



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 4, Año III, mayo de 2015

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN 2310-550X

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA**

**AYACUCHO 555 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**





ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN 2310-550X

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4, Año III, mayo de 2015.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA



**FLACSO**  
ARGENTINA

FLACSO  
Director  
Mg. Luis Alberto  
Quevedo



Área  
Estado y Políticas Públicas  
Director  
Dr. Daniel García Delgado

La Revista *Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas.

## CONTACTO DE LA REVISTA

### **Dirección Postal**

Revista Estado y Políticas Públicas  
Ayacucho 555, 1er. Piso. (AAC1026)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.

### **Correo electrónico:**

revistaeypp@flacso.org.ar  
Tel.: (54) (11) 5238-9456.

## CONTACTO PRINCIPAL

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FLACSO- Sede académica Argentina.  
Correo electrónico: [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

### **Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas (CONICET)-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

### **Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## **Diseño y Soporte técnico**

**Ignacio Fernández Casas**

**Guadalupe García Delgado**

FLACSO, Sede académica Argentina, Argentina.

## **Comité de Redacción**

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.



# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La Revista *Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del cuarto número de la Revista *Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, de las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación recepciona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el cuarto número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

# Sumario

## EDITORIAL

- Capacidades estatales y enfoques alternativos.**  
*Capitalizando los activos* 13  
Por Daniel García Delgado

## DOSSIER

- Capacidades estatales y enfoques alternativos.** 16

- Evaluando “en clave pública”:** 17  
**Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales.**  
Por Claudia Bernazza, Sabrina Comotto y Gustavo Longo

- Capacidad estatal:** 37  
**Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate.**  
Por Julián Bertranou

- Una administración pública para las sociedades** 60  
**posneoliberales en América Latina (2003-2013).**  
Por Arturo Laguado Duca y Horacio Cao

- Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina:** 69  
**Un análisis cualitativo de la capacidad extractiva.**  
Por Soledad Inés Herrera y Rocío Juliana Herrera

- Burocracias Líquidas: Construyendo capacidades para enfrentar a** 84  
**organizaciones criminales sofisticadas -Aduana Argentina- (2002-2010).**  
Por Jorge Augusto Depetris

- ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN** 106  
**Research Articles**

- Presupuesto participativo con “adjetivos”:** 107  
**Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto**  
**Participativo en los gobiernos locales argentinos (2011).**  
Por Sonia Liliana Ramella

- Los recursos naturales en Argentina y Brasil.** 127  
**Inserción internacional intensiva en recursos naturales en el siglo XXI.**  
Por Javier Eduardo Ganem, Guillermo Peinado, Paula Piccolo y Antonella Valerio

<b>Avances y desafíos de las Políticas de Juventud en el siglo XXI.</b>	<b>152</b>
Por Jerónimo Rodríguez Use y Lucía Giambroni	
<b>Autonomía estatal y capacidades relacionales. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial argentino (2010-2020).</b>	<b>166</b>
Por Diego Taraborrelli	
<b>ENTREVISTAS</b>	<b>182</b>
<i>Interviews</i>	
<b>A Gerardo Aboy Carlés</b>	<b>183</b>
Por Cecilia Padilla y Cristina Ruiz del Ferrier	
<b>A Diego Bossio</b>	<b>193</b>
Por Roxana Mazzola	
<b>RESEÑAS DE LIBROS</b>	<b>201</b>
<i>Book Reviews</i>	
<b>Mouffe, Chantal (2014). <i>Agonística. Pensar el mundo políticamente.</i></b>	<b>202</b>
<b>Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.</b>	
Por Tomás Wiczeorek	
<b>Galli, Carlo (2013). <i>El malestar de la democracia.</i></b>	<b>206</b>
<b>Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.</b>	
Por Daiana Yovan	
<b>Ferguson, Niall (2013). <i>La Gran Degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías.</i></b>	<b>210</b>
<b>Buenos Aires: Editorial Debate.</b>	
Por Ludmila Quirós	
<b>RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO</b>	<b>213</b>
<i>Post-graduate Thesis' Abstracts</i>	
<b>Discurso y políticas públicas sobre drogas en Argentina (2003/2013):</b>	<b>214</b>
<b>Un enfoque desde las ideologías.</b>	
Por Esteban Wood	

<b>Policía y Seguridad Democrática.</b>	<b>219</b>
<b>El cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires (2012-2015).</b> Por Lucía Camardón	
<b>La incidencia de los Movimientos sociales en la política socioambiental: La asamblea ciudadana ambiental de Gualeguaychú.</b>	<b>223</b>
Por Elena Kaavadas	
<b>COMUNICACIONES</b>	<b>228</b>
<b>News</b>	
<b>Revista Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales.</b>	<b>229</b>
<b>Centro de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Vol. II, N° 2, marzo-abril de 2015.</b> Por Rosana Paula Rodríguez	
<b>Revista POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político.</b>	<b>230</b>
<b>Vol. 19, N° 1, octubre de 2014.</b> Por Martín D`Alessandro	
<b>Revista Estado y Políticas Públicas.</b>	<b>231</b>
<b>Núm.3, Año II, octubre de 2014.</b> Por Cristina Ruiz del Ferrier	
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	<b>233</b>
<b>Note on Contributors</b>	
<b>CONVOCATORIA QUINTO NÚMERO</b>	<b>238</b>
<b>Call for contributions</b> Tema del <i>Dossier</i> : Sociedad civil, actores y políticas públicas. Fecha límite: 01 de junio de 2015.	

## Editorial

### Capacidades estatales y enfoques alternativos *Capitalizando los activos*

*En un tiempo de inflexión en donde se juega la continuidad o discontinuidad del modelo de desarrollo con inclusión social iniciado hace ya más de una década, consideramos la necesidad de profundizar la problemática de la mejora de las capacidades estatales. O en todo caso, preguntarnos: ¿Capacidades para qué? ¿Para qué tipo de Estado? ¿Enfoques alternativos a cuáles?*

La crisis del modelo neoliberal de principios de siglo dio paso a la emergencia del modelo posneoliberal de Estado y de desarrollo. Comenzó a promover una reapropiación por el Estado de roles que habían sido dejados al mercado, así como una orientación al desarrollo inclusivo –desendeudamiento, la generación de mayor demanda interna, la creación de empleo, las políticas de distribución y derechos– y el aumento de la autonomía de la política frente a las corporaciones fueron sus principales pilares (Laguado y Cao, 2015).

Algunos ejemplos nos permiten mostrar la influencia del aumento de las capacidades estatales logradas en determinadas áreas por el enfoque estatal y de gestión que parte de los activos logrados:

- En la comprensión del poder estatal y su articulación con la sociedad. Como señala Bertranou (2015) frente a la interpretación de la relación capacidad y poder como dominación (Weber-Dahl), poder sobre, o dominación respecto de otros, se erige otra interpretación que define al poder como 'interdependencia en la búsqueda de capacidad para lograr una meta' (Hochschild, 2008: 323) y que se resume en la expresión 'poder para' (Pierre, 2005). Esta última concepción

de 'poder para' encuentra eco en las concepciones del poder como 'capacidad' o como 'empoderamiento' de la sociedad. Esta articulación de liderazgo posneoliberal y el pueblo (Mouffe, 2014) ha significado una repolitización de la sociedad y una articulación con movimientos sociales. La democracia es sacada tanto de 'la era del vacío' (Lipovetsky, 1990) de los '90, como 'del malestar con la democracia' (Galli, 2013), apatía y nihilismo presente en la UE, y ha generado nuevas energías de cambio, desnaturalizado esferas del poder fáctico e involucrando a parte de la juventud. Las élites gubernamentales no se separan de la sociedad, y la movilización y el debate se vuelve plural al involucrar a la izquierda y la derecha.

- El desarrollo de políticas de innovación y generación de capacidades se observa en la gestión de nuevas empresas públicas mixtas o con participación del sector privado. Un aumento de capacidades en la gestión de empresas –como YPF, de AA o las AFJP– que demostraron que lo público puede ser tan o más eficiente que lo privado, y que era posible también la estatización de multinacionales más allá del fuerte vínculo que estas tuvieran con el *establishment* financiero global.

- En lo social, una combinación de espacios de centralización con desconcentración, eficiencia, modernización y territorialidad donde las asignaciones universales proporcionales por ANSES mostraron que podían ser más transparentes, no clientelares, de mayor escala y de tramitación rápida que la que podía desarrollar el sector privado controlado por las ONG's altruistas del "Tercer sector" o por las políticas focalizadas. Diversos programas destinados a la población vulnerable como la Asignación Universal por Hijo (AUH), PROCREAR, PROGRESAR, el Nacer/Sumar, entre otros, muestran el surgimiento de un nuevo paradigma en políticas sociales (Mazzola, 2014). En este caso, de agencias estatales que hacen más fácil la llegada a la complejidad territorial. Ello se ve notablemente en el Sistema de Protección Social (ANSES, Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, PAMI, etc.), pero también otros como es el caso de Banco Nación o el Ministerio de Justicia.
- Donde en lo productivo-tecnológico –el modelo INVAP, YPF, Ministerio de Ciencia y Tecnología–, demuestra que se puede desarrollar alta tecnología con un apoyo estatal que favorezca la autonomía y la creatividad de las empresas. También la apuesta en infraestructura pública, en su extensión y difusión en el conjunto del país –gasoductos, extensiones eléctricas, obras de saneamiento, etc.– fue favorable para el desarrollo en regiones y provincias que en el anterior modelo se consideraban inviables. Esto habla de una concepción distinta de la vinculación del Estado con lo científico-tecnológico y del incremento de las capacidades del esquema territorial que se promueve.
- Capacidades para mejorar la calidad de vida. La capacidad estatal juega un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la población y eso incluye los tiempos de los trámites, la simplificación de los procedimientos y la mejora en la seguridad y en el confort de los servicios públicos, como por ejemplo, en el caso del transporte público. Porque una de las variables centrales que inciden en la calidad de vida en las megalópolis es la mejora del transporte público. Con la estatización del sistema ferroviario se trata de evitar tanto la gestión privada deficitaria (régimen de concesiones) como de gestión social (del protagonismo de algunos gremios ferroviarios) donde en ambos casos se revelaba una continua degradación del sistema.
- El impulsar la articulación público-privado. La participación de organizaciones no gubernamentales en la Ley de Medios Audiovisuales o la más reciente política de 'Precios Cuidados' muestra que la capacidad estatal se ha visto incrementada por el aporte de organizaciones sociales, asociaciones de consumidores y PyMEs. También la planificación con actores de diversos ministerios que salen del esquema piramidal y estatista tradicional weberiano, como de la no planificación del gerencial. No es una articulación con ONG's altruistas y lo micro la que se postula, sino con actores que impactan en lo macro. Dada la importancia del sector agrario y principalmente el complejo sojero, la capacidad lograda por el Estado de articularse con representaciones de la sociedad civil de dicho sector mediante la política de retenciones segmentadas para pequeños productores hablan de ese aumento de capacidades para distribuir mejor y evitar o fragmentar el poder reactivo de la propiedad concentrada. Lo mismo puede decirse de instancias de regulación y de articulación de agencias sobre el control del lavado de dinero y de la fuga de capitales, aspectos clave para un proceso de acumulación más endógeno.
- Recientemente, se observan iniciativas de recuperar las capacidades del Estado en las áreas de inteligencia que estaban privatizadas por intereses particulares. Un Estado que quiere ser soberano no puede tener una agencia de inteligencia –como era la anterior

SIDE– colonizada por servicios extranjeros como lo revelaron los recientes acontecimientos en la Argentina. El Estado tiene que direccionar el sentido, los objetivos y los límites de sus agencias de inteligencia, su accionar y su vinculación con otros poderes que no puede quedar a su propio arbitrio.

No obstante, también es necesario reconocer *deficits* en la gestión y en la administración pública. O materias pendientes a reconsiderar y a modificar en lo que respecta a la planificación de mediano plazo. No bastan con las sectoriales o ministeriales por separado, sino incorporar formas más integrales y actualizadas sobre todo en materia de planificación y reindustrialización.

Por su parte, es de considerar todavía problemática la heterogeneidad de las formas de contratación que aun existen en la Administración Pública y los diferenciales salariales, de estímulo y de promoción que existen entre diversas reparticiones públicas y Ministerios.

También en la relación de los niveles nacional y subnacional, todavía es baja la capacidad de los gobiernos provinciales y locales de obtener una parte mayor de la renta que generan las actividades extractivas, como así también la autonomía de la mayoría de las jurisdicciones de la Argentina para llevar adelante políticas públicas con recursos fiscales propios ya que existe una marcada asimetría entre jurisdicciones (Herrera y Herrera, 2015). En este sentido, es necesario apuntar a que no existan tantas diferencias de eficiencia e idoneidad en la ejecución de las políticas públicas entre el Estado nacional y los Estados provinciales y municipales.

Sería necesario contar, asimismo, con una visión estratégica. Esto permitiría construir sentidos teleológicos, imágenes de significación y una planificación de mediano plazo que se articule con un relato e identidad, coherencia y orientación a las distintas agencias del Estado. Contar con agencias que identifiquen megatendencias, contar con prospectiva y capacidad de anticipación así como discernir los

problemas más acuciantes del país, la región y del mundo globalizado, y por lo tanto, las posibles alianzas y opciones geopolíticas.

Por último, el aumento de capacidades también debe incorporarse en los análisis de la problemática de las resistencias que se generan, tanto internas como externas. Porque las políticas públicas que innovan o quieren transformar no operan en un vacío de poder o de ideas, sino en un mundo de enfoques controversiales que disputan la hegemonía y el control del aparato estatal y su agenda. La observación de la capacidad estatal parte de un acuerdo no exento de conflictos y de resistencias.

A partir de esto es que abordamos en este número una profundización del debate sobre el concepto y la mejora práctica de las capacidades estatales con una perspectiva más autónoma o alternativa. En esa intención presentamos diversos artículos de investigación que apuntan a esta problemática desde nuevos enfoques sobre capacidades, sin dar por terminado el tema, sino antes bien, considerándolo siempre abierto y disponible a la creatividad. Desde el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, ponemos a disposición, junto con sus autores –Bernazza, Comotto y Longo–, una ‘Guía de indicadores e instrumentos para la medición de las capacidades estatales’ a la que puede accederse desde un *link* que se incluye en esta Revista en el Artículo de investigación de los mencionados autores y que puede ser apropiado por las diversas agencias, ministerios e instituciones.

En este tiempo de inflexión donde se juega la suerte del modelo inclusivo, queremos renovar la apuesta por una mejora del Estado, sus roles regulatorios, de articulación con la sociedad y sus capacidades generales, capitalizando sus activos para el logro del bien común y lo queremos hacer desde enfoques alternativos o posneoliberales.

**Daniel García Delgado**  
*Buenos Aires, mayo de 2015*



*DOSSIER:*

**Capacidades estatales y  
enfoques alternativos**



# Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales

*Assessing “in public terms”:  
Indicators and instruments to measure state capacity*

Por Claudia Bernazza\*, Sabrina Comotto\*\* y Gustavo Longo\*\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2015.

Fecha de Aceptación: 25 de marzo de 2015.

## RESUMEN

Este artículo de investigación presenta una Guía de medición de capacidades estatales elaborada a partir de una investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. La Guía busca realizar una contribución a la medición de las *capacidades estatales* en tanto concepto central de los debates académicos y políticos actuales, tanto nacionales como internacionales. Respecto de esta Guía, se recorren sus principales postulados y la metodología de evaluación “en clave pública” que propone. Sus autores buscan responder a las preguntas: *¿cuándo puede*

*considerarse que un Estado es capaz? ¿Capacidades estatales para qué?,* postulando un método de evaluación de las fortalezas y debilidades de los Estados latinoamericanos a la hora de implementar proyectos de desarrollo para sus sociedades. Este método pone el acento en el rol central de la acción política y la capacidad de gobierno a la hora de conducir y de orientar los valores, principios y aspiraciones de cada sociedad, así como para alcanzar lo que éstas definen como *bien común*. El artículo amplía los márgenes del concepto *capacidad estatal* y presenta indicadores e instrumentos para su medición. Finalmente,

---

\* Ingeniera agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Correo electrónico: cbernazza@gmail.com

\*\* Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Especialista en Contrataciones Públicas por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Máster en Derecho de la Contratación Pública por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas y Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por FLACSO Sede académica Argentina. Correo electrónico: comottosabrina@yahoo.com.ar

\*\*\* Contador Público Nacional por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Evaluación de Proyectos por la Universidad del CEMA (UCEMA - ITBA). Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Correo electrónico: longog@gmail.com

Los autores agradecen a María Celeste de Pascual, Licenciada en Ciencias Políticas (UBA), maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Sede académica Argentina) por los aportes realizados a este trabajo. Los contenidos son exclusiva responsabilidad de los autores.

realiza una serie de recomendaciones para observaciones *in situ* de las capacidades estatales y para el uso de los resultados que las mismas arrojen.

**Palabras clave:** *Capacidad estatal, políticas públicas y evaluación.*

## ABSTRACT

This article presents the state capabilities measuring guide developed from a research process carried out by the State and Public Policy Area at FLACSO Argentina. The guide aims at contributing to the measurement of *state capabilities* in terms of current academic and political debates both at local and international levels. In this guide, it will be possible to find a thorough analysis of its main arguments and the public-terms-related evaluation methodology proposed. The objective of its authors is to answer the following questions: *when is it that a state is to be considered capable? What are these state capabilities for?* The study of these questions will be carried out through a strength and weaknesses evaluation methodology which will be applied to assessing how Latin American states implement development projects for their people. This methodology strengthens the key role both political action and state capabilities play in leading and guiding the values, principles and aspirations that each society embodies, as well as the path through which it will be possible to attain what these societies define as *common good*. The article broadens the boundaries of *state capability* and introduces the indicators and instruments to measure it. Lastly, there will be a series of follow-up recommendations to implement in-situ observations to examine state capabilities and suggestions to apply the results obtained.

**Keywords:** *state capability, public policy and evaluation.*

## Introducción

Este artículo de investigación presenta una Guía elaborada por los autores para la medición de las

capacidades estatales (en adelante, CE)<sup>1</sup>, tanto en sus contenidos teóricos como metodológicos.

La forma de definir, evaluar y fortalecer las capacidades estatales ocupa hoy un lugar central en los debates políticos y académicos, tanto nacionales como internacionales. Una serie de circunstancias –entre ellas, el fracaso de los modelos que promovieron la subsidiariedad de la acción estatal– ha obligado a distintos foros (incluyendo organismos y sectores asociados al modelo mencionado) a reconocer que el fortalecimiento de las capacidades estatales constituye una tarea urgente e imprescindible para el desarrollo de los pueblos.

En nuestra región, la definición y el análisis de las capacidades estatales se vincula a la reasunción de roles, por parte de los Estados latinoamericanos, que habían sido asumidos por actores del mercado durante las décadas anteriores siguiendo el principio de subsidiariedad que estos actores sostenían. Estados que invierten en obras y servicios públicos, que crean y/o reasumen el control de empresas estratégicas, que ejecutan planes sociales de alcance masivo, que buscan insertarse en el orden internacional sin resignar su soberanía; en definitiva, Estados que se auto-reconocen como actores centrales del desarrollo y despliegan acciones tendientes a reafirmar este rol configuran el nuevo escenario de lo público. Sin embargo, si bien se han alcanzado consensos respecto de la necesidad de fortalecer la capacidad estatal, no se verifica un acuerdo análogo respecto de los elementos que la componen, por lo que existen diferencias respecto de cómo analizarla y evaluarla. En la definición de las capacidades estatales parecen coexistir una visión burocrática tradicional (que privilegia el apego a las normas por

---

1 La guía fue el resultado de una investigación realizada a propuesta del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Sede académica Argentina. Dicha guía está disponible en: [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/produccion-academica/manual\\_68](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/produccion-academica/manual_68)

sobre toda consideración política), el paradigma gerencialista o *Nueva Gerencia Pública* (que busca asimilar las capacidades de las organizaciones públicas con las que se han estudiado para el ámbito privado) y visiones eclécticas (neoweberianas) que intentan conjugar elementos de ambos modelos para ensayar respuestas que se adapten a las actuales circunstancias.

Asimismo, existen divergencias en cuanto a los objetivos que deben guiar la evaluación y mejora de las capacidades estatales, ya que la eficiencia puede ser entendida por fuera de las capacidades necesarias para un desarrollo socialmente inclusivo. En cuanto al sujeto responsable de generar los sistemas de evaluación, subsisten voces que promueven esquemas de *policy transfer*, es decir, transplante de soluciones diseñadas por organismos internacionales o por terceros Estados, mientras emergen voces que promueven esquemas que rescatan la propia experiencia y los aprendizajes situados.

En este contexto, la Guía que se presenta en este artículo de investigación ensaya una definición de capacidades estatales para este tiempo y este sur continental. A partir de esta definición, intenta contribuir a la elaboración de sistemas de indicadores e instrumentos que permitirían medir estas capacidades. Estos indicadores fueron elaborados considerando su aplicabilidad en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) y también con diferente alcance dentro de un mismo nivel de gobierno (un nivel en su totalidad, un sector, una jurisdicción, un organismo en particular, un programa). En cada caso, deben seleccionarse aquellos indicadores que resulten pertinentes a la unidad observada, teniendo en cuenta las funciones y las características propias del o de los organismos o de los sectores a evaluar, mientras deben desestimarse o adecuarse aquellos que no resulten aplicables o útiles para la evaluación.

En este artículo se recorren los principales aportes que arrojó la investigación. En primer término, se hace un breve repaso del estado de la cuestión en materia de capacidades estatales.

En un segundo apartado, se propone una definición de capacidades estatales. En el tercero, se presenta la metodología propuesta para medir y evaluar estas capacidades. El cuarto apartado da cuenta de los indicadores e instrumentos que se proponen para abordarlas. Finalmente, se presentan una serie de reflexiones y de recomendaciones que pueden resultar útiles a la hora de implementar programas de observación y de medición de las capacidades estatales.

## 1. Un breve estado de la cuestión

En el número anterior de esta revista, se presentó un estado del arte<sup>2</sup> que conviene repasar para concluir en las definiciones que la Guía hace propias. El concepto de *capacidad* tiene una potencia indiscutible a la hora de definir o de presentar los elementos que configuran o determinan la *estabilidad*: “El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal” (Abal Medina y Cao, 2012: 46).

Para Abal Medina y Cao, “el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características” (2012: 29). Más adelante, comentan que “política, poder y Estado son conceptos necesariamente vinculados entre sí” (2012: 29). En este marco, introducen el concepto de “estabilidad” de Oscar Oszlak, quien postula que el surgimiento del Estado se corresponde con un proceso formativo en el que un “*sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades –expresado en esa capacidad de ar-*

---

2 Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 3. Año II, octubre de 2014. Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Sede académica Argentina, pp. 107-130.

ticulación y reproducción de relaciones sociales—que definen la existencia de un Estado" (Oszlak, 2008: 122, en Abal Medina y Cao, 2012: 46).

Entre las definiciones de capacidad estatal relevadas oportunamente, se destaca la de M. Grindle, en tanto expresa un punto de vista muy extendido durante el período de auge de las reformas gerenciales: "la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable" (1997: 34, en Rey, 2011: 32).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha expresado que "la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenen en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político" (CLAD, 1997: 6). Esta definición es contundente como posición y como enfoque, y se inscribe en los postulados que propone la *Nueva Gerencia Pública* (en adelante, NGP), un paradigma que será revisado críticamente por la Guía que aquí se presenta.

Desde una perspectiva similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró un manual de "Medición de la capacidad" (2010) en el que define *capacidad* como "la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible" (PNUD, 2010: 7). El enfoque elegido es explicitado en el mismo manual: se valora una *gestión orientada a resultados* fundada en la racionalidad que supone toda organización. Así, la capacidad queda circunscripta a habilidades instrumentales o destrezas a la hora de llevar adelante procesos técnicos o administrativos, excluyendo la incorporación de una racionalidad más compleja de naturaleza política.

Llegados a este punto, creemos que la NGP continúa la tradición de los primeros estudios

administrativos, apegados a los postulados weberianos y a la profesionalización de los administradores antes que a las dinámicas de conflicto y a la concertación política. Pero este enfoque avanza más allá: el documento del CLAD y el manual del PNUD modernizan la lógica institucionalista superponiéndole la lógica de mercado. En esta migración, la *estadidad* se desdibuja.

Lattuada y Nogueira van a dar cuenta del enfoque institucionalista en su arista más polémica al no incluir, entre las capacidades estatales (en adelante, CE), la *capacidad de gobierno*:

*La noción de CE es diferente, en principio, a la de capacidades de gobierno* (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las CE darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo (Lattuada y Nogueira, 2011: 32).

Fabián Repetto (2003: 12) advierte sobre la necesidad de integrar las capacidades políticas a las capacidades de un Estado:

*"el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo sólo fronteras adentro del Estado"*. En tal sentido, el autor sugiere incorporar en el análisis a la capacidad política, ante la certeza de que *"el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad"* (En Abal Medina y Cao, 2012: 48).

Esta división entre capacidades administrativas volcadas "hacia adentro" y capacidades políticas desplegadas "hacia afuera", en una administración de expertos que hunde sus raíces en la sociedad a la que sirve, proviene de la intensa lectura que se ha hecho de los trabajos de Evans y de la difusión del concepto de *autonomía enraizada* de su autoría:

Son varios los trabajos que analizan a las capacidades estatales como variable dependiente y

sugieren diversos condicionamientos que contribuyen a potenciar o limitar su fortaleza. Así, uno de los enfoques más difundido es el planteado por Evans (1996), quien señala que los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra desarrollar una “autonomía enraizada”. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta. Se trata, señala el autor, de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. Como señala Schneider (1999), citando a Evans, autonomía enraizada en una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas pero aún así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma, y de actuar en consecuencia (Isuani, 2007: 14).

Bonifacio nos acerca definiciones de capacidad estatal elaboradas en el seno de organismos de crédito. En los documentos y propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la profesionalización del empleo público ocupa un lugar relevante en materia de capacidad. Para fomentar el profesionalismo y la “protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados”, el BID elabora un “Índice de Mérito” para analizar la autonomía de las burocracias, calificando a Brasil, Costa Rica y Chile en el nivel más alto, y a la Argentina en un segundo nivel junto con Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Sobre estos pilares, el estudio del BID construye un “Índice de Capacidad Funcional” basado en los sistemas de remuneración y evaluación de desempeño (Bonifacio, 2009: 73-74). Este Índice de Capacidad Funcional no sólo desconoce las capacidades políticas sino que reniega de su

presencia, por lo que otra vez nos encontramos frente a una definición de carácter instrumental.

Desde nuestra perspectiva, la definición y el análisis de las capacidades estatales debe vincularse a la reasunción de roles que los Estados latinoamericanos habían resignado en las décadas anteriores por el avance de los actores de un mercado crecientemente globalizado. La “clave pública” supone poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social, invertir en obras y servicios, crear y/o reasumir el control de empresas estratégicas, e insertarse en el orden internacional sin resignar soberanía. “Clave pública” supone asumir que los Estados son los actores centrales del desarrollo. Esta clave permite sustraerse de una lógica unívoca, donde los “nuevos paradigmas” no dejan de responder a las formas tradicionales de concebir lo político y lo estatal. Según García Delgado:

Tanto el NPM (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el enfoque neoweberiano, caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal (2013: 15).

Según este autor, estos enfoques no logran dar cuenta del nuevo rumbo de la región y del modelo político-económico que postulan varios gobiernos de América Latina. En el caso particular de la Argentina, García Delgado observa que:

...en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una *praxis* pública y a configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (...) Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas (...), el político-estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado,

regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma (2013: 15).

Evaluar “en clave pública” supone asumir este enfoque *político-estratégico* así como un modelo estatal que no es neutro respecto de los valores que orientan las propuestas y acciones de gobernantes y agentes públicos. El espacio reservado a los derechos humanos, la justicia distributiva y la búsqueda del bien común en el proyecto institucional, así como las decisiones y las acciones de sus agentes respecto de estos temas, serán centrales a la hora de medir las capacidades de un Estado.

## 2. Hacia una definición propia de *capacidad estatal*: ¿capacidades para qué?

En el número anterior de esta Revista se presentó el estado del arte en materia de capacidades estatales, revisando las definiciones ensayadas por autores argentinos y latinoamericanos. A partir de ese relevamiento, se partió de las definiciones que sumaban, a las *capacidades administrativas* que consideran la mayoría de los autores, las *capacidades políticas*, pero entendiéndolas como necesarias no sólo para el diálogo *hacia afuera* sino, y fundamentalmente, para la tarea de *gobierno*. La *capacidad de gobierno*, profusamente estudiada por Carlos Matus, no es una capacidad diferente sino constitutiva de la capacidad estatal.

Un Estado que toma decisiones soberanas para alcanzar un desarrollo sostenible y con inclusión social es la variable que, a nuestro entender, determina su capacidad. Estas decisiones deben estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional y suponen la *formulación de una visión y un proyecto de gobierno*, la capacidad de *liderar ese proyecto y transformar las instituciones* para el logro de los objetivos de desarrollo, la capacidad de *conformar y conducir*

*equipos, de comunicar, motivar y movilizar*, entre otras capacidades propias de un nivel decisorio consciente de la complejidad en la que operan las organizaciones estatales y decidido a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política. En esta línea, Sotelo Maciel insiste sobre la importancia de la *capacidad política*, señalando que “lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática –fortalecimiento que forma parte del programa neoweberiano– sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política” (2013: 54).

A estas definiciones, se agrega la necesidad de incorporar los *finés* en el análisis, alejándonos, también por esta razón, del criterio gerencialista enfocado a resultados. El respeto de los derechos humanos y los derechos de mayorías y minorías silenciadas, así como la opción inequívoca por un sistema democrático de gobierno y un desarrollo incluyente, son fines que definen, necesariamente, los atributos de un Estado.

### 2.1. Evaluando en “clave pública”

¿A qué nos referimos cuando hablamos de “clave pública”? Se trata de retomar la noción de “capacidad” pero dejando de lado el modelo gerencial que pretende despolitizar la gestión pública aplicando principios de eficacia y eficiencia (*cf.* García Delgado, 2013: 14-15) así como una visión del Estado como problema, al modo en que lo hace el enfoque neoinstitucional. Desde nuestra perspectiva, se trata de asimilar la noción de capacidad con la búsqueda histórica y permanente del bien común que realiza cada pueblo. La responsabilidad de un gobierno, a través de la definición de un proyecto y la puesta en marcha de políticas públicas es orientar sus acciones al bien público, dado que la eficacia y la eficiencia, por sí mismas, pueden dar resultados contrarios a los valores que animan a un cuerpo social tal como lo demuestran el Holocausto o la instauración del terrorismo de Estado en nuestro país. Este punto de partida nos permite dejar atrás el paradigma neoliberal y su preocupación “resultadista”. Esta perspectiva recupera, además,

la visión de Carlos Matus cuando insiste en la necesidad de pensar el conflicto y la resistencia como *factum* sobre el cual operan las capacidades estatales. Un análisis en clave pública tiene en cuenta que la gestión se despliega en escenarios de conflicto y resistencia en los que se debe velar por los principios democráticos al mismo tiempo que se debe impulsar un proyecto de gobierno orientado hacia el logro de lo que, desde nuestra perspectiva, constituye el bien común: la justicia social, la opción por la democracia, el respeto por los derechos humanos de primera y segunda generación, la perspectiva de género y el desarrollo incluyente. En palabras de Petrella:

El objetivo del bien común es la *riqueza común*, a saber, el conjunto de principios, reglas, instituciones y medios que permiten promover y garantizar la existencia de todos los miembros de una comunidad humana. En el plano inmaterial, uno de los elementos del bien común es el tríptico reconocimiento-respeto-tolerancia en las relaciones con el otro. En el plano material, el bien común se estructura en torno al derecho de todos a un acceso justo a la alimentación, la vivienda, la energía, la educación, la salud, el transporte, la información, la democracia y la expresión artística (Petrella, 1997: 18).

A partir de estas definiciones, se intenta contribuir al desarrollo de sistemas de indicadores e instrumentos que permitan medir capacidades estatales sobre la base de las siguientes premisas:

- La especificidad de la actividad estatal, que obliga a distinguir las capacidades necesarias para la gestión de lo público de aquellas que pudieran recomendarse para el sector público no estatal o para el sector privado.
- La necesidad de diseñar, para cada situación, el sistema de evaluación y fortalecimiento de estas capacidades, sin resultar viable ninguna copia, importación o aplicación de modelos uniformes o universales. Estos sistemas tampoco pueden alcanzar definiciones permanentes. Podemos decir que las capacidades estatales son *situadas, dinámicas e incomparables*.

- Las capacidades estatales no pueden ponderarse de modo rígido y *absoluto*. En este sentido, se propone postular fortalezas y debilidades y formular recomendaciones que permitan potenciar las fortalezas y combatir las debilidades.
- La evaluación de capacidades estatales como acuerdo que se origina en un proceso participativo, donde deben considerarse los aportes de los equipos de gestión, de los destinatarios de programas y servicios y de los sectores públicos y privados interesados.

Bajo estas premisas, en las páginas que siguen se identifican y desarrollan diez indicadores que, de acuerdo con la investigación realizada, resultan representativos de los elementos constitutivos de las capacidades estatales. Para su observación, se proponen instrumentos a emplear para relevar el estado de situación en cada caso.

Los indicadores fueron elaborados considerando su aplicabilidad en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) y también con diverso alcance dentro de un mismo nivel de gobierno (un nivel en su totalidad, un sector, una jurisdicción, un organismo en particular, un programa). En los primeros indicadores, se presta especial atención a la definición y expresión de un proyecto de gobierno y a la implementación de políticas públicas (entendidas como un conjunto de decisiones - acciones de carácter transformador) así como a los liderazgos que viabilizan su concreción.

