse en la comprensión del papel de las instituciones, los actores, su potencial de desarrollo y sus restricciones. *La dinámica demanda trascender las urgencias coyunturales que se agotan en el corto plazo*, puesto que el Estado gana la oportunidad de articular una política de desarrollo comunitario con dimensión productiva, que incluya componentes de formación de competencias ciudadanas para la autogestión de proyectos comunitarios sostenibles con inicial apoyo gubernamental.
6. *Ampliación de voluntades.* La incorporación de un mayor número de actores al diseño, ejecución, control o evaluación de la gestión pública por vía presencial o virtual lleva consigo una automática ampliación de posibilidades de elección y acción, así como la posibilidad de transformar la competencia en complementariedad. No puede rehuirse a la educación y la capacitación popular como *herramientas para formar a la ciudadanía*, porque *ese déficit es un limitante crucial* del potencial de incidencia de la población en las políticas que acompañen su propio progreso.

7. *Resolución de divergencias.* La negociación colaborativa permite potenciar destrezas para resolver controversias sin lesionar la convivencia. Frente a la fragmentación social de ciertos colectivos, pueden acentuarse *asimetrías entre participantes* con desniveles en el capital educativo. La gestión pública puede —debe— proveer mayor capital de información inteligible —y previa— a quienes puedan tener desventajas para participar luego en forjar consensos de mejor calidad, con una mayor opinión pública informada.
8. *Democratización institucional.* La participación democratiza la institución que la gestiona, porque incorpora otros sentidos y lógicas posibles en las perspectivas habituales de los dirigentes y la burocracia. No obstante, debe evitarse la saturación: la superposición de espacios de participación o su excesivo peso en la gestión cotidiana, puesto que la apertura decisoria no excusa a la gestión pública de *evitar distorsiones en sus funciones habituales* y en la prestación de servicios tanto a quienes participan como a los que no. En democracia, las instituciones públicas son políticamente legitimadas por el voto popular, que no puede quedar subrepresentado en las decisiones estatales, con relación a estos mecanismos de incidencia directa.
9. *Creación de capital social.* La gestión pública que abre sus lógicas a la participación encuentra aliados estratégicos: actores sociales con capacidad para multiplicar los alcances o resultados de la gestión. Sin embargo, las alianzas con la sociedad civil no justifican el *debilitamiento de la responsabilidad de la gestión pública por los servicios cogestionados* ni eximen a las organizaciones sociales de la misma transparencia y rendición de cuentas que se les reclama a los gobiernos. A la vez, la corresponsabilidad en el fortalecimiento del capital social exige de las organizaciones civiles difusión, amplificación y réplica de los espacios en que sus autoridades participen, al igual que rendición de cuentas por los dineros públicos que provengan del financiamiento de actividades.

10. *Fortalecimiento de competencias institucionales.* Una nueva arquitectura de políticas desafía la inercia institucional. La responsabilidad social de organizaciones civiles, empresas, universidades que pueden asumir programas que las comprometen de modo estable con la solución de los problemas comunitarios *no desligan al Estado de su misión esencial* en el aseguramiento de los servicios básicos o en su papel regulador de las prestaciones de servicios, ni en la responsabilidad o rendición de cuentas por la ejecución de los presupuestos aplicados para ello.

Cuadro 1. Desafíos y riesgos de la participación ciudadana

Desafíos	Riesgos
Pertinencia de políticas	Demora en las decisiones
Ampliación de perspectivas	Manipulación de las opiniones
Ampliación de redes	Oportunismo de los actores
Refuerzo de vocación cívica	Tensión en la representación
Inclusión de las minorías	Disgregación de estrategias
Ampliación de voluntades	Déficit de competencias ciudadanas
Resolución de divergencias	Asimetrías entre participantes
Democratización institucional	Distorsión del funcionamiento estatal
Creación de capital social	Debilitamiento de obligaciones
Competencias institucionales	Desplazamiento de la misión del Estado

Fuente: Elaboración propia

En resumen, el aporte de información y recursos de los que participan, la transparencia decisoria que el proceso construye cuantas más personas y organizaciones se impliquen, la corresponsabilidad que adquieren todos los actores, la legitimidad que da continuidad a las políticas y las innovaciones, la calidad que asegura el valor público, y el ejercicio de los derechos y los deberes cívicos son los factores decisivos para que la experiencia del compromiso con las políticas o la gestión pública sea una ganancia evidente para los participantes y la sociedad en general, en cuanto a la construcción de las credibilidades recíprocas y la confianza como base de la interacción.

4. La construcción de la viabilidad

... la institución instituida hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo natural.

Pierre Bourdieu

La construcción de confianza se sostiene sobre la base de instituciones públicas que tornen viables, efectivos y eficaces los mecanismos de participación en las decisiones y las diferentes etapas de las políticas. En otras palabras, deben asegurar una administración profesional, entendida como «la garantía de posesión de los servidores públicos de una serie de atributos, como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad, y la adhesión a los principios y valores de la democracia» (CLAD, 2003). De hecho, diversos estudios de organismos internacionales concluyen que hay una relación positiva entre la existencia de sistemas de gestión pública con esos atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración, la eficacia gubernamental y la capacidad de crecimiento sustentable de los países.

Sin embargo, persisten los factores de raíz cultural que han venido resistiendo la institucionalización de una burocracia meritocrática en la Región y siguen amenazando las metas de profesionalización de las administraciones públicas. A la fecha, América Latina aún no ha logrado constituir verdaderas burocracias integrales ni desterrar las prácticas clientelares, a pesar de que la matriz doctrinaria para la función pública iberoamericana acaba de superar doce años —con la ratificación de los jefes de Estado y de Gobierno— de sentar las bases para construir una burocracia basada en la profesionalización, el mérito y la flexibilidad en pos de administraciones eficaces.

Las aplicaciones que procuran abrir oportunidades para la modernización y la expansión de infraestructuras digitales y de conectividad, que benefician la calidad de la gestión pública y su conexión con la ciudadanía, han sido heterogéneas, intermitentes, parciales, con vastos núcleos de población que persiste excluida y tantas veces dependiente de la red clientelar en el territorio. ¿Qué barreras bloquean la implementación de los nuevos marcos de actuación pública? ¿Qué valores colectivos hacen soplar los vientos en dirección contraria al mejor desarrollo? La construcción de otra psicología cultural exige que seamos conscientes de los valores que nos llevan a construir nuestras perspectivas (Brunner, 1991) y realidades.

En la dinámica de la participación, tan efectivo como intercambiar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas es desaprender concepciones y hábitos que, en algunas ocasiones, refuerzan los valores que desterrar: patrimonialismo, facilismo, gestión de influencias, vacíos de información pública y sus circuitos, desarticulación entre ventanillas, entre otras distorsiones. Resulta ineludible explorarlo con diagnósticos realistas, puesto que es clave comprender que los implementadores de la participación —de la esfera política, el servicio civil, los ciudadanos y sus organizaciones civiles— son también portadores del *habitus* que la cultura a la que pertenecen —pertenecemos— ha logrado reproducir (Bourdieu, 1996).

En este sentido, la participación ciudadana es el estímulo privilegiado para que las administraciones ingresen a esquemas de gobernanza de la mano de un estilo de dirigencia pública hábil para conducir una dinámica que ponga en la escena las cualidades (Osborne y Gaebler, 1995) que conforman los siguientes rasgos necesarios para fortalecer la gestión de un Estado abierto, en la asunción de estos papeles:

- *Educador*: a través de campañas educativas y comunicacionales para promover el compromiso cívico relativo al cumplimiento de los deberes ciudadanos, al reconocimiento de los derechos y al ejercicio de la participación activa en la vida pública. En simultáneo, a través de la formación y la evaluación de desempeño de los agentes para desencadenar espirales de aprendizaje que fortalezcan el papel de servidor público de los directivos y los empleados estatales.
- *Impulsor*: mediante el diseño de herramientas para la multiplicación de canales y mecanismos nítidos que habiliten a los ciudadanos a participar para capitalizar los saberes sociales, dinamizar las redes, estimular la iniciativa de los actores, y abrir una espiral creciente de interacciones y coproducciones sostenidas.
- *Competitivo*: a través de la evaluación del grado de satisfacción de los usuarios con la calidad de los servicios públicos, las organizaciones públicas pueden tomar decisiones para la mejora continua, a la vez que recurrir a la participación de la población en controles y evaluaciones que mejoren la productividad pública.
- *Gestor de resultados*: mediante la fijación de las metas que añaden valor público, abiertas a la evaluación y medición por parte del ciudadano usuario y de la ciudadanía en general.
- *Emprendedor*: a través de la promoción de alianzas público-privadas y de gestión con las empresas, el tercer sector y la Universidad para dinamizar el desarrollo.

- *Desconcentrado*: a través del diseño de procesos decisorios que promuevan autonomía y participación interna de los equipos de trabajo, y la toma de decisiones compartidas con aliados del sector social para acercar las soluciones al punto más cercano a la ciudadanía.
- *Orientado al desarrollo*: un Estado regulador, relacionado con consejos empresarios, asociaciones profesionales y productivas para orientar las políticas socioeducativas, económicas, de empleo y de sustentabilidad ambiental.
- *En red*: requiere organizaciones públicas facilitadoras de la comunicación remota de la población con la administración y con otros contextos; y, a la vez, articuladoras de la cooperación horizontal y vertical en su estructura interna, con otros gobiernos, agencias y administraciones, con perspectivas de ganancias recíprocas en la transferencia de información, conocimiento, productos y tecnología.
- *Flexible*: el Estado abierto es una organización adaptada a una ecología social compleja, despojada de rigideces procedimentales y receptiva de las propuestas ciudadanas para forjar impactos públicos más efectivos.

La Agenda 2030 (ONU, 2015) les reclama a los países Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) inclusivos de las necesidades de todas las minorías que conforman las sociedades humanas, de acuerdo con políticas y prioridades nacionales. Semejante desafío exige esfuerzos para derribar las barreras a la participación y el desarrollo de competencias conducentes de la política, la burocracia y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el avance TIC agiliza y expande vías de participación, mejora la rendición de cuentas, abre el acceso a estrategias colaborativas en la toma de decisiones y distribuye información sobre servicios públicos.

La iniciativa de gobierno abierto ofrece disponibilidad de datos públicos, que son el activo inicial de innovaciones sociales, emprendedorismo, prevención de daños, reconocimiento de oportunidades, generación de nuevos servicios, operación en redes colaborativas.

El modelo de gestión pública abierta a la incidencia transversal en las políticas y en la gestión de los procesos impacta de modo directo en la calidad de los resultados si se cuenta con líderes públicos capaces de pensar lo impensado. Esto implica que los modos de entender y actuar en el ejercicio de la función pública no son *naturales*, sino construcciones culturales que responden a comportamientos aprendidos y basados en conceptos, valores y actitudes, cuya práctica continua los hace presumir incorregibles.

Los altos directivos y los ejecutivos públicos son el talón de Aquiles de la implementación del gobierno abierto, pues tanto los logros como los fracasos de un proyecto de participación social en ese nivel impactarán en cascada sobre los equipos de gestión y en los canales que vinculan la administración con la ciudadanía y sus organizaciones. Por esa razón, es preciso desbaratar las lógicas pétreas. La administración abierta demanda una nueva inteligibilidad, ideas que desbaraten las conductas que deben cambiarse por el cuadro directivo y los equipos de trabajo. A modo de ejemplo, las leyes de acceso a la información pública fisuran la cultura del secreto y alertan que la información que gestionan es patrimonio público, no de los funcionarios políticos ni de los directivos. Este reconocimiento impacta en la ingeniería procedimental de la administración de datos y en los mecanismos para su gestión, archivo y entrega.

La catálisis es el fenómeno químico de una transformación motivada por sustancias que no se alteran en el curso de la reacción. El directivo catalizador es el que puede acelerar los procesos orientados hacia la gobernanza multiplicando liderazgos para desconcentrar poder, democratizarlo y desplegar un aprendizaje horizontal. Son estos directivos los que forjan nuevos líderes que les dan dinamismo a las medidas de gobierno abierto.

Entendemos la participación ciudadana liderada por directivos, que, sin distorsionar los objetivos de la política pública, provoquen que los colaboradores se dediquen a gestionar redes con las organizaciones de la sociedad para objetivos compartidos, fortalecer los equipos de trabajo, extraer aprendizajes y trabajar por la inclusión plural. Un líder catalizador multiplica estímulos y autonomías en la gestión. Con una masa crítica de ellos, la administración receptiva es un modelo realizable.

La imagen anacrónica de los liderazgos carismáticos atados a lealtades personales hace parte de las oportunidades para renovar estilos de conducción y estrategias más vinculadas a la sociedad del conocimiento. Esto implica el potencial de saberes de los colectivos públicos, la gestión de equipos a partir de la motivación que lleva a comunicar la visión y priorizar a la ciudadanía como el sentido superior que justifica la función pública. La constitución de una contraparte plural y la multiplicación de liderazgos con equipos de alto compromiso se basan en potenciar oportunidades de desarrollo en relación directa con la modernización de la organización.