### 3. ¿Por qué una Guía?

A partir de la aparición de textos que se propusieron actuar como manuales, como fue el caso del *Manual de Medición de la Capacidad* del PNUD (2010) y el *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (2012), entendimos que los gestores públicos están esperando investigaciones útiles para la gestión cotidiana, capaces de formular recomendaciones para su mejora. En este contexto, y siguiendo las reglas del arte, se elaboró un texto que pretende ser una *guía práctica* alejada de toda aspiración a desarrollar un *corpus* teórico en esta materia.

Vale aclarar que optamos por la elaboración de una *guía* y no de un *manual* para evitar las rigideces metodológicas asociadas a estos últimos.

La elaboración de la Guía surgió con la vocación de aportar una mirada propia a la hora de definir indicadores que midan o evalúen la calidad institucional o la capacidad de los Estados u organismos públicos de la región. Para elaborarla, asumimos que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que pueden demostrar su mayor o menor presencia. En segundo término, partimos de un supuesto crítico respecto de la valoración de cada uno de estos indicadores y de su peso relativo dentro del conjunto: su valor, tanto absoluto como relativo, depende de factores situados imposibles de mensurar *a priori*. Esta premisa fue acompañada por la certeza de que esta valoración no puede promoverse ni realizarse a partir de la voluntad de un observador situado fuera de la escena. Muy por el contrario, esta valoración es fruto de un proceso en el que participan los actores involucrados en la escena estatal a estudiar, los que definen el sentido y el alcance de esta evaluación y pactan cómo realizarla.

De esta manera, la Guía tiene varios usos, pero siempre desde el siguiente enfoque:

- La observación de la capacidad estatal parte de un acuerdo no exento de conflictos y resistencias -incluso provenientes de aquellos que podrían verse beneficiados- en el que están involucrados los actores de la unidad estatal observada.
- Esta observación define un conjunto de indicadores a utilizar, por lo que la Guía se propone como una hoja de ruta para su selección.
- El sistema de indicadores resultante supone también la definición del peso relativo de cada uno y de una escala de valoración, la que puede ser numérica o cualitativa, según definan quienes se proponen esta empresa.
- Una vez realizada la observación, se obtienen indicios sobre las debilidades y fortalezas de la capacidad estatal a partir de las que se elaboran recomendaciones para aprovechar las fortalezas y superar las debilidades observadas.

En virtud de este enfoque, las observaciones que construyen una suerte de *ranking* donde unos Estados superan a otros, nos parece, por lo menos, imprudente. El Banco Mundial y otros organismos internacionales, así como observatorios de nuestro país y de la región, elaboran índices que se aplican a un conjunto de organismos para luego posicionarlos en un listado que define a los *mejores* y los *peores* en una determinada materia, sin realizar aclaraciones acerca de los diferentes puntos de partida, situaciones históricas, condicionantes económicos, sociales y culturales, entre otros aspectos.

En todo caso, el método que aquí se propone puede ser aplicado en diferentes organismos, lo que puede dar lugar, en el largo plazo, a acuerdos para la definición de índices compartidos a ser aplicados por el conjunto. Por el momento, nuestro objetivo es mucho más acotado: se trata de revisar, en diferentes unidades públicas, la situación que se presenta en los diferentes campos que aquí se proponen como *indicadores de capacidad*, generando recomendaciones que permitan aprendizajes y mejoras.

### 3.1. Propuesta

De los manuales e instrumentos estudiados, adoptamos el criterio de definir indicadores a observar. La elección de cada uno de ellos se presenta en un texto inicial que fundamenta la hipótesis de trabajo. En cada caso, se postulan los valores del indicador que estarían mostrando una mayor o menor presencia de capacidad estatal. Para colaborar con la tarea de los gestores públicos abocados al fortalecimiento institucional, cada uno de estos indicadores se desagrega en *componentes* (entendidos como dimensiones o aspectos a observar) dentro de los que se proponen datos a relevar, fuentes a consultar, instrumentos a utilizar y *microindicadores* –en un mayor nivel de concreción– que estarían dando cuenta de la capacidad estatal en el campo que define dicho componente.

Entre los instrumentos de relevamiento se postulan entrevistas, encuestas y observaciones



(en algunos casos participantes), entre otros. El diseño de estas entrevistas, encuestas y guías de observación forman parte del trabajo a realizar por parte de los equipos abocados a la evaluación de la capacidad estatal, ya que su contenido dependerá de las circunstancias particulares de cada unidad o jurisdicción a observar.

Finalmente, se presentan, para cada indicador, una serie de reflexiones, recomendaciones o sugerencias que podrían colaborar con la obtención de mejores resultados.

### 3.2. La elección de indicadores

Según se trate de Estados abordados como totalidad (el Estado nacional, Estados provinciales o locales), organismos autónomos, autárquicos, descentralizados u oficinas del nivel central, habrá indicadores que cobrarán mayor relevancia y otros que deberán ser desestimados. En otros casos, el indicador debe adaptarse a la realidad institucional observada a partir de la desestimación o agregado de componentes, ya que éstos son concebidos como dimensiones del indicador que pueden estar, o no, presentes. El conjunto de indicadores resultante pasa a conformar un sistema en el que se debe definir el peso relativo que se le otorga a cada uno. Del mismo modo, al interior de cada indicador, se debe definir el peso relativo de sus componentes-dimensiones. Una vez definida esta relación, debe acordarse la ponderación elaborando una escala numérica o de tipo cualitativo para cada indicador y componente, la que luego se integra en una ponderación general.

Sea cual fuere el sistema definido, la relación entre los indicadores y componentes seleccionados y la forma de ponderación, creemos que el nivel de capacidad que se observe debe ser el resultado de un proceso participativo inscripto en un *Observatorio del Estado* acordado con unidades académicas o unidades especializadas en temas de gestión pública.

La construcción de escalas de ponderación numérica de los resultados para cada indicador y/o componente seleccionado, así como para la capacidad observada en forma integral, puede

facilitar la tarea de los analistas siempre que no opere en favor de un reduccionismo que debilite el análisis. Las escalas de cinco o diez valoraciones expresadas numéricamente o a partir de conceptos por todos conocidos (excelente, muy bueno, bueno, regular, deficitario, por ejemplo) pueden dejar de lado la enorme riqueza de comentarios o de detalles a tener en cuenta en cada caso. Esta normalización colabora, por supuesto, con la lectura por parte de públicos amplios, pero puede empobrecer el análisis. La Guía sugiere que en el caso de optar por la utilización de estas escalas, éstas se acompañen con comentarios y aclaraciones.

Asimismo, la Guía recomienda otorgar un mayor peso relativo a los primeros indicadores (especialmente *Proyecto de Gobierno y Liderazgo*) así como sopesar en forma particular y realizar recomendaciones más exhaustivas en el caso de los indicadores que presenten valores más bajos.

La Guía recoge las experiencias llevadas adelante desde la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires en el período 2004-2007. Asimismo, se recopilan y actualizan estudios e investigaciones sobre esta materia realizados desde el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina, los que se volcaron en artículos de investigación publicados a lo largo de los últimos años.

## 4. Los indicadores de la capacidad estatal

En este apartado, se presentan los indicadores propuestos por la Guía. Estos indicadores se reúnen luego en un cuadro a modo de síntesis junto con los componentes definidos para cada indicador (Ver Cuadro 1: Indicadores y componentes).

### 4.1. Indicador 1: Proyecto de Gobierno

Todo Estado –nos referimos especialmente a su poder administrador– supone necesariamente un gobierno. Este dispositivo de poder y decisión es una de las capacidades centrales de una institucionalidad de lo público, toda

vez que las decisiones son la expresión de un esquema de valores y una imagen de futuro.

Respecto de esta capacidad, existe un indicador que, a nuestro juicio, es el que mejor expresa su presencia: la posibilidad de expresar e implementar un proyecto de gobierno. Según Carlos Matus:

El proyecto de gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones (Matus, 1987: 74).

Este proyecto de gobierno puede presentarse como planes, programas, agendas o acciones que reconocemos como políticas públicas, en tanto *expresión de decisiones transformadoras sobre un tema socialmente problematizado* (la Asignación Universal por Hijo o el cambio en materia de tramitación del DNI pueden considerarse ejemplos de lo antedicho).

El *regreso* del Estado nacional en el primer decenio del siglo XXI, su vocación por llevar adelante actividades estratégicas y defender la soberanía territorial, así como la asociación con otros Estados de la región para acrecentar su capacidad y poder frente a los poderes extra territoriales, reafirman la importancia de contar con un proyecto político autónomo, capaz de orientar, dirigir y configurar las instituciones de lo público.

Un proyecto de gobierno surgido de convicciones profundas en torno de los derechos humanos, el desarrollo y la justicia distributiva, y con metas definidas a cumplir, se revela como un factor clave a la hora de medir la capacidad de nuestros Estados, sea tanto del nivel nacio-

nal, como provincial o local. Del mismo modo, la capacidad de los organismos públicos autónomos, autárquicos o descentralizados, puede ser medida y valorada a partir del proyecto o de las políticas que ponen en marcha.

#### 4.2. Indicador 2: Liderazgo

Al hablar de un proyecto de gobierno o de políticas públicas, estamos pensando, aunque no lo expresemos, en el ejercicio de un liderazgo efectivo para: 1- recolectar, aunar y expresar los sueños y las expectativas sociales; 2- transformarlos en un proyecto; y 3- llevarlo a cabo.

Matus nos remite al carácter *situado* de los liderazgos, ya que responden a situaciones variables. La capacidad para adaptarse a cambios constituye, pues, una habilidad indispensable del líder. Los liderazgos se advierten en diferentes integrantes del equipo. Muy difícilmente se concentran en una sola persona y, en ese supuesto, nos encontramos frente a la debilidad de un sistema que no permite la expresión de liderazgos múltiples. Estos liderazgos operan tanto en instancias políticas como técnicas, por lo que preferimos hablar de *liderazgos político-técnicos*.

Según el nivel y responsabilidad de cada unidad orgánica, estos liderazgos pueden asumir tareas de *coordinación, dirección o conducción*<sup>3</sup>. La coordinación, como tarea general a la que se abocan quienes asumen este rol, tiene una importancia central en estructuras departamentalizadas como las que se han configurado a lo largo de la historia de Occidente. Como señala Oscar Oszlak, la Administración Pública moderna plantea la paradoja que supone la necesidad de contar con entes públicos cada vez más especializados y diferenciados, por un lado, lo que produce una disgregación que obliga a implementar mecanismos de cooperación y coordinación que tiendan a: "...conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de

---

3 Para profundizar sobre estos roles, veáse Bernazza (2002).

dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia” (1980: 12).

Las propuestas de fortalecimiento institucional en el sector público deben tener en cuenta que los liderazgos son su condición. Las viejas teorías confían en el *liderazgo de las normas*, capaz de suplir y de corregir las debilidades y desaciertos propios del comportamiento humano. En un mundo de racionalidades perfectas, esto sería incluso posible. Pero en un mundo que se presta a múltiples interpretaciones y en el que se producen cambios vertiginosos, cuenta, y mucho, la capacidad humana para torcer el rumbo de los acontecimientos, la creatividad de las personas a la hora de resolver problemas y la habilidad y la voluntad de quienes son capaces de sumar a sus congéneres en las empresas más arriesgadas. El líder impulsa la definición del *programa concreto de trabajo* que transforma los deseos en metas, recursos, roles y funciones destinados a materializar objetivos comunes.

### 4.3. Indicador 3: Diseño estructural

Un proyecto de gobierno se desliza por instituciones preexistentes a las que transforma y adecúa para su mejor expresión. Estas instituciones se materializan como estructuras históricamente pensadas –al menos en Occidente– en clave jerárquica y vertical, lo que da lugar a arquitecturas piramidales. Estas formas están previstas generalmente en normas que regulan su creación, modificación o supresión. Lo que aquí nos interesa observar es la adecuación de estas estructuras al proyecto institucional en marcha, es decir, su capacidad para lograr que los objetivos se transformen en acciones y resultados.

Las estructuras son unidades vivas, en permanente transformación, que vehiculizan o entorpecen proyectos. Las estructuras responden a la voluntad que ha definido su creación, y esta voluntad, expresión del poder del Estado, es la que debe analizarse críticamente a la hora de evaluar la capacidad estatal. Entendemos que habrá mayor capacidad estatal cuando los dise-

ños estructurales sean funcionales al proyecto de gobierno o políticas públicas a llevar adelante. El diseño estructural es un indicador clave de las capacidades estatales. Este diseño no es una mera opción tecnológica; muy por el contrario, es la expresión más acabada de la mayor o menor presencia de una decisión política que apuesta a la organización y la conformación de equipos. La relevancia del diseño estructural de la Administración Pública también obedece a su perdurabilidad. Las leyes y los actos administrativos que estructuran el Estado y la Administración Pública operan durante períodos mucho más extensos que el tiempo histórico particular en el que fueron pensados. La democracia del desarrollo con inclusión ha iniciado un proceso de restitución de roles estatales que la obliga a revisar tanto las normas y regulaciones de períodos autoritarios como las que responden a los mandatos del Consenso de Washington. En el primer caso, para que el Estado trasunte democracia en todos sus estamentos, debemos abandonar una lectura acrítica del derecho administrativo, el que muchas veces se asume como “ley natural”. En el segundo caso, destejer la trama supone revisar un sinnúmero de leyes y reglamentaciones, entre las que se destaca la ley conocida como de reforma del Estado o ley “Dromi” que dio lugar a las privatizaciones. Este cuerpo normativo, que cristalizó el rol del Estado tal como lo concebía el neoliberalismo, tiene una vigorosa vigencia, por lo que resulta necesario generar el clima cultural y social que permita su reemplazo por normas que estén en consonancia con el rol estatal que comenzó a insinuarse en medidas y regulaciones aprobadas partir del año 2003.

A lo largo de la historia de nuestro país diferentes sectores han intentado –en ocasiones, con bastante éxito– *cooptar* las estructuras estatales y moldearlas en función de sus intereses. Así, sectores empresarios, organismos internacionales y otros actores han logrado incidir en la configuración del Estado y de la Administración Pública en el marco de recomendaciones que favorecieron la exclusión. El desafío de las propuestas del

desarrollo con inclusión radica, por lo tanto, en poner en marcha un proceso participativo que, a medida que consolida un proyecto institucional, revisa y reconfigura el diseño estructural.

#### 4.4. Indicador 4: Empleo público

La definición de *empleo público* se ha complejizado en las últimas décadas debido al surgimiento de modalidades de contratación de personal por parte del Estado que interpelan la noción clásica de *agente público*. Esta noción asociaba al empleo público con ciertos elementos que se entendían como constitutivos del mismo: la permanencia (o estabilidad) en el cargo y la movilidad interior (de tipo jerárquico-vertical) tendientes a garantizar la independencia de los miembros del *servicio civil* respecto del poder político (Zeller y Rivkin, *s.f.*). Esta noción estaba vinculada con el paradigma burocrático tradicional, de corte weberiano, que propiciaba una separación tajante entre política y administración, entendiendo que debía distinguirse claramente al *funcionario* (a cargo de la faz política-ejecutiva) del *empleado público* propiamente dicho (que desempeña las funciones de soporte administrativo y cuyo accionar no debería, según esta visión, estar influido por las decisiones y orientaciones políticas sino por las normas y procedimientos) (Zeller y Rivkin, 2003).

Esta definición fue cuestionada en ocasión de las reformas implementadas en la Argentina y en otros países de la región durante la década del '90, en el marco del paradigma emergente de la NGP. Las reformas propiciadas por esta corriente se basaron, precisamente, en una fuerte crítica a los elementos tradicionales de vinculación y gestión del personal en la Administración Pública, en particular, en lo atinente a la estabilidad y a las modalidades de reclutamiento, ascenso y permanencia del personal. Según la NGP, la solución a las *desviaciones* derivadas de dichas modalidades se hallaba en una flexibilización de los sistemas de empleo, así como en el reemplazo de las *burocracias anquilosadas* por cuerpos flexibles y profesionalizados de gerentes, consultores y gestores públicos que brindan servicios a ciudadanos de-

venidos en clientes de la administración. Estas reformas, antes que superar las limitaciones del modelo tradicional, acarrearón nuevas insatisfacciones al percibirse que estos *gerentes* eran poco propensos a defender el interés público.

En la actualidad, el debate se centra en cómo superar las limitaciones y fallas propias de los sistemas tradicionales de ingreso, ascenso y gestión del personal de la Administración Pública nacional, provincial y local<sup>4</sup>, pero reconociendo que la NGP no es el camino a seguir, ya que la pretendida separación entre política y administración no parece posible (ni deseable) en Estados que apuestan a la política y a la construcción de un proyecto colectivo como punto de partida para el desarrollo con inclusión.

A la hora de evaluar capacidades estatales, debemos relevar las características del plantel de personal de un organismo en términos cuantitativos y cualitativos para conocer cómo influye en la ejecución del proyecto institucional. Y si bien están en debate los modelos de *carrera administrativa*, el estudio de las modalidades de ingreso y promoción del personal aporta información relevante.

Progresivamente, y sobre todo en las últimas décadas, fue ganando espacio el concepto de *competencias*, entendidas como saberes en acción. Este concepto, de origen anglosajón, aportó como novedad que estas competencias no pueden referirse exclusivamente a las habilidades profesionales o a las destrezas técnicas, lo que amplía el rango de aspectos cualitativos a observar en materia de empleo público.

---

4 Cabe señalar que, en el caso de las administraciones provincial y local, la cuestión asume ciertas particularidades debido a los desafíos adicionales que plantearon los procesos de descentralización emprendidos entre las décadas de 1970 y 1990, que significaron, en muchos casos, transferencia de funciones y responsabilidades que excedían las capacidades de los trabajadores públicos y las estructuras existentes a nivel local.

El Consejo Federal de la Función Pública de nuestro país ensayó una definición que puede guiar los estudios en esta materia:

Se entenderá por **competencias** los valores, conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona pone en juego a la hora de actuar, asumir responsabilidades y lograr objetivos en el marco de un proyecto institucional. Dichas competencias pueden reunirse en **tres campos**: El **ético institucional**, referido a la asunción y expresión de valores compatibles con la vida democrática y el trabajo en instituciones públicas. El **técnico profesional**, referido a su conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización. El **actitudinal**, referido a las habilidades para la organización del trabajo y el tiempo, la resolución de problemas y la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y resolución de conflictos, y la integración y conducción de equipos (COFEFUP, 2006: 13).

En relación con este indicador, sostendremos como hipótesis que una relación consistente entre el Estado empleador y los trabajadores públicos, fundada en la valoración de competencias integrales que abarquen el compromiso con las cuestiones de Estado, redundará en una mayor capacidad estatal.

#### 4.5. Indicador 5: Diseños procedimentales. Innovación tecnológica

La actividad de la Administración Pública, en tanto organización de tipo burocrático, está surcada por procedimientos que determinan el funcionamiento interno de sus áreas y la relación con otras organizaciones y con los ciudadanos, estableciendo los términos, intervenciones, formalidades y demás aspectos de cada proceso de gestión:

La complejidad del Estado como institución y la importancia de preservar los derechos individuales y sociales obliga a que la actividad pública se enmarque en una arquitectura jurídica que la legitima (...) Esta arquitectura se funda en la

Constitución Nacional, los pactos internacionales con jerarquía constitucional, la Constitución Provincial. Estas declaraciones de derecho deben *expresarse en acción*, por lo que la actividad estatal se va reglamentando en normas de menor jerarquía y con un carácter cada vez más operativo a medida que se desciende en la jerarquía normativa. (...) Por esta razón, para el desarrollo de sus funciones y la realización de acciones, dentro del marco normativo que rige su actividad, los equipos públicos deben recurrir a un amplio abanico de estrategias, técnicas y recursos de gestión (SSGP, 2007: 4).

Estas regulaciones reducen el margen de discrecionalidad de funcionarios y agentes públicos, previniendo arbitrariedades y abusos de poder; otorgan previsibilidad y seguridad jurídica al accionar administrativo (tanto para la propia Administración como para los particulares) y, en general, ordenan la actividad administrativa. Su fundamento último es el *debido proceso*.

En el paradigma burocrático tradicional, estas regulaciones llegaron a ocupar un lugar tan preponderante que las mismas terminaron constituyendo, en muchos casos, un fin en sí mismas. Es por ello que los procesos de reforma de la Administración Pública han hecho hincapié en la necesidad de hacer más eficiente el accionar de las dependencias públicas simplificando trámites, eliminando formalidades innecesarias, reduciendo los plazos de gestión, intentando, en definitiva, que la Administración oriente su accionar hacia la obtención de productos concretos.

Más allá de los debates respecto a los alcances y limitaciones del enfoque de *gestión por resultados*, hoy se reconoce de modo unánime que contar con diseños procedimentales adecuados, accesibles y eficaces reviste una relevancia crucial. La innovación tecnológica es una herramienta fundamental para cumplir con este objetivo. Asimismo, la cobertura territorial se logra a través de una capilaridad que está al alcance tanto de programas nacionales, como provinciales y locales. Las nuevas tecnologías, las bases de información adecuadas y

los convenios de trabajo con organizaciones de la comunidad favorecen esta capilaridad.

Nuestra hipótesis general, en este campo, es que el uso de tecnologías apropiadas y la revisión y actualización permanente de los procesos de trabajo colaboran con una mayor capacidad estatal.

#### **4.6. Indicador 6: Comunicación institucional**

La Guía que aquí se presenta define la comunicación humana como el proceso que permite a las personas construir y compartir significados. Cuando esta comunicación se da en el seno de una institución con el fin de transmitir mensajes y significados vinculados a su funcionamiento, se habla de *comunicación institucional*.

La comunicación institucional, tanto interna como externa, reviste una importancia crucial para la gestión pública. En el primer caso, porque sin comunicación eficaz y suficiente entre quienes componen los equipos de gestión no hay posibilidad de llevar adelante las acciones planificadas; en el segundo caso, porque la satisfacción de las necesidades públicas con un enfoque inclusivo supone el establecimiento de un “sistema de conversación permanente con la comunidad” (SSGP, 2007: 5).

En la actualidad, estos *sistemas de conversación* se han visto dinamizados por una serie de circunstancias: las tecnologías de la información y la emergencia de las redes sociales otorgan a la comunicación un alcance y una velocidad sin precedentes. A su vez, se han multiplicado, y en algunos casos, institucionalizado instancias participativas que permiten la comunicación de las demandas sociales de modo más directo, fluido y flexible que los canales tradicionales de *petición ante las autoridades*. Asambleas, audiencias públicas, mesas intersectoriales, foros vecinales, redes sociales y otras dinámicas, al tiempo que otorgan mayores posibilidades a la comunicación institucional, plantean nuevos desafíos.

Respecto de la comunicación audiovisual, debe tenerse en cuenta el campo de oportuni-

dades de comunicación pública que abrió la sanción, en el año 2009, de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta ley consagra “el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”. A partir de esta premisa, habilita la provisión de servicios a cargo de prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, estipulando que cada uno de estos sectores no podrá superar una presencia mayor al 33 % en los medios de comunicación. Asimismo, autoriza la asignación a demanda y de manera directa a personas de existencia ideal de derecho público estatal como universidades nacionales, institutos universitarios nacionales, pueblos originarios e Iglesia Católica (artículos 1°, 2° y 37). Teniendo en cuenta estas nuevas posibilidades, creemos que la apuesta a contar con medios propios por parte de municipios, universidades o cámaras legislativas incrementa notablemente la capacidad institucional de estos organismos.

La comunicación, indispensable para el cumplimiento de las metas planificadas, requiere ella también de una planificación en la que se defina qué se comunicará, quién lo comunicará, cómo lo comunicará y quiénes serán los destinatarios del mensaje. Objetivos y estrategias de comunicación definidos con antelación, y acciones comunicativas que respetan estos lineamientos son, a nuestro entender, indicadores de una mayor capacidad estatal.

#### **4.7. Indicador 7: Aspectos fiscales y gestión financiera**

El Estado, para su organización material, lleva adelante una gestión financiera fuertemente imbricada con el sistema económico y social donde se inscribe. El financiamiento público está vinculado a su capacidad fiscal y de obtención de ingresos por venta de bienes y servicios o endeudamiento, entre otras vías que permiten el sostenimiento del aparato institucional. Esta economía pública también se ve frente a

oportunidades de obtención de recursos cuando el Estado apuesta al ejercicio activo de su soberanía en materia de recursos estratégicos (hidrocarburos, energía, minerales, *commodities* en general). En estas actividades económicas se puede optar por un rol regulador o por un perfil empresario, dando lugar a empresas públicas con fuerte intervención en el mercado.

La discusión sobre la participación del Estado en las actividades económicas está en el centro de los modelos estatales en pugna. Si asumimos un enfoque que considera al Estado el principal protagonista de la economía de un país, éste incidirá en todos los niveles y sistemas de gestión, pero especialmente en la gestión financiera. La obtención y asignación de recursos, así como su ejecución, son aspectos clave de la gestión pública, factibles de ser evaluados en términos de eficacia y eficiencia.

En este contexto, nos interesa focalizar la atención en el servicio prestado por la administración financiera al proyecto de gobierno, es decir, en la capacidad de este instrumento para respaldar la implementación de las políticas y programas que se definen. Si bien el presupuesto es el instrumento de planificación de los recursos financieros que sustentan las acciones de los organismos públicos, la histórica distancia entre este instrumento y la planificación general ha dado lugar a numerosos esfuerzos por conjugarlos, dado que el presupuesto es, o debería ser, la expresión financiera de un proyecto o programa de gobierno.

En este marco, una mayor capacidad estatal estará dada por la coherencia entre la voluntad política y la gestión financiera, así como por la proporción que ocupen los recursos propios frente a los que generen condicionantes o deuda pública. La obtención de recursos por la vía del financiamiento de terceros condicionará los programas de trabajo a los objetivos de quienes ofrecen la financiación.

Finalmente, cabe consignar que el régimen de coparticipación y regímenes similares previstos en leyes especiales es una informa-

ción clave a tener en cuenta para los niveles provincial y municipal, en virtud de su incidencia en la capacidad estatal de estos niveles.

#### **4.8. Indicador 8: Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública**

Uno de los sistemas de carácter transversal que tiene gran influencia en la gestión es el que define y regula las adquisiciones de insumos y bienes de uso, así como la incorporación de infraestructura. Las adquisiciones cuentan con un marco de regulaciones y procedimientos en los tres niveles de gobierno que deben revisarse en función de los desafíos de un Estado que ha asumido un rol protagónico.

La gestión de las adquisiciones es determinante en la ejecución de los recursos y por consiguiente en la relación entre los recursos asignados y la producción de los organismos. De hecho, la programación financiera anual, que incluye la compra de insumos o bienes de uso, se ve afectada por plazos del proceso de adquisiciones que obligan a los organismos a explorar nuevos mecanismos de adquisición o a *forzar* procesos de compra directa para obtener insumos básicos para su funcionamiento. La infraestructura pública, tanto en términos micro como macro, puede verse afectada por este fenómeno.

La Guía no tiene por objetivo proponer cambios en los sistemas de adquisición e inversión pública, pero sí alertar sobre la complejidad que representan para la ejecución financiera y por lo tanto para la expresión de un proyecto de gobierno. En este marco, se postula que la capacidad estatal es mayor cuando las autoridades políticas logran agilizar los procesos de compras y contrataciones, y es menor cuando estos procesos *gobierman* al organismo imponiéndole sus tiempos.

La adquisición de los insumos en tiempo y forma es un indicador relevante de la capacidad estatal, la que redundará a su vez en una mayor y mejor infraestructura pública, una capacidad clave a la hora de brindar servicios.

#### 4.9. Indicador 9: Interinstitucionalidad

El Estado, en cualquiera de sus niveles y en cualquiera de sus unidades –centralizadas, descentralizadas o con diferentes grados de autonomía–, opera en un contexto donde interactúan múltiples actores, públicos y privados, vinculados al territorio donde se asienta dicho Estado. Entre las capacidades estatales descritas en los primeros indicadores, se ha dado prioridad a la habilidad de conducir eficazmente la gestión en favor de los objetivos de gobierno. Esta conducción supone la constitución o fortalecimiento de alianzas a partir de procesos de comunicación y negociación permanentes. Surge así la noción de *interinstitucionalidad*:

El concepto de interinstitucionalidad hace referencia a la coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos. La interinstitucionalidad constituye una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos autocentrados e individuales (Duque Daza, 2011: 3).

Para el estudio de este aspecto de la capacidad estatal, la hipótesis de partida es que mayores y mejores vinculaciones con otros Estados y organismos públicos, así como con entes sociales y económicos con los que se pueda acordar proyectos de gestión, redundan en una mayor capacidad estatal. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas relaciones fortalecen al Estado si no van en desmedro de su soberanía y autonomía de decisión, dado que si estas relaciones operan en favor de intereses económicos de terceros o según los objetivos que fijan organismos internacionales o quienes tienen algún interés en el territorio y sus recursos, estamos ante un Estado que ha resignado capacidades.

Para sistematizar esta observación, la Guía divide la interinstitucionalidad en diferentes categorías: las relaciones que se entablan con otros poderes y organismos públicos, provincias y municipios, la participación en orgánicas interinstitucionales (regiones, organismos interestatales, empresas públicas o de gestión público-privada) y las relaciones con organizaciones sociales y económicas.

#### 4.10. Indicador 10: Evaluación

Hemos iniciado la enumeración de indicadores de capacidad estatal con la formulación de un proyecto de gobierno, y queremos finalizarla con las prácticas de evaluación que pueda llevar adelante el ámbito estatal que estemos observando. Al igual que en la enunciación de un proyecto de gobierno o proyecto institucional, no nos interesa tanto abocarnos a las normas y dispositivos que formalizan esta actividad, sino a las prácticas de gestión concretas que se realicen en esta materia. Asumiremos la evaluación institucional como:

Práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar tanto los procesos como los resultados de las políticas. Implica una reflexión compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre aciertos y errores. El fin principal de la evaluación de políticas públicas se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos, en términos de cambios producidos en las condiciones de vida de la población (Amaya, 2013).

Amaya (2013) sostiene que la evaluación tiene más chances de incidir en la mejora de la acción estatal “si se desarrolla a través de estrategias de involucramiento y participación de los diferentes actores relacionados con la política evaluada”. Según Olga Nirenberg, este enfoque de la evaluación “se aleja del tradicional, basado exclusivamente en el control o supervisión, y enfatiza la función de aprendizaje compartido; se orienta a la mejora de la gestión pública y no exclusivamente a la ‘rendición de cuentas’”



(2011: 229). Esta autora nos presenta los conflictos y las tensiones que supone su aplicación:

La cuestión de quién evalúa lleva implícito el problema de la resistencia a la práctica de la evaluación y a las dificultades para utilizar sus resultados. No es inusual que se lleven a cabo evaluaciones rigurosas –sean internas o externas, de procesos o terminales, en uno o en otro nivel organizacional– cuya implementación y desarrollo han sido inicialmente aceptados pero cuyas recomendaciones son escasamente tenidas en cuenta luego por los propios responsables y ejecutores de las intervenciones. (...) Es innegable que existen tensiones, sino contradicciones, entre los propósitos de la evaluación y la lógica de funcionamiento de las organizaciones. Este tema, recurrente en la revisión de las experiencias, nos recuerda que la programación de una evaluación debe incorporar negociaciones y

acuerdos entre todos los involucrados en el proceso, sobre todo en torno a los propósitos y al diseño evaluativo (Nirenberg, 2011: 241-242).

Creemos que vale la pena dar la batalla cultural que permita incorporar gradualmente esta práctica y aceptar sus recomendaciones. La apertura de instancias de evaluación institucional será considerada, por este motivo, un indicador relevante de capacidad estatal.

#### 4.11. Indicadores y componentes

A continuación, se presenta un cuadro a modo de síntesis que desagrega los indicadores en componentes o dimensiones. Estos componentes permiten seleccionar fuentes e instrumentos de relevamiento de su mayor o menor presencia en una institución, muchos de los cuales se sugieren en la Guía.

**Cuadro 1:**  
**Indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes/dimensiones**

Indicador	Componentes/Dimensiones
1. Proyecto de Gobierno	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definiciones político-ideológicas.</li> <li>2. Proyecto institucional.</li> <li>3. Agenda de gobierno.</li> <li>4. Políticas Públicas y Proyectos especiales.</li> <li>5. Ámbitos de concertación.</li> <li>6. Enfoque de DD.HH, justicia distributiva y género.</li> </ol>
2. Liderazgo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Motivación.</li> <li>2. Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto.</li> <li>3. Conformación de equipos.</li> <li>4. Clima y cultura institucional.</li> </ol>
3. Diseño estructural	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno.</li> <li>2. Estructura al servicio de la gobernabilidad.</li> <li>3. Estructura subordinada a la carrera profesional.</li> </ol>
4. Empleo público	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal.</li> <li>2. Sistema de promoción.</li> <li>3. Formación.</li> <li>4. Relación con los sindicatos. Realización y temario de las paritarias.</li> </ol>

5. Diseño procedimental, Innovación tecnológica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existencia de procedimientos regulados.</li> <li>2. Actualización periódica de procedimientos.</li> <li>3. Digitalización de trámites y documentos. Firma digital.</li> <li>4. Capilaridad y Ventanilla única.</li> <li>5. Duración de los trámites.</li> <li>6. Política informática. Software libre.</li> </ol>
6. Comunicación institucional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan de comunicación institucional.</li> <li>2. Comunicación interna.</li> <li>3. Comunicación externa.</li> </ol>
7. Aspectos fiscales y gestión financiera	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aspectos de política fiscal y origen de los recursos.</li> <li>2. Agenda de gobierno expresada en términos financieros.</li> <li>3. Ejecución presupuestaria.</li> <li>4. Resultados.</li> </ol>
8. Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública.</li> <li>2. Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones.</li> <li>3. Plazo y resultado de los trámites de adquisición.</li> </ol>
9. Interinstitucionalidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interestatalidad.</li> <li>2. Participación en orgánicas interinstitucionales.</li> <li>3. Relación con organizaciones sociales y económicas.</li> </ol>
10. Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional.</li> <li>2. Enfoque y metodología adoptada.</li> <li>3. Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación.</li> </ol>

### A modo de conclusión

Evaluar “en clave pública” supone asumir que el modelo estatal al que aspiramos no es neutro respecto de los valores que orientan las propuestas y acciones de los gobernantes y agentes públicos. El espacio otorgado en el proyecto institucional a los derechos humanos, la justicia distributiva y la inclusión de todas las personas es determinante a la hora de medir las capacidades de un Estado. Al mismo tiempo, la evaluación de estas capacidades debe tener en cuenta que la gestión de lo público se despliega en escenarios de conflicto y resistencia.

Bajo estas premisas, quisimos ofrecer a los gestores públicos una guía para la medición de la capacidad estatal a través de una metodolo-

gía y un conjunto de indicadores que fueron presentados en el presente artículo. Creemos que su aplicación en diferentes organismos y reparticiones permitirá, en un futuro no muy lejano, definir con precisión las características que estamos decididos a proponer y defender en nuestros Estados. Sin embargo, nuestras observaciones en ningún caso pueden dar lugar a ponderaciones lineales, en el sentido de presentar resultados que concluyan que estamos ante un Estado *débil* o *fuerte* en términos absolutos. De hecho, creemos que el Estado argentino ha avanzado en las últimas décadas en cuestiones referidas al liderazgo y a la capacidad de gobierno, venciendo inercias tecno-burocráticas. Esto puede dar lugar

a desórdenes o debilidades administrativas coyunturales, los que deben leerse en un contexto de transformación de rutinas de gestión. En todos los casos, las debilidades y fortalezas conviven y responden a una historia y una situación a descubrir y a comprender.

Al mismo tiempo, para que la priorización de los problemas a resolver y las recomendaciones surjan de un acuerdo amplio, la Guía sugiere la conformación de *unidades de fortalecimiento institucional* en las que participen los referentes del proyecto político en marcha, ámbitos académicos, gremiales, los trabajadores involucrados y los destinatarios de los programas públicos.

Estas unidades deben evitar dilaciones en el diagnóstico, enfocando su actividad en las acciones a recomendar para el fortalecimiento de las capacidades estatales. Queremos resolver así uno de los reclamos recurrentes dirigidos a ámbitos universitarios y programas de innovación: la producción de recomendaciones pertinentes que puedan ser implementadas en lapsos relativamente breves.

Finalmente, la conformación de un *Observatorio del Estado* donde se compartan experiencias y aprendizajes (situado en las antípodas de los que se crean para ejercer un supuesto control ciudadano sobre funcionarios que oscilan por definición entre la negligencia y la corrupción) puede colaborar con la batalla cultural que nos proponemos dar. Nuestros Estados, siempre acechados por teorías que relativizan su rol, necesitan que elaboremos las definiciones que los legitimen y las recomendaciones que los fortalezcan. La enunciación de argumentos para la defensa, respaldo y mejora de los Estados latinoamericanos es un desafío que nadie asumirá por nosotros.

## Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.). (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

- Amaya, P. (2013). Evaluar las políticas y programas públicos para fortalecer al Estado: Claves para el diseño de las estrategias metodológicas. *Seminario Internacional de Evaluación, Jefatura de Gabinete de Ministros* (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). <http://www.jefatura.gob.ar/archivos/politicas-publicas/F/Amaya.pdf>
- Bernazza, C. (2002). Grupos, organizaciones, redes sociales: una aproximación a la interacción humana (en línea). (Consulta: 22 de enero de 2015). Disponible en [www.claudia-bernazza.com.ar](http://www.claudia-bernazza.com.ar)
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 3. Año II, octubre de 2014. FLACSO Sede académica Argentina, pp. 107-130.
- Bonifacio, J. A. (2009). Función pública y capacidades estatales. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, Año 2, Nº 2, noviembre 2009.
- Consejo Federal de la Función Pública (COFE-FUP) (2006). Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina (en línea). (Consulta: 20 de enero de 2015). [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios\\_y\\_recomendaciones.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios_y_recomendaciones.pdf)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. (1997). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Buenos Aires: CLAD.
- Duque Daza, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. *Uni/Pluriversidad*. Vol.11, No.3, 2011. Versión Digital Facultad de Educación, Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia, 2011 (en línea). (Consulta: 27 de enero de 2015). <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/12432/11261>
- García Delgado, D. (2013). Estado y Políticas Públicas: Hacia un nuevo paradigma. *Re-*

- vista Estado y Políticas Públicas N° 1. Año I, octubre de 2013, pp. 14-18. Recuperado de: [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016\\_1-garcia-delgado-editorial.pdf](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016_1-garcia-delgado-editorial.pdf)
- Isuani, F. (2007). Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas. Trabajo preparado para el *IV Congreso de Administración Pública*. Buenos Aires, agosto de 2007.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Nirenberg, O. (2011). *Enfoques para la Evaluación de Políticas Públicas*. En P. Amaya (Comp.). *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. AECID – COPPPAL - Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES* vol. 3, N° 2. 1980: Buenos Aires (en línea). (Consulta: 20 de enero de 2015). <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>
- Petrella, R. (1997). *Un bien que debemos (re)construir*. En *El Bien Común. Elogio de la Solidaridad*. Madrid: Editorial Temas de Debate.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). *Medición de la capacidad*, junio de 2010.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 1, N° 2. Recuperado de: [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web\\_revista\\_2/pdf/6\\_rey.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_2/pdf/6_rey.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 2, Año II, mayo de 2014, pp. 115-139 Recuperado de: [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855\\_articulo-1.pdf](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf)
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 1, Año I, FLACSO Sede académica Argentina.
- Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (SSGP). (2007). *Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial* (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). Disponible en: [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar)
- Zeller, N. y Rivkin, A. (s.f.). *El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones* (en línea). (Consulta: 28 de enero de 2015). <http://norbertozeller.com.ar/Empleopublicovercionlibro.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2003). *El empleo en la Administración Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones*. INAP. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 69 (en línea). (Consulta: 26 de enero de 2015). <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/empleopublico.pdf>

# Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate

*State Capacity:  
Concept revision and some issues for analysis and discussion*

**Por Julián Bertranou\***

**Fecha de Recepción:** 30 de enero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 19 de marzo de 2015.

## RESUMEN

El artículo de investigación realiza un aporte a la conceptualización de la capacidad estatal, identifica algunos ejes primordiales de análisis y propone algunas líneas para el debate. El concepto de capacidad estatal utilizado es instrumental (es decir, requiere de la identificación previa de una finalidad), aplicable a distintos sujetos estatales (organizaciones públicas) y analíticamente diferenciado de los resultados esperados. Los factores explicativos de la capacidad deben encontrarse en el tipo de relación entre Estado y sociedad, en la legitimidad estatal, en los dispositivos organizacionales y en los arreglos interorganizacionales. Los ejes primordiales de análisis son tanto políticos como organizacionales: la autonomía del Estado, la articulación público/privada, la calidad del aparato burocrático y la coordinación interorganizacional. El artículo culmina con la propuesta de algunos ejes de debate alrededor de la capacidad estatal: el papel del presupuesto, la relación con las distintas mo-

dalidades de gestión pública y el carácter legal e imparcial del accionar del Estado.

**Palabras clave:** *Capacidad estatal, Burocracia, Gestión pública.*

## ABSTRACT

This article makes a contribution to the definition of state capacity, identifies important entry points for the analysis and proposes issues for discussion. The concept of state capacity is instrumental (that is, it requires the previous identification of a goal), it can be applied to different state agencies (public organizations) and it is analytically distinguished from the expected results. The explaining factors of capacity can be found in the nature of the state/society relation, in state legitimacy, and in the organizational and interorganizational arrangements. The privileged entry points for the analysis of state capacity are political and organizational: the autonomy of the state, the public/private link, the quality of bureaucracy

---

\* Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO Sede académica México. Instituto del Transporte/Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: jbertranou@hotmail.com

and the interorganizational coordination. The article end with the proposal of some state capacity issues for discussion: the role of the public budget, the relation with the different strategies of public management and the relation with Rule of Law.

**Keywords:** *State Capacity, Bureaucracy, Public Management.*

## Introducción

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nos invita en este número a pensar o repensar el concepto de capacidad estatal, su operacionalización analítica y su aplicación empírica, haciendo hincapié en la posibilidad de identificar nuevas aproximaciones o nuevos enfoques. La propuesta es provocadora conceptualmente y nos obliga a una reflexión cada vez más profunda aunque también, cada vez más vinculada a los objetos concretos de investigación empírica. Es posible que este artículo no alcance a cubrir todas las expectativas de los editores. Principalmente porque en el abordaje que realice de este concepto y sus aplicaciones me remita nuevamente a caracterizaciones ya tradicionales. No obstante, intentaré dar un nuevo cariz a esta bibliografía e intentaré hacer énfasis distintos a considerar a la hora del estudio de la capacidad de las organizaciones públicas.

La cuestión de la capacidad estatal no es sólo relevante en términos de un abordaje de ‘brocha gruesa’, a saber, en la discusión que ha acontecido en los últimos años sobre el rol estatal en el desarrollo humano y en la igualdad, como respuesta a las limitaciones de las perspectivas más restringidas en el despliegue de estos roles principalmente en la década de los años noventa, en buena parte del mundo y especialmente en nuestra Región. La cuestión de la capacidad es imprescindible como ámbito de indagación analítica cuando nos remitimos a la ‘fontanería’ de la actividad pública, es decir, a cómo operan en lo concreto, en el día a día las instituciones estatales, cuál es la

calidad de los servicios que prestan, cuál es la calidad de la información o la inteligencia de que disponen, o cuál es el grado de autonomía *vis-à-vis* los administrados y de imparcialidad en sus actuaciones.

Las distintos enfoques respecto a la capacidad estatal dependen en gran medida del alcance del concepto, y de las dimensiones que se considere integren el mismo. En este sentido, este artículo ofrecerá una perspectiva que tiene algunos puntos en común con una bibliografía bastante difundida, y algunos énfasis especiales a la luz de la investigación empírica y los cambios que se han sucedido en las preocupaciones sobre el funcionamiento del Estado<sup>1</sup>. Pero claro está, bienvenido sea el debate, y bienvenida la existencia de distintos enfoques y perspectivas, los cuales amplían inexorablemente nuestro conocimiento sobre el Estado en acción.

Este trabajo se organiza en tres partes luego de esta breve introducción. En una primera parte, a continuación, intentaré esclarecer, desde mi perspectiva, aspectos conceptuales sobre la capacidad estatal, sus manifestaciones, sus factores explicativos y su relación con otros conceptos importantes. En una segunda parte, me enfocaré con ejemplos, en algunas entradas conceptuales que considero ineludibles en el abordaje de la capacidad de las organizaciones públicas. Y en una tercera parte, abriré un espacio para algunas discusiones a la luz de experiencias públicas recientes y de investigaciones académicas.

## 1. Precisiones conceptuales sobre capacidad estatal

Los contenidos de este apartado han sido elaborados más extensamente en Bertranou

---

1 En Bertranou (2013b) puede encontrarse una reseña de una parte de la bibliografía, así como en Rey (2014) en esta misma Revista.

(2013b, 2014). Intentaré en este trabajo hacer una síntesis que refleje mi convencimiento actual sobre los alcances y contenidos del concepto de capacidad estatal.

### **a) Definición**

Para este trabajo *la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

Por un lado, el concepto supone la asignación de esta cualidad (aptitud) a entes (actores) estatales de distinto tipo en función de la finalidad u objetivo que se utilice como parámetro contra el cual evaluar la capacidad: puede tratarse del Estado-Nación como un todo (o un Estado subnacional), de una agencia pública unitaria (la AFIP, por ejemplo), o de un conglomerado de agencias que deben actuar de manera conjunta. Por otro lado, el concepto hace referencia a una cualidad del Estado que puede estar presente en diversos grados. En ese sentido, el Estado puede ser más o menos capaz, en función de la existencia de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional. Finalmente, el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de *condiciones* para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas *condiciones para el logro de resultados*. Sobre este tema comentaremos de manera más extensa más adelante.

La noción de capacidad adoptada en este trabajo es de carácter instrumental y carece de un contenido sustantivo específico. Esto significa que se trata de un atributo que puede

analizarse en función de cualquier finalidad a perseguir, pero que es analíticamente diferente de esta finalidad. Existen múltiples trabajos de muy buena factura que adoptan el criterio de asociar capacidad y función. Es un camino posible y en muchos casos, perfectamente explicable. El Estado capaz, si se permite esta licencia idiomática, es aquel que puede cumplir adecuadamente 'ciertas' funciones que le han sido asignadas. Ejemplos de estos trabajos son los de Iazzetta (2012) y Hanson y Sigman (2011), entre otros. Es una argumentación que no analiza si el Estado es capaz 'para hacer' algo (a definir) sino que busca calificar de capaz a aquel Estado que 'hace' determinadas acciones.

Una última cuestión en este punto. La capacidad estatal es un atributo de organizaciones públicas. Es al mismo tiempo un atributo relacional en el sentido en que las dotaciones de capacidad requeridas para el cumplimiento de ciertos fines, dependen de la propensión a la cooperación y al cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos. A mayor cooperación de éstos, menos dotaciones (o distintas) son requeridas.

### **b) Capacidad y Poder**

No puede desligarse el concepto de capacidad estatal (o el de fuerza del Estado) de la discusión más general y antigua sobre el poder (Rey, 2014). Si bien estamos lejos de reconocer una definición única, en su versión más clásica (Weber, Dahl), el poder responde al siguiente relato: A ejerce poder sobre B cuando A hace que B haga algo que no hubiera hecho *motu proprio*. Esta forma de interpretar el poder es lo que autores como Clarence Stone describen como 'poder sobre', o también dominación (Pierre, 2005; Hochschild, 2008).

Frente a esta interpretación, se erige otra que define al poder como 'interdependencia en la búsqueda de capacidad para lograr una meta' (Hochschild, 2008: 323), y que se resume en la expresión 'poder para' (Pierre, 2005).

Esta última concepción de ‘poder para’ encuentra eco en las concepciones feministas del poder como ‘capacidad’ o como ‘empoderamiento’, en vez de poder como ‘dominación’.

Más allá de las definiciones, es necesario reconocer que estos conceptos tienen un estrecho parentesco y que remiten al Estado y a la política. El concepto de capacidad remite de manera más directa al accionar de las organizaciones públicas en el marco de políticas, y de allí su utilidad relativa en estos casos, frente al concepto de poder.

### **c) Capacidad y opciones de política pública**

La importancia del ejercicio eficaz del rol estatal, idea que nos acerca por ahora al concepto de capacidad, no debe sin embargo soslayar la consideración sobre los contenidos de este rol. Es posible graficar estos roles a partir de las distintas políticas públicas que despliegan los Estados. Tenemos entonces dos dimensiones: las distintas opciones de política pública y las capacidades para ejecutar estas políticas. Ambas podrían incidir de manera independiente sobre la sociedad, la economía y la política. El tratamiento de su incidencia relativa ha sido diferente en la bibliografía. Algunos estudios tienden a minimizar el efecto de los diversos roles estatales (o los tipos de política pública) sobre las condiciones de vida de la población, centrándose fundamentalmente en la capacidad que tienen esos Estados para cumplir con el rol asignado, más allá de cuál sea el mismo<sup>2</sup>. Sin embargo, la experiencia política y social reciente ofrece numerosas evidencias de que

los roles estatales y los ‘contenidos’ de política pública no son neutros en términos de resultados, más allá de que se verifiquen buenas condiciones de ejecución estatal de estas políticas. En función de la naturaleza de los bienes, servicios o regulaciones a producir, ciertas formas de coordinación social e integración de recursos son más beneficiosas que otras, más allá de la capacidad concreta del Estado en el ejercicio del rol que le compete.

Puede argumentarse en una segunda instancia, que las opciones de política son una medida de capacidad estatal, al menos en dos sentidos. En un primer sentido directo, las opciones de política implican determinados marcos de interrelación público-privado y conllevan tecnologías de gestión y dotaciones de recursos que explican la capacidad (sobre este punto, se remite al lector al análisis de los componentes de capacidad en el punto f). En un segundo sentido indirecto, las opciones de política pueden mostrar la falta de capacidad del Estado para implementar ‘otras’ opciones de política pública. En efecto, determinadas formas de relación entre el Estado y la sociedad y ciertos rasgos de la organización burocrática podrían impedir que el Estado adopte políticas públicas más efectivas<sup>3</sup>.

### **d) Otras precisiones sobre el concepto de capacidad estatal**

#### *i. Capacidad y Finalidad*

La capacidad estatal es un atributo que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas. No puede analizarse la capacidad en abstracto, o en general, desligada

---

2 Un ejemplo de este tipo de argumento, que el ‘contenido’ de las políticas públicas (que incluye no sólo modalidades técnicas sino roles estatales) es menos importante que la ‘forma’ (capacidad) a través de las cuales el Estado las lleva a cabo, puede encontrarse en los trabajos de Mariano Tommasi y otros colegas (Tommasi, 2010; Stein y otros, 2006).

---

3 La falta de capacidad que pueden reflejar determinadas opciones recuerda el análisis sobre las ‘dos caras del poder’ y sobre las ‘no-decisiones’ que realizaron Bachrach y Baratz en su clásico trabajo de hace ya cinco décadas (1962, 1963).



de funciones que deben ser cumplidas. Los fines asignados al Estado y sus unidades tienen un marco histórico-temporal de producción; no son permanentes, más allá de que puedan entenderse algunas funciones como constitutivas del Estado como tal. En la medida en que las finalidades son contingentes, las capacidades a desarrollar deben establecerse en función de estas particularidades. Una buena proporción de las finalidades del Estado (de un Estado particular o de una unidad gubernamental especial) son el resultado de luchas políticas sectoriales por la 'politización' de los asuntos públicos, por lo que son específicas a cada contexto histórico-espacial estatal. Como breve reseña de trabajos que explícitamente analizan la capacidad en función de alguna finalidad de política pública podemos mencionar los de Bertranou (2013a) sobre seguridad vial, Oszlak (2005) sobre regulaciones en telecomunicaciones y sobre políticas agropecuarias, Oszlak, Felder y Forcinito (2000) sobre regulaciones públicas, Repetto (2003, 2007) sobre política social, Alonso (2007) sobre políticas de salud, y Depetris (2011) sobre la lucha contra el narcotráfico, entre tantos otros estudios sectoriales.

### *ii. Capacidad y Sujeto estatal*

Como ha sido ya mencionado, la capacidad es un atributo que puede asignarse sólo a un ente o sujeto (en este caso, estatal) que se desempeñe como actor, con agencia. Este sujeto estatal puede estar definido en distintos niveles dependiendo de cuál sea el interés del análisis político u organizacional. En función de cuál sea el sujeto estatal de análisis, son las institucionalidades, organizaciones y competencias que deben contemplarse a la hora de una caracterización de las capacidades. Si se considera el Estado-Nación y algunas de sus funciones básicas, sería necesario contemplar el funcionamiento de toda la institucionalidad productora de políticas, y esto incluye no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Poder

Legislativo, el Poder Judicial y los organismos de control extra poder. Es necesaria esta consideración completa también (y no sólo de las organizaciones del Poder Ejecutivo) porque el marco de referencia de finalidades debe incluir un conjunto de valores que en general supera los que se adjudican a una agencia gubernamental específica. El marco de referencia valorativo incluye aspectos tales como la pertinencia, la representatividad, la aptitud de respuesta a los ciudadanos, además del volumen y calidad de los bienes y servicios que se prestan. Cuando se analizan agencias particulares que tienen que ver con la ejecución de ciertas políticas, el marco estatal de análisis resulta más acotado ya que toma como aspectos externos (o dados) algunos de los procesos de producción de dotaciones (por ejemplo, la creación de su competencia legal para operar). De manera similar, cuando se analizan agencias estatales actuando de manera coordinada, o bien cuando se considera a un conjunto de agencias como un sujeto estatal complejo, debe clarificarse el marco de análisis de sus competencias, para claramente distinguir los elementos de contexto de aquellos que son objeto de análisis en tanto componentes de capacidad estatal. El trabajo de Zürbriggen (2005) es un excelente ejemplo de análisis de un conglomerado de actores estatales que se encuentran ligados por una finalidad común y que en tanto sujeto (colectivo), es susceptible de ser evaluado desde su capacidad.

### *iii. Capacidad y Autonomía*

La relación entre capacidad y autonomía ha tenido distintas interpretaciones, incluso dentro de la bibliografía que se aboca a estudiar la fuerza y la capacidad estatal. El trabajo de Skocpol (1990) advierte que la capacidad es una condición de la autonomía estatal, ya que ésta no puede expresarse sin que haya elementos subyacentes que permitan al Estado actuar eficazmente como un actor frente a los demás actores sociales. Si bien para Skocpol existen

razones por las cuales es posible explicar la actuación autónoma del Estado (la relación con otros Estados, los requerimientos internos de cohesión y los ‘colectivos de funcionarios’), la posibilidad de su verificación depende del despliegue de capacidades, aunque no sea esta una condición suficiente. La capacidad ayuda a la construcción de la autonomía.<sup>4</sup>

Desde otra perspectiva (Migdal, 1989, 2011), no hay capacidad sin autonomía *vis-à-vis* los actores que disputan con el Estado el control de la instalación y aplicación de un marco legal. En este caso, la autonomía del Estado frente a los poderes fácticos, es condición necesaria para la capacidad, y no en el sentido inverso. Nos encontramos entonces ante dos aproximaciones muy interesantes a la caracterización de la capacidad estatal. En un caso, la capacidad es expresión de autonomía (Migdal). En el otro caso, la autonomía puede ser en parte, una expresión de la capacidad (Skocpol, y también Evans, 1996). Sin dudas, no sólo es diferente la relación que tienen entre sí la capacidad y la autonomía, sino que estamos ante definiciones distintas de capacidad estatal y quizás ante la aplicación a distintos tipos de sujetos estatales.

Desde el punto de vista de este trabajo, la posibilidad de actuar de manera autónoma depende de ciertas dotaciones de capacidad estatal; de lo contrario, no existe la posibilidad efectiva de perfilar una línea de actuación independiente de las presiones sociales. Pero en función también del tipo de sujeto bajo análisis y del tipo de finalidades estudiadas, la capacidad (para lograr ciertas metas) depende de que el organismo sea autónomo de los poderes

fácticos, de lo contrario, no podrá cumplir sus fines. Como condición para lograr ciertos resultados, se encuentra el hecho de no estar capturado por intereses diferentes. La autonomía y la capacidad necesarias en este sentido, no remiten sólo a los medios disponibles, sino también a los tipos de fines a alcanzar. Es en función de ciertos fines que es posible alegar autonomía, y en es en función de esos fines, que es posible también alegar capacidad. Y en ese sentido, tanto la capacidad como la autonomía se influyen mutuamente.

#### *iv. Capacidad y Resultados*

La distinción entre capacidad y resultados (desempeño, en alguna bibliografía) no ha sido suficientemente analizada, lo cual lleva a frecuentes confusiones y, por lo tanto, a malas interpretaciones acerca de los alcances de esta capacidad y las posibilidades de mejora de la misma. Existen autores que no distinguen explícitamente entre estas variables aportando a esta confusión. En un trabajo anterior (Bertranou, 2001) se establecieron las diferencias entre los conceptos de capacidad y desempeño (este último, ligado a resultados finales).

Para este trabajo, existe una estrecha vinculación entre los dos conceptos de capacidad y resultados, pero éstos no deben ser analíticamente confundidos. Para este texto, la capacidad estatal juega un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la población (resultados), aunque es imprescindible definir el marco de relaciones entre estas variables (Ver Figura a continuación). Una perspectiva compartida puede encontrarse en vom Hau (2012: 27), Enríquez y Centeno (2012: 139), Hanson y Sigman (2011: 2) y Kocher (2010).<sup>5</sup>

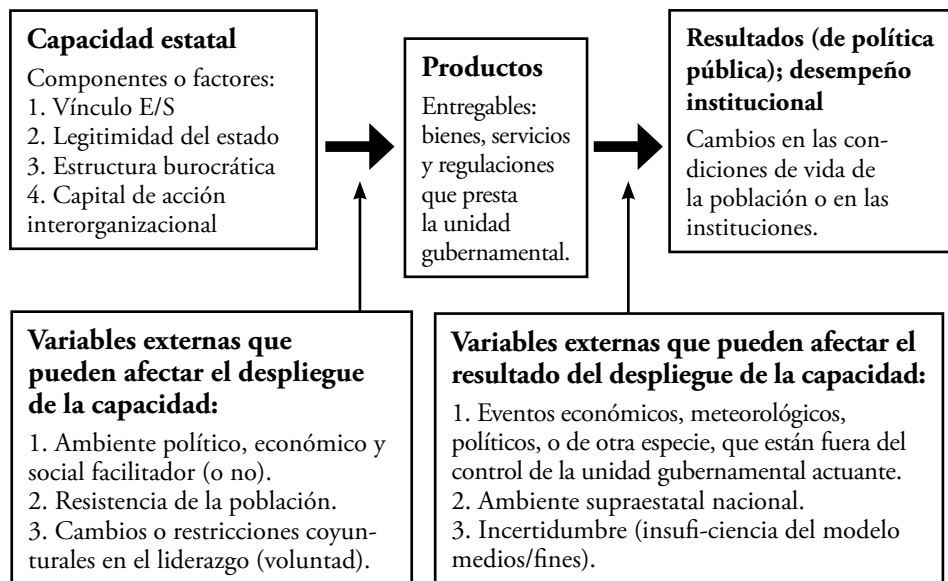
---

4 Cabe también sugerir que un Estado podría ser capaz (de acuerdo a un tipo de definición más instrumental), sin ser autónomo, en la medida en que puede haber desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la colonización por parte de actores sociales.

---

5 Kocher (2010: 139) alerta acerca de los riesgos de razonamiento tautológico cuando se asimilan las capacidades con los resultados de estas capacidades.

**Figura:**  
**La vinculación entre capacidad estatal y resultados**



Fuente: Bertranou, 2014.

#### e) Manifestaciones de capacidad estatal

Por manifestaciones de capacidad estatal, me refiero a desagregaciones o expresiones de esta capacidad según algún criterio analítico. No se trata de factores explicativos de esta capacidad (componentes), sino subdivisiones analíticas. Una de las caracterizaciones primigenias más importantes establece una clasificación entre capacidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas (Grindle, 1997). Las capacidades técnicas se fundan en algún conocimiento específico ligado a los fines de la organización estatal, las administrativas hacen a la potencialidad de proveer los insumos necesarios para la provisión de bienes finales, las institucionales se fundan en los dispositivos legales que habilitan el trabajo de una organización y las políticas, se refieren en términos generales, a la potencialidad de influenciar otros actores en la consecución de un fin.

Repetto (2007) define como manifestaciones (utiliza el término componentes) de la capacidad estatal a las capacidades administrativas y las políticas, entendiendo que las técnicas o las institucionales no constituyen dimensiones discernibles de manera mutuamente excluyente. Por ejemplo, entiende que las capacidades técnicas, definidas de la manera en que lo ha hecho Grindle (1997), están presentes tanto en el plano administrativo como el político. En el texto se afirma que la capacidad administrativa es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes capacidad estatal, quedando el faltante en el campo de la capacidad política. Justamente la caracterización más interesante en el texto de Repetto se refiere a la capacidad política, a la cual define como “la capacidad de los gobiernos para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los

intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (p. 54).

Este breve repaso orienta a este trabajo a adoptar el criterio de distinguir dos manifestaciones analíticas básicas de la capacidad estatal: la *capacidad política*, retomando el análisis previo Repetto (2007), como la expresión de capacidad manifestada en la aptitud para delinear objetivos en un contexto conflictivo y para sortear los obstáculos enfrentados; y la *capacidad organizacional*, siguiendo una definición de Martínez Nogueira (2013) que se deriva de la administrativa, que identifica la expresión de capacidad derivada del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales.

#### f) Componentes de capacidad estatal

Lo que resulta importante es distinguir la noción de manifestación o expresión de capacidad, de los componentes explicativos de estas manifestaciones y de la capacidad en su totalidad. Se trata de dos planos analíticos diferentes. El estudio de los componentes representa el núcleo investigativo central para poder extraer conclusiones la capacidad estatal general o de alguna manifestación puntual (organizacional o política). Ciertos factores que se analizarán a continuación, pueden explicar tanto las capacidades políticas como las organizacionales de un ente estatal.

La noción de componente se refiere entonces a alguna dimensión constitutiva de la capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública, y que incluso, pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. Los componentes de la capacidad entonces nos permiten captar dimensiones constitutivas y observables, condición ineludible para poder aprehender este fenómeno y poder producir cambios en el sentido requerido. Estos componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir.

Para el abordaje de estos componentes existen diversas vías. Una es la del análisis de las “bre-

chas o déficits de capacidad” (Tobelem, 1992a, 1992b; Grindle, 1997; Hilderbrand y Grindle, 1997; Oszlak y Orellana, 2001). Otra vía es a través del esquema tripartido de dotaciones aportado por Bertranou (2013a): Autorizaciones legales y legitimidad, Organización y medios de acción, y Capital de acción interorganizacional.

En Bertranou (2014) se adopta otra clasificación, que se nutre de los enfoques anteriores. Esta clasificación internaliza de manera directa el tipo de relación que los sujetos estatales establecen con actores no estatales, prestando atención a las influencias ejercidas por estos últimos como un elemento que afecta la autonomía de los primeros, y de manera consecuente, su capacidad (aunque no es el único tipo de influencia observable). Esta clasificación de factores parece captar mejor la capacidad de sujetos estatales de alta jerarquía, o sujetos complejos (o compuestos). Los factores o componentes son los siguientes:

- El vínculo actor estatal/otros actores
- La legitimidad del actor estatal
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática
- El capital de acción interinstitucional

#### i. El vínculo actor estatal/otros actores

Este componente alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado *vis-à-vis* los actores sociales, en sintonía con los problemas abordados por Skocpol y Migdal, entre otros autores relacionados con este problema, y también a la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales (Evans 1996a). Estas dos dimensiones del componente conforman un patrón de relaciones Estado/sociedad que puede aportar importantes elementos de juicios acerca de la capacidad estatal en determinados contextos.

#### ii. La legitimidad del actor estatal

Este componente es el más complejo para discernir y en muchos casos, ante la ausencia de evidencia que lo haga observable, es omitido sin más. Alude de manera directa al grado de acep-

tación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas. La aceptación de la autoridad estatal es de naturaleza subjetiva y se traduce en una mayor posibilidad de actuación de esta autoridad.

### *iii. Los arreglos institucionales y la estructura burocrática*

En este trabajo se le asigna a este componente una importancia central para explicar la capacidad de una organización estatal, sin desmedro de la relevancia de las demás dimensiones incorporadas al modelo de análisis. De los componentes identificados, este es el que alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas. El componente alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales, de singular importancia cuando el actor estatal considerado es un sujeto complejo integrado por una pluralidad de estas organizaciones. Las dimensiones de este componente son:

- a. Autorizaciones legales: núcleo de competencias que tiene la organización (o el conjunto de organizaciones actuando de manera colectiva) para abordar cierta función o finalidad.
- b. Personas: los integrantes de una organización estatal son su capital más significativo. La bibliografía comparada le ha asignado a este factor una relevancia especial. Los trabajos de los autores 'desarrollistas' o 'institucionalistas' como Evans (1996), Evans y Rauch (2007), Skocpol (1990) y Wade (2008), entre otros, indican como un dato clave de capacidad estatal y de incidencia en el desarrollo, la conformación de cierto tipo de burocracia (meritocrática).
- c. Cultura organizacional: valores o prácticas, constituyen una cultura y una memoria institucionales que se proyecta en el accionar cotidiano como un marco de referencia para

la acción de todos y cada uno de sus integrantes (Bertranou, 2004).

- d. Medios financieros: disponibilidad económico-financiera de las organizaciones y acceso efectivo a estos recursos.
- e. Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones. Por estructura se entiende la relación formal o informal que existe entre las distintas unidades que integran la organización. Los procesos son conjuntos de actividades que tienen como fin la producción de un bien o un servicio de abastecimiento interno, de abastecimiento externo o final.
- f. Modelo productivo: función de producción específica que incluye las funciones críticas que caracterizan e identifican claramente a la misma desde el punto de vista de sus fines. Esta función de producción incluye fundamentalmente los aspectos técnicos del modelo productivo.
- g. Estructuras de coordinación: dimensión significativa que analiza los mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas del actor estatal sea unitario o sea colectivo y complejo (Chibber, 2002; Martínez Nogueira, 2010).
- h. Sistemas de información y gestión: existencia y uso de tecnologías de gestión y sistemas de información acordes con el grado de inteligencia requerido para el Estado.
- i. Infraestructura y equipamiento: recursos de equipamiento, movibilidades e infraestructura.

### *iv. Capital de acción interorganizacional*

Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal considerado como organización unitaria. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones. Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la rela-

ción de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal).<sup>6</sup>

## 2. Algunos ejes de análisis primordiales

Dentro del marco analítico ofrecido de manera breve en el apartado anterior, me gustaría hacer hincapié en algunas dimensiones que entiendo que con cruciales a la hora de analizar la capacidad del Estado y de las organizaciones públicas. Este mayor énfasis se desprende de distintos trabajos de investigación propios y ajenos llevados a cabo en los últimos años, y que identifican ‘puntos de entrada’ fundamentales en el estudio de las capacidades.

### a) La autonomía/captura de las organizaciones públicas

Mencioné anteriormente que el hecho de que la capacidad es un atributo de sujetos, en este caso, sujetos públicos u organizaciones públicas, no implica que los pormenores del funcionamiento de estas organizaciones sean cuestiones meramente operativas, administrativas o tecnológicas (o sea, meramente organizacionales), sino que como tales, *tienen también una naturaleza eminentemente política*. Estas organizaciones tienen una relación política con sujetos no estatales, y las características de esta relación, en términos de la autonomía (o no) de estas organizaciones públicas, son cruciales a la hora de captar la capacidad de las mismas, sea de manera directa o de manera indirecta.