Es necesario delegar en equipos profesionales los dispositivos para la participación ciudadana y hacer de la organización una comunidad de prácticas con un capital de acuerdos sobre objetivos y valores democratizadores de la función, creadores de la imagen que la sociedad forjará sobre su administración, porque valores y formas de actuar se determinan recíprocamente.

5. Participación en la gestión pública: gestionar la evidencia

... las medidas políticas son algo más que la suma contrapuesta de presiones sociales. Esta presión está mediada por una dinámica organizativa que imprime su propia imagen al resultado.

Peter Hall

La «democracia de ciudadanía» (ONU, 2015) afronta los desafíos de articulación entre las elites políticas y los ciudadanos en sociedades crecientemente complejas y heterogéneas, en las que es preciso poner en escena una ciudadanía activa, así como la capacidad de respuesta de las instituciones.

Los diálogos multiactorales, los consejos consultivos, los presupuestos participativos, las asambleas comunitarias, las audiencias públicas, la elaboración participativa de normas y las diversas iniciativas de gobierno abierto son vías de participación que articulan los saberes sociales con la toma de decisiones de las instituciones públicas a lo largo de todo el ciclo de desarrollo de las políticas: el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación.

Hacer operativos los derechos ciudadanos a participar de las políticas y de la gestión pública debe encontrar su correlato en la participación interna de los agentes de todos los niveles para el diseño de un plan de gestión de la organización, en cuya trama los dispositivos de participación produzcan evidencia de su orientación a resultados de gestión. Es preciso calcular el grado de participación pertinente a la organización y el plan del que se trate.

Podemos pensar la participación como una escalera: el primer escalón capitaliza la información pública entregada y publicada; en el

siguiente nivel, se encuentran los espacios de consulta, que le facilitan a la administración el relevamiento de puntos de vista para el proceso decisorio y a los ciudadanos participantes les permiten intercambiar perspectivas sobre una misma cuestión. Así como el aporte de opinión supone el previo manejo de la información pertinente, en el tercer nivel, que es el de la incidencia, los ciudadanos conocerán cuáles de sus propuestas u opiniones son insumos de las nuevas decisiones o soluciones que la administración encara. En el cuarto nivel, el de la gestión asociada, los ciudadanos o sus organizaciones representativas se hacen corresponsables de una política pública en alguno de los componentes de su ciclo: diagnóstico, diseño, implementación, evaluación.

De este modo, las etapas de información, consulta, incidencia y cogestión alimentan la espiral incremental del compromiso ciudadano con la gestión pública. Por ejemplo, la información pública sobre la contratación de los servicios públicos domiciliarios nutre la consulta a los ciudadanos sobre su experiencia como usuarios de esos servicios. Cuando la administración decide sobre esos datos, se pasa a la fase de incidencia. Se torna finalmente en cogestión a partir del acuerdo con los ciudadanos y sus organizaciones representativas para que formen parte de la estructura de evaluación de la calidad de los servicios prestados con indicadores que reflejen la experiencia concreta.

Por lo expuesto, tendremos que descartar toda concepción simplista sobre la participación. Nunca ha sido producto automático de los documentos, las normativas ni los discursos. La participación que democratiza y les suma calidad a los resultados públicos no suele surgir de consultas inespecíficas o convocatorias ambiguas. Una evaluación previa del componente participación en las políticas requiere tomar en cuenta sus factores críticos (Cuervo, 2005):

- *Autoestima*: Los ciudadanos estarán dispuestos a trascender la queja hacia propuestas constructivas en la medida en que, haciéndolo, encuentren soluciones. La incidencia práctica produce confianza, mientras que la consulta reiterada —casi como una espiral sin fin ni impacto— debilita la voluntad de comprometerse.

- *Apertura*: Es preciso admitir que los conocimientos necesarios para diseñar políticas y programas públicos más pertinentes y certeros en sus impactos provendrán de la incorporación a las perspectivas que la propia población puede aportar sobre la descripción de los problemas que la afectan y su visión sobre el sistema de solución esperado. La subestimación de las opiniones de los *no especialistas* anclan la lógica pétrea de la solución *desde el escritorio* y convierten en banales los mecanismos para opinar.
- *Autoconfianza*: La percepción de eficacia por parte del grupo que participa depende de la información de base con la que cuenta para elaborar propuestas. La confianza se autogenera si se dispone de toda la información pública vinculada a los temas sobre los que se entregan opiniones y aportes.
- *Construcción colectiva*: Las gestión de la participación debe considerar diferentes niveles de incidencia que capitalizar: desde el relevamiento de opiniones hasta la gestión asociada. En cualquier caso, el resultado no se le asigna a un actor en particular, sino que es un logro multiactoral.

Transparentar las estrategias para evitar el desgaste, las demoras y la improductividad de quienes participan, así como despejar cualquier duda entre lo que está sujeto a deliberación y lo que es trámite rutinario, permite aplicar un plan de trabajo, un método y herramientas para administrar el proceso. De esta manera, es posible proveerle de oportunidades a la estructura administrativa en su conjunto para facilitar la contribución de cada profesional en el mapa general de actuación, puesto que cada equipo de la organización tiene una *expertise* que otros no tienen y que, puesta en circulación, lo impulsa hacia las metas fijadas.

6. Mecanismos de participación

Las expectativas de los ciudadanos y sus organizaciones abarcan tanto la información de interés propio como los asuntos de incumbencia social, es decir, todo lo referido a los resultados y al desempeño de las organizaciones públicas y sus servicios. Antes que nada, los agentes públicos son ciudadanos. En este sentido, el potencial para participar en el ciclo de diseño y la mejora del servicio público, presentar propuestas de innovación y mejorar e incidir en la formación de las políticas públicas en su evaluación y en la información de esos resultados puede —sin mayores complejidades— activarse a partir de dispositivos usuales en la administración:

- Exponer proyectos y metas al debate de actores sociales y ciudadanos.
- Abrirles las decisiones en materia de innovación a los empleados públicos.
- Relevar, analizar y atender la opinión ciudadana sobre la calidad en la gestión.
- Implementar la evaluación de las cartas de servicios públicos.
- Tramitar información y documentación digitales con los ciudadanos.
- Gestionar sistemas de sugerencias, propuestas y reclamos.
- Organizar la interacción entre funcionarios, empleados públicos y grupos de interés.
- Brindar apoyo experto a proyectos de emprendedores e innovadores sociales.

Sobre este *piso*, podemos innovar en los numerosos mecanismos creados y probados para gestionar la participación ciudadana. Algunos de ellos, como las sesiones legislativas abiertas, la banca ciudadana, el plebiscito, el referendo, son mecanismos abiertos a la sociedad por la

democracia representativa, que se sustenta en el régimen electoral. En cuanto a los mecanismos de la democracia participativa en el campo de las administraciones públicas, esta esfera institucional tiene potencial de apertura para devolver la palabra luego de la voz del voto, admitir juicios de valor y compartir el proceso decisorio sobre temas de interés común con la población que participa y sus organizaciones.

En algunos países latinoamericanos, se encuentran vigentes programas de control social. Por ejemplo:

- *Veedurías ciudadanas*: Son esquemas de control social en que la ciudadanía verifica de modo preventivo o posterior un proceso o un servicio público.
- *Comités de vigilancia*: Aspira a forjar una *cultura de la vigilancia* como un grado mayor de participación ciudadana en la ejecución de los presupuestos.
- *Contraloría social*: Regula acciones de vigilancia y evaluación de modo organizado e independiente para que el manejo de recursos públicos sea legal y transparente con exigencia de rendición de cuentas.
- *Auditorías ciudadanas*: Reúne a funcionarios y a la población para evaluar en conjunto una agenda de temas en común sobre las prácticas de ambas partes con relación a la calidad institucional y las conductas sociales.

Convengamos que una gestión pública relacional se corresponde con una red interna de gerenciamiento del proceso participativo. Sobre esta base, es clave considerar que los mecanismos de participación que se definan adoptar deben ser pertinentes al grado de participación buscado, a los temas o políticas sectoriales, al nivel de gobierno —local, regional, provincial, nacional—. Despejamos la idea de que, si un mecanismo funciona en algún lugar o tema, es automáticamente replicable a otro contexto y para otra finalidad. El grado de replicabilidad de experiencias

debe ser cuidadosamente ponderado, porque la idiosincrasia de las comunidades también juega su papel en la selección instrumental, en los diferentes niveles en que la participación se expresa.

- *Información pública.* La información ciudadana es la base de todo proceso participativo responsable y un derecho consagrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos. El acceso a la información es un tipo de participación que suele considerarse pasivo; sin embargo, es la base para activar muchos otros derechos ciudadanos. Puesto que la información es un bien público, y la simetría de acceso por parte de los distintos sectores es la base de las opiniones argumentadas, demandas y proyectos, constituye el conocimiento que asegura una mayor calidad e impacto de la intervención social en cualquier instancia o tema. Este primer nivel de participación debe universalizarse incorporando todos los colectivos ciudadanos en todos los poderes del Estado. A favor de esta corriente, colaboran las herramientas de las TIC, que, en su desarrollo exponencial, prestan un servicio inmenso para la teleparticipación amplia. Como contrapartida, requiere un esfuerzo sostenido de los gobiernos en materia de infoalfabetización social y de acceso material a la conectividad y a los dispositivos móviles que concretan la conexión e interacción social creciente.

- *Consulta.* En este nivel de participación, el propósito es convocar presencial o virtualmente a personas, grupos y organizaciones para recoger sus evaluaciones, opiniones, percepciones, preocupaciones, sugerencias en el marco de una encuesta, grupo focal, investigación, exploración de campo. Los mecanismos de consulta no tienen carácter vinculante y difieren según la cobertura que pretende alcanzarse. Una consulta a nivel nacional prefiere mecanismos abarcativos, como censos, encuestas o consultas generales con recepción centralizada de respuestas

y esquemas de procesamiento generalmente cuantitativos. En número de ciudadanos participantes, es más acotado el potencial de contacto directo entre administradores y administrados por fuera de la modalidad virtual. Para mejorar la calidad de la gestión pública, pueden realizarse encuestas o estudios que tomen como universo a los usuarios directos de los servicios que se evalúan. Entre los mecanismos de consulta con mayor estructuración metodológica y, por tanto, facilidad de réplica, mencionaremos la Carta de Servicios, las auditorías ciudadanas, el planeamiento y presupuesto participativos, y la evaluación de políticas. Vía TIC, encontramos la información pública activa, las agendas digitales, los foros virtuales, los buzones electrónicos, las maratones de ideas, las redes temáticas y telemáticas.

- *Incidencia*. La participación para la incidencia en decisiones deviene de formatos diseñados con metodologías apropiadas para estructurar estadísticas rigurosas. La legitimidad y la transparencia de la incidencia, que, finalmente, impacten en las decisiones de interés general, deben resguardarse. El método pasa al primer plano. La finalidad es incorporar a los ciudadanos, o sus grupos, a tomar parte del proceso decisorio que define algún aspecto de la política o la gestión, sin olvidar que el Gobierno gobierna para el conjunto y no solo para los que participan. Se fortalece al combinar dispositivos presenciales con dinámicas colaborativas a distancia y por la vía digital. A modo de ejemplo, el destino de utilidad pública de unas tierras fiscales permite administrar métodos para incidir en el uso y el destino que mejor satisface a los potenciales usuarios.

- *Cogestión*. La gestión asociada expresa una participación de alta intensidad. Los actores que cogestionan con la administración deben expresar un objetivo común, metas complementarias, un papel activo, aportes para incrementar el potencial de la alianza, disposición a tomar decisiones transparentes y horizontales e interdependencia recíproca. Las alianzas intersectoriales para

dinamizar el desarrollo de los territorios constituyen un ejercicio que abre el camino a la invención de nuevos dispositivos adecuados a cada contexto. Las alianzas público-privadas son herramientas privilegiadas para acelerar el desarrollo territorial en una maduración de la gobernanza que otorga visibilidad al mapa de actores.

7. Los métodos

La traducción de las teorías, las normas y las recomendaciones técnicas en prácticas sostenidas de participación requiere un repertorio metodológico para la gestión efectiva de los recursos que la dinámica para participar pone en juego (Pulido, 2007). La improvisación es extraña a esta lógica, porque el procedimiento para la fijación de objetivos y agendas, agregación de puntos de vista y capacidades, propuestas y proyectos debe articularse con la orientación hacia los resultados planificados. Son útiles tanto en la vía física como en los canales digitales para este fin los instrumentos que proveen los métodos de la planificación situacional, el marco lógico, la mesa de diálogo y la negociación colaborativa. Entre ellos, destacamos los siguientes:

- *Diálogo colaborativo*. Su lógica se opone al debate en el que una posición debe *ganar*. Requiere circulación de ideas sin buscar la cuantificación de mayorías y minorías, que generaría una ola de autoexclusiones a través del proceso. Los procedimientos basados en la construcción colectiva de hipótesis causa-efecto, mediados por facilitadores, en ambientes horizontales desarrollan una cultura cooperativa que permite suspender los temas de disenso para centrar la interacción en la planificación sobre los núcleos comunes. Compartir un diagnóstico de base con relación a algunas líneas centrales es un avance decisivo para una agenda de trabajo conjunto que distribuya papeles y comprometa voluntades. Este enfoque renuncia a escalar conflictos, mantiene claridad sobre la divergencia, focaliza su éxito en lograr resultados más amplios

que el interés individual a partir del trabajo constructivo de todos los actores. Las voluntades y las capacidades que ensamblar pasan al primer plano. La experiencia de las auditorías ciudadanas en municipios de la Argentina (SRIFD, 2009) ha generado un mapa de preocupaciones compartidas por los diferentes sectores constitutivos de los foros cívicos en su territorio, que ha plasmado los núcleos comunes en proyectos surgidos del consenso de vecinos y sus organizaciones vecinales, e incluso partidarias.