Un análisis de capacidad estatal necesita indagar inexorablemente acerca de esta relación. En términos más instrumentales, es cierto que una organización puede tener la capacidad para implementar una política dictada por organizaciones no estatales (en ese sentido, puede haber capacidad y cooptación). Pero desde el punto de vista más amplio de la capacidad de una organi-

zación pública para cumplir con sus mandatos más generales (en gran medida asociados al desarrollo, la igualdad, la calidad de vida), el tipo de asociación entre las organizaciones y los sujetos no estatales es clave para comprender si estas organizaciones tienen o no tienen capacidad. Me remitiré a dos ejemplos de política pública.

En un trabajo reciente (Barbero y Bertranou, 2014), al abordar las políticas de transporte del gobierno nacional entre 2002 y 2012, destacamos que el sector fue presa de dos tipos de captura por parte de organizaciones no estatales. Estas modalidades reflejan un aspecto común: la captura del Estado por parte de representantes de intereses que tienden a limitar la visión estratégica y de servicio que debe contener una política de transporte.

Una primera modalidad, llamada ‘dura’, ha sido la captura empresarial. Los efectos que tuvieron algunas concesiones importantes de servicios (Pérez, 2012) y la falta de aplicación de sanciones por parte de la Secretaría de Transporte ante los muy graves incumplimientos por parte de los concesionarios, lleva inexorablemente a la conclusión de que el sector privado ejercía un fuerte condicionamiento del Estado. La trama se hace más compleja y confusa, si como afirman numerosas investigaciones periodísticas y judiciales, el accionar del entonces Secretario de Transporte incluía la función de recaudación de fondos para sostener las necesidades de reproducción político-partidaria del gobierno nacional. Los mutuos condicionamientos se traducen en una ocupación privada del Estado, con un perjuicio claro para el interés público y los ciudadanos. La otra modalidad, llamada ‘blanda’, es la de captura o penetración sindical. Ese modelo de funcionamiento estuvo asociado a la designación a partir de 2003, de representantes sindicales como titulares en cada una de las Subsecretarías modales, resultado de las negociaciones que el gobierno entrante realizó para obtener mayores niveles de gobernabilidad política. Los responsables percibían a sus áreas de gobierno como un espacio ganado en una transacción, lo que les daba independencia en su ges-

---

6 Ver Anexo con cuadro desagregado de componentes, dimensiones e indicadores.

ción. Además de las propias limitaciones normativas, este tipo de ocupación estatal acentuó la falta de coordinación entre las Subsecretarías y entre la Secretaría de Transporte y los organismos descentralizados; en ese contexto de funcionamiento institucional no pudo aspirarse a formular y ejecutar una política sectorial consistente. Otra expresión de esta captura sindical (consentida) tiene que ver con la integración original de las Sociedades del Estado creadas con la Ley de Reordenamiento Ferroviario de 2008: la Administradora de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) fue asignada a La Fraternidad y la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOF) a la Unión Ferroviaria, y ambas Sociedades son socias en la actualidad, de la nueva empresa ferroviaria Belgrano Cargas y Logística SA. Otro caso interesante es el de la integración del SOMU y otros sindicatos marítimos y fluviales a la gestión (y propiedad) de la naviera nacional de capital nacional Maruba.

El efecto de esta ocupación privada del Estado se ha visto en la degradación (o en la continuación de la degradación) del sistema de transporte a lo largo de los años, que intenta ser revertido a partir de 2013 esencialmente con una inyección de nuevas inversiones. Más allá del deterioro paulatino de los instrumentos de información, planificación y fiscalización del Estado, y del deterioro paulatino de la inversión a lo largo de los años (desde la década de los años 70), la capacidad del Estado ha estado comprometida por su falta de autonomía respecto de los actores privados del sector.

Otro de los ejemplos es el de las organizaciones públicas de seguridad, tal se desprende de los numerosos trabajos que recientemente dan cuenta de su funcionamiento. Textos como el de Dewey (2012), Auyero y Berti (2013) y Saín (2014) entre muchos otros, que estudian el tipo de estatalidad vigente en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, advierten sobre cuestiones como la captura de las fuerzas policiales por parte del crimen organizado, la existencia de una estatalidad híbrida que se sirve simultáneamente de medios legales

e ilegales para proveer algunos bienes y servicios (Dewey), una aplicación de la ley en espacios urbanos marginales que es simultáneamente *intermitente, selectiva y contradictoria* (Auyero y Berti, énfasis en el original) y una colusión entre poder de policía y criminalidad (Auyero y Berti).

#### *b) La articulación público/privada*

El tratamiento de este punto tiene que ser realizado de manera muy cuidadosa, sobre todo a la luz de las prevenciones planteadas en el punto anterior de autonomía. En efecto, hay un espacio importante de colaboración público/privada en el campo de las políticas públicas, y esta coordinación no sólo puede implicar beneficios en el sentido de la amplitud y calidad de los bienes y servicios públicos a disposición de la comunidad, sino que previo a esto, puede representar una dotación de capacidad para el Estado en la consecución de sus distintas finalidades. La argumentación anterior está escrita en clave de posibilidad, no de inexorable desenlace. La cooperación público/privada como dotación de capacidad y como resultado de política pública tiene que ser analizada empíricamente, y no supuesta con antelación.

Adicionalmente, es necesario distinguir esta cooperación de posibles capturas u ocupaciones del Estado por parte de los sujetos no estatales. Esta cuestión es clave para comprender cabalmente la capacidad del Estado y debe analizarse con el mayor rigor posible en el campo empírico. El que haya cooperación entre organizaciones públicas y privadas no equivale a afirmar que puede estar comprometida la autonomía estatal, pero tampoco puede ignorarse que esta cuestión debe ser analizada. En muchos casos, la transcendencia de esta distinción depende del rol que tengan los sujetos no estatales en las políticas públicas, sea en la formulación o en la ejecución de las mismas. Mientras más operativa sea la intervención de estos actores, menores serán los riesgos de contaminación del Estado.

Hay dos tipos de ejemplos que me gustaría mostrar. Uno está asociado a experiencias en

donde el Estado comparte la toma de decisiones con actores de la sociedad civil. En un trabajo anterior (2011), tuve la oportunidad de escribir acerca de algunas experiencias de gestión público/privada en la Provincia de Mendoza en el sector productivo, donde numerosas entidades no estatales (Cámaras empresariales, fundamentalmente) colaboraban con el Estado provincial en el marco de ciertas agencias públicas, en el diseño e implementación de políticas e instrumentos de apoyo al sector productivo. El análisis de estas experiencias muestra a un Estado provincial activo, en estrecha relación con entidades privadas, compartiendo espacios de toma de decisiones y proveyendo servicios a la producción de una mejor factura que los provistos antes de estos arreglos. En la medida en que el protagonismo estatal sigue siendo significativo aunque no único, la cooperación privada no sólo tiende a fortalecer la capacidad del Estado para prestar servicios públicos, sino que de manera más general, incrementa la capacidad de toda la sociedad para prestar servicios. La experiencia reciente la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) muestra también que existen oportunidades de actuación conjunta público/privada que no sólo fortalecen la capacidad del Estado, sino que incrementan la capacidad de toda la comunidad para proveer bienes y servicios. Estas modalidades de gobernanza público/privada de sectores públicos, son poco frecuentes y no necesariamente aplicables a todas las esferas de política pública, pero tienen en algunos casos potencialidades importantes, más aún cuando se establecen complementariamente mecanismos *ad hoc* de rendición de cuentas (Pierre y Peters, 2007). Aun así, deben estudiarse las posibles colusiones de intereses ya que la capacidad del Estado de proveer servicios con un sentido público más generalizable puede estar comprometida por la posible pérdida de autonomía. La discusión de estas experiencias de gestión público/privada debe hacerse también considerando la advertencia de Kohli (2009) de que el juego del poder no siempre es de suma cero, y que lo que el Estado

en principio ‘cede’ en la arena de la cooperación público/privada, puede contraponerse al posible aumento de capacidad (poder) resultante de una mayor cooperación social.

El otro tipo de ejemplos tiene que ver con experiencias en donde actores no estatales colaboran con el Estado en actividades de fiscalización, incrementando las dotaciones estatales de capacidad. Amengual (2011) describe el proceso de fortalecimiento de capacidades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la fiscalización de talleres textiles clandestinos a partir de una colaboración del Estado con organizaciones no gubernamentales como La Alameda, con mayor penetración territorial y mayor capacidad para detectar estos talleres. Esta capacidad es comparada con la que desplegaba el Estado local a partir sólo de sus propios agentes y de colaboraciones con las fuerzas de seguridad federales. Otro caso interesante es el del control de precios. Quiroga (2014) ha analizado la participación de organizaciones no gubernamentales en la política reciente de *Precios Cuidados* en la Argentina, donde la capacidad estatal de fiscalización de los acuerdos se ha visto incrementada por este aporte. El trabajo no obstante, marca los riesgos de una colaboración que debe darse en el marco de una actuación imparcial tanto del Estado como de las organizaciones privadas.

### c) *La calidad del aparato burocrático*

Además de los puntos anteriores, es imprescindible avanzar sobre lo que ha sido la agenda primigenia de la capacidad estatal: la calidad del aparato burocrático en términos del personal, los sistemas de información y de gestión y los medios a su disposición. En el trabajo mencionado anteriormente (Barbero y Bertranou, 2014), se analiza el deterioro de las capacidades organizacionales y burocráticas de las reparticiones oficiales vinculadas al transporte, y en especial, de la Secretaría de Transporte de la Nación, a lo largo de más de 25 años. Decimos en ese trabajo que en esta Secretaría “sus cuadros profesionales han sido raleados o están marginados en el proceso



de toma de decisiones, no se han desarrollado sistemas de información, los estudios técnicos y el diseño de alternativas de gestión son muy escasos y la práctica de la planificación estratégica y sectorial es inexistente” (p. 219). De manera más específica, el trabajo señala que “las Subsecretarías por modo de transporte, así como la propia Secretaría, fueron vaciándose de profesionales y técnicos y sus funciones de planificación y regulación se debilitaron. A principios de los años 80, la Secretaría contaba con más de 100 técnicos (muchos formados en el marco de un Plan Nacional de Transporte). Esta dotación fue cayendo en los años 90 con las privatizaciones, concesiones y retiros voluntarios. Pero el proceso continuó luego de 2003. Un caso emblemático es el de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, que contaba con 8 profesionales ese año, y que actualmente carece de apoyo técnico... La escasez de profesionales idóneos ha incidido también en la ausencia total de planificación en el sector” (p. 220).

La ausencia de personas calificadas, con perspectivas de carrera, en administraciones eficientes, y la ausencia de sistemas de información, pertinentes y actualizados sobre las materias a las que dirige la organización pública, son factores que afectan negativamente el funcionamiento del Estado, en la medida en que lo hacen ineficaz y vulnerable a la captura. Además, le niegan a la comunidad la existencia de un factor de inteligencia (y poder) con la facultad de intervenir en los procesos de toma de decisiones, enriqueciendo este proceso en el marco de problemas que son cada día más complejos e interdependientes, y que necesitan del concurso cada vez mayor de distintos actores con distintas perspectivas. Este factor no es sólo organizacional, sino netamente político, fortaleciendo otros (nuevos) actores en el proceso de toma de decisiones.

En un reciente trabajo para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre políticas de desarrollo productivo (Crespi, Fernández Arias y Stein, 2014), se afirma que la parte más difícil de desarrollar estas políticas es la de construir capacidades públicas. Estas políticas se caracterizan

por: abordar problemas muy complejos, sin una definición previa clara, cambiantes, sin la posibilidad de identificar de manera clara y previa a los destinatarios, y ajustados a cada realidad regional; requerir habilidades y conocimientos técnicos muy avanzados; experimentar un largo hiato entre el inicio de las intervenciones y la evaluación de sus resultados; ser vulnerables a la captura y la búsqueda de rentas; requerir la colaboración del sector privado; y requerir una amplia colaboración entre agencias públicas. Las capacidades públicas a las que se refiere el texto se desagregan en dos partes: un diseño organizacional que facilite la cooperación y la innovación y el desarrollo de capacidades técnicas, operativas y políticas (capacidades TOP al decir del trabajo) en los planteles que llevan a cabo estas políticas. Se trata de conocimientos técnicos avanzados, habilidades para la interacción y para el estímulo a la cooperación en todos sus niveles y capacidades para proveerse de apoyo político y para protegerse de la captura por parte del sector privado.

#### d) *La coordinación interorganizacional*

El restante punto de entrada imprescindible en esta materia es lo relacionado con la coordinación interorganizacional en distintos niveles. Cada vez más, se observa una brecha entre el carácter *complejo, multidimensional e interrelacionado* de los problemas que afectan las condiciones de vida de la población y sus causas (*wicked problems*), además del carácter integrado de estos problemas desde la perspectiva de los afectados por los mismos, y las respuestas *fragmentadas, sectoriales y parciales* de las intervenciones de política pública. Los Estados pierden capacidad (y eficacia) por intervenciones descoordinadas, además de la falta de coherencia y del ejercicio de la función de gobierno (Repetto, 2014).

Algunos trabajos recientes aportan elementos de juicio en el sentido de una mayor coordinación. En esta Revista, Fernández y García Puente (2013) aportan el concepto de *capacidad nodal* del Estado, el cual alude a “las calidades para generar e implementar un complejo

integral de acciones sustentadas en una estrategia institucional y espacialmente coherente, articulada y sostenible. Dicha estrategia se funda en una estructura estatal con autonomía, calidad organizacional y cohesividad interna desde la que se elabora en forma endógena instrumentos conceptuales y de financiamiento que operan combinadamente tanto en el disciplinamiento como en el desarrollo de interacciones sinérgicas en un espacio nacional, a partir de una implicación activa de las instancias estatales regionales” (pp. 25-26). Lo interesante en este concepto es que está integrado por dos capacidades: la llamada institucional (más cercana a la burocrático-organizacional) y la llamada *espacial*, que alude a la integración territorial de las distintas instancias jurisdiccionales, muy gravitante en el caso de los países federales.

En un trabajo reciente sobre la nueva Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV (Bertranou, 2013), afirmo que mejoras esperables en la capacidad de esta agencia para reducir la inseguridad vial (y en realidad, en la capacidad de todo el aparato del Estado para lograr este resultado) dependen de una mejora de la acción conjunta de las agencias nacionales y subnacionales involucradas. Si bien la ANSV nació con cierta impronta institucional de coordinación, rápidamente se ubicó como una agencia más en el concierto de instituciones intervinientes, ofreciendo sus propios servicios sin necesariamente hacerlo de manera que se integren en un plan mayor de intervenciones coordinadas. En la medida en que las causas de la inseguridad vial son muy diversas (conducta humana, seguridad técnica de los vehículos, condiciones de la infraestructura pública) y las agencias que abordan directa o indirectamente la problemática (de manera muy parcial de todas maneras) son numerosas, no existe la menor posibilidad de una mejora sustancial de esta epidemia sin la acción conjunta e integrada de las mismas. Este proceso de integración programática y coordinación operativa es la medida más acertada de capaci-

dad estatal, no ya de una agencia en especial, sino del entramado de agencias involucradas.

### **3. Algunos debates complementarios**

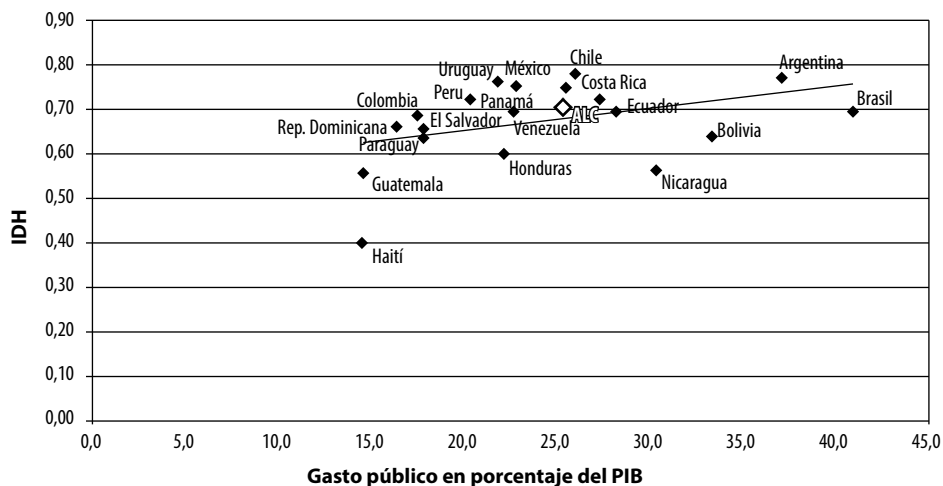
A partir de las experiencias de gestión pública de los últimos años, creo oportuno debatir sobre una serie de temas que hacen a la capacidad estatal y a los resultados de ésta. No son cuestiones sencillas, ni que se saldan con algunas pocas argumentaciones, sino todo lo contrario, han permanecido y permanecerán en el ámbito de debate público mientras tengamos la honestidad intelectual de seguir reflexionando sobre las formas de producir políticas públicas y de generar las condiciones estatales más propicias para ello. Propongo entonces algunas líneas de debate.

#### *a) El papel del presupuesto y los recursos financieros*

La disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal. Esta disponibilidad tiene que ver con el tipo de instrumento que esta organización lleva adelante para el cumplimiento de sus fines, aspecto éste que analizaremos en el punto siguiente. Antes de avanzar con este punto cabe recordar que los recursos financieros, más allá de su importancia, representan uno de los factores o fuentes de capacidad que tienen las organizaciones públicas, por lo que siempre deben ser evaluados a la luz de los demás factores operantes.

La cuestión de estos recursos (o planteado de otra manera, del presupuesto público) podemos abordarla desde una perspectiva macro y micro. En términos más globales, podemos remitirnos a un análisis del presupuesto disponible para un Estado determinado y su vinculación con otras dimensiones de resultado de la eventual aplicación de este presupuesto. El siguiente Gráfico advierte que existe una relación positiva en los países de la Región entre el tamaño del gasto público en relación con el PBI y el valor del Índice de Desarrollo Humano.

**Gasto público total (2010) e índice de desarrollo humano (2010)a/**



Fuente: elaborado en base a datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2010, PNUD y datos oficiales, CEPAL

La asociación mencionada a nivel estadístico debe ser complementada luego con un análisis de cada uno de los casos. Más allá de esto, de la aseveración siguiente podemos extraer algunas conclusiones útiles en el análisis de la capacidad estatal y sus resultados. En primer lugar, es posible pensar que los niveles de gasto público (en relación con el PBI) reflejan la capacidad estatal (y el desarrollo estatal), en la medida en que dan cuenta de dispositivos burocráticos preparados para la provisión de bienes y servicios. Esta aseveración puede ser discutida en términos de los roles estatales y las necesidades de financiamiento. Volveré sobre esto luego. En segundo lugar, estos niveles muestran en cierto punto y más allá de las preferencias por determinadas opciones de política pública, la capacidad de extracción de recursos del sector privado para poder financiar políticas públicas. Países de América Central y el Caribe muestran bajos niveles de capacidad extractiva, lo cual mirando también el desempeño mediocre de sus políticas, refleja una cierta debilidad política frente a los sectores privados más poderosos. En tercer lugar,

es posible pensar que determinados niveles de calidad de la vida de la población requieren inexorablemente de determinados niveles de gasto público, no inferior al 22 o 25%, en la medida en que ciertos servicios públicos masivos no pueden ser organizados eficaz y equitativamente sin una fuerte presencia del Estado, con los recursos que extrae del sector privado y con su organización. En cuarto lugar, como lo muestran algunos casos, los niveles de gasto público pueden reflejar opciones políticas de la comunidad por determinados roles estatales, cuyo reflejo luego en la calidad de vida de la población ofrece resultados asimilables (ver el caso de la Argentina en relación con Chile). En suma, analizando la cuestión de los recursos en un nivel macro, un buen financiamiento estatal es muy importante, aunque no explica de manera completa ni la capacidad estatal de todos los países, ni los resultados que se obtienen de los distintos arreglos institucionales de provisión de políticas públicas.

En un nivel más micro, de las propias políticas o de las agencias particulares, no cabe duda

de que el financiamiento estatal es clave en las dotaciones de capacidad. Diversos programas públicos en el área social en la Argentina (y en toda la Región) muestran que la capacidad del Estado y los resultados de ésta se ven reflejados en más y mejores servicios para la población más vulnerable (ver los casos de la Asignación Universal por Hijo –AUH–, el PROGRESAR, el Nacer/Sumar, entre otros). Otro de los ejemplos, es de las políticas de ciencia y tecnología que se han beneficiado de incrementos significativos de recursos para financiar proyectos y becarios, lo cual ha ampliado la capacidad estatal y sus resultados. No obstante ello, puede percibirse en el ambiente de las políticas, una equivocada asociación necesaria entre financiamiento y capacidad. Por lo pronto, no todo aumento de capacidad se funda en un mayor financiamiento, ya que los instrumentos de política pública pueden ser diferentes y además, el rol de otros factores (coordinación, autonomía burocrática, tecnologías, cultura organizacional) puede ser tan o más importante. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), ente de fiscalización y control de servicios de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y de cargas, no requiere principalmente financiamiento, sino autonomía burocrática, prestigio y apoyo institucional y algunas tecnologías no tan onerosas, que ampliarían fuertemente su capacidad. Es un problema no menor creer que sólo se hace política pública con dinero.

*b) Estrategias e instrumentos de política pública*

La relación entre la capacidad estatal y las distintas estrategias e instrumentos de política pública es analíticamente diversa y compleja. Por un lado, el manejo de instrumentos de política pública puede ser una dotación de capacidad para una organización. Por otro lado, y previo análisis riguroso, el despliegue de ciertos instrumentos y no de otros puede reflejar un problema de capacidad, por el poder relativo de actores no estatales, como lo mencioné anteriormente en sentido del trabajo de Bachrach y Baratz.

Pero los contenidos de este punto tienen que ver principalmente con la capacidad de implementar determinadas estrategias u opciones instrumentales de política pública y con la ruptura del carácter necesario entre capacidad estatal y estatización, lo cual se vincula en cierto modo con el punto anterior del presupuesto.

La adopción de ciertas estrategias o modalidades de gestión pública puede responder a muchas razones, entre ellas, ideológicas, culturales, organizacionales, políticas e incluso tecnológicas. Estas modalidades tienen sus propios requisitos de capacidad para ser adoptadas con éxito y que produzcan los resultados esperados. En la medida en que son desplegadas, estas modalidades o instrumentos son resultado de la capacidad estatal para implementarlas y, a su vez, se constituyen en fuente de capacidad para el cumplimiento de los objetivos de una organización. Imaginemos un campo de política como el del transporte, en donde podemos habilitar la opción de la prestación estatal de los servicios o la opción de la regulación y fiscalización del servicio por parte de terceros. En ambos casos, es necesario construir capacidades estatales para poder implementar adecuadamente estas opciones y lograr los resultados esperados en términos de movilidad de los ciudadanos. A su vez, estas opciones son medidas de la capacidad estatal para prestar estos servicios de acuerdo a estándares convenidos.

Dependiendo del área de política pública que se trate, puede haber más de una opción de modalidad de prestación de los servicios. Y si bien estas opciones no son idénticas y tiene impactos diferenciados, pueden ser asimilables como opciones para la prestación de un servicio. No todas las modalidades le caben a cada área de política por las razones que mencionamos, entre ellas, cuestiones tecnológicas, de mercado, o de disponibilidad de actores. En todos los casos, es necesario construir capacidades estatales para desplegar estas modalidades.

Estatizar un servicio (prestarlo con medios propios) es una opción muy significativa que

no está condenada inexorablemente al éxito (o al fracaso) en términos de resultados. Depende de un contexto de aplicación favorable y del desarrollo de capacidades que permitan que el despliegue de esta opción sea óptima. Hay muchas experiencias recientes en este sentido que deberían ofrecer evidencia sobre lo que es necesario analizar más allá de las preferencias ideológicas por una mayor o menor presencia del Estado. La producción del Documento Nacional de Identidad *'in house'* inaugurada en 2009 en la Argentina, ha sido un avance muy grande en el objetivo de identificación rápida y segura. La creación de la ya mencionada Sociedad Operadora Ferroviaria (SOF) con la ley de reordenamiento ferroviario de 2008 por el contrario, ha tenido resultados muy pobres, vinculados al estancamiento burocrático y la colonización sindical. Recién en 2013, la SOF encaró la operación de un servicio de envergadura como el Sarmiento Metropolitano, y hasta el momento, los resultados han sido mediocres (aunque no peores que los de los concesionarios privados, es cierto).

En todos los casos es necesario desarrollar capacidades. Otro ejemplo extraído del transporte. Desde los años 90, el dragado del Paraná inferior está en manos de una empresa privada (Hidrovía S.A.) bajo un contrato de concesión. Su servicio es de máxima relevancia dado que más de la mitad de las exportaciones argentinas requieren que esta vía esté en las mejores condiciones de navegabilidad y seguridad. No están dadas las condiciones para estatizar el servicio dado la incapacidad del Estado para asumir seriamente esta función en un corto plazo. Pero por otro lado, la capacidad de fiscalizar este servicio por parte del Estado está muy deteriorada por la ausencia de información propia confiable. Si el servicio que presta la empresa no está degradado depende principalmente de que hay agentes privados que lo controlan para que no afecte sus intereses económicos, y no porque el Estado asume un control efectivo del servicio. Nuevamente, para asegurar mejores resultados en los servicios, más allá de quien los preste, es

requisito que haya capacidades estatales pertinentes a la función que el Estado debe cumplir.

#### c) *Legalidad/Illegalidad*

Dewey (2012), en su estudio sobre la policía bonaerense, afirma que es necesario romper la relación *necesaria* entre estatalidad y 'legalidad' (entendida como legalidad del Estado de derecho). Las fuentes de la capacidad estatal pueden encontrarse tanto en un orden 'legal' como 'ilegal', existiendo una zona gris en la que los "Estados actúan ilegalmente para responder a demandas sociales, o cuando organizaciones criminales brindan servicios públicos" (p. 660). De allí la caracterización de 'estatalidad híbrida' para describir los planos de actuación estatal desde el punto de la 'legalidad' y en orden a producir los servicios que la población demanda.

Si bien el análisis de este trabajo asume la existencia del Estado de Derecho y de la necesidad de confinar los medios que tienen las organizaciones públicas a las estipulaciones que se desprenden de aquél, estudios como el de Dewey nos alertan acerca del uso concreto de medios 'ilegales' en el Estado. Esto obliga a no confundir estas cuestiones: lo que la investigación nos muestra no debe naturalizarse, ni convertirse en justificativo para determinados tipos de intervenciones públicas. Los medios legales con que cuenta el Estado son múltiples y aunque en múltiples ocasiones la realidad muestra que las fronteras entre el mundo legal e ilegal son difusas, las organizaciones públicas deben de manera permanente hacer esfuerzos para afirmar la existencia de este límite, en parte también para asegurar la imparcialidad que debe desprenderse del accionar de todo Estado.

#### d) *Neutralidad/Imparcialidad*

Este punto y el anterior contienen una importante carga valorativa, ya que cualifican el debate de la capacidad a partir de ciertos requerimientos del Estado de Derecho, o dicho de otra manera, de los requisitos de funcionamiento de los Estados democráticos modernos. En rela-

ción con esto, y luego de la mención al debate sobre legalidad, es relevante añadir a la discusión el concepto de imparcialidad.

No son pocos los conceptos que han estado presentes en el debate público, sobre todo en los últimos años, aludiendo a la idea que comentaré sobre imparcialidad. Un concepto que ha tenido repercusión también ha sido el de neutralidad (del Estado). Estos conceptos, pero en especial el de neutralidad, han sido protagonistas de discusiones en donde se ponía en tela de juicio la legitimidad del Estado para disciplinar, penalizar o favorecer a determinados sectores sociales o individuos en relación con otros. Se ha dicho desde tribunas opositoras que el Estado ha carecido de neutralidad en el tratamiento de asuntos públicos, debiendo constituirse en un agente de equilibrio entre sectores.

Si bien muchos conceptos en las ciencias sociales son polisémicos, la responsabilidad de quienes los utilizan (en especial, los académicos) está en precisar su connotación y denotación. Quizás las definiciones difieran entre distintas personas, pero lo importante en todo caso, es precisar el alcance de los conceptos para facilitar la comprensión de los fenómenos que se estudian. Mi impresión es que es necesario distinguir claramente neutralidad de imparcialidad. El Estado no es neutral, ya que todo proceso de toma de decisiones implica la adopción de ciertos instrumentos sobre otros, la identificación de prioridades, la consagración de ciertos derechos y la transferencia de potestades (pero no a todos). Estas decisiones pueden favorecer a pocos o a muchos (o incluso a todos), pero siempre implican una toma de posición valorativa sobre un problema, sus causas y sus respuestas. La exigencia al Estado democrático no es sobre su neutralidad, sino en primer lugar, sobre el procedimiento de toma de decisiones, en el sentido de que sea transparente, se haya producido de acuerdo a la normativa vigente, sea respetuoso de los derechos consagrados y dé cuenta de los derechos específicos de algunas minorías eventualmente afectadas, entre otros requisitos. Pero no estable-

ce una exigencia de que no haya ‘ganadores’ y ‘perdedores’ en cuanto a los beneficiarios.

Pero la segunda exigencia de vital importancia que le impone la democracia al funcionamiento gubernamental, es la exigencia de imparcialidad. Esto quiere decir de manera concreta que adoptado un criterio o un sentido de política pública determinado, el accionar estatal no puede discriminar a sujetos individuales o colectivos beneficiarios (o afectados) en función de ningún criterio que no sea el comportamiento legal o ilegal de estos sujetos. Un Estado imparcial es aquel que aplica rigurosamente la ley o brinda los servicios a los colectivos esperados, sin distinguir o discriminar por razones políticas o sociales. En algunos casos, se pretende legitimar la imparcialidad bajo el concepto de neutralidad (o de la necesaria ausencia de ésta), pero estas dos dimensiones no deben ser confundidas. Un Estado capaz puede no ser neutral por razones propias asociadas a la legitimidad democrática, pero no puede dejar de ser imparcial en la aplicación de las políticas, provean éstas bienes, servicios o regulaciones. En los últimos años, el uso de instrumentos partidarios como soporte de la acción pública ha vulnerado seriamente la capacidad del Estado (no han permitido concretar algunos mandatos de política y han afectado la construcción de dispositivos dentro del Estado), pero más aún, han afectado la legitimidad del Estado democrático. La generación de capacidad siempre debe darse en un contexto de creciente imparcialidad y legitimidad del Estado.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (2007). *La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias*.  
En Alonso, G. (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo.
- Amengual, M. (2011). Cambios en la capacidad del Estado para enfrentar las violaciones de las normas laborales: los talleres de confección de

- prendas de vestir de Buenos Aires. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 51, Nº 202-203, 291-310.
- Auyero, J. y Berti, M. F. (2013). *La violencia en los márgenes*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*. 56, 947-952.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1963). Decisions and nondecisions: an analytical framework. *American Political Science Review*. 57, 632-642.
- Barbero, J. y Bertranou, J. (2014). *Estado, instituciones y política en el transporte público*. En Acuña, Carlos (Comp.). *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Bertranou, J. (2001). El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos. *Revista Política y Gestión*, Vol. 2. Buenos Aires: UNSAM.
- Bertranou, J. (2004). *Notas sobre el concepto de memoria institucional*. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G. (Comp.). *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, Vol. 11, Nº 17, 6-20. UNL, Santa Fe, Argentina.
- Bertranou, J. (2013a). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Nº 4, enero-junio, 11-39. UNLa, Lanús, Argentina.
- Bertranou, J. (2013b). *Capacidad estatal: aportes al debate conceptual*. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- Bertranou, J. (2014). *Capacidad estatal y judicialización de derechos sociales. Teoría y estrategia metodológica para su investigación*. En Pautassi L. (Dir.), *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, 107 (4).
- Crespi, G., Fernández Arias, E. y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Depetris, J. (2011). Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010). *Cuadernos del Instituto AFIP*. Nº 21.
- Dewey, M. (2012). The making of hybrid state-ness: Sources of police performance in the Conurbano. *Revista de Ciencia Política*, Vol 32 (3), 659-672, Santiago de Chile.
- Enríquez, E. y Centeno, M. A. (2012). State capacity: Utilization, Durability, and the role of wealth vs. history. *RIMCIS International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1 (2), 130-162.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, vol. 35, Nº 140 (enero-marzo).
- Evans, P. y Rauch, J. (2007). *La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales 'weberianas' en el crecimiento económico*. En Evans, P., *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA.
- Fernández, R. y García Puente, J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Número 1, Año I, Octubre, 19-46, FLACSO Argentina.
- Grindle, M. (1997). *The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions*. En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the*

- Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hanson, J. y Sigman, R. (2011). *Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options*. Documento presentado al Encuentro Anual de la APSA, septiembre.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). *Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?* En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hochschild, J. (2008). *Clarence N. Stone and the Study of Urban Politics*. En Orr, M. y Johnson, V. (Comp.). *Power in the City: Clarence Stone and the Politics of Inequality*, (pp. 317-334). Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Iazzetta, O. (2012). *Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global*. En VV.AA. *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires: PNUD/Siglo XXI.
- Kocher, M. (2010). State Capacity as a Conceptual Variable. *Yale Journal of International Affairs*. Spring/Summer.
- Kohli, A. (2009). Estado y desarrollo económico. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. N° 12, ene/jun. Santa Fe: UNL.
- Martínez Nogueira, R. (2010). *La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias*. En Jefatura de Gabinete de Ministros. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: JGM.
- Martínez Nogueira, R. (2013). *La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina*. En Acuña, Carlos (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Migdal, J. (1989). *Strong Societies and Weak States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles. Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2005). *Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner*. Ponencia presentada al X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000). *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: INAP.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. Documento de trabajo.
- Pérez, V. (2012). *Acumulación privilegiada en el transporte urbano de pasajeros (1990-2003)*. En Castellani, A. (Comp.), *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina (1996-2000)* (pp. 161-190). Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Pierre, J. (2005). ¿‘Poder para’...o ‘poder sobre’?: Repensando la fuerza del Estado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 32, junio, Caracas.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2007). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Quiroga, J. P. (2014). *Control(es) de Precios y capacidades estatales: Disciplinamiento, transferencia y redes informales de control, monitoreo y sanción como condición para la ampliación de las dotaciones de recursos existentes al alcance de las agencias estatales. El Caso de Precios Cuidados en Argentina*. Trabajo final de curso de Maestría. Buenos Aires: UNSAM.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Ponencia presentada al VIII Congreso del CLAD, Panamá.
- Repetto, F. (2007). *Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...o la búsqueda del ‘resoro perdido’ de la política social latinoamericana*. En Alonso, G. (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, F. (2014). *Panorama General de la coordinación de la política social en América Latina*. Documento presentado en el Seminario Instituciones, Política y Políticas Públicas de la EPG/UNSAM, 10 de junio.
- Rey, M. (2014). *Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una*



- perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Número 2, 115-139, FLACSO Argentina.
- Saín, M. (2014). *Políticas de seguridad pública: 'surfeando' la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001*. En Acuña, C. H., (Comp.), *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación OSDE.
- Skocpol, T. (1990). *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. En Torres-Riva, E. (Comp.), *Política*. San José de Costa Rica: Educa.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (Coord.). (2006). *Informe 2006 BID, Progreso económico y social de América Latina: La política de las políticas públicas*. Washington: BID/Planeta.
- Tobelem, A. (1992a). *Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement*. LATPS Occasional Paper Series.
- Tobelem, A. (1992b). *Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual*. LATPS Occasional Paper Series.
- Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno). *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 199, 391-42.
- von Hau, M. (2012). *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. ESID Working Paper N° 2, Manchester, UK.
- Wade, R. (2008). Reubicando al Estado: Lecciones de la experiencia de desarrollo del este asiático. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. N° 10, 10-28. Santa Fe: UNL.
- Zürbriggen, C. (2005). *Las capacidades estatales en la política comercial uruguaya*. Documento de trabajo. Montevideo: Universidad ORT.