- *Reglas para dialogar.* El primer consenso de un grupo, virtual o presencial, es sobre las reglas a las que someterán todas sus interacciones. El turno para usar la palabra, la puntualidad al comienzo y al cierre, el ceñirse a la agenda prevista, la prohibición de tonos o palabras ofensivas, la distribución del tiempo, la documentación de los acuerdos, la distribución de papeles, la exclusión de lo no pactado son algunos de los puntos que acordar. Los foros virtuales que ha generalizado el avance de las TIC nos han familiarizado con este instrumento de moderación, que, sin embargo, aún debe generalizarse en el ámbito presencial; acordar rigurosamente las reglas es lo primero.

- *Objetivos.* La efectividad de la participación es decisiva para su continuidad. Participar debe producir resultados, debe tener una razón. Tanto los administradores como los administrados les aplican tiempo marginal a sus actividades corrientes; por tanto, cada punto de la agenda que tratar debe expresar la meta que alcanzar. Los indicadores para medir puntos de avance deben aplicarse; y las conclusiones, registrarse y difundirse. Este mecanismo activa a los grupos participantes en un pasaje continuo del diagnóstico a la acción.

- *Estructura operativa.* La voluntad de participar, recíproca de la voluntad receptiva de la administración, debe encontrar la oportunidad de una dinámica fluida que optimice el tiempo de los sujetos. Es preciso anticipar la agenda y el tiempo que asignar,

registrar los compromisos y los puntos pendientes. Se necesita escapar de la amenaza de la charla improductiva, porque es la estructura que define un grupo lo que permite trascender la etapa de deliberación circular y catarsis hacia una de transformación. Los foros vecinales suelen mostrarnos ejemplos cotidianos de la acción territorial de la comunidad organizada.

- *Actores.* Tanto la composición como el número de participantes se definen con relación al tipo, nivel y tema de la convocatoria. Es óptimo que estén incluidos quienes deban estarlo para cuidar la legitimidad y evitar exclusiones injustificadas. Es evidente que el número y el tipo de actores, y el mecanismo de participación serán distintos si se trata de opinar sobre las prestaciones del servicio nacional de agua potable, o si debe definirse el plan estratégico de desarrollo de una ciudad turística, o si el tema es la calidad de atención al contribuyente del organismo regional de ingresos públicos. Se trata de que quienes lideran estos mecanismos en consenso con los actores más directos establezcan cuál es el espectro de actores a convocar.
- *Conflictos.* El reconocimiento de otro actor en tanto otro distinto implica el conocimiento, a la vez, de que son válidas otras perspectivas, otros intereses. El conflicto es inherente al espacio multiactoral, no un indicador de su fracaso. Este principio debe ser la base sobre la que se fijen las reglas de diálogo, que deben comprometer a todos los participantes en la construcción del clima de interacciones sobre la base de corresponsabilidades a la hora de evitar que la tensión entre actores subordine la agenda de un intercambio o comprometa la sostenibilidad de los restantes. En un conflicto, se dialoga y se argumenta para comprender, para escuchar y aprender. Debe controlarse la presión orientada a defender o convencer.
- *Cronogramas.* El capital relacional debe preservarse y acrecentarse. Un plan de trabajo concertado, avances que indiquen

la aproximación a los resultados buscados y un cronograma que indique etapas y tiempos programados para cada actividad evitan deserciones prematuras, derroches de tiempo y desgaste del clima de colaboración.

- *Recursos.* La administración receptiva debe presupuestar recursos para implementar los acuerdos concertados en partidas financieras específicas afectadas previamente. Es frustrante que, al final del proceso de generación de consenso con todos los actores, se compruebe que no hay recursos disponibles para aplicar las soluciones concertadas.

8. Competencias para forjar la administración relacional

El esquema de autoridad tradicional ha revelado su impotencia para enfrentar la complejidad de los asuntos públicos y las barreras al aplicar el clásico paradigma planificación-mando-control. Las cadenas causales se han vuelto más opacas y recursivas; las responsabilidades, difusas; los ciudadanos, más reivindicativos; las minorías, más visibles; los Estados y sus líderes, menos poderosos; las organizaciones privadas, más resistentes a la regulación.

El interior de las administraciones acusa el golpe de las credibilidades en crisis de modo directo, puesto que los actores de *adentro* son también los ciudadanos de *afuera*. Una administración en busca de la participación ciudadana rompe el cerco, sale de la tradicional introversión para volverse extrovertida y poder articular una red de actores con singulares capitales simbólicos —cultura y competencias— que puede abrir el camino a sinergias coproductoras de innovaciones sociales. Una nueva manera de vinculación ocupa el escenario que intersecta la esfera pública —del Estado y la ciudadanía— con la esfera privada de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y el mundo profesional.

En este sentido, la clave será formular un programa formativo de competencias en los diferentes niveles del cuadro burocrático, pero

también para colaborar con los ciudadanos en el desarrollo de las propias. Un programa de cambio ambicioso no puede prescindir de un plan permanente de desarrollo de competencias asociadas a él en la búsqueda a contribuir a un mejor trabajo en equipo, a la formulación adecuada de problemas, la detección de puntos críticos de gestión sujetos a cambio, la visión de la identidad corporativa, la adquisición de herramientas y tecnologías. Además, crea el ambiente desde el cual reforzar el lenguaje asertivo, promover la solidaridad horizontal y la coordinación interáreas.

Un enfoque tradicional alentaría diagnósticos sobre la brecha entre los mecanismos nuevos que gestionar y los perfiles *aptos* disponibles en la organización con relación a los que deberían programarse para las metas prescriptas. Sobre esa base, se buscará definir la capacitación, la normativa y las instrucciones necesarias para provocar el cambio de modelo.

Sin embargo, abrir el camino desde dinámicas participativas fertiliza nuevas competencias, porque una organización que dialoga, acuerda y se compromete se torna comunidad de prácticas. «Los actores se involucrarán así en una dinámica de capacitación que toma en cuenta las metas de desarrollo de la organización, y articuladas a ellas las metas de desarrollo de competencias de los ejecutivos públicos y de los cuadros profesionales, técnicos y administrativos» (Iacoviello y Pulido, 2008). De este modo, se propicia forjar las convicciones y las capacidades para liderar e implementar el modelo en el cual gestionarán cotidianamente. El ajuste, no la sanción; la autocrítica, no la negación de los errores; la reinención, no la reproducción, son el gen de las nuevas competencias.

El desempeño de los servidores públicos se expresa en comportamientos que pueden objetivarse, medirse, mejorarse, desarrollarse. Conocerlos permite la selección de las personas, la mejor asignación de estas a los puestos de trabajo y la creación sostenida, por esta razón, de mejor y mayor valor público. La gestión pública de la participación ciudadana destaca estrategias de gestión de las personas que integre de modo relevante en los sistemas de selección, formación y evaluación de los

profesionales el fortalecimiento de los desempeños que aseguran una administración abierta, con mecanismos de participación planificados y capitalización de resultados.

El valor que aportan las diversas perspectivas sobre competencias, tanto funcional como conductista, aconseja integrarlas para hilvanar mejor los desempeños individuales con los colectivos institucionales en los que se encuentran insertos. Esto permite desarrollar dinámicas de participación interna que construyan los métodos y las herramientas más adecuadas para generar el mayor valor público posible al gestionar la participación de la ciudadanía y sus organizaciones.

En este marco, cobra relevancia la *Guía de competencias laborales para el sector público iberoamericano*, aprobada en el seno del CLAD por la XVII Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Iacoviello y Pulido, 2016). Si bien el diseño de estas competencias laborales se orienta a la implementación de las sucesivas cartas iberoamericanas con relación a procesos innovadores y dinámicos para gestionar la participación ciudadana, se espera que el desempeño de los profesionales públicos

- mantenga conciencia sobre el impacto público de las propias actuaciones;
- aplique su experiencia y pericia en la mejora del uso de datos para perfeccionar metodologías e interacciones;
- realice el seguimiento de los efectos de sus intervenciones para reforzar la efectividad de su respuesta;
- ofrezca o promueva efectividad en las respuestas de retroalimentación a terceros que sugieren, informan o consultan;
- active, difunda, ponga a disposición toda la información de carácter público;

- aporte asertivamente a la resolución de diferencias de opinión, de valoración, de jerarquización de cuestiones pendientes;
- asuma la interdisciplinariedad aprendiendo puntos de vista diversos y alternativos al propio para revisar y ponderar soluciones posibles;
- adopte como dinámica propia del desempeño la aplicación de las innovaciones TIC;
- mantenga iniciativa en el contacto con usuarios y ciudadanos para atender inquietudes, dar avisos, citas o respuestas;
- se ocupe de expresar mensajes que puedan comprenderse por los destinatarios, especialmente con las personas que integran minorías con mayor vulnerabilidad social o con diferencias funcionales;
- considere las perspectivas de terceros insumos para elaborar diagnósticos y decisiones.

No obstante, y aún si los profesionales del sector público exhibieran un desarrollo satisfactorio de estos valores y prácticas, depende de la esfera del Alto Gobierno impulsar y definir la política de gobierno abierto, así como, en el siguiente nivel, depende del cuadro de directivos públicos, el talón de Aquiles, la operacionalización de políticas. Es el directivo público quien tendrá que liderar la instrumentación de las innovaciones que corresponden a una gestión pública abierta, directa, transparente, relacional y permeable a la participación social.

En el nivel directivo de las organizaciones, se espera que cada ejecutivo público active la participación ciudadana vinculada a los asuntos del área a cargo, considere expectativas, propuestas y quejas para adecuar crecientemente los servicios sensibilizando a sus colaboradores sobre el derecho a la participación y las ventajas para los resultados del área. Habrá de reconocer efectivamente el derecho de los ciudadanos a la información pública y a vincularse e interactuar electrónicamente

con su administración dondequiera que se encuentren asegurando canales efectivos alternativos, válidos todos para admitir el ingreso de formularios, pedidos, consultas, trámites, habilitar su seguimiento y resolución a distancia.

En el plano de la actuación concreta, habrá de instruir a los colaboradores sobre los derechos ciudadanos frente a la administración y los canales para atender en condiciones de equidad, considerando quejas, propuestas, ideas toda vez que resulte pertinente al área de trabajo. En el plano operativo, habrá de desarrollar instrumentos, canales, instrucciones, reglamentaciones para tornar efectiva y eficiente la participación ciudadana, lo que requiere prácticas efectivas, como

- activar canales de comunicación alternativos, directos y dinámicos con la ciudadanía;
- asumir las vías electrónicas y redes sociales para dotar de mayor efectividad el cometido de los equipos de trabajo y la gestión de consultas;
- diseñar mecanismos para la incidencia de la opinión y percepción ciudadana en las decisiones de gestión y la prestación de los servicios;
- organizar y evaluar el registro y la información estadística sobre los episodios de participación ciudadana, los resultados y la incidencia efectiva en la mejora de los mecanismos o resultados de gestión;
- someter a evaluación ciudadana los canales de vinculación, los procedimientos, los resultados y la calidad de trato.

En la búsqueda de ampliación de las oportunidades de relacionamiento con ciudadanos, deberá fomentar —e instruir— el uso de canales electrónicos múltiples, así como la instrumentación de mecanismos de vinculación electrónica que eximan a las personas de la presencialidad en las oficinas de la administración. Para esto, deberá ampliar de modo

continuo las tramitaciones y gestiones a distancia, al igual que el acceso a información, guías de servicios, calendarios y bases de datos públicos, notificaciones, declaraciones juradas, escritos, expedientes, respuestas de la administración frente a requerimientos específicos.

La tarea directiva de liderar la aplicación de herramientas y estrategias de comunicación e información propias de un gobierno abierto en la sociedad del conocimiento requiere también guiar a los ciudadanos sobre los modos más simples a su alcance para vincularse a la administración. En este cometido, es irremplazable el papel de orientación y ayuda de los agentes públicos, los que, en procesos paralelos, estarán innovando sus maneras habituales de producción laboral, y no será este un reto asumible a título individual, sino en equipos de trabajo integrados.

Por ello, convertir las organizaciones en comunidades de práctica y aprendizaje abre caminos impensados para la viabilidad de los resultados que alcanzar. Sin duda, mejor que generalizar mecanismos de vinculación electrónica es desarrollar la competencia para crearlos y gestionarlos. Crear un clima amigable para sistematizar las experiencias de gestión que motivarán nuevos aprendizajes asegura la eficacia que construye intercambiar los saberes de todos para forjar acuerdos operativos sobre aspectos críticos de la tarea común.

9. La formación de competencias ciudadanas

Las demandas al Estado por reivindicaciones sectoriales se multiplican al ritmo de las organizaciones de la sociedad civil. Su expansión no solo refleja la aparición de nuevos problemas. También expresa la fragmentación creciente de los intereses representados. Cada organización pugna por resolver con urgencia los intereses legítimos que representa y que entran necesariamente en tensión con los de otros grupos representados. Esto es más conflictivo si impacta en los derechos de vastas mayorías ciudadanas, en cuya representación política el Gobierno también debe gobernar.

En un sistema democrático, las autoridades resultantes de la contienda electoral tienen el poder —y la obligación— de gobernar la administración pública y ocupar las bancas legislativas. Este principio de gobierno no puede quebrarse e impedir por la fuerza que una decisión pública se cumpla.

Es urgente reformular esta lógica que no tiene futuro, porque debilita a cada protagonista. Lo que gana uno lo resignan los otros en medio de la reivindicación focalizada que divide, fractura, confronta, puja y, sobre todo, limita de modo progresivo la capacidad de respuesta por parte de la administración, que debe administrar para todos. En tiempos de ampliar la responsabilidad social, queda pendiente el pacto de la propia sociedad civil para trabajar por los intereses comunitarios con denominadores comunes más amplios, el interés público que incluye a sus grupos de interés en la marcha hacia horizontes compartidos con otros ciudadanos. Una nueva dirigencia social más cooperativa que competitiva y más corresponsable con el progreso equilibrado de la sociedad hallará un mejor papel en este cambio de visión.

Los estudios sobre la calidad de las prácticas democráticas locales, realizados en la Argentina entre 2005 y 2009, demuestran que la crisis de confianza de la población en las instituciones es una importante barrera que remover. En la generalidad de los municipios investigados, con diferentes peculiaridades socioeconómicas y culturales, se destaca que la participación no integra la percepción de las personas sobre sus obligaciones ciudadanas (Escuder, 2007). Afortunadamente, el 78% de los encuestados cree que la participación es efectiva si se desea cambiar el estado de cosas. Sin embargo, al indagar cuál es el uso efectivo de las oportunidades de participación disponibles, solo un porcentaje inferior al 50% manifiesta interés en contactarse con otros para resolver problemas que afectan a la comunidad. Se calcula que la implicación personal en cualquiera de los tipos de organizaciones de la sociedad civil, en general, no alcanza el 20%, y solo algo más del 10% de los ciudadanos encuestados conoce y considera útiles los canales y los instrumentos disponibles en la administración local para participar. Otra alarma se enciende al comprobar que menos de la mitad de los encuestados considera que

la opinión ciudadana puede impactar en decisiones locales. Finalmente, no puede obviarse mencionar que entre el 86 % y el 97 % de la población de los municipios sujetos a estas investigaciones no participa de ningún partido político por «falta de interés», «poca confianza en los políticos» y «falta de tiempo», —en ese orden—.

La creatividad para liderar un nuevo lazo entre administradores y administrados, individuales u organizados, pondrá a prueba también las competencias organizativas y de planificación de los líderes o autoridades de las organizaciones de la sociedad civil. No solo deben comprender el orden jurídico propio que caracteriza a las actividades de toda organización estatal, sino las obligaciones que, a su vez, los alcanzan en términos de controles de cuentas y de resultados, y la transparencia con relación a la base de representación de los intereses que defienden. La participación institucionalizada tiene requisitos formales, además de las competencias de empatía para negociar en climas colaborativos, respeto por los derechos de otros, así como disciplina procedimental para la incidencia ordenada y el diagnóstico participativo riguroso. Además, debe comprenderse que la visión para procesar perspectivas plurales va de la mano de una de largo plazo y de la habilidad para desbaratar conflictos coyunturales secundarios.

En este sentido, debe favorecerse la gestión participativa asociada a «las organizaciones sociales con fines públicos, cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas de ámbito de competencia de las instituciones públicas» (CLAD, 2009), siempre que ellas tengan reconocimiento legal y documenten el cumplimiento de las obligaciones que las abarcan; apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión y en la elección de autoridades, toma de decisiones participativas y apertura pública a todo ciudadano con voluntad de contribuir con sus fines.

En cuanto a los dirigentes civiles, no puede obviarse el diferenciar los actores ciudadanos como líderes que asumen liderazgos emergentes en situaciones especiales, inundaciones, por ejemplo, de los directores

de organizaciones de la sociedad civil, y a estos de líderes de movimientos sociales que exceden una organización en particular. Si bien la participación en asuntos públicos queda abierta a todos a título individual, el participar en representación de otros requiere acreditar formalmente esa representación ante las organizaciones estatales.

Resulta irremplazable el papel de los dirigentes de organizaciones civiles a la hora de facilitar el acceso a la información pública de sus representados, así como estimularlos para la participación directa en los asuntos que ellas gestionan en nombre de los intereses comunes. Se requiere la guía para que los ciudadanos se apoyen en medios digitales y conocer así la labor de las administraciones de gobierno, y hacerlas más próximas y controlables. A la vez, es preciso orientar las interacciones en red a eliminar las barreras que se interponen entre los ciudadanos y entre ellos y sus administraciones promoviendo la integración y la igualdad de oportunidades, cualesquiera sean su ubicación espacial, condición socioeconómica u origen étnico. No obstante, la tarea mayúscula que los dirigentes civiles tienen por delante es la de forjar competencias ciudadanas para la participación, para la difusión de acceso a oportunidades a grupos distantes o población dispersa y para la apropiación de nuevas tecnologías en la vida cotidiana que amplíen sus horizontes de vida, en resumen, para ampliar las condiciones ciudadanas en plenitud.

En alianza con la dirigencia civil, el Estado debe promover formación ciudadana que facilite los nuevos liderazgos que serán protagonistas en los dispositivos de participación pública inherentes al gobierno abierto para comenzar a fortalecer capacidades que multipliquen el liderazgo social, tales como

- autogestión de información, capacidad de solicitar información previa sobre el tema que reclamar o tratar;
- autoconocimiento, saber a qué se aspira y por qué, ponderar a quiénes beneficiará y a quiénes perjudicará su logro. Desarrollar

la competencia para la autocrítica y la comprensión de los costos públicos de satisfacer los intereses que se busca representar;

- autoevaluación del aporte sectorial al clima de las interacciones, asegurando la preservación de las reglas del diálogo y la actitud abierta a confrontar la aspiración ideal con la posible para admitir los límites de demandas que pueda formar parte de lo que no es legal o razonable, sin romper la vinculación;
- empatía, la capacidad de ponerse en el lugar de los otros, lo que, despoja de agresividades las divergencias y alimenta la capacidad del trabajo colectivo y sostenido;
- aptitudes sociales para mantener el respeto a las instituciones y a las personas, interesarse genuinamente por el punto de vista de las otras partes y también por considerar en la misma mesa los intereses propios y los de otros sobre un mismo tema-problema;
- negociación con estrategias colaborativas que admiten ceder algo para ganar, con reconocimiento del mapa de actores y de las prioridades en juego;
- transferencia, capacidad de replicar reglas y métodos de interacción constructiva a entornos comunitarios donde se nucleen personas para el tratamiento de problemas en sus contextos.

La formación de competencias ciudadanas es una misión de los Estados que se han comprometido a través de las cumbres mundiales a educar a todos para toda la vida. Las administraciones juegan un papel fundamental en este desarrollo tanto en su alcance general, a través de campañas educativas en medios de comunicación masiva como en la generación de nuevas competencias para las contrapartes ciudadanas específicas de sus diferentes políticas u organizaciones.

En este marco, un programa para crear capacidades ciudadanas debe prever espacios compartidos entre el público, los funcionarios y directivos de las organizaciones civiles; todos ellos en su carácter de ciudadanos con un papel particular derivado de la división social del trabajo. La inclusión en ámbitos compartidos de personas con diferentes inserciones sociales y con especial consideración de la representación de grupos con desventajas relativas es un ejercicio de recreación de vínculos con alto impacto formativo para las partes.

En algún punto, una ruptura constructiva desbarata el dominio de la dialéctica por la que un sector pide, reclama, se queja mientras otro responde, silencia o se excusa, para poder reconstruir el juego de derechos y obligaciones de todos los actores tanto en su papel de ciudadanos como en el papel social que están desempeñando. Un Estado de derecho se desarrolla con la adhesión a los valores que lo presiden. Reponer en la agenda compartida las obligaciones ciudadanas y la cultura para su cumplimiento por parte de la totalidad de los actores públicos y privados es una base ineludible para trascender el intercambio de demandas y concesiones hacia el sano intercambio de obligaciones cumplidas con otros, con énfasis en los funcionarios políticos y servidores públicos.

A modo de conclusión

El ciclo de la redemocratización de América Latina sigue reclamando mayor calidad institucional y condiciones para estructurar un Estado catalizador, distribuidor de autonomía para que la ciudadanía y los sectores sociales tomen parte activa en las políticas públicas, se vinculen a la administración aportando el talento social y se inserten en la dinámica del desarrollo armónico sostenido. En esta línea, es la construcción de las confianzas recíprocas lo que permite ampliar las miradas, dinamizar las redes y aportar alternativas en un intercambio que refuerce la vocación cívica de los protagonistas.

Para construir viabilidad, no basta el sustrato técnico, sino que también se requiere una operación política y cultural, puesto que es el cambio de

patrón cultural lo que posibilita desterrar las distorsiones de las prácticas naturalizadas desde la administración y la sociedad para desbaratar la confrontación como estilo vincular y también el mero cambio de maquillaje en un mismo rostro. Lo verdaderamente nuevo y desafiante es innovar en los modos, porque será difícil recrear vínculos democráticos en la *frontera* de la administración, si no los hay *afuera* —en los ciudadanos y sus organizaciones— y *adentro*, en su sistema humano integral.

Por ello, resulta nítido que gestionar un paradigma de Estado abierto supone una compleja ingeniería, no solo por las TIC, sino también por lo social. No sucede espontáneamente ni basta con informarle esa intención a la sociedad. Habrá que construirlo en un trabajo articulado con otros actores, que, peldaño a peldaño —el primero, la creación de confianza—, van escalando en pluralidad e intensidad una dinámica de interlocución que el Gobierno tiene la ocasión de liderar a favor de políticas compartidas, legítimas e inclusivas y, sobre todo, más acertadas, porque provienen del conocimiento explícito aportado por los diferentes protagonistas.

Una administración que pasa por cambios operativos internos sin apuntar a la lógica sistémica y a la matriz decisoria puede repetir un juego circular si omite interferir en el tipo de liderazgo, la vinculación con los actores, el estilo de conducción, la gestión de los equipos, el tipo de apropiación e inclusión tecnológica, la dedicación a procesos, la significación de los resultados y la conciencia de la representación social que construye.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (1996). «Espíritus de Estado». En *Revista Sociedad*, 8, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Brunner, J. (1991). *Actos de significado*. Buenos Aires: Alianza.
- CLAD (2013). Carta Iberoamericana de los Deberes y Derechos Ciudadanos con Relación a la Administración Pública [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20>

- y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view> [Consulta: 2 de abril de 2017].
- (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI [en línea]. Disponible en <http://old.clad.org/reforme/boletin-346/gestion-publica-iberoamericana-siglo-xxi/folder_contents> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2009). Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2008). Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2007). Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
 - (2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno [en línea]. Disponible en <<http://siare.clad.org/siare/innotend/altogob/codigoiber.pdf>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
- CLAD - ONU (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>> [Consulta: 2 de abril de 2017].
- Cuervo, L. (2005). *El falso espejo de la ciudad latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Escuder, M. L. y G. Iglesias (2007). «Participación ciudadana y democracia local: apuntes y reflexiones». Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa, INAP, Buenos Aires, República Argentina.
- Estevez, F. (2015). «La resistencia burocrática a la participación ciudadana». En *Círculo de políticas participativas* [en línea]. Disponible en <http://circulopoliticaspaticipativas.cl/2015/06/11/la-resistencia-burocratica-a-la-participacion-ciudadana/> [Consulta: 20 de mayo de 2017].
- Guzmán León, J. y S. Sáenz Breckenridge (eds.) (2012). *Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática*. San José, C.R.: FLACSO.

- Hall, P. (1993). *El gobierno de la economía*. Ministerio de Trabajo. Madrid
- Iacoviello, M. y N. Pulido (2016). *Propuesta de Diccionario Iberoamericano de Competencias Laborales para el Sector Público*. Mimeo.
- (2008). «Gestión y gestores de resultados: cara y contracara». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, Caracas.
- Lechner, N. (1997). *Los condicionantes de la gobernabilidad en América Latina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO.
- O'Donnell, G. (1998). «Estado, globalización y democracia». En *Revista Realidad Económica*, 158.
- OEA - Secretaría Cumbre de las Américas (2006). *Manual para la participación de la sociedad civil en la Organización de estados americanos y en el proceso de las Cumbres de las Américas*. Washington D.C.: OEA.
- ONU (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cumbre para el Desarrollo Sostenible [en línea]. Disponible en <<http://www.onu.org.ar/wp-content/uploads/12agostoODS2030.pdf>> [Consulta: 20 de abril de 2017].
- Osborne, D. y T. Gaebler (1995). *La reinención del gobierno: Influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Pulido, N. (2012). «Nueva relevancia de los gobiernos locales: Gobernanza y auditorías ciudadanas en la Argentina». En Mariñez Navarro, F.; C. Zurbriggen y F. J. Osorio Vera (eds.). *Gestión de redes institucionales. ¿Un nuevo modelo de gestión? Desafíos pendientes para América latina*. México: Editorial Académica Española.
- (2007). «Actores en red. Letra y ritmo del desarrollo local». Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- SRIFD. Jefatura de Gabinete de Ministros (2009). *Frutos de la democracia. Manual de implementación de las auditorías ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.