## Anexo

### Componentes de capacidad estatal

Componentes	Dimensiones	Observables/Indicadores
El vínculo actor estatal/otros actores	Autonomía/ Heteronomía	Origen y trayectoria previa de los funcionarios públicos. Constitución (origen, permanencia, independencia) de la burocracia estatal. Origen del financiamiento de la organización estatal. Orientaciones de política pública de los principales funcionarios y funcionarias. Antecedentes y trayectoria de la organización en su relación con actores no estatales.
	Sinergias	Normas que rigen la acción interorganizacional. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones. Acuerdos formales o informales de acción conjunta que estén vigentes. Trayectorias pasadas. Experiencias de trabajo conjunto.

<p>La legitimidad del actor estatal</p>		<p>Opiniones de autoridades de otras organizaciones. Reconocimiento de otras. Validación institucional de otros poderes del estado. Acuerdos ejecutables firmados con otras organizaciones. Inexistencia (o no) de resistencias públicas genéricas al accionar de la organización. Opinión de los ciudadanos.</p>
<p>Los arreglos institucionales y la estructura burocrática</p>	<p>Autorizaciones legales</p>	<p>Leyes, decretos, normas (derecho positivo) que asignan competencias sustantivas y administrativas. Normas informales que complementan el marco legal de actuación del organismo. Acervo de jurisprudencia sobre sus competencias.</p>
	<p>Personas</p>	<p>Cantidad y distribución de las personas en o tareas requeridas. Competencias y habilidades de las personas. Formación general de las personas. Valores y compromisos. Nivel de motivación. Capacidad gerencial. Cualidades del liderazgo organizacional: innovación, autoridad, adaptabilidad.</p>
	<p>Cultura organizacional</p>	<p>Coherencia valorativa y programática intraorganizacional. Misión organizacional compartida. Clima organizacional: motivación laboral promedio. Existencia y características de la memoria organizacional.</p>
	<p>Medios financieros</p>	<p>Presupuesto disponible (crédito y cuotas para el compromiso). Fuentes adicionales de financiamiento. Activos financieros.</p>
	<p>Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones</p>	<p>Características de la estructura organizacional formal. Estructuras informales. Figuras ‘adhocráticas’. Características de los procesos de toma de decisiones. Características de los procesos de producción de bienes finales e intermedios. Manuales de funciones. Características de las cadenas de valor en los procesos.</p>

↑[Los arreglos institucionales y la estructura burocrática]	Modelo productivo	La existencia de un 'saber hacer'. La existencia de un modelo productivo tecnológico que transforme insumos en productos. La adaptabilidad del modelo productivo a los cambios.
	Estructura de coordinación	Existencia y formalización de los arreglos internos de coordinación y de los acuerdos de acción conjunta interorganizacional (en el caso de sujetos colectivos). Protocolos especificando las características y los momentos del suministro de cada aporte. Existencia de un sistema de sanciones al incumplimiento. Existencia de unidades abocadas a sostener la coord. interna.
	Sistemas de información y gestión	Sistemas de planificación. Sistemas de monitoreo, control de gestión y evaluación. Sistemas de información estructural y gerencial. Sistemas de gestión basados en TICs.
	Infraestructura y equipamiento	Disponibilidad de medios de comunicación, de equipamiento requerido para la provisión de bienes y para la gestión administrativa. Disponibilidad de equipamiento tecnológico y de infraestructura para la provisión de servicios. Disponibilidad de movilidades.
Capital de acción interorganizacional		Normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones. Acuerdos formales e informales vigentes de acción conjunta. Trayectorias y experiencias pasadas de acción conjunta.

Fuente: Bertranou, 2014.

# Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (2003-2013)

*A public administration for post-neoliberal societies in Latin America  
(2003-2013)*

Por Arturo Laguado\* y Horacio Cao\*\*

Fecha de Recepción: 26 de junio de 2014.

Fecha de Aceptación: 01 de marzo de 2015.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es reconstruir las discusiones sobre la Administración Pública en la Argentina, a partir de la crisis el 2001. Parece haber acuerdo entre los académicos en la necesidad de construir una nueva conceptualización sobre el retorno del Estado, aunque las estrategias relacionadas con ese regreso, estén aún en discusión. El artículo espera aportar a este debate.

**Palabras clave:** Administración Pública, Estado, Neoliberalismo, Pensamiento nacional-popular, Argentina.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to reconstruct the discussions on Public Administration in Argentina, from the crisis in 2001. There seems to be agreement among scholars on the need to

build a new conceptualization of the return of the state, although related strategies that return, are still in discussion. The article hopes to contribute to this debate.

**Keywords:** *Public Administration, State, Neoliberalism, National and Popular Thought, Argentina.*

## El Estado post 2003: una centralidad todavía poco definida

La generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los '90 culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que la habían impulsado. La salida tuvo facetas distintivas en cada uno de los países latinoamericanos: en algunos casos se produjeron reformas menores al modelo neoliberal, en otros éste se endureció hacia

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Sociología Política. Antropólogo y Sociólogo. Correo electrónico: alaguado@yahoo.com

\*\* Doctor por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster en Asuntos Públicos, Política y Gobierno por el Instituto Ortega y Gasset (España) y Licenciado en Ciencia Política. Correo electrónico: horaciocao30@gmail.com

modalidades más autoritarias y, en la mayoría, se produjo una profunda sacudida de toda la estructura social. En todos los casos, el real alcance de esos cambios y su valoración es objeto de profunda controversia. Al menos un acuerdo une a tirios y troyanos: es la hora del retorno del Estado, aunque las estrategias relacionadas con ese regreso estén aún en discusión.

El objetivo de este trabajo es reconstruir las ideas que orientaron el retorno del Estado en América Latina y, particularmente, en la Argentina después de la crisis del 2001. Si bien los distintos gobernantes pertenecientes a lo que podríamos llamar *el arco progresista*, acuñaron poderosas ideas-fuerza que lograron darle identidad a los procesos políticos regionales –Socialismo del Siglo XXI, Revolución Ciudadana, Desarrollo con Inclusión– no existe una sólida reflexión experta que sistematice el modelo emergente. Una producción como la citada es una deuda pendiente de los académicos, aunque algunos rasgos comunes se pueden destacar: el énfasis en la recuperación simbólica y material del Estado como garante de los procesos de inclusión social y política, la renovada capacidad de regulación de los mercados, políticas industrialistas, junto con una marcada vocación latinoamericanista y manifiesta independencia de los centros de poder mundiales.

Ante el fracaso de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington, se fue construyendo una propuesta alternativa al modelo neoliberal, la que tuvo dos fuentes: la perspectiva del nuevo desarrollismo y la vertiente nacional y popular.

Un grupo de economistas, con un enfoque más normativo que descriptivo, construyó el término *nuevo desarrollismo* para referirse a la recobrada centralidad que le cabría al Estado en el siglo XXI (Bresser Pereira, 2007; Aldo Ferrer, 2010) y, en general, los economistas agrupados en el Plan Fénix). En él se combinarían una intervención estatal fuerte –aun-

que limitada– con reformas institucionales modernizadoras, en donde la figura del Estado poderoso pero austero, se combina con el manejo cuidadoso de las cuentas fiscales como herramienta clave para garantizar la soberanía económica.

La otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posterioridad a la crisis del 2001 tiene raíces en la tradición *nacional popular*. Si en el caso del nuevo desarrollismo su influencia estuvo vinculada principalmente al instrumental de intervención económica y de modernización –entendida ésta principalmente como la necesidad de cerrar la brecha científico-tecnológica–, en lo nacional popular el centro estuvo en la cuestión del poder y en el signifiante de igualdad y justicia social.

### Después de la tormenta

Cuando los defensores del neodesarrollismo comenzaron a bosquejar su modelo, tuvieron en cuenta especialmente la experiencia de reconstrucción argentina posterior al derrumbe parcial del Estado ocurrido en el año 2001 y la rápida recuperación que se dio durante el gobierno de Néstor Kirchner. En varios aspectos, haber elegido este ejemplo no fue desatinado, en particular, en lo que se refiere a las herramientas de intervención usadas por el gobierno que asumió en el año 2003.

En efecto, la (re)industrialización fue uno de los objetivos explícitos de la política de desarrollo seguida por Néstor Kirchner. Política industrialista que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal, inversión social, logrando –a diferencia del desarrollismo clásico– alcanzar el estratégico superávit gemelo (fiscal y de comercio exterior).

Este nuevo momento industrializador no está separado de la procura de alta inversión privada y del incremento de la exportación industrial. Por ejemplo, el recientemente diseñado Plan Estratégico Industrial 2020 del

Ministerio de Industria tiene como objetivo fortalecer sectores de la industria nacional dedicados a la exportación. En similar dirección se mueve el Proyecto de Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos –PROARGEX–, iniciativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y del Banco Interamericano de Desarrollo.

De hecho, si en el período 1991/2001, la industria manufacturera creció a una tasa del 1% anual y el sector servicios al 3%; durante el lapso 2002/2008 esa tasa fue del 11% y 6.9%, respectivamente (CENDA, 2010), marcando una tendencia industrializadora que aún continúa y que marca una *performance* muy superior a la que muestran Brasil y México. Aunque también es cierto, como lo señalan críticos del modelo, que la diversificación del sector ha sido escasa, la concentración del capital sigue siendo mucha y la extranjerización se mantiene alta, lo que obligó a tomar medidas para evitar la constante transferencia de utilidades al exterior.

El gran instrumento reindustrializador seguido por los gobiernos kirchneristas fue un tipo de cambio competitivo –un eufemismo para decir, subvaluado–, al menos hasta que las presiones inflacionarias presentes desde 2008, relativizaron esta situación. La injerencia en el tipo de cambio estuvo acompañada de una importante intervención estatal. El Estado retomó su papel de agente activo en la inversión, pero con una estrategia mixta respecto a la propiedad de las empresas. En algunos casos, el control fue reasumido totalmente por el sector público; en otro –y esto es una innovación respecto al desarrollismo clásico aunque algunos de sus teóricos ya lo habían propuesto– en responsabilidad compartida con el sector privado.

Es bueno remarcar que, más allá de las justificaciones que se dieron en cada caso, el Estado sólo recuperó empresas que presentaban graves deficiencias de gestión y luego de dar muchas oportunidades de mejora. Puede

decirse que se nacionalizaron las empresas casi contra la voluntad política del gobierno, cuando el deterioro amenazaba el esquema económico y político por el menoscabo de la imagen ante los pésimos servicios, por el impacto sobre la capacidad adquisitiva del salario o sobre la balanza de pagos (caso YPF).

Las reestatizaciones se complementaron con un incremento sustancial de la intervención económica siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización. Estos instrumentos económicos fueron acompañados, asimismo, por el impulso a otro sector caro al discurso industrializador: el de la ciencia y la tecnología.

## La vertiente nacional y popular

Como dijimos anteriormente, la otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posteridad a la crisis del 2001 es de raigambre Nacional-Popular<sup>1</sup>. Esta perspectiva está compuesta por un *corpus* de valores, abordajes, conocimiento, relatos no totalmente estructurados, en parte porque siempre fue un saber plebeyo, que no tuvo como una de sus prioridades alcanzar un estatus filosófico o científico reconocido por los espacios académicos del *establishment*.

El punto de vista Nacional-Popular tiene una perspectiva situada desde el punto de vista histórico y geográfico. Hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción –América latina– cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena au-

---

1 Cuando hablamos de lo “Nacional y Popular” nos referimos a los vectores emancipadores presentes en los gobiernos de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Kirchner-Fernández en la Argentina, entre otros. Un análisis al respecto, elaborado alrededor de las definiciones de populismo, puede verse en los trabajos de Ernesto Laclau (2005).

tonomía y de superar los desequilibrios de su estructura social. Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales: asimetría entre el poder regulador del sector público y los segmentos más concentrados de la economía, agudas desigualdades territoriales, funcionamiento restringido de su institucionalidad (para las formas y estándares canonizados por el *establishment*), bolsones de marginalidad social, sobredimensión del poder relativo de fracciones del capital internacionalizadas, debilidad de los encadenamientos productivos, etc. La situación periférica y la dinámica del capitalismo mundial, como así también las tensiones que se generan en su propio territorio, alimentan tendencias hacia la reproducción de estos desequilibrios.

A partir de este diagnóstico, no es difícil colegir cuál es, para el enfoque Nacional-Popular, el objetivo último de la actividad política en general y de la acción del Estado y la Administración Pública en particular: salir de la situación de subdesarrollo. Esta voluntad de cambio y transformación tienen un sentido definido por dos estrategias centrales: a) Procesos de modernización y desarrollo socioeconómico, que permitan otro tipo de dinámica interna y de relación con el mundo; y b) Acciones tendientes a superar los desequilibrios sociales, con especial énfasis en la tarea de operar sobre los bolsones de pobreza y marginalidad como así también de reducir los desniveles en la asignación del ingreso. Estos dos objetivos se consideran estrechamente relacionados: sólo una sociedad que haya superado sus desequilibrios sociales puede desarrollarse; sólo a través del desarrollo pueden superarse los desequilibrios sociales.

La centralidad que tiene el significativo *justicia social* en esta tradición, explica que las normas distributivas promulgadas con posterioridad al 2003 trasciendan con mucho la

generación de bienes sociales propuesta por el desarrollismo.

En un crescendo sostenido –que se aceleró en 2008, cuando el gobierno sufrió el rechazo de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción (retenciones móviles a los productos agropecuarios)– los programas y la legislación dirigida a operar sobre la cuestión social no dejó de desplegarse. La agenda redistributiva es amplia: Plan Nacer, Procrear, Remediar, Argentina Trabaja, Microcréditos, Manos a la Obra... en fin, un sinnúmero de acciones que teniendo al trabajo digno como ordenador general, se dirigieron a ampliar y a garantizar los derechos de la población.

Lo significativo es el registro ideológico en que se inscriben estas iniciativas. El retorno al sistema de reparto en jubilaciones que quedó plasmado en el SIPA o la Asignación Universal por Hijo, son esfuerzos universalistas que reinstalan la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social. Esta legislación recupera el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de Bienestar de postguerra y al primer peronismo en la Argentina. Esa lógica trasciende con mucho la propuesta desarrollista de considerar los bienes sociales como condiciones del desarrollo, para tornarse en un imperativo de la legitimación política. Por ejemplo, en el sistema jubilatorio de reparto se flexibiliza la relación entre el monto de los aportes y el beneficio recibido, favoreciendo a los ciudadanos que fueron menos exitosos según los parámetros de las leyes del mercado. Es tema de discusión hasta qué punto mecanismos como éste pueden tornarse en un freno para el crecimiento económico. Igual situación se discute para establecer limitaciones de este universalismo a sectores como salud y educación.

### **La situación del aparato Estatal**

Es interesante analizar lo ocurrido en la esfera de la gestión estatal, en donde se observan al-

gunos resultados trascendentes. Es que, como no podía ser de otra manera, en todos los programas que se han desarrollado con éxito hay por detrás casos notables de eficacia y de eficiencia en la gestión: los programas “Conectar Igualdad” que distribuyeron computadores personales a todos los alumnos secundarios, la transformación en la seguridad y en la gestión de la documentación personal en el RENAPER, el desarrollo de la industria satelital por parte del INVAP, la puesta en marcha de la feria tecnológica Tecnópolis, por citar sólo algunos.

Además de los casos exitosos citados, en buena parte del resto del Estado, la realización de inversiones en infraestructura largamente retrasadas, y el incremento del gasto corriente –*p.e.*, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso– han permitido que el sector público muestre un rendimiento y cobertura superior al que se observó durante los ‘90. Sin embargo, todavía no está del todo resuelto el desafío de implementar estrategias más sofisticadas, eficaces y abiertas al control e información de la población.

De esta forma, se manifiestan temas y problemas que sin tener relación con la orientación de las políticas públicas, tienen incidencia en su despliegue y en los resultados finales a los que estas llegan: falta de planificación, problemas de coordinación –en particular entre ministerios y entre Nación/Provincias/Municipios–, proliferación y solapamiento de estructuras organizacionales, etc.

Este diagnóstico marca la necesidad, en el ámbito de las políticas públicas, de desplegar cambios que vayan más allá de reacomodamientos epidérmicos: se ve cada vez más necesario lanzar una transformación en el modo y en la intensidad de la intervención estatal. Esto ha generado un intenso debate del que es parte el presente trabajo.

Vale citar uno de los principales puntos de tensión entre el desarrollismo y neodesarrollismo con los gobiernos nacional-populares de

América Latina: el perfil tecnocrático de estos, frente a gobiernos que se proponen en todo momento marcar la supremacía del momento político. En este sentido, no debe perderse de vista la conflictividad desatada en varios países entre cuadros profesionales y gobierno. El caso más emblemático es el paro de la empresa estatal venezolana PDVSA de 2002-2003 –considerada la mayor huelga general de la historia de latinoamericana y que tenía por objetivo desplazar al presidente de Venezuela– en la que tuvieron participación principalísima directivos y expertos de la empresa.

En otro registro, pero pivoteando sobre los mismos actores, por esa misma época se desata una ríspida pugna entre el gobierno del Uruguay y la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), a partir de la intención gubernamental de regular la carrera profesional de los empleados públicos. En algún sentido, también tuvo este cariz de expertos enfrentados a la conducción política la rebelión policial “profesionalista” –devenida en golpe de Estado– de los policías de Ecuador en octubre de 2010.

## **Las tensiones entre desarrollismo y momento nacional y popular**

El proceso iniciado en la Argentina en 2003 remite, en muchos casos, a los instrumentos pergeñados por el desarrollismo. Sin embargo, también creemos que los gobiernos progresistas post-consenso de Washington van más allá de estas propuestas.

Los primeros años del gobierno kirchnerista jugaron la carta de la burguesía nacional –*p. e.*, el fracasado intento de transferir el control de YPF a capitales de origen argentino– sin mucho éxito. Fracaso esperable, pues como han destacado varios analistas, la concentración empresarial se mantiene en unas pocas compañías líderes con mínimas variaciones desde comienzo de la década de los ‘90, cualquiera sea el índice que se use para medirla



(Shorr, Manzanelli y Basualdo, 2012). Concentración que se da en el marco de una de las economías más extranjerizadas del mundo, donde de las 500 firmas más importantes, 300 son filiales de empresas multinacionales (Ferrer, 2013).

En ese marco de empoderamiento del gran capital es muy poco probable que los grandes empresarios estén dispuestos a aceptar de buena gana las regulaciones estatales. Menos aun cuando existe una fuerte tradición de pensamiento liberal en el país, empeñado en el rechazo a toda intervención del Estado. Tampoco es de esperar que las clases trabajadoras, en un contexto de fuerte movilización, acepten resignar sus ingresos inmediatos para facilitar la acumulación de las grandes empresas que quieren competir en el mercado mundial. Por lo tanto, aunque el desarrollismo puede ser visto como una perspectiva general para el proceso de reindustrialización que permite incorporar todo un bagaje de conocimiento e instrumentos acopiado en los últimos cincuenta años que, entre otras cosas, mitiga su enfoque economicista, a este modelo se le hacen las siguientes, cruciales, objeciones:

- Una crítica a la visión instrumental de la política, entendida como espacio cuya función es la de reunir poder para que los técnicos puedan desplegar las políticas públicas hacia el desarrollo. En su lugar, se apuesta a la supremacía de la política como espacio de conducción de todo el proceso social.
- Una revisión del papel de la planificación centralizada como instrumento para hacer funcionar la sociedad como un mecanismo de relojería. En general, puede decirse que hay menores expectativas en la capacidad de previsión y transformación de la sociedad por parte de las políticas públicas. Esto implica también el reconocimiento de una sociedad compleja, con la que se establecen lazos variados –no solamente de ordenamiento y disciplina a partir del plan nacional–, sino también espacios de seducción y participa-

ción, ya que se reconoce en ella al motor del proceso de transformación.

- Un mayor cuidado de los equilibrios fiscales, la inflación y las cuentas externas. Se ha aprendido la lección, estos elementos fueron el talón de Aquiles en los procesos del pasado, y hoy se les presta mayor atención.

Así y todo, la recuperación crítica de algunos instrumentos desarrollistas –fuerte rol del Estado como asignador de recursos, apoyo a la industria nacional, incentivos a la inversión en I+D, entre otros–, si bien ha funcionado ante los grandes desafíos de la primera década del siglo XXI, no constituye en sí mismo un proyecto coherente de transformación del Estado.

Quedan aún varios puntos de tensión que merecen el esfuerzo coordinado de intelectuales y dirigentes políticos. Entre ellos se pueden mencionar algunos que arrastran ya cierta antigüedad y que plantean, inclusive, cierto nivel de contradicción entre ellos:

- La tensión entre lo técnico y lo político. Si bien toda política de Estado que pretenda continuarse en el tiempo debe tender hacia una burocracia profesionalizada sujeta al accionar racional; también es cierto que cuando esa mentalidad burocrática se impone a las decisiones políticas no sólo la democracia pierde intensidad, si no que los procesos de cambio se ven limitados en su capacidad de legitimación. En sociedades con fuerte tradición de desestabilización por parte de sus elites económicas, esto se traduce en disminución de la sustentabilidad política.
- También es necesario poner nuevamente en discusión los alcances del concepto de autonomía del Estado. La autonomía del Estado –como bien señalan los desarrollistas– debe consolidar las capacidades internas de la burocracia (el Estado como administrador). Sin embargo, es necesario pensar los límites de esa autonomía, evitando que se convierta en aislamiento de la sociedad civil tanto como en sometimiento a ella. En éste último caso, la autonomía debe ser pensada frente a los

actores poderosos de la sociedad civil, tanto como a lo que se conoce como pretorianismo de masas, como a visiones clientelares y prebendarias.

- La década neoliberal insistió reiteradamente en conceptos como *gobernanza*, *participación* y *planeación participativa*, con el objetivo de que el Estado recabara y movilizara las diferentes potencialidades de los actores sociales. Este discurso, aunque formalmente se presentó como democratizador, terminó siendo funcional para que los actores más poderosos de la sociedad civil impusieran sus intereses. Es un importante tema de reflexión trazar los límites entre los intereses particulares representados por los actores de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal, sin por ello aislar a los administradores públicos y *policy makers* del entorno social.
- *Last but not least*, la historia argentina y latinoamericana ha mostrado que el énfasis técnico de los proyectos desarrollistas –producto de la desconfianza de la supuesta irracionalidad de las demandas populares– originó una debilidad política que más temprano que tarde desembocó en un abrupto fin de ese proyecto. Actualmente, es claro que sólo un fuerte proceso de legitimación política podrá defender el proceso de cambio ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus intereses. Para decirlo de forma directa: se trata de domesticar al capital por la vía de la movilización social. Todo proyecto de legitimación tiene costos. Es obviamente imposible trazar *a priori* una relación óptima entre inversión/legitimación. Pero no por eso la tensión entre lógica técnica/lógica política deja de ser un problema a ser repensado en la circunstancia actual.

### **Hacia la construcción de un nuevo patrón de gestión pública**

Ahora bien, ¿cómo desempeña el sector público ese papel crucial? Para ello, se identifican

cuatro segmentos que parecen marcar los hitos centrales de esta propuesta en el tema que nos ocupa.

En primer lugar, se plantea trabajar sobre la experiencia concreta y se ha hecho la crítica de recetas que, originadas generalmente más allá de nuestras fronteras, eran aceptadas casi como fórmula mágica. En esta dimensión, la tradición nacional y popular –con su énfasis en el desarrollo endógeno y su confianza en las fuerzas propias– tiene una mayor posibilidad de esquivar la trampa de los que quedan cegados por la teoría en boga recién desembarcada de Francia, los Estados Unidos o cualquier otro polo de endiosamiento exterior.

En segundo lugar, se sostiene que los desequilibrios económico-sociales de la sociedad subdesarrollada sólo pueden superarse a partir del accionar del Estado. En esta línea, se piensa en una intervención que no sea neutra (en rigor de la verdad, nunca lo es), sino más bien constructiva-regeneradora, que cree condiciones materiales para la superación del desequilibrio en cuestión, a la vez que reformula el escenario político social que lo genera. El Estado es una herramienta vital para superar los desequilibrios que reproduce el subdesarrollo. Es más, tal vez las jornadas más distinguidas han sido aquellas en las que se han creado/potenciado/re estructurado actores sociales-populares. En síntesis, para la vertiente en cuestión, el nivel de intervención es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerzas: se interviene cuando se busca cambiar un escenario político en un ámbito relevante y tal cambio no involucra recursos que tendrían mayor productividad en otro terreno.

Las experiencias históricas de gobiernos enfrentados con el *establishment* muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado en términos de su capacidad para incidir sobre la marcha de los asuntos de la sociedad. Por esto, y en tercer lugar, la concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo –donde hay una

tendencia hacia gabinetes más compactos— y trata de llegar a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actúan más cercanas a las direcciones políticas, la articulación con el poder legislativo busca una coordinación más estrecha, las descentralizaciones —del Banco Central, de empresas públicas o de organismos del Estado— son vistas como espacios donde se puede obstaculizar la capacidad operativa o de planificación. Esta situación es consistente con el lugar que se asigna al Estado: un instrumento potente al servicio de la construcción de una nueva sociedad. En este sentido, las instancias que lo limitan son vistas (y así muchas veces ocurre) como espacios donde podían agruparse los actores opositores al proyecto popular.

Un elemento especial de estos procesos de aglutinación de poder estatal se encuentra en el caso de la organización federal del Estado y la consecuente articulación de los tres ámbitos que prevé la organización institucional argentina: Nación, Provincias y Municipios. En este punto, es necesario subrayar que en la idea de reconstituir redes en donde los sectores populares se expresen políticamente, ha ganado importancia la dimensión territorial de la construcción política. En esta dimensión se unen la multiplicidad de elementos en que ha quedado fragmentada la sociedad a partir del ajuste estructural, impulsando una imprevista descentralizadora sobre el accionar del Estado.

En la Argentina existe otro elemento que ha hecho revalorar la cuestión federal: la construcción de un patrón territorial de multipolaridad regional. En nuestro país, desde el siglo XIX, la pampa húmeda en general y Buenos Aires en particular, fueron los ejes del desarrollo productivo. Romper con esta centralidad territorial precisa de grados de autonomía regional en la estructura político administrativa.

En cuarto y último lugar, el Estado y la Administración Pública resumen y expresan la discontinuidad y la fragmentación social del subdesarrollo. Frente a ella, un gobierno que

se plantee transformar este escenario buscará extremar la autonomía relativa de las instituciones estatales a los fines de que éstas puedan operar sobre las causas estructurales del atraso. Para ello, construirá alianzas con actores sociales, las que deben dar el piso de gobernabilidad y gobernanza que permitirá el despliegue de políticas públicas en tal sentido. En este punto, ¿quiénes son los actores sociales que sostendrán la construcción estatal? En primer lugar, las organizaciones populares en general, aquellas que marcan la dinámica más importante de todo el proceso político. Dentro de los actores populares, párrafo aparte merece el caso de las organizaciones de empleados públicos. En el tema que nos ocupa, ellos son un elemento central de la implantación del nuevo modelo de gestión pública, ya que sus intereses están en consonancia con los del gobierno, al menos en lo que hace al mayor poder para el Estado. El otro actor que sostendrá la construcción estatal estará formado por aquellos sectores productivos que, actuación del Estado mediante, serán el germen de una nueva lógica en el funcionamiento de la economía. En resumen: los actores populares son los interlocutores privilegiados del sector público y una alianza de tipo desarrollista da el soporte clave al despliegue de las políticas públicas.

## Conclusión

Existe un largo camino entre el consenso sobre los elementos que hemos venido describiendo y la organización de un *corpus* de conocimiento sobre la cuestión estatal. En efecto, queda en pie la necesidad de una herramienta teórica que ayude a delinear una guía para trabajar cada tema específico y concreto en su problemática, en el marco de este regreso del Estado al primer plano. Sin embargo, hay diferencias en la visión de los distintos actores políticos acerca de qué implica en nuestro país este retorno. Así, mientras algunos postulan cam-

bios de fondo frente a las políticas de ajuste estructural, otros propugnan cambios menores tendientes a adecuar el Estado a los nuevos formatos que se postulan desde las usinas del *establishment*. Quienes sostienen esta última estrategia encuentran dificultades para superar el anclaje que tienen estas herramientas y teorías con la catástrofe socioeconómica de fines de los '90. Adicionalmente, se observa en ellos una suerte de perplejidad e irresolución —a la que no es ajena la crisis que se inicia en el 2008 en el mundo desarrollado— ya que las recomendaciones ortodoxas para los países periféricos en crisis —Grecia, Portugal, Irlanda, Bulgaria, Italia, España— generan resultados muy parecidos a los que sufrió la Argentina.

Por otro lado, quienes plantearon cambios de fondo, se propusieron reformular el sector público en clave latinoamericana y popular. De esta forma, transformaron una estructura estatal dirigida a apoyar la valorización financiera, a seducir al capital para que se instale en el país y a desplegar políticas asistencialistas para amortiguar el costo social del ajuste estructural; por otra que modificó la ecuación fiscal con las retenciones a las exportaciones, tendió a empoderar a los sectores populares y se dedicó a apoyar la producción industrial nacional y la integración sudamericana.

Estos cambios en la orientación estatal son inescindibles de una verdadera ola regional que generó cambios en lo que había sido la direccionalidad de las políticas públicas en las últimas tres décadas. Sin embargo, estas modificaciones no han logrado sintetizarse en un cosmos conceptual que dé una respuesta al momento político que se vive. En efecto, la ola latinoamericana, a pesar de sus éxitos, ha tenido dificultades para desplegar un conjunto ordenado y medianamente sistemático de ideas que referan al papel que debe ocupar el Estado, la morfología de la Administración Pública y la forma de gestionar al sector público. En tal sentido, los intelectuales han ido por detrás de la política, que ha trabajado de

forma pragmática superando los diferentes escollos que enfrenta cotidianamente.

Transcurrido más de una década de experiencias progresistas en la región, es urgente un debate informado y riguroso, que sume los aportes de los académicos y de los especialistas para comenzar a saldar esta deuda pendiente.

## Referencias bibliográficas

- Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo. En *Nueva Sociedad* N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela.
- Cao, H. (2011). Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular. *Realidad Económica* No 260, IADE-Buenos Aires.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA). (2010). La macroeconomía después de la convertibilidad. En *CENDA: La anatomía de un nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*. Buenos Aires: Ediciones Cara o Ceca.
- Ferrer, A. (2013). Aliviar la restricción externa. *Diario Página 12*. Buenos Aires.
- Laclau, E. (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laguado Duca, A. (2013). Desarrollismo y neodesarrollismo. *Revista Aportes* N° 30. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Laguado Duca, A. (2013a). El retorno del desarrollismo. *Revista Más Poder Local; Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno*. Fundación Ortega-Marañón - Mayo, N° 16 - Madrid, España. Disponible en: [www.maspoderlocal.es](http://www.maspoderlocal.es)
- Schorr, M., Manzanelli, P., y Basualdo, E. (2012). Régimen Económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad. *Revista Realidad Económica* N° 264. Buenos Aires: IADE.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? En *OSAL*, Año XI, N° 27, Buenos Aires: CLACSO.

# Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: *Un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva (2013)*

*State capacities in sub-national jurisdictions in Argentina:  
a quantitative analysis of the extraction capacity  
(2013)*

**Por Soledad Inés Herrera\* y Rocío Juliana Herrera\*\***

**Fecha de Recepción:** 28 de enero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 09 de marzo de 2015.

## RESUMEN

El presente artículo de investigación basado en un análisis cuantitativo y comparativo, pretende estimar y caracterizar una de las dimensiones de la capacidad estatal de las jurisdicciones subnacionales de la República Argentina: la capacidad extractiva. En relación a esta última, indaga empíricamente sobre el grado de autonomía fiscal de los gobiernos locales y su relación con el gasto público. Inicialmente, aborda aspectos teóricos referidos al concepto de capacidad estatal y de una de sus dimensiones, la capacidad extractiva. En una segunda instancia, trata cuestiones metodológicas en relación a la medición de dicha capacidad y presenta el análisis empírico, basado en datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para el año 2013. Por último, en las consideraciones finales, se concluye que es baja la capacidad extractiva subnacional y la autonomía de la mayoría de las

jurisdicciones de Argentina para llevar adelante políticas públicas con recursos fiscales propios y que existe una marcada asimetría entre jurisdicciones. En ese contexto, aspectos del federalismo fiscal y del sistema de coordinación financiera entre jurisdicciones son utilizados para explicar, en parte, dichos resultados.

**Palabras clave:** Capacidad estatal, Medición, Provincias Argentinas.

## ABSTRACT

The present research article, based on a quantitative and comparative analysis, aims to estimate and characterize one dimension of the state capacity of the subnational jurisdictions in Argentina: the extractive capacity. In regard to the latter, the degree of fiscal autonomy of local governments and their relation to public spending are empirically inquired. Firstly, theoretical aspects related to the concept sta-

\* Economista. DEA (Master) en Análisis de Políticas Económicas, Universidad de Bourgogne, Dijon, Francia. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue y de la Universidad Nacional de Río Negro. soledad.herrera@curza.uncoma.edu.ar

\*\* Licenciada en Ciencia Política. Master of Science (M.Sc.) en Ciencia Regional y Planificación Espacial, Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Karlsruhe, Alemania. Doctoranda, personal académico y de investigación del KIT. Correo electrónico: rocio.herrera@kit.edu

te capacity and to one of its dimensions, the extractive capacity are addressed. Secondly, methodological issues in relation to the measurement of such capacity are discussed and an empirical analysis based on data from the Bureau of Fiscal Coordination with the Provinces for the year 2013 is presented. In the final considerations, it is concluded that the subnational extraction capacity and the autonomy of most jurisdictions in Argentina to develop public policies with their own fiscal resources is low and that there is a marked asymmetry between jurisdictions. In this context, aspects of fiscal federalism and of the system of financial coordination among jurisdictions are used to partly explain the results.

**Keywords:** *State capacity, Measurement, Argentine Provinces.*

## Introducción

El presente artículo de investigación pretende indagar sobre la capacidad extractiva, una de las dimensiones de la capacidad estatal, de las jurisdicciones subnacionales de la República Argentina. El estudio se enmarca en la concepción de autores como Skocpol (1989) sobre la relevancia de los ingresos para el análisis de las capacidades estatales. “Los factores que determinan los recursos económicos de un Estado pueden ser un tanto más manipulables a lo largo del tiempo, aunque no siempre. La cuantía y las formas de ingresos y créditos disponibles para el Estado se derivan de equilibrios políticos condicionados estructuralmente, aunque cambiantes a lo largo de la historia, y de negociaciones entre los Estados y entre un Estado y las clases sociales. Entre las categorías fundamentales de hechos que se ofrecen en cualquier estudio de las capacidades del Estado figuran las fuentes y la cuantía de los ingresos del Estado y el grado de flexibilidad posible en su recaudación y empleo” (Skocpol, 1989: 23).

Inicialmente, este trabajo se enfoca en aspectos teóricos de una de las dimensiones

de la capacidad estatal: la capacidad extractiva. Luego, trata cuestiones metodológicas en relación a la medición de dicha capacidad y expone el análisis empírico basado en datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para el año 2013. Por último, y para explicar en parte los resultados, se consideran aspectos del federalismo fiscal y del sistema de coordinación financiera entre jurisdicciones existente en Argentina.

## 1) Aspectos teóricos

No existe una única definición de “capacidad estatal” y diversos son los enfoques a la hora de abordar el término<sup>1</sup>. Sin embargo, autores como Skocpol (1989), Hanson (2012), Cárdenas (2010) y Balan (2012) reconocen la multidimensionalidad que implica este concepto.

Hanson y Sigman (2013) proponen tres dimensiones de las capacidades estatales que se interrelacionan y que son mínimamente necesarias para que los Estados contemporá-

---

1 Excede los objetivos de este artículo tratar este tema en profundidad. Bernazza y Longo (2014) brindan un panorama acerca de la discusión actual sobre capacidades estatales, englobando las distintas definiciones de capacidad estatal en dos grupos: “gerencialistas”, es decir, definiciones que hacen hincapié en el tema de la eficiencia, el mejoramiento del funcionamiento del aparato/burocracia estatal y “no gerencialistas”, que son aquellas conceptualizaciones que, sin desconocer el planteo gerencialista incorporan aspectos más políticos, como la interacción del Estado con el afuera, con los diversos actores de la sociedad y la resolución de conflictos. Finalmente, y a modo de *input* para futuros desarrollos, los autores presentan algunas reflexiones de académicos latinoamericanos en torno al concepto de capacidad estatal.

neos puedan llevar a cabo sus funciones: la capacidad coercitiva, la administrativa y la capacidad extractiva. Mientras que la capacidad coercitiva implica la habilidad del Estado para preservar sus fronteras, proteger acuerdos internacionales, mantener el orden interno e implementar políticas públicas, la capacidad administrativa es la habilidad para desarrollar políticas, producir y proveer bienes y servicios públicos como así también para regular la actividad comercial.<sup>2</sup> Por su parte, la capacidad extractiva se refiere a la capacidad del Estado para obtener recursos económicos- financieros.

Oscar Oszlak (1978) destaca la importancia de esta última dimensión cuando resalta las propiedades que supone la estatidad de una entidad en formación: “capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades” (Oszlak, 1978: 15). Por su parte, Tilly (1990), en relación a la formación de las ciudades y de los Estados en la historia mundial, hace hincapié en la importancia de la capacidad extractiva de recursos para financiar las guerras y el desarrollo del Estado- Nación.<sup>3</sup>

Skocpol (1989) también reconoce la relevancia de esta capacidad al afirmar que “los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediatamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales” (Skocpol, 1989:

24). Asimismo, la autora afirma: “Las cuestiones fundamentales de la integridad territorial de un Estado, sus recursos económicos y el personal de que dispongan pueden constituir el punto de partida de cualquier investigación sobre las capacidades de ese Estado para alcanzar unos objetivos” (Skocpol, 1989: 25).

Un concepto relacionado con las capacidades estatales es el de autonomía. Al respecto, Skocpol sostiene que “... la explicación de las capacidades del Estado está estrechamente relacionada con la explicación de la fijación de objetivos autónomos por parte de los Estados” (1989: 22) y “los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por “autonomía del Estado” (1989: 12). Sin embargo, no se supone un aislamiento del Estado del contexto en el que está inserto.<sup>4</sup> En relación a esto último, Fernández y Vigil subrayan que “el basamento de las capacidades estatales tiene lugar a partir de una tan necesaria como retroalimentaria asociación entre una autonomía en las estructuras centrales de decisión estatal y una penetración de dichas estructuras en el escenario económico social, por medio de las cuales se establecen sólidas interacciones con los actores económico sociales que configuran esos escenarios.” (2010: 5). Cuando abordan el tema de las capacidades estatales internas<sup>5</sup> y la obtención de auto-

2 Ver en (Hanson, J., y Sigman R., 2013: 3-5), traducción propia del inglés.

3 Ver en Tilly Ch., 1990: 23.

4 Sobre esta doble necesidad del Estado, por un lado, de autonomía frente a influencias externas y a la vez de estar vinculado con el contexto económico-social en que está inserto, véase el texto de Bernazza y Longo, 2014: 111.

5 Los autores, distinguen entre capacidades estatales internas –al interior de la estructura estatal– e infraestructurales –aptitud para penetrar y desarrollarse en la sociedad–.

nomía afirman: “Como capacidad de producir decisiones no vulnerables exógenamente, la autonomía se traduce como un blindaje de las estructuras estatales que, por un lado, permite a las mismas obtener maniobrabilidad ante el juego de presiones que realizan los intereses sectoriales o fraccionales y evitar que la dinámica estatal sea fagocitada por intereses particularistas; y por otro, otorga consistencia y calidad en la formulación y ejecución de sus ideas, desarrollando una visión endógena cualificada de la acción estratégica del Estado. Ahora bien, esta autonomía se obtiene a partir de una serie de atributos que deben estar presentes en la(s) estructura(s) estatal(es), y a los que denominamos “capacidades internas del Estado” por estar instalados en el interior de las agencias estatales.” (Fernández y Vigil, 2010: 6).

Para estos autores, además, una fuerte capacidad estatal interna requiere de la articulación entre una adecuada dotación de recursos humanos y materiales con un elevado nivel de organización. Distinguen tres dimensiones de análisis para las capacidades estatales internas, que se interrelacionan: *hardware*, *software* y *orgware*. La dimensión *hardware* evalúa los recursos y los instrumentos financieros, la *software* los recursos humanos y la *orgware* los patrones de organización de esos recursos implicados en el interior de las oficinas estatales. Desde esta concepción, el origen de los recursos fiscales constituye un elemento central de la dimensión *hardware*.

## 2) Consideraciones metodológicas y de datos

Este trabajo pretende estimar y comparar la capacidad extractiva de las jurisdicciones subnacionales de la Argentina e indagar sobre el grado de autonomía fiscal para promover políticas públicas a nivel local. Los datos de ingresos y gastos corrientes provinciales del año 2013 provienen de la página web de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las

Provincias y corresponden a la administración pública no financiera.

El análisis empírico es de tipo descriptivo y la metodología cuantitativa. Respecto de las distintas formas de medir la dimensión escogida de la capacidad estatal y de qué variables utilizar, existen diversas propuestas y numerosos estudios utilizan la recaudación de impuestos<sup>6</sup> para medir la capacidad extractiva. Cárdenas (2010) se basa en la capacidad administrativa y en la profesionalización de la burocracia estatal para explicar la baja capacidad estatal en América Latina. Utiliza algunas variables de tipo “fiscal” para medir la capacidad del Estado de incrementar sus ingresos. El autor considera que la dimensión fiscal es esencial para que el Estado pueda proveer bienes y servicios públicos o para aplicar políticas de tipo distributivo. Las variables del estudio son: la participación en el PIB de los ingresos fiscales totales, por un lado; y de los ingresos fiscales provenientes del impuesto a la renta, por el otro, como así también la participación de los impuestos internos sobre el total de los impuestos. Según este estudio, las desigualdades políticas y económicas serían factores clave para explicar la baja capacidad estatal de América Latina.

Ziegler Rogers y Weller (2013), por su parte, definen la capacidad de un Estado como la habilidad —relativa a otros Estados o para sí mismo a través del tiempo— para implementar una política pública. Para estos autores, la ca-

---

6 Tal como señala E. Lieberman (2002) respecto a la construcción de indicadores fiscales y a la capacidad fiscal, se debe distinguir entre la habilidad del Estado para extraer ingresos vía impuestos de otras vías de ingresos. Los impuestos constituyen un tributo, se caracterizan por ser exigidos de forma coactiva por el Estado y se destinan a financiar servicios públicos indivisibles como así también a lograr ciertos efectos en la economía.



pacidad extractiva medida por los impuestos es un indicador indirecto de la capacidad estatal y proponen como el más adecuado a la participación del impuesto a la renta sobre el total de ingresos tributarios. Plantean que es la mejor medida desde un punto de vista teórico y estadístico en relación a otras comúnmente utilizadas. La participación de los ingresos fiscales en relación al PIB, que permite inferir la capacidad de un Estado de obtener ingresos en relación con el tamaño de la economía, o la capacidad política relativa –RPC– que consiste en comparar el total de ingresos obtenidos por impuestos con el total de ingresos tributarios estimado en función de la estructura económica, no distinguen entre los impuestos de fácil y de difícil administración-recaudación.

Por otra parte, destacan que la capacidad extractiva estimada como el porcentaje de ingresos del impuesto a la renta sobre el total de los ingresos tributarios no está correlacionada con otras variables como por ejemplo, la población, a diferencia de las medidas anteriormente mencionadas. Los autores afirman además que, en los estudios que se realizan a nivel regional o subnacional y en donde no es posible aplicar el indicador propuesto por ellos al ser un impuesto nacional, debería usarse otro tipo de impuesto que también demuestre el esfuerzo y la efectividad burocrática del Estado en la jurisdicción de interés. En base a lo expuesto, este trabajo utiliza el impuesto a los ingresos brutos por ser un impuesto a los ingresos de tipo provincial y el más significativo en términos de recaudación.

A continuación, se realiza un análisis descriptivo de la estructura de ingresos de las jurisdicciones subnacionales. Luego, se estima su capacidad extractiva a partir de dos indicadores: el primero, la participación de los ingresos tributarios de origen provincial<sup>7</sup> sobre el total

de ingresos corrientes y el segundo, la participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de los ingresos tributarios por jurisdicción. Para estimar el grado de autonomía fiscal o de descentralización del sistema se utiliza el ratio ingresos tributarios de origen provincial sobre gasto total local, propuesto por Oates (1985), que permite inferir el grado de independencia de los gobiernos locales respecto de los fondos del gobierno central o de otros recursos no fiscales. Este trabajo considera como ingresos fiscales autónomos aquellos cuyo hecho imponible base y el tipo impositivo son determinados por la autoridad local<sup>8</sup>. Cabe destacar que algunas de estas medidas fueron utilizadas por Balan (2012) en un análisis estadístico multivariado y para explicar por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales durante el período 1991-2001. A diferencia de este último, el análisis que se desarrolla a continuación es transversal y no longitudinal ni de tipo explicativo.

### 3) Evidencia empírica

#### Fuentes de ingresos corrientes por jurisdicción

Los recursos tributarios<sup>9</sup> constituyen la principal fuente de ingresos corrientes de todas las

---

las jurisdicciones –Distribución Secundaria Neta, Ley de Financiamiento Educativo Nº 26075 y otros de origen Nacional–.

8 Se adopta la clasificación de ingresos locales realizada por el Profesor de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid, Eugenio Domingo Solans, en la presentación de la edición española del libro *Federalismo Fiscal* de Wallece E. Oates.

9 Ingresos Tributarios: corresponden a los originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes, tales como los impues-

---

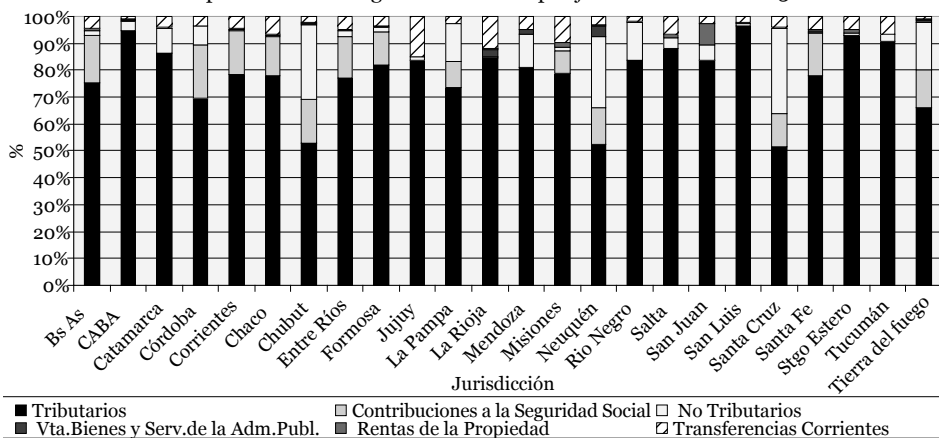
7 No se tienen en cuenta en este caso los ingresos tributarios de origen nacional que reciben

jurisdicciones subnacionales de Argentina (ver gráfico 1). Los recursos no tributarios<sup>10</sup> por su parte, son la segunda fuente de financiamiento de las provincias de Catamarca, Chubut, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz, provincias dotadas de recursos hidrocarburíferos y mineros. En cambio, la participación de los ingresos en concepto de

contribuciones a la seguridad social es más importante en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa y Santa Fe. A diferencia de estas últimas jurisdicciones, las transferencias corrientes<sup>11</sup> constituyen la segunda fuente de financiamiento para Jujuy, la Rioja y Misiones.

**Gráfico 1**

Composición de los ingresos corrientes por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

En el gráfico 2 puede observarse que en las jurisdicciones donde la participación de los ingresos tributarios respecto a los ingresos corrientes es más cercana a uno, más se financia el gasto público con recursos tributarios. Esto se verifica en San Luis (0.96), CABA (0.94), Santiago del Estero (0.92) y Tucumán (0.90).

Sin embargo, provincias como Chubut, Neuquén y Santa Cruz registran una menor participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes y son las que poseen un mayor aporte de recursos de origen no tributario, principalmente de regalías de recursos naturales como el petróleo y el gas (ver gráfico 3).

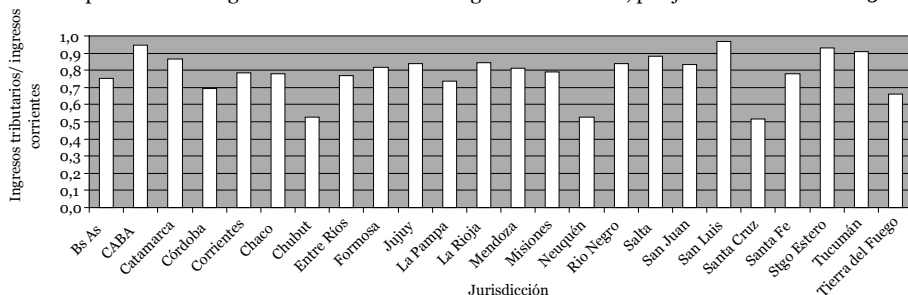
tos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción y/o comercialización.

10 Ingresos no Tributarios: son los ingresos provenientes de fuentes no impositivas: ingresos por tasas, regalías, derechos, alquileres, primas, multas, entre otros.

11 Transferencias corrientes: son recursos que se perciben del sector privado, público y externo, sin contraprestación de bienes o servicios por parte de las entidades receptoras, sin cargo de devolución y son utilizadas para financiar erogaciones corrientes.

### Gráfico 2

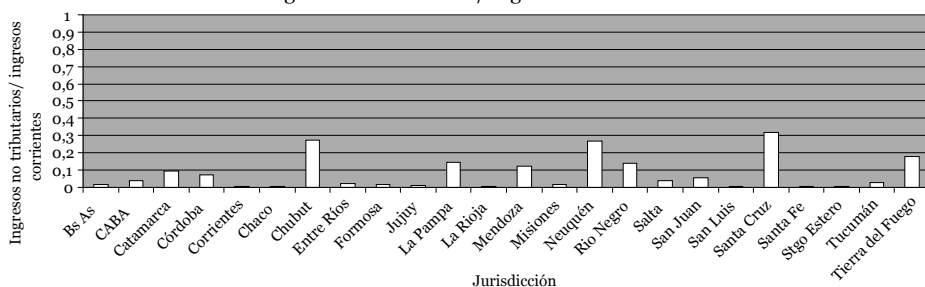
Participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes, por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

### Gráfico 3

Ingresos no tributarios/ ingresos corrientes



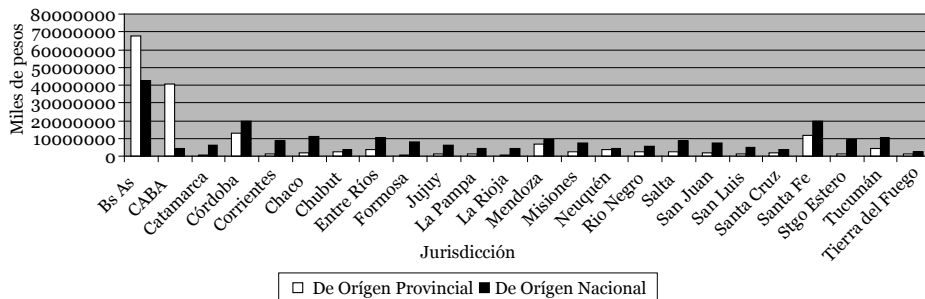
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Al analizar los ingresos tributarios de cada una de las jurisdicciones subnacionales argentinas y discriminar entre los de origen nacional y provincial, sólo en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la recaudación de origen local es superior a la de origen nacional (ver gráfico 4). El impuesto a los ingresos brutos es la principal fuente propia de financia-

miento tributaria en todas las jurisdicciones del país. El mayor porcentaje de participación en la recaudación se registra en Santa Cruz (92.82%), Misiones (86.61%) y Chubut (85.74%). En cambio, en Entre Ríos (52.91 %), San Juan (65.64%), Santiago del Estero (66.89 %) y La Pampa (66.98%) es en donde la recaudación de este impuesto es la menor.

**Gráfico 4**

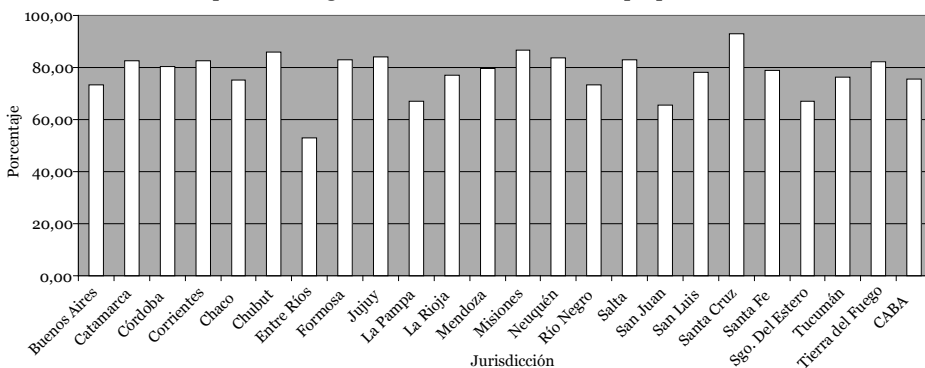
Tributos de origen nacional y provincial. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

**Gráfico 5**

Participación de ingresos brutos en la recaudación propia. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

### Capacidad extractiva de las jurisdicciones subnacionales de la Argentina

A continuación, se presentan dos medidas de la capacidad extractiva por jurisdicciones: la participación de los ingresos tributarios de origen

provincial<sup>12</sup> sobre el total de ingresos corrientes y la participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de los ingresos tributarios por jurisdicción, como sugieren Ziegler Rogers y Weller (2013).

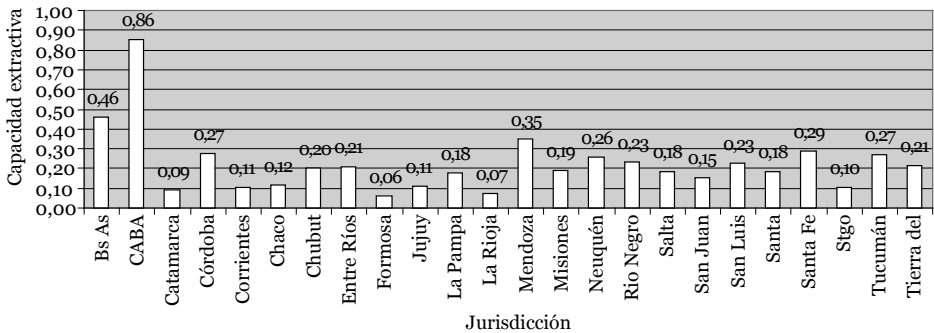
12 Los tributos provinciales son básicamente ingresos brutos, inmobiliario, automotores y sellos.

En el gráfico 6 puede observarse que la capacidad extractiva en la mayoría de las jurisdicciones del país es baja. Además, la capacidad de generar recursos tributarios propios para financiar el gasto público es muy diversa entre las jurisdicciones del país. Mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Buenos Aires registran los valores más altos (0.86 y 0.46 respectivamente) seguidas por la provincia de Mendoza (0.35), existen otras jurisdicciones con una capacidad fiscal muy baja, como Formosa (0.06), Catamarca (0.09), La Rioja (0.07), Corrientes, Jujuy (0.11) y Chaco (0.12).

Al considerar como medida de la capacidad extractiva la participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de los ingresos tributarios por jurisdicción (ver Gráfico 7), Buenos Aires y CABA son las jurisdicciones con una mayor capacidad fiscal, seguidas por Neuquén (0.41), Mendoza (0.34), Santa Cruz (0.33) y Córdoba (0.32). La Rioja y Formosa (0.06), Santiago del Estero (0.07), Catamarca (0.09), Chaco, Corrientes y Jujuy (0.11), son las jurisdicciones de más baja capacidad fiscal, según este indicador.

### Gráfico 6

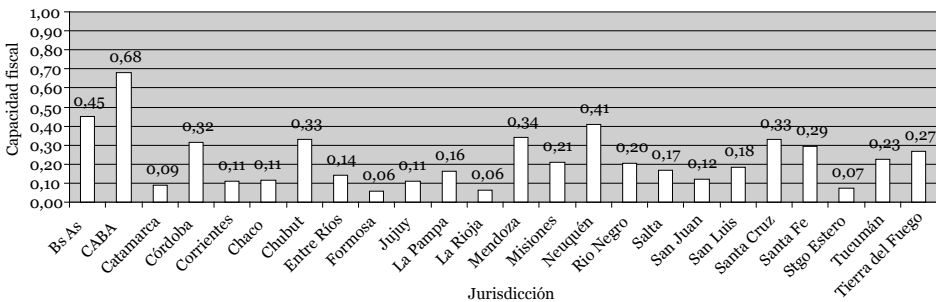
Capacidad extractiva por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

### Gráfico 7

Capacidad extractiva por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

## Grado de autonomía fiscal o de descentralización del sistema

En el gráfico 8 se presenta el nivel de autonomía fiscal de cada jurisdicción. Cuanto más cercano a uno es el valor del ratio ingresos tributarios de origen provincial respecto al gasto corriente, más autonomía fiscal tiene esa jurisdicción respecto a fondos provenientes del gobierno central o de otros recursos financieros no fiscales.

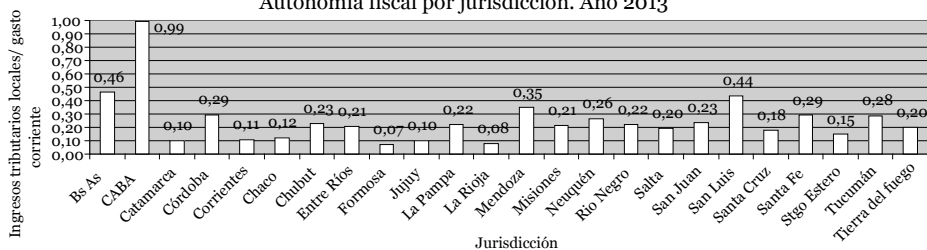
CABA (0.99), Buenos Aires (0.46), San Luis (0.44) y Mendoza (0.35) son las jurisdicciones que tienen más autonomía fiscal, mientras que Formosa (0.07), La Rioja (0.08),

Catamarca y Jujuy (0.10), Corrientes (0.11) y Chaco (0.12) son las que tienen menos. Asimismo, provincias como por ejemplo Santa Fe (0.29), Río Negro y La Pampa (0.22) sólo financian el 29 % y 22 % de su gasto corriente con ingresos tributarios de origen provincial.

Por último, puede inferirse además que no existe relación entre autonomía fiscal de las jurisdicciones y el gasto corriente por habitante<sup>13</sup> (gráfico 9). Existen jurisdicciones con una baja autonomía fiscal que tienen un alto gasto por habitante, por ejemplo Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

**Gráfico 8**

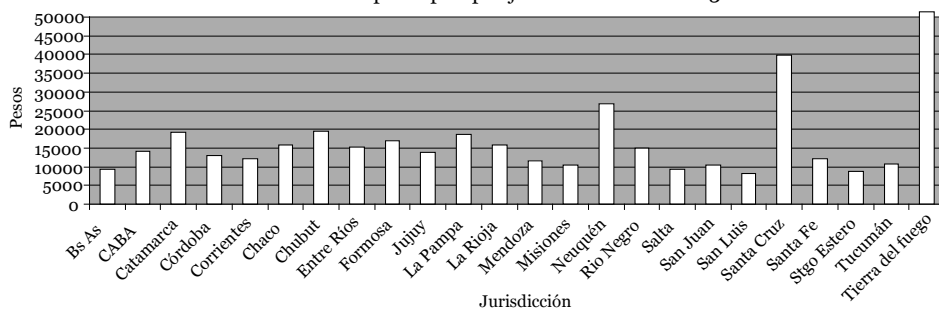
Autonomía fiscal por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

**Gráfico 9**

Gasto corriente per cápita por jurisdicción. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias y del Censo Nacional de Población y Viviendas año 2010.

13 Los gastos corrientes comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público,

los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

## Comentarios finales

El análisis empírico evidencia la limitada capacidad extractiva local y autonomía fiscal de la mayoría de las jurisdicciones subnacionales del país para financiar políticas públicas. Esta limitada capacidad de generar ingresos de fuentes autónomas fiscales erosiona la autonomía local al requerir fondos del gobierno central<sup>14</sup> o de otros recursos no fiscales para financiar su gasto público corriente.

La Argentina tiene un sistema de coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno que adopta la forma de coparticipación. Para autores como González Cano “este sistema significa la pérdida casi completa de la autonomía tributaria del nivel inferior de gobierno comprendido (provincias o municipios); solamente se salva parcialmente este inconveniente mediante el régimen de acuerdo de las leyes “convenio” o mediante participación de los gobiernos de nivel inferior en la formación de las leyes mismas. Naturalmente existe diferencia entre esta solución en que los niveles inferiores de gobierno generalmente se ven forzados a adherir a un régimen diseñado por el gobierno central por lo menos en sus grandes lineamientos, y la verdadera autonomía tributaria, ya que las provincias pueden verse obligadas a renunciar a legislar sobre la extensión de la materia imponible, sobre alícuotas, distribución sectorial del impuesto, etc.” (González Cano, 1982: 34).

---

14 Cabe destacar que el artículo 75, inciso segundo de la Constitución Nacional delimita las potestades tributarias entre Nación y las provincias. Fija la concurrencia de poderes impositivos para los impuestos indirectos y la potestad de los impuestos directos para la Nación. También, el inciso noveno indica que es atribución del Congreso “Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.”

Si bien este sistema permite una recaudación a un costo menor, “... el mecanismo conduce a una pérdida de la autonomía para fijar una política tributaria independiente y, por otra parte, cuando se participa en sentido estricto en base al aporte, mantiene constante la distribución geográfica de la renta: es decir, no es apto para solucionar el problema de la desigualdad geográfica del ingreso. Por ello, la utilización del método de participación en los hechos suele acompañarse con alguna forma de coordinación financiera que produzca efectos redistributivos...” (González Cano, 1982: 36). En ese contexto, “... el actual sistema impositivo se halla muy centralizado al nivel del gobierno central mientras que las provincias y municipios tienen facultades tributarias y recaudaciones muy reducidas, que apenas les permite cubrir un porcentaje bajo de sus gastos. Este esquema que ha quebrado el principio de correspondencia entre gastos y recursos que debe regir en cada nivel de gobierno, estableciendo un sistema perverso que puede tender a alentar la irresponsabilidad fiscal, debe ser gradualmente cambiado. Para ello puede iniciarse un proceso que permita aumentar gradualmente las potestades y recaudaciones provinciales” (González Cano, 2003: 25).

Por otra parte, “(e)n el caso de Argentina, también se ha registrado un importante proceso de descentralización de funciones o de gasto desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por una concurrente descentralización en materia tributaria” (Piffano, 1998: 12).

Para Piffano (1998), el fuerte centralismo en materia tributaria ligado a un sistema de coparticipación federal de impuestos –transferencias verticales– como el vigente en la Argentina, ha sido justificado por dos argumentos de la teoría normativa del federalismo. El primero se refiere a las funciones de estabilización y distribución asignadas al gobierno central y a la función de asignación de bienes

y servicios públicos correspondiente tanto al gobierno central como al local. El segundo argumento sostiene que los impuestos que corresponden ser administrados por el gobierno central son aquellos cuya administración implica economías de escala, la base tributaria es móvil o son impuestos que persiguen fines redistributivos. En cambio, a los gobiernos locales se les asignan los impuestos que gravan la riqueza no móvil. “Estas recomendaciones del enfoque normativo tienen dos consecuencias importantes en materia tributaria:

i) los impuestos que serían asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingresos). Todos ellos, constituyendo hoy día la base cuantitativa mayor de la recaudación nacional coparticipable. En cambio, los asignables a los gobiernos locales, resultan ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o ingreso.

ii) la distribución de impuestos entre ambos niveles de gobierno, de acuerdo a estos postulados normativos, genera un esquema centralizado en materia recaudatoria, con importantes superávits en el gobierno central y déficits en los gobiernos locales, circunstancia que debe resolverse a través del sistema de coparticipación federal-transferencias verticales Nación-Provincias” (Piffano, 1998: 10-11).

Los resultados empíricos demuestran que no existe relación entre capacidad extractiva – autonomía fiscal, con el nivel de gasto por habitante. Jurisdicciones con una baja capacidad y autonomía fiscal local tienen un alto nivel de gasto corriente per cápita. Una elasticidad – ingreso de los gastos elevada y la inflexibilidad de los ingresos a nivel local fundamentan la financiación compartida entre el nivel central y local. Sin embargo, la no correspondencia entre gasto y financiamiento producto de la centralización tributaria y del sistema de coparticipación puede generar la existencia de ilusión fiscal. “Debido a que los impuestos nacionales se recaudan en todo el territorio de la Nación, el sistema de transferencias inter-

gubernamentales puede inducir la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad (“ilusión fiscal”). La disociación de las decisiones de gastar y recaudar –debido a las transferencias intergubernamentales– tendrá en ese caso el efecto de reducir el costo de los servicios públicos percibido por los contribuyentes y aumentar el tamaño del sector público local” (Porto, 1990: 67-68). Además, “... cuando las decisiones de gasto público y tributación no recaen sobre el mismo nivel jurisdiccional, los gobiernos tratan de proceder de manera estratégica al buscar la posibilidad de que el costo de los bienes y servicios pueda ser solventado por “otros” que no sean electores potenciales de su propia jurisdicción. Esta situación ha sido denominada como “ilusión fiscal”, ya que es una figura falsa que captura al votante mediano y lo induce a decisiones ineficientes” (Zalazar Trujillo, 2008: 472).