COMUNICACIONES

Algunas reflexiones en torno a la educación para un Estado abierto

Por Miguel Gutiérrez*

Resumen

Este trabajo intenta reflexionar sobre la vinculación entre las llamadas *nuevas tecnologías* y la gestión pública, y la manera en que estas permitieron nuevas concepciones, como las de gobierno electrónico. Dado que, en los últimos años, han surgido perspectivas más amplias, por ejemplo, las de gobierno y Estado abiertos, se tendrán en cuenta los desafíos que estas plantean para la educación ciudadana, y para la formación y capacitación del sector público.

Palabras clave

Tecnologías – educación – gobierno abierto – Estado abierto – sector público.

Abstract

This paper tries to reflect on the link between the so-called new technologies and public management and how they gave rise to new conceptions, such as e-government. Given that, in recent years, broader perspectives, such as open government and open State, have emerged, the challenges they face for citizenship education and for the training of the public sector will be taken into account.

Key words

Technologies – education – open government – open State – public sector.

* Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Profesor de la Universidad Nacional del Oeste (UNO).

1. De las nuevas tecnologías a la política

Desde el comienzo de la modernidad, sabemos que el conocimiento repercute en todos los aspectos de nuestra vida cotidiana. Por lo tanto, se transforma también en una herramienta fundamental para tomar decisiones colectivas; como ya señalaba Francis Bacon: «Conocer es poder». Europa y la expansión del mundo conocido fue producto de la aplicación específica del conocimiento en tecnología naval y, especialmente, en astronomía, que, junto con el perfeccionamiento de ciertos aparatos, permitió realizar viajes más extensos. A su vez, esto retroalimentó la experiencia europea, que terminó apropiándose de los territorios americanos, lo que cambió la fisonomía tanto de la cultura como de la economía y la política. La Revolución Industrial modificó los medios de producción y la estructura social de forma vertiginosa, y el mundo sufrió una enorme transformación que disparó exponencialmente la curva demográfica.

La aparición de la imprenta de caracteres móviles tuvo un papel central en la construcción del individuo moderno, no solo dentro de las élites políticas e intelectuales, sino también en los pueblos. Esto dio lugar a la idea de *ciudadanía moderna* —característica de la sociedad burguesa—, que articula tradiciones de pensamiento, como la concepción liberal, la republicana y la democrática. El Estado nación se encuentra fuertemente vinculado a la expansión de la escritura y al proceso de alfabetización que se articula con esta. La transmisión de órdenes escritas, primero en temas militares, y la construcción de los aparatos burocráticos se consideran ladrillos de la *estabilidad*, puesto que fueron elementos centrales en la conformación de la estructura del Estado (Oszlak, 1982).

En concordancia con la expansión de la esfera pública, la revolución cultural, social y política que implicó la aparición del libro moderno ha representado un puente tecnológico que continúa hoy en día con las tecnologías de la comunicación. Esto puede expresarse en fenómenos, como Internet y la aparición de nuevas dimensiones sociales, por ejemplo, el ciberespacio (Briggs y Burke, 2002). El *gobierno electrónico*

en tanto concepción y práctica política, y su expansión conceptual hacia el *gobierno abierto* y el *Estado abierto* son ejemplos claros de la compleja trama de relaciones sociales existentes entre tecnología y política.

2. Política, Estado y expansión democrática

Básicamente, la política expresa la forma de resolver la conflictividad entre las personas mediante la toma de decisiones de última instancia dentro de una sociedad moldeada por relaciones de poder que reclaman efectividad en este proceso (Bulcourf y Vázquez, 2004; Valles y Martí i Puig, 2016). Toda forma de organización humana opta por alguna estructura básica de decisiones colectivas. El establecimiento de sociedades sedentarias permitió un proceso de institucionalización de las prácticas políticas que generó cierta estabilidad de las estructuras; los imperios hidráulicos son expresiones de ello. Las diferentes colectividades construyeron formas de organización política, y el Estado nación expresa una de ellas (Sartori, 2015).

Como bien señala Oscar Oszlak (1982, 2007), este proceso debe comprenderse como una *construcción social* en donde se articula la economía capitalista. Esto implica un despliegue histórico de atributos que podría denominarse *estabilidad*. Si bien cada Estado nación expresa una particularidad, muchas veces, estas diferentes etapas han sido generalizadas en la relación entre *Estado y sociedad* y expresadas en las fórmulas del Estado absolutista, el Estado liberal, el Estado de bienestar y sus crisis —actualmente, algunos hablan de *Estado postsocial* o *posmoderno*—. Estas formas históricas actúan como tipos ideales, más que como expresiones empíricas concretas. Cada región y cada país experimentan momentos propios y específicos que expresan el juego de los actores políticos y sociales, así como también los grados y las formas de desarrollo del capitalismo; algunos construyeron formas más colectivistas o socialistas de distribución de los medios de producción (O'Donnell, 1985).

Por ejemplo, Guillermo O'Donnell (1996) señaló esta especificidad en América Latina con la creación conceptual del *Estado burocrático autoritario*. Este concepto hace referencia al tipo específico de dictadura militar que se extendió en la Argentina y el Brasil —países con un alto grado de desarrollo socioeconómico regional— a mediados de los sesenta (O'Donnell, 1996; Bulcourf, 2012; Cardozo, 2012). Esto nos demuestra la necesidad de articular los conceptos que pretenden cierta universalidad con la experiencia histórica específica, que abre el abanico de las particularidades. Esto es fundamental no solo desde el punto de vista de buscar explicaciones y mecanismos causales, sino también a la hora de intentar comprender la especificidad de cada caso en el diseño y la planificación de las políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 2007).

La crisis del Estado del bienestar trajo cambios sustantivos en estas relaciones: significó el retroceso de la esfera pública y la mercantilización de las relaciones sociales con una centralidad en la economía de mercado. Esto se vio de forma más extrema en los países anglosajones, como Gran Bretaña y los EE.UU. Pero también América Latina experimentó este conjunto de políticas, comúnmente denominadas *modelo neoliberal*: primero Chile y, posteriormente, la Argentina, el Brasil y el Perú. Reformas laborales, privatizaciones, desregulaciones y modificaciones sustantivas en los sistemas previsionales dieron paso a esta nueva etapa orientada por las concepciones neomonetaristas en política económica.

Dejando de lado la experiencia chilena, país que transitó claramente estas reformas durante la dictadura militar, gran parte de estas políticas se aplicó durante los regímenes democráticos que se instauraron en la Región a comienzos de los ochenta; los gobiernos de Menem, Fujimori y Cardoso reflejaron claramente esta tendencia. Esto demuestra que, como régimen político, la democracia representa un eje en las relaciones entre *Estado* y *sociedad*, pero no agota esta compleja trama de relaciones sociales. De esta forma, los cambios estructurales se realizaron en gobiernos producto de elecciones libres y periódicas en el marco de la tercera ola democrática en América Latina (Huntington, 1994; O'Donnell y Schmitter, 2010). La paulatina consolidación de las democracias en la Región llevó

a indagar sobre el tipo específico de democracia por la que atravesaron estos países, en donde se registraron fuertes cambios estructurales y una crisis de representatividad de los actores sociales tradicionales, como partidos políticos y sindicatos. Esto dio lugar a nuevas modalidades de liderazgo político, que algunos expertos, como Guillermo O´Donnell, denominaron *democracias delegativas* (O´Donnell, 1997). Esta forma democrática expresa su fortaleza en el componente democrático, pero los aspectos republicanos y liberales son extremadamente escasos. Esto genera Ejecutivos fuertes en contraposición a Legislativos débiles, que se transforman en meros espejos de los requerimientos presidenciales frente a una enorme subordinación del Poder Judicial, lo que impide mecanismos de control de la gestión de gobierno e incita a una corrupción generalizada. Estas nuevas formas de democracia de alta concentración de poder se han expresado con orientaciones ideológicas muy diferentes; en una primera etapa, con el neoliberalismo de derecha, y, posteriormente, con los neopopulismos de izquierda. No obstante, siempre han operado con similitud en lo que respecta a la supremacía del Ejecutivo en detrimento de los otros dos poderes y el debilitamiento de mecanismos de *accountability* tanto horizontal como vertical (O´Donnell, 1993).

A pesar de las diferentes evaluaciones normativas que podemos hacer sobre las reformas neoliberales o sobre el posterior regreso activo del Estado en la etapa neopopulista de comienzos del siglo XXI, la constante de la permanencia de la democracia liberal en su expresión mínima ha sido un elemento común que permite hablar ya de la persistencia de los regímenes democráticos en la Región.

3. Las tecnologías de la gestión pública

Los cambios mencionados en el régimen político y en la relación entre *Estado y sociedad* en la Región se estructuraron en un momento de fuertes modificaciones en los procesos productivos y la implementación de los nuevos conocimientos —muchos expertos lo han denominado *la tercera revolución industrial* o *revolución científico-tecnológica*. Esto significó un

fuerte proceso de informatización de los sistemas de producción, gestión y documentación tanto en la producción bienes y servicios en el contexto de cambios vertiginosos, creación de conglomerados internacionales de negocios, regionalismos y globalización. Todo esto dio paso a la paulatina resignificación del concepto moderno de *trabajo asalariado* y al planteo de la descentralización de esta forma de relación social como eje de la sociedad capitalista moderna (Rifkin, 1996).

El impacto de estas nuevas tecnologías no solo repercutió en el proceso económico, sino también en la esfera estatal, que llegó a una tendencia marcada, primero, en la documentación informatizada y, posteriormente, en la incorporación de esta tecnología al proceso administrativo. Poco a poco, el expediente en papel daba paso al expediente informático y a la gestión en red; —cabe señalar, que, principalmente, se trató de una superposición de ambas formas—. Esto ha significado cambios sustantivos en la concepción de la burocracia, la circulación del expediente y los tiempos de ejecución de políticas públicas.

A su vez, esto permitió mecanismos de control más estrictos en la articulación intergubernamental de la información o, por lo menos, de los aspectos que pueden cuantificarse y transmitirse a gran escala. Así, la gestión de los sistemas de información se ha vuelto una pieza central del proceso burocrático y administrativo en, prácticamente, todas las esferas del Estado.

Esto ha requerido cambios importantes en la aplicación de este tipo de tecnologías *duras*, principalmente, porque su origen está en el sector privado, que posee sus propias lógicas frente a las particularidades del campo de lo público. Un nuevo ejército burocrático pasó del conocimiento del circuito administrativo del papel al informatizado, si bien la evolución de estos procesos cambia acorde a la naturaleza del sector en cuestión. Aquellas dependencias cuyos datos pueden tener un tratamiento cuantitativo y homogeneizado tienden a informatizarse mucho antes que las que gestionan aspectos más heterogéneos y cualitativos.

El proceso de informatización también genera una mayor posibilidad de acceso, no solo dentro de la órbita estatal, sino por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Tanto la realización del trámite administrativo, el seguimiento del proceso como el tomar conocimiento de este último y de los resultados se ven en un proceso sustantivo de reducción de tiempos y de conocimiento de aspectos detallados y específicos. Al empleo de estas herramientas y su utilización por parte de los gestores gubernamentales y de la ciudadanía se lo ha denominado *gobierno electrónico*. Este término expresa un cambio tanto en el proceso de la política pública como en las potencialidades de participación y conocimiento sobre aquella (Criado y Gil García, 2013; Dawes, 2013).

Esta nueva perspectiva en la gestión pública se centra en el aspecto instrumental que brindan las tecnologías informáticas y sus diferentes derivados en la construcción de redes y utilización del ciberespacio. El aspecto comunicacional es el centro de esta concepción que permite cambios sustantivos en el proceso administrativo y en la participación potencial del ciudadano común en este (Fountain, 2001). Si bien abre ciertos umbrales de participación en aspectos que hacen al funcionamiento del régimen político, se focaliza en temas de gestión administrativa y no se percibe como la base de una nueva modalidad política.

Las reflexiones sobre *gobierno electrónico* han dado paso a una concepción más amplia y elaborada, no solo radicada en la aplicación tecnológica a la gestión pública, sino centrada en cambios cualitativos en el proceso de políticas públicas, y la participación de la sociedad política y la sociedad civil, como actores centrales en los mecanismos que hacen al control de la esfera pública. Llamaremos a esta perspectiva *gobierno abierto*; sin negar el aspecto instrumentalista que permiten las nuevas tecnologías. Esta concepción trata de centrarse en la ciudadanía como actor clave, centro del proceso democrático (Oszlak, 2014). Esta perspectiva resalta que el sentido del gobierno radica en la toma de decisiones expresadas en las políticas públicas, que deben beneficiar a las personas para que estas se realicen en lo personal y lo social —partiendo

de la idea de la complejidad de las relaciones sociales y de la diversidad de visiones y posiciones que tienen los ciudadanos sobre sus metas y aspiraciones—. Presupone que este proceso de *individuación*, que se ha agudizado en las sociedades de capitalismo tardío, es un fenómeno que los gobiernos deben atender dándoles a los ciudadanos el carácter de *agentes* fundamentales del proceso político (O'Donnell, 2010). Uno de los aspectos centrales de esta concepción radica en la participación política de los ciudadanos y las organizaciones, no solo en el planteo de la entrada en agenda de los problemas públicos, sino como actores intervinientes en todo el proceso y en los mecanismos más amplios de control y responsabilización política que hacen a la *accountability* de la gestión de gobierno (Ramírez Alujas y Dassen, 2014).

Por lo tanto, la concepción del *gobierno abierto* articula elementos que hacen al régimen político y a la propia gestión del aparato estatal (Pando y Poggi, 2009; Pando, 2014). Presupone una ampliación de la concepción schumpeteriana de democracia hacia cuestiones de índole institucional y, a su vez, una forma diferente de gestión de las políticas públicas (Oszlak, 2009). La centralidad de la política se condensa en una idea de ciudadanía activa.

La ampliación conceptual de la cosmovisión del *gobierno abierto* se ha extendido a la idea de *Estado abierto*, que pone el foco en los otros poderes del Estado, como el Legislativo y el Judicial (Kaufman, 2015). De esta forma, la perspectiva genera un desafío mayor en el proceso de políticas públicas y en los mecanismos de control ya mencionados, tanto verticales como horizontales. Así, la idea de ciudadanía y su capacidad de intervenir en el espacio público se amplían y dotan la idea de agencia de un margen mayor de acción y libertad, pero también de responsabilidad de compromiso. No debe olvidarse que el Poder Legislativo es el centro de la representación política, el debate y la negociación. Expresa la diversidad de cosmovisiones que brindan matices y permite la construcción de leyes —y, por lo tanto, de políticas— que satisfagan a un mayor número de ciudadanos y grupos sociales (Oszlak, 2015). A su vez, una de las mayores demandas de los ciudadanos se ha centrado en la justicia, sus tiempos y resultados (Oyhanarte y Niilus, 2017).

4. Algunos desafíos para la formación y capacitación en vistas a un Estado abierto

Los mecanismos de selección, incorporación y promoción del servicio civil, y su formación y capacitación constituyen una problemática central a la hora de construir *estadidad*. Las burocracias y su capacidad de implementar y evaluar políticas públicas son un componente del equilibrio sistémico y de la gobernabilidad de cualquier organización política compleja. La idea de una carrera administrativa expresada en la tradición académica por el concepto weberiano de *burocracia* dominó la percepción sobre las características del funcionariado en gran parte del siglo xx. Durante las últimas décadas y, principalmente, a partir de la influencia de las nuevas tecnológicas, la idea de estructura y jerarquía piramidal ha ido cediendo a concepciones más horizontales de la construcción de las burocracias públicas, muchas veces, acompañadas de visiones más gerenciales provenientes del sector privado.

Pensar la estructura y los mecanismos antes mencionados para una concepción vinculada a la cosmovisión de *gobierno* o *Estado abiertos* articula viejas premisas con concepciones más innovadoras tanto de aspectos que hacen a las burocracias públicas como a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad política y civil. Es fundamental crear una carrera de funcionario público basada en un sistema meritocrático, en donde la idoneidad en la función sea el principal elemento de incorporación y promoción en estructura de la administración pública. Esto choca con una tradición basada en el favoritismo político, las ideas patrimonialistas del Estado y cierto clientelismo político, presente en el país independientemente del gobierno. Este desafío requiere un fuerte compromiso político que esté más allá de las decisiones del gobierno de turno, ya que la renovación y la formación del funcionariado implica un trabajo de años dada la baja cantidad de funcionarios que hoy se encuentran en sus puestos gracias a un sistema de concursos acertado, transparente y reconocido. Esto debe concretarse tanto en la administración pública —nacional, provincial y municipal— como en los diferentes organismos descentralizados.

La concepción centrada en la ciudadanía que estructura los paradigmas de *gobierno y Estado abiertos* requiere repensar el sistema educativo general, tanto en lo que hace a la educación básica como a la superior. Por un lado, se torna fundamental la incorporación de contenidos conceptuales y procedimentales vinculados al uso y el desarrollo de las nuevas tecnologías, lo que implica una visión amplia y no compartimentalizada de aquellos. Esto significa que deben cruzarse los trayectos curriculares del sistema formativo incorporando estudios de casos, aspectos prácticos de la resolución de problemas y una visión crítica y reflexiva de la construcción del conocimiento que supere la tradición enciclopedista. A esto hay que agregarle dos elementos que se articulan para no quedar atrapados en el instrumentalismo del gobierno electrónico: una formación humanística y social pertinente, y conocimiento empírico y teórico que haga de sustento al sistema democrático y republicano. Por lo tanto, se requiere una mirada nacional, regional y global de los procesos históricos por los que ha transitado el país, sus problemas y dilemas, una mirada basada en la pluralidad de enfoques y tradiciones que hacen a la propia especificidad del campo social. Países con enormes porcentajes de desigualdad, marginalidad y criminalidad creciente deben problematizar estos temas de manera integral, ya que constituyen elementos centrales de integración social y de una democracia que procure ampliar sus horizontes y se articule con la concepción de ciudadanía activa que requieren los paradigmas mencionados.

Por el otro, deben repensarse los conocimientos actitudinales, ya que el desarrollo de una ética pública, el trabajo en equipo y la revalorización de la democracia y del espacio público son la base normativa de una arena política y administrativa centrada en la ciudadanía. Por esta razón, desarrollar capacidades es un elemento central en la construcción de la subjetividad de las personas; le proporcionan un elemento central a la idea de agencia y posibilitan pensar una ciudadanía centrada en los valores de libertad e igualdad como un piso de necesidades básicas satisfechas, que, a su vez, van cambiando con el propio desarrollo del conocimiento y la idea de desarrollo humano (Garrido Sánchez, 2009; Cejudo Córdoba, 2016).

La formación superior también necesita fuertes reformas en este sentido. Gran parte de los funcionarios de la Alta Dirección Pública requiere títulos terciarios y universitarios. Asimismo, debe plantearse un fuerte debate dentro del sistema académico y científico nacional dados su complejidad y los principios de autonomía y autarquía universitarias. Las carreras de grado y los posgrados orientados a la gestión y administración públicas deben establecerse en un diálogo continuo y fecundo con el propio Estado. Los conocimientos, saberes, habilidades y competencias —generales y específicos— que se requieren para los cargos directivos necesariamente se articulan con el sistema universitario, y cada vez más con los posgrados afines para cada cargo. Por lo tanto, los diseños curriculares deben expresar esta conjugación de contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales en los aspectos formales del *curriculum* y en sus prácticas concretas.

El sistema de formación y capacitación tanto de las administraciones públicas centrales en los niveles nacional, provincial y municipal como de los organismos descentralizados necesita la adopción e implementación de diferentes sistemas acordes a los niveles jerárquicos y a la especificidad del cargo. El carácter *continuo* del sistema formativo debe ser la base de la promoción dentro de la carrera administrativa, donde prime conocimiento, idoneidad, antigüedad y desarrollo de habilidades que hacen a la conducción y al trabajo en equipo. Desde el regreso de la democracia, a principios de los ochenta, se han ido ensayando diferentes modalidades que quedaron trunca, como las carreras de administradores gubernamentales, entre otras (Acuña, 2008). El estudio de la experiencia internacional y la adecuación a las características y posibilidades del país deben ser el punto de partida para el rediseño integral de un sistema acorde a los cambios que hemos mencionado desde el comienzo de este trabajo. Los institutos nacionales de la administración pública o sus equivalentes constituyen el eje central de los sistemas de formación y capacitación que deben articularse con el sistema universitario y también con las organizaciones de la sociedad civil para otorgarle sentido a una concepción centrada en la ciudadanía.

En lo que concierne a la formación de los funcionarios públicos, el sistema federal le otorga un grado mayor de complejidad a la toma de decisiones, dado que cada provincia posee total autonomía en la creación de sus sistemas administrativos. Esto hace que la modernización integral del Estado —marcado por la disparidad y el retraso en gran parte de las unidades subnacionales— tenga características y tiempos diferentes. La necesidad de acuerdos entre Nación y provincias es un aspecto fundamental para una formación y capacitación efectivas, así como para el trazado de tiempos razonables en pos de impulsar una renovación integral del servicio civil en sus diferentes niveles.

Los procesos de diferenciación funcional, la creación de nuevas estructuras en un mundo cada vez más complejo y especializado plantean la necesidad de poder establecer criterios específicos de contenidos generales y de incorporar la idea de segmentación en la formación y capacitación, tanto por ejes problemáticos como en lo que concierne a los cargos jerárquicos. Esto toma un aspecto todavía más grande en los organismos descentralizados dadas la especificidad y profesionalización de gran parte de ellos.

A su vez, la concepción de *Estado abierto* tiene que articular los sistemas de formación y capacitación entre los tres poderes públicos. De esta forma, el Poder Legislativo debe establecer sus prioridades en estas áreas vinculándolas con los niveles subnacionales que hacen a las legislaturas. Algo similar sucede con el Poder Judicial, el cual posee tradicionalmente un alto grado de profesionalización de sus cargos medios y altos. Los criterios de selección de magistrados y fiscales poseen una enorme complejidad que parece no poder resolverse con la creación del Consejo de la Magistratura y su composición interna. Esto lleva al planteo de reformas del propio sistema judicial a través de una nueva legislación fruto de un acuerdo político que involucre a los principales partidos con representación parlamentaria.

A modo de conclusión tentativa, es necesario considerar que la incorporación de un modelo de *gobierno abierto* —y, más aun, de *Estado*

abierto— implica un proceso político, social y cultural a mediano y largo plazo que provoque cambios sustantivos a nivel gubernamental y social. Aquí, el sistema educativo y los programas específicos de formación y capacitación del sector público cumplen un papel central. Como bien ha señalado recientemente Diego Pando (2017), la idea de *gobierno abierto* no soluciona la complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos de un país en un régimen democrático; no obstante, es un eje posible e interesante para construir. Sin lugar a dudas, un modelo de esfera pública centrada en una ciudadanía activa y responsable podrá permitir en el futuro ampliar las prácticas democráticas y actualizar la idea de una sociedad más inclusiva.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2008). «La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40), pp. 45-66.
- Briggs, A. y P. Burke (2002). *De Gutenberg a Internet. Una historia social de los medios de comunicación*. Madrid: Taurus.
- Bulcourf, P. (2012). «El arte de nombrar: Guillermo O'Donnell y el desarrollo de la ciencia política en América Latina». En *Temas y debates*, (24), 16, pp. 36-58.
- y J. C. Vázquez (2004). «La ciencia política como profesión». En *PostData*, (10), pp. 255-304.
- Cardozo, N. (2012). «Algunas reflexiones sobre Guillermo O'Donnell y su contribución a la teoría del Estado y estudios sobre políticas públicas en América Latina». En *Studia Politicae*, (26), pp. 39-72.
- Cejudo Córdoba, R. (2016). «Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen». En *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, (LXV), 47, pp. 9-22 [en línea]. Disponible en <<http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/50/50>> [Consulta: 15 de abril de 2017].

- Criado, J. y J. Gil García (2013). «Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina». En *Gestión y Política Pública*, (8), pp. 3-48.
- Dawes, S. (2013). «Advancing Digital Government: The Research-Practice Knowledge Connection». En *Gestión y Política Pública*, (8), pp. 49-67.
- Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press.
- Garrido Sánchez, P. (2009). «Amartya Sen, o el desarrollo humano como libertad». En *Nueva Revista de Política, Economía y Arte*, (122), pp. 3-5 [en línea]. Disponible en <<http://www.nuevarevista.net/articulos/amartya-sen-o-el-desarrollo-humano-como-libertad>> [Consulta: 14 de abril de 2017].
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós.
- Kaufman, E. (2015). «Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo». En Hoffmann, A. (ed.). *Gobierno abierto, el valor social de la información pública*. México [en línea]. Disponible en <http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf> [Consulta: 10 de marzo de 2017]
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intensión comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- (1993). «Estado, democratización y ciudadanía». En *Nueva Sociedad*, (128), pp. 62-87.
- (1985). «Apuntes para una teoría del Estado». En Oszlak, O. (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- y Ph. Schmitter (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oyhanarte, M. y P. Niilus (2017). «Gobierno abierto, Estado abierto: el desafío de la globalización». En *Estado abierto*, (1), 1, pp. 11-43.