La información analizada permite afirmar también que existe una marcada asimetría de capacidad extractiva y autonomía fiscal entre las diferentes jurisdicciones subnacionales del país. Las asimetrías en la distribución de la población y de las actividades económicas-productivas, como así también en la dotación de recursos naturales generan diferencias en las bases tributarias. Las jurisdicciones más pobres no cuentan con una base imponible suficiente que les permita obtener recursos fiscales necesarios que financien sus gastos locales, lo que implica diferentes capacidades para proveer bienes y servicios públicos. En ese marco, las transferencias intergubernamentales<sup>15</sup> se

---

15 Es oportuno explicar que “diversas justificaciones teóricas se utilizan para la definición de la modalidad de las transferencias intergubernamentales a adoptarse, cada una de las cuales lleva asociado un criterio para elaborar los coeficientes que determinarán la distribución entre las diferentes jurisdicciones.



justifican por las diferentes bases tributarias entre jurisdicciones.

Una situación como la ilustrada, de baja capacidad extractiva de las unidades subnacionales y por ende de dependencia respecto de las transferencias del nivel nacional, entre otros factores, indica una situación de “periferización”<sup>16</sup>. A diferencia del concepto “periferia”, periferización remite al hecho de considerar la existencia de periferias como un proceso producto de desarrollos históricos, económicos, políticos y culturales y no como un estado o una situación estática (Keim, 2006). De esta manera, se pone el énfasis en el carácter procesual del concepto y en el hecho de que paralelo al desarrollo de procesos de periferización se desarrollan procesos de centralización y surgimiento de relaciones de dependencia. “Los procesos de periferización se caracterizan por una distribución desigual de poder que genera una distribución desigual de recursos (Beetz, 2008), entendidos no sólo como recursos económicos sino también como infraestructura, influencia en procesos de toma de decisiones e igualdad de oportunidades para la población local (Keim, 2006;

Beetz, 2008)” (Herrera, 2014:6). Una forma de combatir estas desigualdades sería reforzar la capacidad extractiva de las jurisdicciones subnacionales.

Creemos que entre las variables a considerar para contribuir, en el largo plazo, a fortalecer la capacidad estatal de las jurisdicciones subnacionales de Argentina, es necesario aumentar gradualmente las potestades y recaudaciones provinciales, como así también plantear explícitamente los criterios para el establecimiento de los coeficientes de distribución secundaria en materia de coparticipación. “Con relación al reparto secundario, la principal diferencia con la ley 20.221 es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. En aquella norma el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes de la ley 23.548 se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1.985-1.987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y -más importante- cuando el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción y del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones...” (Cetrangolo y Jimenez, 2004: 31).

---

Cuando la existencia de transferencias interjurisdiccionales se deba a economías de escala en la recaudación de impuestos por parte del gobierno central, ellas deberían ser diseñadas para devolverle a cada jurisdicción los fondos correspondientes a la base tributaria radcada en la misma (“criterio devolutivo”). Si la transferencia está vinculada con diferencias en la capacidad recaudatoria de cada jurisdicción y la necesidad de igualar el consumo de bienes públicos por parte de las diferentes jurisdicciones, debería establecerse sobre la base de “criterios redistributivos” (Cetrangolo y Jimenez, 1998: 295).

16 Traducido por los autores del idioma original, donde en alemán el término es “*Peripherisierung*”.

## Referencias bibliográficas

- Balán, P. (2012). Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. *Anales Asociación Argentina de Economía Política*. XLVII Reunión Anual. Argentina.
- Beetz, S. (2008). *Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit*. En E. Barlösius, C. Neu (Eds.), *Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?* (pp. 7-16). Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Interdisziplinäre Arbeitsgruppe. Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume.

- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año 2, N° 3, 107-130. (Consulta : 22 de Diciembre de 2014). Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.flasco.org.ar/files/revistas/141>
- Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*. 10 (2), 1-45. (Consulta: 29 de Diciembre de 2014). Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25800045>
- Cetrangolo, O. y Jimenez, J. P. (1998). Algunas reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. *Revista Desarrollo Económico*. 38 (Número especial). 293-319.
- Cetrangolo, O. y Jimenez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública N° 47, Octubre de 2004
- Dirección Nacional de Análisis de Información Presupuestaria y Estudios Fiscales (2013). Elasticidad del Gasto Público en las Provincias Argentinas. *46° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. (Consulta: 17 de marzo de 2015) Disponible en: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/Elasticidad\\_del\\_gasto\\_publico\\_en\\_las\\_provincias\\_argentinas.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/Elasticidad_del_gasto_publico_en_las_provincias_argentinas.pdf)
- Fernández, V. y Vigil, J. (2010). El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina. *Revista documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. N° 15. 43-90.
- González Cano, H. (1982). *Manual de Finanzas provinciales o estatales*. Buenos Aires: OEA-CITAF.
- González Cano, H. (2003). *Propuesta de Reforma Tributaria para mejorar la competitividad de la economía Argentina*. Departamento de Integración y Programas Regionales. División Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hanson, J. y Sigman, R. (2013). *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. Syracuse University. (Consulta: 14 de Diciembre de 2014) Disponible en: [http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson\\_sigman13.pdf](http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf)
- Hanson, J. (2012). *Forging then Taming Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development*. Syracuse University. (Consulta: 14 de Diciembre de 2014) Disponible en: <http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson11a.pdf>
- Herrera, R. J. (2014). Concepciones de la Patagonia en Patagonia. Una aproximación a partir de entrevistas a expertos y discursos políticos. *Revista Párrafos Geográficos*, 12(1), 65-97. (Consulta: 27 de enero de 2015) Disponible en: [http://www.igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2013\\_V12\\_1/19-3.pdf](http://www.igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2013_V12_1/19-3.pdf)
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. (1997). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?* En S. Merilee y M. Grindle (eds.) *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries* (pp. 31-61). Boston: Harvard University Press.
- Keim, K. D. (2006). Peripherisierung ländlicher Räume. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N° 37. (Consulta: 27 de enero de 2015) Disponible en: <http://www.bpb.de/apuz/29544/peripherisierung-laendlicher-raeume-essay?p=all>
- Lieberman, E. (2002). Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research. *Studies in Comparative International Development*. 36 (4), 89-115. (Consulta: 15 de Diciembre de 2014) Disponible en: [www.princeton.edu](http://www.princeton.edu)

- edu/gid/outputs/Lieberman-in-SCID.pdf
- Piffano, H. (1998). *Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional–Fundación Gobierno y Sociedad, Documento de trabajo Nº 2, Diciembre 1998. (Consulta 20 de Enero de 2014) Disponible en: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt2.pdf>
- Porto, A. (1990). *Federalismo Fiscal: El caso Argentino*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires: Editorial Tesis.
- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Analysis. *American Economic Review*. 75, 748-757. (Consulta: 28 de Noviembre de 2014) Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28198509%2975%3A4%3C748%3ASFLAES%3E2.0.CO%3B2-L>
- Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de administración Local.
- Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Buenos Aires: Centro de Estudios del Estado y Sociedad, 2da edición, Vol 2 (3).
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta* Nº 50, Enero-Marzo. 71-122.
- Tilly, Ch. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell.
- Zalazar Trujillo, L. (2008). Transferencias Intergubernamentales y Gasto Local. *Revista Gestión y Política Pública*. XVII (2). (Consulta: 13 de Septiembre de 2014) Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVII\\_No.II\\_2dosem/06\\_Lucia\\_Trujillo.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVII_No.II_2dosem/06_Lucia_Trujillo.pdf)
- Ziegler Rogers, M. y Weller, N. (2014). Income taxation and the validity of state capacity indicators. *Journal of Public Policy*. (Consulta: 12 de Septiembre de 2014) Disponible en: CJO 2013 doi:10.1017/S0143814X1300024X

## Legislación

- Constitución Nacional de la República Argentina Ley Nº 23.548. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Congreso de la Nación

# Burocracias Líquidas: Construyendo capacidades para enfrentar a organizaciones criminales sofisticadas -Aduana Argentina- (2002-2010)

*Liquid bureaucracies: Building capacities to face sophisticated criminal  
organizations -Customs Argentina-  
(2002-2010)*

**Por Jorge Augusto Depetris\***

**Fecha de Recepción:** 19 de marzo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 13 de abril de 2015.

## RESUMEN

El artículo de investigación aborda desde un punto de vista teórico y práctico cómo se construyen capacidades estatales en Agencias de Regulación. La hipótesis es que la Aduana argentina construyó "capacidades" para enfrentar con éxito dos fraudes: el "robo de cables de cobre" y la operación "Maquinaria Agrícola"; ambos fueron de diseño complejo y perpetrados por organizaciones criminales sofisticadas. Lo que permitió al organismo público diseñar y construir respuestas eficaces en ambos casos fue producto de que su accionar fue consistente con el esquema descrito por Malcolm Sparrow denominado "Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias" (PEAR) y que se diferencia con modelos de Mano Dura (MD) y Mano Blanda (MB) tradicionales en este tipo de Agencias. El artículo se propone trascender la problemática del caso concreto de la Aduana y que sus conclusio-

nes sean útiles para pensar la construcción de capacidades en agencias regulatorias desde el punto de vista teórico y empírico.

**Palabras clave:** Administración Pública, Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias (PEAR), Crimen Organizado.

## ABSTRACT

This article aims to analyze, both from a theoretical and a practical standpoint, how state capacities are built in regulatory agencies and government bureaucracies. The main hypothesis under analysis in this paper is that the Argentine Customs Office built such state capacities in order to "successfully" face two fraudulent business operations called: "the theft of the copper wires" and "operation agricultural machinery". Both illegal operations were highly complex in their design and were perpetrated by sophisticated criminal organizations. We suggest that what allowed the public agencies to build and

---

\* Abogado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Master in Public Administration (MPA) de la Escuela de Gobierno "John F. Kennedy" de la Universidad de Harvard. Candidato a Doctorado (Cohorte 2009) en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Correo electrónico: jorgeadepetris@gmail.com

develop effective responses in both cases was that its “operation management” and practices were consistent with what Malcolm Sparrow has denominated “Emerging Paradigm in Regulatory Agencies”. Moreover, we find that this model of operation is really different from two other stereotypical manners of operation such as the “Hard Hand”, and “Soft Hand”. Finally, this article seeks to transcend the particular case of the Argentina Customs Office, and we hope that the conclusions reached will be useful at understanding how state capacities are built in other regulatory agencies, both from a practical and a theoretical point of view.

**Keywords:** *Public Administration, Emerging Paradigm in Regulatory Agencies, Organized Crime.*

## Introducción

*Administración Pública es una palabra que emplean las instituciones que designan, y autorizan a gente imperfecta a usar procedimientos defectuosos, para solucionar problemas insolubles.*

**Wilson, 1989**

El propósito de este artículo de investigación es analizar, desde un punto de vista teórico y práctico, cómo se construyen capacidades estatales en las Agencias de Regulación. La hipótesis es que la Aduana argentina construyó “capacidades” para enfrentar con éxito dos fraudes complejos, perpetrados por organizaciones criminales sofisticadas. Los casos que se analizan son: el “robo de cables de cobre” y la operación “Maquinaria Agrícola”. La posibilidad de diseñar y construir respuestas eficaces en ambos casos fue un accionar consistente con el esquema descrito por Malcolm Sparrow denominado “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (PEAR) y que se diferencia de los modelos de Mano Dura (en adelante, MD) y de Mano Blanda (en adelante, MB) tradicionales en este tipo de Agencias.

El campo disciplinario desde el cual se aborda esta problemática es la “Administración Pública” que por sus características “aplicadas” se propone una doble finalidad: por un lado, intenta construir teoría para comprender cómo funcionan las organizaciones públicas y qué resultados e impactos genera su accionar, así como un conocimiento práctico que contribuya al mejoramiento del accionar de los funcionarios (Frederickson & Smith, 2003), (Ricucci, 2010), (Shafritz, Russell, & Borick, 2009), (Fassio, Pacual, & Suarez, 2004). Para ello, se analizarán dos casos donde la Aduana argentina entre el año 2002 y 2010 tuvo éxito en la lucha contra fraudes complejos. El interés que revisten estos casos consiste en que en ambos el organismo se apartó de los esquemas tradicionales que guían el “accionar” de este tipo de agencias y adoptó un curso de acción diferente. Los esquemas teóricos desde los que se efectuará el análisis serán la “Mano Dura” (MD) y la “Mano Blanda” (MB) y se los contrastará con el denominado “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (PEAR) desarrollado por Malcolm Sparrow (2000; 2008) a partir de la observación empírica de las transformaciones contemporáneas de agencias regulatorias.

Como conclusiones se plantearán las consecuencias teórico-prácticas del estudio y se efectuará una breve reflexión acerca de las implicancias que tienen las conclusiones del caso para los debates teóricos en torno a la Administración Pública. Previo a abocarnos de lleno a la descripción y al análisis de los casos, es indispensable efectuar dos operaciones: una metodológica y otra teórica. La primera consiste en justificar que es posible construir “teoría” a partir del análisis de casos. La segunda es definir y fundamentar qué se entiende por “capacidades estatales” en este artículo de investigación.

## Generalización Teórica

Este artículo de investigación se propone trascender el problema concreto de la Aduana y que sus conclusiones sean útiles para pensar la problemática de la construcción de las capacidades en agencias regulatorias desde el punto de vista "teórico" y "empírico". Para justificar cómo se pretende salvar la brecha que existe entre un caso empírico y la construcción de "teoría", se recurre al concepto de "generalización teórica". Esto implica que a partir del análisis de "casos", se pueden construir conceptos, variables y relaciones que permitan luego analizar problemas similares. En ese sentido, se diferencia de la *generalización empírica* que implica considerar que lo analizado en el caso es una muestra extrapolable al resto del universo.

La idea de "generalización teórica" es sostenida por una corriente de estudiosos de metodología de la investigación (Becker, 2009), (Yin, 1994), (Lieberson, 2009), (Stake, 1998), (Ragin, 2009), (Eisehnardt, 1989), quienes plantean que la estrategia de "estudio de caso" cuando es abordado rigurosamente y en profundidad puede permitir la construcción de herramientas, así como dispositivos categóricos y conceptuales que contribuyan a pensar otros casos similares. El estudio de casos es considerado un diseño metodológico adecuado para los estudios de Administración Pública por académicos especializados en epistemología y metodología de la investigación para la Administración Pública (Ricucci, 2010), (Raadselders, 2000), (Ragin, 2009), (Van Der Meer, Raadselders, & Toonen, 2008), (Yin, 1994), (Fassio, Pacual, & Suarez, 2004), (Ellet, 2007), (Eisehnardt, 1989).

Muchos de sus trabajos considerados clásicos, y que en alguna medida contribuyeron a dar forma a la disciplina, tienen esta metodología como base. Algunos ejemplos son: *La esencia de la decisión* de Allison (Allison & Zelikow, 1999), *El fenómeno burocrático* de Crozier (1969), o los trabajos de Selznick acerca de TVA (1980), Elton Mayo en *La fábrica*

*Hawthorne* (1933) o Alvin Gouldner en *La fábrica de yesos premoldeados* (Gouldner, 1964).

## Capacidades Estatales

Para referirnos a "capacidades estatales" se empleará la definición que brinda Sikkink: es la "eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales" (1993). Esta definición permite delimitar cuatro aspectos que son clave: "eficacia", "eficacia administrativa", "aparato estatal" y "objetivos oficiales". La decisión de seleccionar "eficacia" (*cumplir con los objetivos*) por sobre "eficiencia" (*con el menor costo posible*), hace que la primera sea "finalista", mientras la otra refiere al "proceso". Las políticas diseñadas por el Estado pueden intentar cumplir con ambos valores, pero generalmente hay cuestiones en las que divergen pues las decisiones que se toman en cada sentido tienen consecuencias políticas y teóricas.

Los autores que entienden que el Estado tiene un rol protagónico en el desarrollo de la sociedad, y que debe activamente regular los mercados y la vida social, priorizan primero la eficacia y luego la eficiencia<sup>1</sup>. Esto se puede ver entre otros ámbitos en la literatura de capacidades estatales (Evans, 1996), (Evans, 1997), (Sikkink, 1993), (Sckopol, 1991), (Mann, 2007), (Weir & Sckopol, 1993), (Weiss, 1998); como así también en autores de Administración Pública (Shafritz & Hyde, 2006), (Frederickson & Smith, 2003), (Waldo, 1951), (Denhart, 2008), (Moore, 1995) (Oszlak, 1997). Por otro lado, los autores que entienden que el Estado tiene un rol secundario en el desarrollo y que su papel se debe limitar a cumplir funciones básicas y a corregir las fallas del mercado, priorizan la eficiencia sobre

---

1 De la lectura de estos autores se desprende que este es el orden de prelación, pero de ninguna manera, se le resta importancia a la eficiencia o a que éste sea un aspecto descuidado.

la eficacia. Estas ideas se desprenden de los trabajos de autores neoclásicos como Buchanan (1979), Buchholz (1990) y Von Hayek (1997), así como desde el punto de vista de la "Administración Pública" en la Nueva Gestión Pública (Hood & Jackson, 1991), (Halligan & Power, 1992), (Osborne & Gaebler, 1992), (Aucoin, 1995). El abordaje de este artículo se efectúa en consonancia con los primeros al aceptar que el Estado debe cumplir roles protagónicos en la sociedad.

En cuanto a lo *administrativo*: la literatura sobre capacidades aborda múltiples aspectos entre los cuales lo político y lo administrativo suelen ser más destacados. Sin embargo, también suele aparecer "conocimiento", "visión estratégica", "coordinación", "construcción de redes", etc. El trabajo se enfoca en el aspecto "administrativo", sin que esto implique establecer órdenes de importancia o de significación. Solamente es el recorte de la realidad que se decidió estudiar.

En ese sentido, es necesario distinguir "organismo público" o "aparato estatal" de la noción de "Estado". Es muy frecuente que se aborde la cuestión de "capacidades estatales" como un problema del "Estado" en su conjunto. Sin embargo, Bobbio sostiene que en ciencias sociales cuando se refiere a Estado "se toman más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías, y los fines de carácter histórico y sociológico" (1989). En cambio, el objeto del trabajo y la definición de Sikkink son más restrictivos ya que refiere a lo que la literatura anglosajona llama "maquinaria de gobierno" (Shafritz, Russell, & Borick, *Introducing Public Administration*, 2009), o "burocracia" en la Europa continental (Weber, 1984), (Crozier, 1969), (Mayntz, 1972) o "aparato del Estado" en la literatura marxista (Althusser, 1988 -(1964)). Entonces, el caso Aduana es un emergente de "construcción de capacidades" acorde a la definición de Sikkink, dado que: a) es un organismo público (aparato

estatal); b) tiene éxito (eficacia); c) en el cumplimiento de sus "objetivos públicos" (lucha contra el narcotráfico y crimen organizado) y d) desde el punto de vista "administrativo" (cambio de accionar y transformaciones organizacionales).

## Los casos

### Maquinaria agrícola a España

Los inspectores aduaneros<sup>2</sup>, luego de revisar exhaustivamente una pieza de Maquinarias Agrícola, deciden autorizar la exportación. Aparecía como infrecuente una exportación de estos equipos a España—donde suele haber más tecnología—; sin embargo, tanto la firma como la mercadería ya habían despachado unidades a distintos puntos de América Latina. Todo hubiera concluido allí<sup>3</sup> si no fuera porque un funcionario quedó insatisfecho, continuó investigando hasta que descubrió que en los embarques anteriores la misma maquinaria pesaba 300 kilos menos. Profundizando la búsqueda, se detectó que había anomalías con relación a la identidad de la firma, producto de una falsificación documental para simular la identidad del exportador. La carga que despertó la sospecha fue detenida en Brasil donde se incautaron 342 kilos de cocaína. Y otro embarque a punto de salir del Puerto de Buenos Aires fue interceptado con secuestro de 358 kilos. A su vez, España activó la fiscalización para los presuntos importadores.

2 Los datos empíricos fueron recogidos en el marco de la tesis doctoral del autor de este artículo. En la misma se hicieron más de 64 entrevistas a funcionarios, como así también trabajo de campo.

3 Para los controles de narcotráfico—no así los tributarios—, una vez despachada la mercadería, es muy complejo detectar embarques con drogas ilícitas u otro tipo de fraudes.

En el procedimiento local hubo que conseguir herramientas adecuadas y literalmente “cortar al medio” la maquinaria para poder encontrar los panes de cocaína. Estos se hallaban ocultos dentro de tubos metálicos soldados que eran parte de la estructura de la misma. La desarticulación de la red local, unos cuantos detenidos, pérdidas cuantiosas para la organización, incautaciones en Brasil y desarticulación de la contraparte en España fueron las consecuencias para la red criminal.

La otra cara de la situación fue para la Aduana, quién incrementó su prestigio interno (lo que le permite obtener más recursos y apoyo político para sus políticas), así como en el exterior, mejorar su reputación —la maniobra era realmente muy sofisticada, las incautaciones importantes—, lo que abre la puerta en el futuro a trabajar en colaboración con sus pares de otros países. Sin embargo, lo más importante es la reputación que logra entre las “organizaciones criminales”, la eficacia en la detección y la sensación de imprevisibilidad que genera una organización que puede responder en momentos impensados y atravesando jurisdicciones.

### **Robo de cables de cobre**

En el año 2002 en la Argentina comenzó a producirse un robo masivo de cables de cobre a las compañías de telecomunicaciones. Esta nueva modalidad delictiva se originó en una confluencia de factores: por un lado, los mayores precios internacionales del metal. Por otro lado, la importante devaluación del tipo de cambio de la economía en ese año y la facilidad con que se perpetraba el ilícito. En síntesis, era una oportunidad criminal que permitía obtener una alta rentabilidad con poco riesgo de ser apresado. La problemática inicialmente fue policial, con fuerte repercusión mediática y a primera vista no tenía vínculos ni con la Aduana ni con la AFIP. Sin embargo, al cabo de un tiempo, los investigadores policiales del

caso comenzaron a sospechar que los cables estaban siendo exportados como “chatarra de cobre” al exterior. Eso provocó que altos funcionarios de los organismos de seguridad nacionales y de la provincia de Buenos Aires convocaran a la AFIP<sup>4</sup> a involucrarse en la temática. La primera reacción de este organismo fue disparar las acciones habituales de fiscalización, tanto de la DGI (Impositiva) como de la DGA (Aduana), a los exportadores de chatarra de cobre (inspecciones y canales rojos, respectivamente). Las conclusiones de las primeras acciones de control comenzaron a fluir a distintas áreas centrales y sus resultados eran mixtos. La DGI detectaba empresas aparentemente fantasmas y se las denunciaba penalmente; había casos donde todo parecía normal y otros dudosos. En tanto, en la DGA, salvo algún caso aislado, resultaba complejo denunciar ilícitos. En la verificación, el producto exportado era “chatarra de cobre” (bien clasificado), el valor asignado —salvo excepciones— era normal y los pesos y las cantidades en general coincidían con lo declarado. Desde el punto de vista aduanero no configuraba delito, a lo sumo había algunas diferencias de valor que eran un ilícito menor. Los exportadores eran numerosos. Los resultados empezaban a reducir lentamente las exportaciones de chatarra de cobre y, en alguna medida, los robos. Pero la contrapartida organizacional era la sobreutilización y el desperdicio de los escasos recursos de fiscalización. En síntesis, los resultados eran de eficacia relativa, pero tremendamente ineficientes.

Existía cierta sensación de frustración en la organización y se dudaba de su sustentabilidad

---

4 La AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) es un organismo público con rango equivalente a la Secretaría de Estado y contiene a la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduana y a la Dirección de Recursos de la Seguridad Social.



en el tiempo dado los costos organizacionales. De allí surgió la idea de estudiar a fondo el caso e idear un curso de acción alternativo. Entonces se procedió a realizar una intensa búsqueda de información en las bases de datos del organismo y a realizar análisis minuciosos de ella con anterioridad a lanzar nuevas acciones de fiscalización. Estas tareas analíticas permitieron construir perfiles de riesgo, puesto que había empresas que venían exportando chatarra de cobre desde hacía varios años y un grupo de exportadores nuevos (los riesgosos) que concentraban gran volumen de exportaciones y que representaban casi el 50% del total exportado, con casi 4 millones de kilos de “chatarra de cobre”<sup>5</sup>. Los antecedentes impositivos de los “nuevos exportadores” hacían presumir que los mismos no tenían la solvencia fiscal suficiente como para realizar dichas exportaciones. Algunas de las inspecciones iniciadas en la primera etapa también corroboraban dicha hipótesis. A partir de allí se dispararon acciones de fiscalización focalizadas y en este caso los resultados fueron ampliamente satisfactorios. Se realizaron denuncias penales a numerosos exportadores, se impidieron embarques con mercadería presuntamente robada y ajustes de valor con multas significativas. Al existir una selección y análisis previos, las acciones de fiscalización fueron puntuales y no masivas, lo que permitía ahorro de recursos y no entorpecer el “comercio lícito”. Los resultados se encuentran expresados en la síntesis de un memorando al administrador federal de Ingresos Públicos de ese momento<sup>6</sup>.

## Aspectos aduaneros

- 
- 5 Esto permite tener una magnitud del *quantum* de los cables de cobre robados.
  - 6 Copia del mismo fue facilitada al autor por el informante clave núm. 16.

- La cantidad de chatarra de cobre exportada se redujo de 8 millones de kilos a 5 millones entre 2003 y 2004.
- El monto total exportado pasó de U\$S 9 millones a U\$S 10 millones debido a una mejora del valor kilo de exportación, lo cual se traduce en un incremento de la recaudación por unidad exportada estimándose que esa mejora del valor es producto de las acciones de fiscalización, ya que los precios internacionales no habrían variado significativamente en el período analizado.
- Los exportadores nuevos habrían reducido su participación en exportación del 50% al 10% de las cantidades exportadas.
- Se continúan efectuando fiscalizaciones intensivas sobre la exportación de este producto (canal rojo obligatorio).

## Aspectos impositivos

- Se realizaron numerosas acciones de fiscalización que incluyeron denuncias penales y 33 allanamientos ordenados por el Juzgado Penal Tributario N° 7.
- Se realizaron fiscalizaciones a las firmas exportadoras y se obtuvieron ajustes por \$2 millones, ya que la compra de materiales se amparaba en facturas apócrifas (falsas)<sup>7</sup>.

Los informantes del caso manifestaron que los organismos de seguridad reportaron que se produjo una drástica caída de la cantidad de robo de “cables de cobre” y la principal compañía de telecomunicaciones (Telefónica Argentina) envió una carta de agradecimiento al titular de la AFIP por la “solución” de un problema que parecía muy difícil de resolver. En síntesis, la AFIP mediante el “análisis de

- 
- 7 A este mecanismo tenían que recurrir los exportadores para de alguna manera simular compras de mercadería cuyo origen mayoritariamente era el robo.

riesgo” (perfiles, herramientas estadísticas sofisticadas, uso de múltiples bases de datos), logró detectar a los operadores sospechosos de exportar mercadería robada y allí concentrar su accionar de fiscalización. Así se logró solucionar el problema, sin afectar el comercio lícito ni recurrir al uso indiscriminado de los recursos siendo que la fuerza pública fue eficaz y eficiente.

### **Las ideas en las Agencias Regulatorias: Preconcepto y Esquemas Teóricos**

Lo primero que aparece apenas se comienzan a estudiar las Agencias Regulatorias es que aunque cambie el objeto regulado, casi siempre surgen los esquemas de “Mano Dura” (en adelante, MD) y de “Mano Blanda” (en adelante, MB), dado que es un debate corriente y suele ser tratado en forma superficial, es necesario despejar algunos preconceptos para luego intentar pensarlos como “esquemas” que influyen en el accionar de este tipo de organismos: “La MD es propia de los sectores conservadores, y la MB corresponde a sectores progresistas”. Si se trasciende el caso de los delitos contra la propiedad urbana, surgen serias dificultades para comprobar la consistencia de esta idea. Los fraudes “impositivos” o la violación de las normas de seguridad laboral por parte de grandes empresas, provoca un cambio de vereda, es decir, los progresistas reclaman medidas duras y ejemplificadoras, frente a los conservadores que proponen tolerancia y comprensión. En los casos de violencia de género, trata de personas o corrupción estatal, el clivaje que separa los grupos dista de ser conservador o progresista.

Un segundo preconcepto es que “la MD o MB son metodologías para enfrentar los delitos o violaciones a la ley”. Sin embargo, es casi imposible encontrar bibliografía que no se base en esa “argumentación” y que pueda fundar clara y empíricamente sus afirmaciones. Una mirada atenta sobre el tema podría

identificar que detrás de un supuesto debate metodológico se encubre un debate ideológico, donde se confrontan valores sobre conductas que se pretende “castigar” y a cuales “tolerar”. Como dirían Bobbio y Bovero: “el valor ideológico de una teoría no depende de su estructura, sino del valor primario al que sirve” (1996). En síntesis, el debate MD-MB varía de acuerdo al tema que se trate y encubre un debate ideológico más que metodológico. Lo que corresponde ahora es tratar de “reconstruir” el esquema metodológico asociado a los mismos y analizar sus implicancias para las “prácticas” de las agencias regulatorias.

### **Los esquemas**

Se identifica como “esquemas” al conjunto de ideas que, en forma implícita o explícita, consciente o inconsciente, guía el accionar de la mayoría de las agencias regulatorias. Las principales características de estos “esquemas” es que son laxamente estructurados, flexibles, que se conforman en el tiempo, resisten al cambio y una vez que se adoptan por una gran mayoría de los miembros de la organización, tienen una poderosa influencia sobre las prácticas de la agencia. Como logran consenso y son internalizados por la mayoría de los participantes de la organización puede ser explicado por el proceso de socialización “secundaria” que implica el paso del tiempo inmerso en una organización, como bien lo describen Berger y Luckman (2008). Estos “esquemas” y su influencia en el accionar de las organizaciones públicas –y también en las comunidades de práctica– han sido teorizados por distintos académicos desde tradiciones y disciplinas diferentes como: March y Olsen, quienes refieren a este fenómeno como “Instituciones” (1989); Wilson como “cultura” (1989) y Senge como “modelos mentales” (1992). Y referido al accionar de los científicos, Kuhn como “paradigmas” (1971). Entonces si estos “esquemas” difusos tienen un significativo peso

en dar forma a las prácticas de estas agencias, es clave para ello comprender su estructura y cómo se traduce en sus “prácticas”. Para conocer la “estructura”, recurriremos a una suerte de “tipos ideales” weberianos que nos permitirán identificar los principales componentes de la MD y de la MB, y así, podremos contrastarlos con el “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (en adelante, *PEAR*).

### Mano Dura (MD)

Una genérica descripción de la MD podría caracterizarse como poseedora de reglas precisas, un estilo confrontativo, punitivo e inflexible en la aplicación de las normas ya que siempre propone “sanciones duras” y ejemplificadoras.

La maquinaria burocrática se “mueve” por una denuncia externa o por el descubrimiento de un hecho ilícito producto de sus procesos de control rutinario. Su táctica de intervención preferida es “reactiva”, es decir, su intervención es *a posteriori*. No lleva implícito necesariamente el uso de la fuerza, pero no duda en su uso —y en muchos casos, abuso— cuando las circunstancias lo aconsejan. Desconfía de cualquier tipo de asociación y hace del secreto un culto. La premisa detrás de este enfoque es que si hay “buenos casos” (buenas denuncias) son “bien investigados” y luego reciben sanciones duras o “castigos ejemplares”. Esto tiene un efecto disuasivo entre los potenciales delinquentes y por ello se produce una reducción<sup>8</sup>.

### Mano Blanda (MB)

De la lectura de la bibliografía de autores que defienden la MB se podría concluir que la misma consiste más en una respuesta o en una de-

nuncia de los resultados, fracasos y/o abusos de la MD, que un enfoque o modelo alternativo de gestión operativa de agencias regulatorias. Sus ideas transparentan una importante dosis de confianza en la responsabilidad de los regulados, promueve el cumplimiento voluntario, prefiere como remedios la educación, los incentivos positivos o de negociación y rechaza en lo posible el uso de la fuerza o la aplicación de las sanciones. La premisa detrás de este modelo es que la solución al delito proviene de atacar las causas subyacentes que lo provocan y no de la búsqueda de culpables o responsables. El discurso progresista con relación a la inseguridad urbana es que los delitos son producto de la desigualdad y el empobrecimiento de grandes sectores de la población (Isla & Miguez, 2003), (Pegoraro, 2002), (Sozzo, 2002). El discurso conservador respecto de ilícitos de tipo económico considera que los mismos son resultado del desconocimiento, la necesidad, de regulaciones demasiado inflexibles, y en el caso de que existiere mala intención, la educación puede solucionarlo en la mayoría de los casos (Bardach & Kagan, 1986), (Howard, 1994), (Shover, Clelland, & Lynxwiler, 1986). Ahora bien, esta propuesta tiene algunos flancos débiles. Por un lado, es al menos ambigua la evidencia empírica que respalda la idea de que solucionado el problema subyacente se previenen los delitos. Por otro lado, se evidencia la falta de respuestas a la pregunta: ¿qué hacer? Especialmente en cuanto a cómo abordar la transición hasta que se solucionen los problemas de fondo y la educación o el trabajo preventivo lleguen a erradicar o a reducir significativamente los problemas.