- Oszlak, O. (2015). «Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos». En Hoffmann, A. (ed.). *Gobierno Abierto, el valor social de la información pública*. México [en línea]. Disponible en <http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf> [Consulta: 12 de febrero de 2017].
- (2014). «Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública». En Oszlak, O. y E. Kaufman. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC-RedGEALC-OEA.
 - (2009). «Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico». En VV.AA. *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*. Buenos Aires: PNUD.
 - (2007). «Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio». En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
 - (1982). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
 - y G. O'Donnell (2007). «Estado y política estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación». En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pando, D. (2017). «“No todo lo que brilla es oro”. Inconsistencias y retos del gobierno abierto en América Latina». En *Estado abierto*, (1), 1, pp. 45-69.
- (2014). «Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas». En Walter, J. y D. Pando (comps.) *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: SAAP-CERALE.
 - y E. Poggi (2009). «El desafío de la interoperabilidad para una gestión pública multinivel en Argentina». Ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Administración Pública, Asociación

Argentina de Estudios de Administración Pública, octubre, San Juan, República Argentina.

Ramírez Alujas, A. y N. Dassen (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (629), Washington.

Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo*. México: Paidós.

Sartori, G. (2015). *La política. Lógica y métodos en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Valles, J. y S. Martí i Puig (2016). *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

RESEÑA DE TEXTOS CLÁSICOS

The Bureaucratic Phenomenon*

Michel Crozier

Chicago, The University of Chicago Press, 1964, 320 páginas

Por Oscar Oszlak

El libro de Michel Crozier, resultado de la tesis doctoral del autor, es, probablemente, una de las obras más importantes y difundidas sobre la burocracia. La crítica de este libro que aquí se reproduce fue escrita por Oscar Oszlak en 1968 para el curso de Teoría de la Organización como estudiante de posgrado del profesor Todd La Porte en la Universidad de California, Berkeley. Recientemente, este docente, ya jubilado, le ha enviado a Oszlak el texto mecanografiado de su trabajo para comentarle que lo había utilizado en su curso durante más de cuarenta años a fin de ilustrarles a sus alumnos cómo escribir una crítica de libro. Por su valor afectivo, se reproduce el texto traducido al español por su autor.

No puedo juzgar el grado de objetividad —¿o chauvinismo latino?— implícito en mi evaluación de la obra de Crozier, pero la encuentro una tarea gratificante y desafiante a la vez. Este es un libro de paradojas; la principal es el libro mismo: una estructura relativamente simple que contiene un análisis brillante y sofisticado de la burocracia francesa. Pero esto es también engañoso. En realidad, Crozier exhibe un virtuosismo que le permite conducir su análisis en varios niveles de generalización. Su enfoque metodológico es realmente inusual, y su expectativa es que el lector lo aprecie, como cuando dice: «Nuestra orientación, al mismo tiempo empírica y abstracta, es muy diferente de las ideológicas, más tradicionales».

El libro consiste en cuatro partes. La primera —que cubre un 40 % de la obra— está dedicada a la presentación y la discusión de dos casos dentro

* Amorrortu Editores publicó en 1969 la primera edición en español de la obra de Michael Crozier.

del contexto francés, a los que denomina la *Agencia Administrativa* y el *Monopolio Industrial*, organismos gubernamentales cuyos nombres reales han sido convenientemente disfrazados. Estos casos corresponden a la porción empírica del estudio. Las dos últimas partes intentan construir una teoría de la burocracia basada en los casos de estudio examinados. Sin embargo, el objetivo es más ambicioso. Explícitamente, el autor lo plantea así: «Sobre la base de nuestro primer análisis, intentamos elaborar una teoría del fenómeno burocrático que podría insertarse en una teoría más general sobre el funcionamiento de organizaciones y en una teoría general sobre sistemas culturales». Considera que este enfoque es esencial, dado que el problema de las relaciones humanas que plantea el estudio de las prácticas burocráticas solo puede entenderse en la medida en que la teoría considere tanto las necesidades inherentes al funcionamiento de las organizaciones complejas como los supuestos culturales a los que deben adscribir todos los participantes del juego burocrático.

Crozier visualiza la elaboración de teoría como la llegada a una definición más científica de un fenómeno, con la calificación de que el acto de definir se convierte en el objetivo y no en el punto de partida de la investigación. Nótese, sin embargo, que tal enfoque inductivo en la elaboración teórica es una tarea realmente notable, ya que cada pieza del análisis debe interconectarse de manera cuidadosa con las demás en niveles ascendentes de abstracción y síntesis. De este modo, la simplicidad del enfoque enmascara la dificultad del trabajo analítico realizado.

El autor es un funcionalista declarado, aunque de una especie particular, ya que utiliza este método analítico en el nivel micro. Aquí se advierte otra paradoja: la insistencia en el enfoque funcionalista para la exploración del fenómeno burocrático parece sorprendente en una época en la que la mayoría de los sociólogos abandona el estructuralfuncionalismo o, al menos, tiene más escrúpulos antes de plantear proposiciones tan fuertes como estas: «... una perspectiva funcionalista constituye una fase necesaria de toda la investigación sociológica y..., en particular, es indispensable actualmente en una disciplina en la que la mayoría de los problemas se encuentra todavía en una etapa exploratoria... [El método

funcionalista es] la herramienta esencial de una sociología racional...». Pero Crozier reconoce el riesgo de transformar este método —que, de entrada, declara que aplicará— en una filosofía funcionalista, es decir, «la complaciente aprobación de las interdependencias descubiertas» que, cuidadosamente, evita. Estos comentarios cubren los aspectos metodológicos del ensayo.

Pasando al lado sustantivo del trabajo, es importante señalar cuál es la clase de pregunta que el autor se propone responder. De hecho, Crozier presenta algunas nociones de sentido común sobre la burocracia, basadas, sobre todo, en el análisis de Max Weber, que cuestionan su validez. Con respecto a la asociación de la burocracia con grandes organizaciones —v.g., «la amenaza de la burocracia»—, se pregunta si se trata de una asociación válida. «¿Acaso no implica una confusión del vocabulario que nos permite describir cualquier gran organización como una “burocracia” y designar como “burocratización” la evolución de las sociedades modernas hacia un sistema económico y social dominado por grandes organizaciones?». Y, acerca de otra aseveración común que sugiere que las organizaciones complejas se utilizan crecientemente como medio de acción indispensable al hombre moderno se pregunta si ello no supone la futura persistencia inevitable de prácticas *burocráticas*, en el sentido peyorativo del término.

Al intentar responder estas preguntas, Crozier es consistente en su alejamiento del tipo ideal weberiano —que considera una *descripción inadecuada*— y, en cambio, adopta precisamente el empleo peyorativo de la palabra *burocracia*, distinguiéndolo de las nociones alternativas que evocan, sea el gobierno por burós —versión de la ciencia política— o la racionalización de las actividades colectivas —concepción de Weber—. En otras palabras, observa la burocracia como una organización pesada, lenta y rutinizada, incapaz de adaptarse o de generar cambios rápidos. En sus propias palabras, «la organización burocrática es aquella que no puede corregir su comportamiento aprendiendo de sus errores». Por eso, él cree que, en lugar de ser prescriptivo, uno debe proceder a develar la enfermedad de la burocracia. Si la enfermedad es desconocida, los remedios, estériles.

A menudo, los evaluadores y comentaristas hacen referencia a «la mayor preocupación de Crozier» o «el principal argumento de Crozier», su «tesis dominante», sus «premisas subyacentes» y así sucesivamente. De hecho, sus preocupaciones, argumentos o supuestos son numerosos, de modo que agregaré mi nombre al de aquellos que aventuran una supuesta tesis dominante, sugiriendo que el tema común que caracteriza su análisis de los sistemas burocráticos podría resumirse de este modo: la rigidez en la definición de una tarea, un arreglo funcional o una red de relaciones humanas resultan en una falta de comunicación con el contexto y una falta de comunicación entre los propios grupos. En lugar de imponer un reajuste del modelo, las dificultades resultantes las utilizan los individuos y grupos para mejorar su posición en la lucha de poder *dentro* de la organización —dicho sea de paso, esta visión de que cada persona o grupo en una organización pública actuará de modo tal de maximizar su poder equivale a una visión hobbesiana del comportamiento público organizacional—. Por lo tanto, la única solución para evitar el problema de que se generen privilegios personales es producir presión por una mayor impersonalidad y centralización de las decisiones.

Expandiré un poco más este argumento. La acción cooperativa planificada es posible solo si existe regularidad en el comportamiento de todos los participantes. Por lo tanto, toda organización debe obtener de sus miembros un sustancial grado de conformidad. De hecho, la principal preocupación del gobierno de una organización es el logro de la conformidad necesaria. Sin embargo, como ahora el comportamiento humano se comprende mejor y, por tanto, es más predecible, la organización moderna no necesita, como antes, el mismo grado de conformidad para lograr buenos resultados. Puede tolerar mayor desviación, restringir exigencias a áreas más especializadas y solo requerir compromisos temporarios. Por todas estas razones, puede depender más —y, de hecho, así lo hace— de medios intelectuales indirectos para obtener conformidad, más que de la coerción directa. El análisis de Etzioni sobre sistemas de control sería relevante para apreciar mejor esta observación.

Los subordinados negociarán su propia conformidad y la utilizarán como herramienta a la cual dejar atada a la gerencia. Cuando se logra estabilizar esta doble presión y queda poca libertad para hacer adaptaciones, la organización se habrá vuelto profundamente rígida. En resumen, el fenómeno burocrático de disfunciones derivadas de rigideces y tendencias a escapar de la realidad a fin de obtener un mínimo de conformidad de los miembros de la organización es una función del equilibrio entre la clase de control social utilizado para mantener la organización y las reacciones del grupo humano sometido a ella. Ambos dependen de las normas culturales vigentes en el contexto social más amplio y de las posibilidades técnicas de disminuir la incertidumbre de la acción social. La suprema importancia de las relaciones humanas dentro de un sistema burocrático se explica por el hecho de que lo que las personas ganan en seguridad en el mundo burocrático lo pierden en realismo; dependen más de las sanciones propias de las relaciones humanas que de las sanciones asociadas al logro —*achievement*—.

Este repaso del análisis de Crozier, que he intentado presentar en un nivel de generalidad relativamente alto, oscurece el hecho de que el autor desarrolla su análisis desde el nivel de pequeños grupos —*v.g.*, empleados de oficina— y, desde ahí, procede a extrapolar procesos de cambio de corto y largo plazos en la burocracia francesa, incluso en la sociedad francesa en general. Dicho de otro modo, el examen de la sociedad francesa, especialmente del paternalista mundo empresarial, el sistema educativo, el movimiento obrero y el complejo políticoadministrativo del gobierno conduce a la conclusión de que la sociedad y cada uno de sus segmentos replican los elementos esenciales del modelo burocrático identificado en los casos de estudio. Por lo tanto, una presentación más sistemática del modelo burocrático puede proporcionar una clave para una mejor comprensión de la tesis de Crozier. Encuentro que su círculo vicioso de la burocracia y su representación gráfica (ver Figura 1) nos dará una visión más clara de su tesis.

Figura 1. El círculo vicioso de Crozier



Fuente: Elaboración propia

El punto de partida es la proposición funcional básica de que a mayor capacidad de las organizaciones para mantener situaciones de equilibrio, tanto interno como en relación con su contexto externo, mayores serán sus perspectivas de supervivencia. Pero el equilibrio en la burocracia es visto como resultado del interjuego de cuatro elementos básicos: 1) desarrollo de reglas impersonales, 2) centralización de las decisiones, 3) aislamiento entre estratos sociales y una concomitante presión grupal sobre el individuo, y 4) desarrollo de relaciones de poder paralelas alrededor de las áreas de incertidumbre remanentes. Las interacciones resultantes tienden a reforzar el equilibrio y contribuyen, de hecho, a la estabilidad del círculo vicioso. Son observables, así, el aislamiento del individuo, el predominio de actividades formales por sobre las informales, el aislamiento entre estratos —con igualdad individual dentro de cada estrato— y luchas por la obtención de privilegios, a la vez que se observan intentos por evitar situaciones de conflicto y de relaciones de dependencia cara a cara.

Por una parte, esto conduce a la elaboración de reglas impersonales y a un rígido conjunto de relaciones que pocos individuos o grupos desearían o estarían dispuestos a perturbar a través de intentos de cooperación y negociación tendientes a un cambio incremental. Por otra parte, como el cambio no puede ocurrir espontáneamente dentro de, o entre, segmentos del sistema total, la autoridad absoluta y centralizada se convierte en un elemento importante que legitima las demandas de intervención del Estado. Tales intervenciones se requieren para enfrentar crisis externas y para atender crisis internas precipitadas por acciones revolucionarias reales o amenazantes. La burocracia presenta fuerte resistencia al cambio en el corto plazo, debido, particularmente, a la alta consideración que el ciudadano francés les otorga a la *estabilidad*, la *confianza*, la *protección de la competencia individual* y, hasta poco tiempo atrás, una medida suficiente de *eficiencia*, condiciones, todas estas, inherentes a la organización burocrática. Por lo tanto, la expectativa es que, a largo plazo, las fuerzas de cambio provendrán cambios más drásticos en los patrones culturales y valores del sistema social más amplio.

En definitiva, Crozier nos entrega un libro original, tal vez, la mayor contribución sobre el fenómeno burocrático desde el pionero estudio de Max Weber. Su originalidad consiste en haber combinado de manera magistral dos perspectivas de análisis claramente diferentes: la especulación teórica sobre el proceso de toma de decisiones en grandes organizaciones y el análisis cultural de patrones sociales de acción. Su obra ha perdurado hasta el presente y se mantiene vigente.

RESEÑAS

Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad

Rodrigo Zarazaga S. J. y Lucas Ronconi (comps.)

Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2017, 296 páginas

ISBN 978-987-629-736-3

Por *Nadia Gabriela Caratti*

Compilada por Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi, esta obra nos introduce en el complejo mundo del Conurbano bonaerense, que concentra el 29% de la población y alrededor del 40% de los pobres de la Argentina. En cada contienda electoral, sus municipios resultan clave para lograr la victoria, sobre todo, a nivel nacional; de allí, su centralidad política. Considerada la «madre de todas las batallas», la provincia de Buenos Aires, y, en especial, el Conurbano bonaerense, *terra incógnita* (Gorelik, 2015), se ha convertido en objeto de estudio de investigadores y académicos no solo por su importancia política, sino por el complejo entramado social que caracteriza a este vasto territorio y su contraste con la ciudad de Buenos Aires. Esta compilación pretende poner al desnudo la fascinante trama de relaciones que se desencadenan en este *locus*: los punteros en tanto actores políticos, los *barones del Conurbano*, los movimientos de desocupados, las ocupaciones masivas de tierras, entre otros elementos, y su vínculo con el Estado.

A modo de introducción, Rodrigo Zarazaga retoma el poema «El Golem», de Jorge Luis Borges. En el Conurbano —apunta el investigador—, el Estado es un *Estado Golem*, ya que, en lugar de brindarles protección a sus habitantes, muchas veces, esta figura incompleta está ausente o se rebela contra sus protegidos manteniendo una presencia ilegal que los aterroriza. En el primer capítulo, «Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres», a través de una privilegiada y aguda observación

participante y con testimonios en primera persona, Zarazaga aborda la figura del *puntero*. Para el investigador, el puntero en tanto actor político no es el resultado de un Estado ausente, sino que, por el contrario, con su presencia, lo actualiza, lo vuelve visible, representa que el Estado existe; sin ir más lejos, es parte del Estado, porque sus ingresos provienen de él. En este sentido, la compleja red de punteros se explica como respuesta por parte de los intendentes a la pobreza estructural, que deben combatir con escasos recursos. Para Zarazaga, esta red conforma un Estado de bienestar minimalista, de medidas paliativas y con pocos recursos y soluciones precarias. Por consiguiente, los punteros resultan fundamentales para gobernar, en tanto cumplen una función mediadora entre el Estado y la pobreza con su presencia en los barrios; como lo explica un subsecretario municipal, pone al Gobierno en contacto con la realidad creando un vínculo personal con los votantes, quienes lo consideran un vecino con llegada al poder. De esta manera, en este logrado capítulo, se derriban tres mitos: que los punteros son un invento del peronismo —ya el PAN (Partido Autonomista Nacional) se apoyaba territorialmente en ellos; que existe una verticalidad inquebrantable entre ellos y la intendencia de turno —los punteros poseen gran capacidad de negociación, lo que les da margen de maniobra para jugar para otro candidato o frente; y que surgen ante la ausencia estatal.

En «Los barones del Conurbano», Fabián Domínguez y Marianela Szwarcberg Daby analizan la construcción política de los *barones del Conurbano*, término que se utiliza para caracterizar el poder que tienen los intendentes en su territorio, desde la vuelta a la democracia hasta los últimos años del kirchnerismo. En estas páginas, los autores se centran en casos particulares, como el de Eduardo Duhalde en Lomas de Zamora; Alberto Pierri, Alberto Balestrini y Fernando Espinoza en La Matanza; y la particularidad de los municipios de Malvinas Argentinas, José C. Paz y General Sarmiento.

Por su parte, en «De la dominación peronista a la victoria PRO. Las estrategias electorales de la centroderecha en el Conurbano bonaerense», Eugenia Giraudy analiza el fenómeno del triunfo del PRO en la provincia

de Buenos Aires. La autora hace hincapié en las estrategias electorales que desplegó dicho partido —rotulado como de centroderecha— para atrapar al electorado de los sectores populares. Con el afán de ampliar su base electoral, el PRO, un partido no peronista, enfocó su campaña en los asuntos institucionales y la moderación económica, sumados a un aumento de la penetración territorial partidaria en el Conurbano.

Lucas Ronconi realiza un interesante abordaje del fenómeno de la informalidad laboral ahondando en sus causas y consecuencias, y, de esta manera, allanar el camino para plantear y construir políticas públicas. En «Informalidad laboral: ¿qué se puede hacer?», el investigador testea con datos concretos las distintas teorías existentes sobre la informalidad, cuyas consecuencias son tanto la exclusión social como la ineficiencia económica.

En «Los movimientos de desocupados en el Conurbano. Protesta, política social y política partidaria», Candelaria Garay analiza el surgimiento y el crecimiento a gran escala de los movimientos sociales de trabajadores desocupados e informales. Creadas a fines de los noventa, estas organizaciones lograron vencer los obstáculos que limitan y restringen la acción colectiva, a pesar de la expansión de las políticas sociales, y construyeron movimientos con capacidad de negociación frente al Estado, y con fuerte poder de desestabilización. Para la autora, el acceso a programas sociales administrados por estas organizaciones es un punto clave para comprender su continuidad.

Mención aparte merecen dos capítulos que profundizan en un tema muy en boga y candente de la realidad del Conurbano y su relación con la ilegalidad: el complejo comercial La Salada. En «La importancia de La Salada. Protección gubernamental y expansión del mercado informal de la indumentaria», Matías Dewey se propone explicar el éxito de dicho complejo comercial marcando una diferencia entre los talleres clandestinos y el predio en sí. Si bien existe un vínculo entre ambos elementos —a través de La Salada, se canaliza la producción de los talleres—, no son lo mismo. En consonancia con otros trabajos, la investigación de Dewey sostiene que es necesario observar el abismal

crecimiento de esta economía como producto de la regulación estatal, más que de la transformación de la industria indumentaria. Su crecimiento se entiende a partir de la vigencia de un sistema impositivo informal: se les cobra un impuesto ilegal a los productores que utilicen de manera fraudulenta logos de marcas conocidas. A manera de contraprestación, los productores resultan beneficiados por la no aplicación de sanciones. De esta manera, amparados por la protección gubernamental, estos escenarios de ilegalidad representan fuentes de extracción de recursos. Por su parte, con sugestivos testimonios en primera persona y un destacable trabajo de campo, en «Detrás de La Salada. Ocupaciones territoriales y economías clandestinas en la localidad de Santa Catalina, Lomas de Zamora», Jorge Ossona nos sumerge en las zonas más oscuras de esta localidad de la zona sur del Conurbano. Con una audaz pluma y centrado en el poblamiento Planta de Gas, de mediados de los dos mil, Ossona nos permite adentrarnos en las sucesivas ocupaciones territoriales de los ochenta, y su posterior organización social y política, cuyos máximos exponentes son los caudillos *pobladores* de barrios —como el famoso Pantera—, quienes desarrollan actividades al margen de la ley con el aval implícito del Estado.

En «Géneros musicales, identificaciones y experiencias en el Conurbano. La “periferia” influyente», el antropólogo Pablo Semán indaga las experiencias musicales de los sectores populares del Conurbano bonaerense. En un interesante abordaje, característico de sus investigaciones, Semán afirma que el Conurbano no solo es recipiente de la innovación generada en otros ámbitos, sino que recibe y devuelve, selecciona géneros y los hace propios, con marcas específicas, para producir una respuesta y salir nuevamente a circulación. De esta forma, la cumbia, el rock chabón y el rap circulan del centro a la periferia, atraviesan las clases sociales y dan lugar así a la producción autónoma de los sectores populares.

Sin duda, esta compilación de investigaciones realizadas por renombrados especialistas en ciencias sociales debe estar en manos de todos aquellos interesados en descubrir las profundidades del Conurbano bonaerense, un territorio que pone en evidencia la gran fractura social existente en la Argentina y un Estado que ampara la ilegalidad.

Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas

Ignacio Moral, Milagros Paniagua, Leila Rodríguez y Cristian Rodríguez

Madrid, Garceta grupo editorial, 2016, 454 páginas

ISBN 978-84-91622-855-3

Por *Natalia Larsen*

A lo largo de la historia, la evaluación ha tenido distintos momentos en los que ha evolucionado. Especialmente, la evaluación de políticas públicas se encuentra con los diferentes modelos de diseño de políticas, que la priorizan o no y, al mismo tiempo, con la cultura del control y la transparencia en la que se desarrollan.

La cultura del control contribuye al éxito de las políticas y refuerza la orientación de las acciones de los actores que intervienen hacia los objetivos planteados y los efectos intencionados. Básicamente, la evaluación, el control y el monitoreo permiten establecer una relación causal entre la política y el efecto perseguido, pero la utilidad de la evaluación tiene múltiples dimensiones, desde los momentos previos a la implementación de proyectos, es decir, durante su diseño, hasta su conclusión definitiva. Se destaca su importancia en el hecho de que, aún en su finalización, la información que surge sirve como antecedente para futuras iniciativas. En este sentido, la planificación estratégica ha venido tomando lugar en tanto circuito de retroalimentación, y no como un proceso con terminación definitiva. La gestión integral de las políticas remarca la importancia de diferenciar responsabilidades, aspectos de prevención, conocimiento y riesgos para todos los momentos y procesos que conforman las intervenciones. La inclusión de todos estos elementos en un sistema de evaluación coordinado y articulado favorece la consolidación del funcionamiento de la administración a largo plazo.

Evidencia del crecimiento de su importancia es su inclusión en todas las etapas de las políticas. Controlar lo que hacemos, corregir debilidades o aprovechar oportunidades y mostrar los resultados como forma de rendición de cuentas a los ciudadanos son algunas de las dimensiones que abarca. Esta publicación constituye un manual que orienta este aspecto de los programas, de manera estratégica, por ejemplo, en la recopilación y la organización de los datos. Considerar los diferentes tipos de evaluación y los momentos en que se desarrolla aporta valor a cada uno de los eslabones de la cadena en las actividades políticas. Los aspectos financieros y la gobernanza se incluyen en los tipos de evaluación como mediciones, hoy en día, indiscutidas de los procesos actuales. La optimización de los recursos públicos, generalmente, escasos, es otra de las cuestiones más atendidas y recurrentes en los modelos y en la literatura de la administración y la gobernanza que responde a principios horizontales de lo público y a una demanda de transparencia de parte de la ciudadanía.

El concepto de calidad, como aspiración homogénea, universal e igual para todos los productos, procesos y organizaciones, ha ido cambiando y tornando en su aplicación hacia conceptos menos ligados a las lógicas del sector privado. A pesar de continuar presentando ambivalencias, existe cierto consenso en torno a la idea de que no deja de ser necesario establecer estándares y controles que permitan medir lo que hacemos. La calidad de los resultados logrados difiere en tanto las capacidades institucionales para diseñar, planificar, implementar políticas, y que son objeto de seguimiento y evaluación. El desarrollo normativo disímil, a su vez, le suma otro aspecto más al desafío de las intervenciones y de los proyectos, sean particulares de cada contexto o en conjunto.

La valoración cualitativa es una herramienta útil de refuerzo en este sentido. Este tipo de evaluación es un área fundamental y sumamente enriquecedora al hablar de evaluación, que, sin dudas, presenta no pocos desafíos y espera, aún, ser explorada. El análisis exhaustivo de las acciones y de los medios procura describir con mayor detalle el aprovechamiento logrado. Los aspectos cualitativos pueden ser factores

decisivos en la definición de las características territoriales en las que se desarrollan las políticas.

Repasar ampliamente todos los aspectos y componentes de la evaluación y recolección de datos, los distintos tipos de evaluación, diagramas y estructuras de indicadores contribuye a pensar la evaluación de manera íntegra. Ese análisis técnico es acompañado por los elementos del contexto de la intervención y el diagnóstico del cual deben partir. Estas herramientas de análisis estadístico y elaboración de datos mediante técnicas de investigación y sistematización de información son fundamentales a la hora de volcar a los papeles las acciones llevadas a cabo en el campo. Por esto, su valor no es solo académico, sino también instrumental como herramienta de elaboración de política, ya que orienta las decisiones, las soluciones y el compromiso hacia los problemas que atraviesan los gobiernos.

Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas es una obra que abarca la temática de una manera integral, por lo que recomendamos su lectura y consulta frecuente como un instrumento sumamente útil para aquellos que se dedican a tomar decisiones, diseñar e implementar políticas públicas.

Colaboraciones

Estado abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la dirección y la secretaría de redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

Altman, D. (2005). «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». En *Revista de Ciencia Política*, 25, (1), pp. 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

Para diarios:

Malamud, A. (2016). «La utilidad de una provincia derrotada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

Para participaciones en eventos científicos:

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de imprimir en
Imprenta del Ministerio de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Septiembre 2017

ea