### Las ideas de Malcolm Sparrow *El péndulo de las agencias regulatorias*

Para comprender el pensamiento del autor que ahora tomamos en consideración, Malcolm Sparrow, se requiere una introducción acerca de lo que él considera el “falso dilema” de las agencias regulatorias (MD vs. MB). El ciclo

---

8 Estas premisas con algunas modificaciones se corresponden a la descripción que hace Malcolm Sparrow de lo que denomina la *Blind Assumption Theory* (2000).

es relativamente previsible y funcionaría de la siguiente manera: cuando un nuevo riesgo o problema social aparece en la agenda política, la respuesta comienza a ser la regulación “dura” del mismo, se empiezan a acumular normas que regulan y limitan la actividad, el enfoque de las agencias es confrontativo, inflexible, y el proceso madura en una proliferación de normas para mantenerse al día (MD). Con el tiempo, la preocupación original que llevó a la mayor regulación se va diluyendo (*máxime* si fue efectiva y desaparecieron las causas que la originaron), y entonces surge la preocupación y el hartazgo por la asfixia de tanta regulación y sus costos económicos haciendo que el péndulo comience a inclinarse hacia la MB. Luego de un tiempo, los ilícitos vuelven a crecer y la sociedad reclama nuevamente un endurecimiento (MD), y así, reinicia el proceso.

Según Sparrow (2000), la dicotomía MD-MB puede ser vista como un péndulo que se registra en la historia contemporánea de los Estados Unidos. A lo largo del tiempo, detrás de diferentes nombres, el dilema sigue intacto: en los '90 se denominaba *enforcement/compliance* (ejecución vs. cumplimiento). En los '60 y '70 se llamaba *deterrence/compliance* (disuasión vs. cumplimiento). En la posguerra era *enforced compliance/negotiated compliance* (cumplimiento forzado vs. cumplimiento negociado), y estas parejas contrastantes se han sucedido en el tiempo sin solución de continuidad. El au-

tor denomina a esto el “péndulo de las agencias regulatorias” y su trabajo se enfoca en teorizar y en esquematizar lo que sucede en una serie de estas agencias del mundo anglosajón que intentan superar este “falso dilema” y comienzan a explorar un camino diferente, con resultados promisorios. Sparrow comienza con el estudio de algunas policías estatales (Sparrow, Moore, & Kennedy, 1990). Luego, realiza un análisis comparativo entre la IRS (Impositiva de los Estados Unidos), la policía y el medio ambiente (Sparrow, 1994). En otro trabajo, se aboca a la regulación del sector salud (Sparrow, 1996) hasta lograr concretar un esquema que denomina el “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (PEAR) (Sparrow, 2000) ya que considera que su trabajo sintetiza, ordena y ofrece un formato teórico –que es una reflexión sobre las prácticas y no una creación del autor– que lo denomina “emergente”.

### El Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias

El punto de partida de este esquema se da cuando las agencias hacen un cambio simple pero profundo, y consiste en dejar de dar respuestas “predeterminadas” para cualquier denuncia o evento “ilícito” y se pasa a intentar conocer el problema para luego abordar la construcción de una solución.



Esto “naturalmente” lo lleva a un segundo paso que es dejar de ver “casos” a ver “problemas”, lo que implica un profundo cambio

en la “unidad de análisis” de la organización. Diez robos en el mismo cajero automático en distintos momentos no son “diez casos”, son

un problema. Veinte chicas provenientes del norte del país, rescatadas de distintos prostíbulos, no son “veinte casos”, son la punta del *iceberg* de una red de trata de personas.

Una vez que se toma conciencia de la necesidad del cambio, surgen transformaciones en las prácticas. El autor sostiene que las mismas tienen tres pilares:

- I. Cambio en la forma de medición: se procura solucionar “problemas” y entonces se procura medir impacto y dejar atrás las tradicionales mediciones de resultados (detenidos, acusados, multas, clausuras, incautaciones, etc.). Lo que importa son “problemas solucionados” o “reducción del daño”.
- II. La organización se abre a la colaboración especialmente con otras agencias, “los problemas no encajan en las jurisdicciones” (Sparrow, 2000). Para tomar conocimiento, analizarlos y construir soluciones es indispensable el trabajo conjunto con otros actores, especialmente públicos.
- III. Metodología flexible y artesanal de trabajo, que el autor denomina *Problem Solving Approach* (Enfoque de Solución de Problemas).

Este último punto es clave para interpretar los casos y también el cambio de las Agencias Regulatorias que plantea Sparrow. Pero ello lo desarrollaremos con más profundidad a continuación.

## El Enfoque de Solución de Problemas

Esta metodología tiene sus antecedentes en los trabajos acerca de la policía que realizó Herman Goldstein (1990), un autor clásico en la materia. Sparrow observa que la misma es tomada por distintas Agencias Regulatorias y construye un primer esquema en *Imposing Duties* (1994), que reformulará en *The regulatory craft* (2000) y lo perfecciona en *The character of harms* (2008). Dicho esquema contiene elementos “descriptivos” y también

“prescriptivos”, y si bien no suele ser un espejo de lo que ocurre, se aproxima a lo observado empíricamente.

1. *Un sistema de detección, visibilización y selección de problemas.* Esto implica primero abrir la organización a distintas fuentes para “tomar conocimiento de los problemas”. Segundo, una búsqueda proactiva para detectar fraudes “invisibles” u ocultos. Y finalmente, un mecanismo de selección en donde enfocar las energías. No se pueden abordar todos los fraudes con la misma intensidad y al mismo tiempo<sup>9</sup>.
2. *Conocer los problemas:* se debe conocer y definir con precisión “el problema” empleando metodologías cuantitativas y cualitativas.
3. *Determinar la forma de medir el éxito:* se debe definir qué se considera “problema solucionado” antes de implementar el plan, de forma de evitar que los resultados de la implementación sean interpretados en forma sesgada.
4. *Desarrollar la solución a medida:* se debe hacer un análisis crítico de las respuestas y de las herramientas disponibles en el organismo para evaluar si son adecuadas o no al problema en cuestión y luego definir cuál sería la “solución a medida”.
5. *Implementación:* poner en práctica el plan diseñado, con una evaluación de los resultados parciales para ver si es adecuado o si necesita reformulación o ajustes.
6. *Evaluar, cerrar el proyecto, asignar tareas y monitorear en el largo plazo.* Se descrea de las “comisiones” que se prolongan en el tiempo. Debe evaluarse, en caso de fracaso,

---

9 El tema de la “discrecionalidad” en la selección de problemas es un tema que aborda el autor, al igual que Moore (1995), quienes sostienen que todas las “agencias” en la práctica seleccionan y que es preferible que ésta sea explícita y pública para que pueda ser controlada por los mecanismos de la gobernanza democrática.

volver para atrás los pasos necesarios para reformular el proyecto. Y en caso de éxito, cerrar el proyecto y asignar tareas de control y monitoreo de largo plazo.

Para la aplicación de este proyecto, se requieren algunas características no tradicionales en las organizaciones públicas: primero, flexibilidad para avanzar y retroceder en las distintas etapas según lo requiera el problema. Segundo, creatividad. Las soluciones no son preestablecidas, a veces es necesario desarrollarlas “artesanalmente”. Y tercero, resulta indispensables incorporar distintos componentes de tecnologías de información (TI), clave para llevar adelante los análisis de riesgo. Esto implica cambios profundos al interior de la organización, pues requiere desarrollar otros perfiles además de los

funcionarios técnicamente capacitados, entrenados tradicionalmente en cumplir estrictamente procedimientos ajustados a “derecho”. Se requieren otros recursos humanos, altamente capacitados, pero flexibles y creativos, que tengan capacidad de gestionar herramientas tecnológicas sofisticadas para construir soluciones para problemas complejos.

### Las variables de comparación

A partir del desarrollo de los esquemas se pueden plantear algunas variables de comparación que se desprenden de estos “tipos ideales”, de forma de poder analizar cuál de ellos se ajusta a describir el accionar de la Aduana en los casos analizados.

	MD	MB	PEAR
Origen	Denuncias Investigaciones propias	Denuncias Investigaciones propias	Múltiples: Denuncias, investigaciones propias, análisis de riesgo, colaboración, etc.
Unidad de análisis	Caso	Caso	Problema
Colaboración	Nula	Escasa	Amplia
Tipo de Trabajo	Proceso rutinario	Proceso rutinario	Artesanal
Análisis de riesgo	No	No	Sí
Tipo de intervención	Represiva	Preventiva	Mixta: Represiva, Preventiva y Proactiva. Depende del problema
Uso de la fuerza	Alta	Baja	Quirúrgico
Resultados	Detenidos, multas incautaciones, etc.	Acuerdos voluntarios	Problemas solucionados

*Origen:* Para detectar los casos, la MD confía en sus métodos, básicamente en sus propias inspecciones y en las denuncias. La MB es similar, pero aún con menos intensidad. El PEAR, además de estos mecanismos, se abre a la colaboración, recibe información, indicios y denuncias de otras organizaciones y además

procura activamente encontrar fraudes “invisibles” a través del “análisis de riesgo”.

*Unidad de Análisis:* Tanto la MD como la MB trabajan a partir de “casos”. Una denuncia equivale a un caso. Una constatación de una infracción equivale a un “caso”. En cambio, el PEAR agrupa casos y los trata como “problemas”.

*Colaboración:* La MD por su estilo confrontativo, desconfiado y su culto al “secreto” no cree en la colaboración. La MB sólo cree en ella para encontrar soluciones preventivas con la “comunidad regulada”. En cambio el PEAR, se apoya centralmente en la colaboración para detectar problemas, para conocerlos o para construir soluciones definitivas.

*Tipo de Trabajo:* Tanto MD como MB abordan los casos, según proceso, normalmente establecidos en normas o por la costumbre. Generalmente, la “máquina” se mueve rutinariamente de forma idéntica o similar para procesar los casos. En cambio, el PEAR analiza el “problema” y busca creativa y artesanalmente las soluciones para el mismo. El PEAR utiliza el “Enfoque de Solución de Problemas” para resolver la cuestión de fondo (eliminarlo o reducir el daño) independientemente de cómo se aborda cada caso concreto.

*Tipo de Intervención:* La MD tiene su preferencia por el uso de tácticas “represivas”. La MB prioriza en la medida de lo posible las tácticas “preventivas”. En cambio, el PEAR, no tiene preferencia por una táctica. Va a depender del problema y puede construir soluciones combinando creativamente diferentes tácticas. Se caracteriza por desarrollar una que es la “proactiva” que implica la búsqueda activa de casos que los sistemas tradicionales no permiten visibilizar.

*Análisis de Riesgo:* No es una metodología propia ni de la MD, ni de la MB. En cambio para el PEAR, es clave. Usado en todas las etapas permite visibilizar problemas que no son evidentes, para ver si frente a una denuncia no se producen casos similares; para conocer el problema previo a desarrollar una solución, y finalmente, para mensurar si la intervención diseñada produce los efectos deseados.

*Uso de la fuerza:* La MD cree en el uso de la fuerza y suele hacer uso y abuso de ella. La MB, en cambio, descreo de la misma y trata de evitar en todo lo posible su uso. El PEAR suele considerar que es un recurso disponible

que debe ser usado en la forma más restrictiva posible dado que se ejerce “contra los propios ciudadanos en tiempo de paz” (Sparrow, 2000), pero si la solución lo necesita, no duda en hacer un uso criterioso de ella.

*Resultados:* La MD suele presentar estadísticas de “detenidos, multas, clausuras, denuncias, etc.” La MB procura mostrar acuerdos, prevención, etc. El PEAR intenta mostrar “problemas solucionados” o “reducción del daño”, independientemente de los resultados de los casos.

## Análisis

*Cable de Cobre:* El origen del caso es producto de la colaboración, distintas agencias de seguridad nacionales como provinciales convocan a la AFIP. También hubo un importante aporte de información por parte de las empresas de Telecomunicaciones que eran las principales víctimas de los robos. La “**unidad de análisis**” no eran los “casos”, las exportaciones individuales o cada contribuyente, por el contrario, se lo abordó como “problema” pues había que identificar a los exportadores de chatarra de cobre robado y “reducir el daño”. La **colaboración** fue clave desde el surgimiento –origen– y durante todo el proceso. Existió intercambio de información con las fuerzas de seguridad, con las empresas de telecomunicaciones y también dentro de la AFIP, las áreas centrales, la DGI (Impositiva) y la Aduana se reunían en forma periódica para coordinar acciones. El **tipo de trabajo** fue totalmente “atípico”, se fue construyendo la solución a medida del problema, de hecho en la primera parte surgieron los métodos tradicionales, luego se comenzó a buscar la forma más efectiva para abordarlo, ni el “análisis de riesgo”, ni la colaboración eran elementos que estaban institucionalizados, por ello puede definirse como “**artesanal**”. El “**análisis de riesgo**” fue clave en la detección de quienes eran los “nuevos exportadores” y posterior-

mente para monitorear si se repetían acciones. El **tipo de intervención** en un primer momento fue “represiva” (fiscalizar a todos los exportadores). Sin embargo, en un segundo momento, tuvo condimentos “proactivos” y “preventivos”. Proactivos, porque se detectaron empresas que estaban acumulando chatarra en el interior del país, en algunos centros importantes (Rosario) y otros menores (San Juan) que no estaban en el foco de la investigación original, ya que se abordaba el tema como un problema “metropolitano”. Y segundo, hubo casos de firmas a las que se les hizo visitas preventivas y teniendo material “sospechoso” desistieron de las operaciones. Por esos motivos la podemos considerar “mixta”. El **“uso de la fuerza”** en un primer momento fue alta, cuando se lanzaron las fiscalizaciones tradicionales masivas a todos los exportadores. En la segunda, luego del “análisis de riesgo”, fue un uso más puntual y “quirúrgico”. El **resultado** más importante para la organización fue la disminución sensible de “cables de cobre” (la carta de Telefónica da testimonio de ello), o sea que se solucionó o mitigó el daño del problema original (impacto), sin embargo también es destacable, que como se observa en el gráfico, luego de una subida abrupta de las exportaciones de cobre producto de los “nuevos exportadores”, el comercio de chatarra de cobre volvió a los niveles anteriores. Esto implica que se “solucionó el problema” sin afectar centralmente al “comercio lícito”.

### **Maquinaria Agrícola**

El **origen del caso** es producto del análisis de riesgo que pudo detectar la diferencia de kilos que existía en el peso de la mercadería del

embarque con otros anteriores. La **“unidad de análisis”** inicialmente era el “caso”, pero luego se analizaron casos anteriores por lo cual se transformó en “el problema”. La **colaboración** fue clave para detener los embarques que ya habían salido del país con Aduanas de otras nacionalidades. El **tipo de trabajo** fue artesanal, y a medida, en más de un millón de destinaciones por año, totalmente “atípico” que se esté comparando los pesos con “operaciones anteriores”, pues es excepcional que se destruya la mercadería para buscar si hay droga oculta, y es muy poco frecuente que se detengan embarque fuera del país. El **“análisis de riesgo”** fue la clave, para detectar el fraude en la operación y además para identificar otros embarques similares que fueron detenidos en el extranjero. El tipo de **intervención** fue “mixta”, proactiva para detectar la maniobra, reactiva para detener el embarque en la Argentina y en el extranjero. El **“uso de la fuerza”** fue “quirúrgico”, se enfocó sobre la exportación que contenía droga y sólo se detuvo el embarque en el exterior con las mismas características. El resto del comercio de esta mercadería—que en la Argentina es significativo y especialmente por parte de PyMEs— no tuvo molestias o interrupciones por este accionar. Los **resultados** son que se “desmanteló” la organización que traficaba droga oculta en maquinaria agrícola, que fueron investigados en España sus contrapartes delictivas, lo cual además de las sanciones penales, se afectó la “confiabilidad” de las organizaciones locales para las redes internacionales de tráfico de cocaína. Entonces, además de los resultados del caso, esto produjo un “impacto” en el mundo criminal por el efecto “disuasivo” que genera un Estado que demuestra “capacidades sofisticadas”.



	<b>Cables de Cobre</b>	<b>Maquinaria Agrícola</b>
Origen	Otras Agencias de control	Análisis de Riesgo
Unidad de análisis	Problema: “Exportaciones de chatarra de cobre”	Problema
Colaboración	Plena: para la detección, para el conocimiento del problema. Y colaboración entre distintas unidades de la AFIP para construir la solución.	Amplia
Tipo de Trabajo	Trabajo Artesanal, luego del fracaso de de los primeros intentos “rutinarios”	Artesanal
Análisis de riesgo	Clave: para la detección y para la construcción de la solución.	Clave para la detección y luego las incautaciones en el exterior.
Tipo de intervención	Represiva - Preventiva	Mixta: Represiva, Preventiva y Proactiva. Depende del problema
Uso de la fuerza	Inicialmente alta. Luego moderada /Quirúrgica	Quirúrgico
Resultados	Reducción del daño, al borde de la eliminación del problema	Problemas solucionados

### Síntesis

El origen de ambos casos fue el “análisis de riesgo” propio del PEAR, de igual manera las unidades de análisis dejaron de ser los “casos” y pasaron a ser los “problemas”. En ambos casos se recurrió a la colaboración, se trabajó “artesanalmente”, el análisis de riesgo fue clave en ambas situaciones para detectar y conocer el problema, así como fue un insumo indispensable para la construcción de la solución. Los tipos de intervenciones fueron “mixtas” ya que se ajustaron a lo que el “problema” demandaba y no a una elección preconcebida, las soluciones fueron “quirúrgicas” minimizando el uso de la fuerza y evitando molestar o entorpecer el comercio lícito. Finalmente, sus resultados fueron “problemas solucionados” y no se propuso “detenidos, incautaciones, multas”. Claramente este accionar se encuadra en el esquema planteado

por Sparrow (PEAR) y no se identifica ni con la Mano Dura, ni la Mano Blanda.

### Conclusiones

El trabajo presentó dos casos (Maquinaria Agrícola y robo de cables de cobre), donde organizaciones criminales con un elevado grado de sofisticación, intentaron perpetrar complejas maniobras de tráfico de drogas y robos combinados con contrabando. La Aduana logró tener éxito en detectar e impedir la maniobra, así como en desmembrar las organizaciones criminales, mediante un accionar que se encuadra con los desarrollos teóricos planteados por Malcolm Sparrow en el PEAR. Esto incluyó la “búsqueda de soluciones”, el trabajo colaborativo y una metodología de trabajo “artesanal”, “flexible” y con un importante soporte tecnológico para el “análisis de riesgo”.

Quedó claro entonces que el accionar del organismo público se asemejó al PEAR de Sparrow y se diferenció de los enfoques tradicionales de Mano Dura y de Mano Blanda.

Los elementos empíricos y el análisis teórico permitieron comprender cómo un abordaje metodológico no tradicional logró diseñar soluciones, donde las metodologías tradicionales fallaban. Sin embargo, desde el inicio de este artículo de investigación se planteó que el objetivo del trabajo iba más allá de la resolución del caso concreto para pensar dispositivos y categorías que puedan trascender el caso (generalización teórica) y ser útiles tanto para los académicos como para los funcionarios políticos y técnicos de la Administración Pública. Para los funcionarios, analizar si esta metodología de trabajo —el PEAR que ya Sparrow observó como exitosa en diversas Agencias Regulatorias del mundo Anglosajón— puede contribuir a superar esa suerte de "círculo vicioso" que son la Mano Dura y la Mano Blanda que suelen arribar a consecuencias "no deseadas". Entonces, se espera que pueda contribuir a pensar de otra manera los "viejos" y los "nuevos problemas" de las Agencias Regulatorias. Por su parte, para los académicos, por un lado, el trabajo se enfoca sobre aspectos poco abordados en la literatura académica doméstica acerca de la gestión de agencias regulatorias. Y por otro lado, es claro que la solución de los casos por parte de la Aduana reúne los elementos constitutivos de una "capacidad estatal" como lo define Sikkink, ya que se trató de: a) organismo público; b) fue eficaz; c) cumplió objetivos públicos y d) desde el punto de vista "administrativo".

Producto de esta intención de "trascender el caso", a continuación se presentarán algunas reflexiones que se desprenden de los casos analizados y que puedan ser útiles para ambos aspectos, el profesional y el académico.

## Aspectos Profesionales: El PEAR frente a los viejos y nuevos problemas

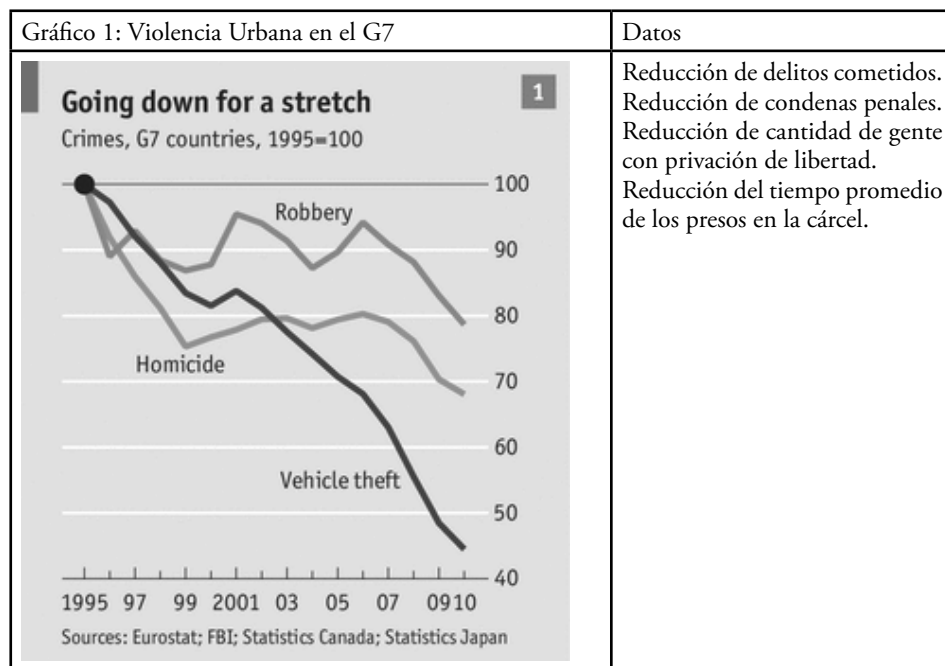
Las ideas del "PEAR" son una forma alternativa de abordar los problemas de los organismos de control, que permite superar el endémico y frustrante péndulo de Agencias Regulatorias. No sólo ha sido aplicado con éxito en Agencias Anglosajonas como son los trabajos de Sparrow, sino también se pudo observar cómo en casos nacionales este "esquema" pudo ser aplicado con éxito. Las ideas de colaboración, de "solucionar problemas", de análisis de riesgo o el "enfoque de solución de problemas", trascienden a una organización en particular. Sin embargo, tenemos otras dos situaciones vinculadas a casos de "delitos urbanos": una, de aplicación intuitiva y otra sistémica que respaldan esta afirmación —que puede ser útil para abordar la solución de "viejos problemas" con el PEAR—. La primera lo constituyen las "salideras bancarias"; la segunda, los cambios en el abordaje desde el punto de vista "sistémico" del "delito urbano" en los países del G7.

"Salideras Bancarias": en la Argentina, hasta hace algunos años, existía una modalidad de robo, generalmente violenta y que atraía la atención periodística. El *modus operandi* de la misma consistía en esperar que una persona retirara importantes sumas de dinero de una institución financiera para luego interceptarlo en las cercanías del banco o cuando arribaba a su domicilio, y con el uso de fuerza, se le arrebatava el dinero y desaparecían en un corto lapso de tiempo. El dilema para la policía presentaba ciertos paralelismos con los "robos de cable de cobre" que se producían en forma atomizada, y era imposible poner custodia a cada persona que retirase el dinero. A primera vista parecía un problema irresoluble. Sin embargo, se estudió el mecanismo del robo, se descubrió que era necesario un "entregador" que "marcara" a la persona que retiraba el dinero. Bastó colocar "mamparas opacas frente a las cajas de los bancos para que se les hiciera casi imposible la maniobra delictiva. Al igual

que en el caso del “robo de cables”, una vez que se obtuvo la posibilidad de exportar cable robado, se redujeron los robos. Por su parte, en el caso de las “salideras”, una vez que se instaló la mampara, se redujeron drásticamente los casos. En consecuencia, no fue la “mano dura” ya que no hubo presos, detenciones, procesos ni uso de fuerza. Tampoco “mano blanda”, pues no se solucionaron los “problemas subyacentes” de los delitos urbanos. Fue la aplicación “intuitiva” de pautas que asimilan al Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias.

Abordaje Sistémico de los delitos que implican “violencia urbana” en el G7: En primer lugar es necesario ver el Gráfico 1 y los datos que publicó la Revista *The Economist* (2013) en cuyo artículo se sintetizan los hallazgos de numerosos académicos sobre el tema de violencia urbana en los países del G7. Lo que se observa en el Gráfico 1 es un pronunciado descenso de algunos de los delitos más importantes como son los homicidios, los robos en general y el robo de vehículos. Esto se produce en un contexto de grave crisis económica como fue la explosión de la burbuja financiera de las “hipotecas” a partir del año 2007.

**Gráfico 1:  
Violencia Urbana en el G7**



Claramente la reducción en la comisión de delitos urbanos no puede atribuirse a la “mano dura”, ya que hay menos delitos y condenas, a la vez que penas más cortas. Tampoco puede

ser atribuido a la “mano blanda” en un contexto de crisis económica, donde la pobreza y la indigencia crecen. Entonces los especialistas atribuyen este fenómeno a una mejora en

la eficacia de la gestión policial y enumeran nuevas técnicas: *hot spots*, uso inteligente de cámaras, minería de datos<sup>10</sup>, etc. Todos estas son técnicas consistentes con el análisis de riesgo y con las ideas del “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias”. Sin pretender de esto hacer una generalización empírica, queda claro, que las herramientas conceptuales del PEAR, pueden ser aplicables a ilícitos de diferente índole y ser útiles para abordar las cuestiones irresueltas de los “viejos problemas”.

Los nuevos problemas: “*crimen organizado transnacional*”. Para dar una idea de la significación del peligro que representan son ilustrativas las afirmaciones de Moisés Naim –ex director de la *Revista Foreign Policy*– quién sostiene: “Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles multinacionales y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre Estados” (2003). Y destaca finalmente la dificultad de combatirlo tanto por su carácter transnacional como por la sofisticación y el peligro que conllevan: “(...) *es muy difícil que burocracias con procedimientos repetitivos puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes.*”

Esta inquietud también está presente en los trabajos de numerosos académicos especializados en el crimen organizado transnacional (Varese, 2011), (Kessler, 2011), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Carter, 1997), (Andreas, 2004), quienes coinciden con Naim en su vi-

sión de que estas organizaciones pueden discutir el “monopolio de la violencia física sobre un territorio” –siguiendo a Weber–, tributo esencial del Estado, y la debilidad de las “burocracias tradicionales” para enfrentarlos. Entre ellos, existe cierto consenso acerca de cómo estas organizaciones son producto de los cambios que produce la globalización. Los mismos se podrían resumir de la siguiente manera:

**VII. De los cárteles a las “redes”:** esta idea refleja la mutación de los antiguos cárteles u organizaciones verticales, estilo las viejas mafias<sup>11</sup>, a estructuras de redes (De Sousa, 2004), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Fuentes, 2008), (Klerks, 1999) (Reuter & Haaga, 1988), (Fleitas Ortiz de Rozas, 2014) y (Depetris, 2011).

**VIII. Las organizaciones se han vuelto más líquidas:** es una consecuencia del punto anterior, al romperse un “centro” hay más innovación y flexibilidad donde también se multiplica la capacidad de atravesar fronteras y jurisdicciones tanto físicas como materiales (Kessler, 2011), (De Sousa, 2004), (Varese, 2011) y (Carter, 1997).

**IX. Tránsito de mercaderías legales a ilegales:** Parecería un juego de palabras, pero es clave entender que antes las organizaciones realizaban “*actos ilícitos con mercaderías lícitas*” y ahora se realizan “actos ilícitos con mercaderías ilícitas”, como son las “drogas ilegales”, “personas”, “armas”, “mercaderías robadas” (Andreas, 2004), (Andreas, 2001), (Varese, 2011).

**X. Conexión Local:** las “mafias” no atraviesan fronteras, sino que se vinculan con otras organizaciones criminales domésticas que tienen conocimiento del terreno, infraestructura y conexiones (De Sousa, 2004),

---

10 Suelen destacar como herramienta importante el uso de un programa informático denominado “Compstar” que permite la realización de múltiples análisis estadísticos para la policía.

---

11 Salvo excepciones en Brasil, México y Rusia. Los estudiosos sostienen que hasta en Italia la mafia ha mutado a “redes” (Andreas, 2004), (Varese, 2007).

(Fuentes, 2008), (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007), (Kessler, 2011), (Varese, 2007), (Andreas, 2001) y (Carter, 1997).

- XI. “Caldo de Cultivo”:** no en cualquier país florece el “crimen organizado”. Para ello, y dependiendo de los autores, tiene que existir corrupción, historia de mercados y organizaciones ilícitas y protección política (Virgolini, 2004), (Ruggiero, 2005) (Naim, 2003) (Andreas, 2004).

Finalmente, es difícil pensar que con las ideas de Mano Dura o Mano Blanda sea posible hacer frente al desafío de organizaciones de tal magnitud y poder. El abordaje “caso a caso” o las “sanciones ejemplificadoras” se verían desbordados frente a la multiplicación de casos que pueden producir las redes. Tampoco es esperable que organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas, contrabando de material bélico o el “Cartel de Sinaloa” discontinúen sus actividades producto de la “educación” o de la “mitigación de la pobreza”. En cambio, el análisis de riesgo, el estudio de los casos como problemas y soluciones quirúrgicas son “respuestas líquidas” a organizaciones “líquidas” lo que luce como más idóneo para este desafío.

### **Aspectos Académicos: Administración Pública y Capacidades**

*“Abrir la caja negra de las organizaciones públicas consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas en escasez de recursos, relaciones de poder, conflicto de valores, resistencias, retraimiento y pasividad...”*

**Martínez Nogueira, 2007.**

Desde el retorno de la democracia en nuestro país ha florecido el estudio y la enseñanza de

cuestiones vinculadas a la Administración y a las Políticas Públicas. Se abrieron numerosas maestrías y centros de investigación en todo el país (Bulcourn & Cardozo, 2010) donde se puede reseñar los trabajos de Oszlak (1997) acerca de la formación del Estado argentino y a O’Donnell (1982) acerca del Estado burocrático-autoritario como los pioneros que abrieron todo un campo de reflexión fecundo. Sin embargo, el mismo ha tenido un desarrollo sustantivo en el estudio de “políticas públicas” y ha generado menos conocimiento acerca de los “organismos públicos”. El abordaje de la “Administración Pública” suele presentarse como la “caja negra” que refiere Martínez Nogueira en el epígrafe que da inicio a este apartado final.

En estos tiempos se presenta una gran oportunidad para el desarrollo de estudios sobre la Administración Pública. La globalización y las nuevas tecnologías están impactando fuertemente en el quehacer de las Agencias Gubernamentales, y en muchos casos, se están adaptando a gran velocidad. Los “funcionarios” resuelven cotidianamente los problemas que se le presentan, innovan, pero no “teorizan”. Así como el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias fue un desarrollo teórico que surgió de la “práctica” de los funcionarios, hoy existe la posibilidad de “abrir la caja negra” y organizar, sistematizar y teorizar sobre los cambios en las organizaciones. Quienes tienen las herramientas para “teorizar” este proceso, y producir conocimiento útil, teórico y práctico, son los académicos. La administración pública tiene un sendero amplio para desarrollarse y generar aportes sustantivos.

La necesidad de plantear con rigurosidad teórica los debates acerca de Mano Dura y Mano Blanda, o pensar cómo y en qué medida puede ser aplicable el Paradigma de Agencias Regulatorias, u otro esquema que surgiese, son algunos temas que se desprenden del trabajo y que requieren mayor profundización. Pero también hay un segundo aspecto no abordado en el trabajo. El mismo refirió acerca de las “prac-

ticas” de las agencias regulatorias. Sin embargo, estas no se producen en el aire. Tienen un anclaje en organizaciones que también deben ser repensadas, para modificar el accionar hay que cambiar las estructuras, las normas, las tecnologías y los diseños organizacionales. Este tema en la disciplina está hoy en crisis. Luego que las primeras tres cuartas partes del siglo XX se daba por sentado que las organizaciones públicas debían seguir un modelo similar al descripto por Weber (2007), el llamado “Modelo Burocrático Weberiano” (Denhart, 2008), (Van Der Meer, Raadsclerdes, & Toonen, 2008), (Wilson, 1989), (Mintzberg, 1996). En el último cuarto del siglo pasado, emergió una ola radicalizada de críticas al modelo weberiano y contrapuso otro paradigma alternativo llamado la “Nueva Gestión Pública” (Hood & Jackson, 1991), (Dunleavy, 1994), (Hood C 1991), (Aucoin, 1995), (Barzelay, 1992 (Osborne & Gaebler, 1992), que proponía profundas transformaciones en las burocracias, adoptando ideas de mercado y la gestión privada como modelos a seguir.

Sin embargo, luego de una extendida implementación de estos esquemas en gran cantidad de países –con distinto nivel de desarrollo–, sus resultados y las conclusiones acerca de la implementación del mismo son decepcionantes. Los propios “padres fundadores” hoy son ácidos críticos del movimiento que contribuyeron a gestar (Hood, 2011), (Pollit & Bouckaert, 2011). Entonces, se podría rescatar el pensamiento de autores que escriben en la década del ’60 y del ’70 del siglo pasado, quienes plantearon con agudeza las disfuncionalidades de la burocracia en su época, como Merton (2007), Gouldner (1964) y Crozier (1969) o pensaban las características de las organizaciones del futuro a partir de las limitaciones e insuficiencias que presentaban las que observaban (Bennis & Slater, 1969), (Waldo, 1951), (Toffler, 1970). Estos autores planteaban la necesidad de “tirar el agua sucia, y no el chico que está en la bañera”. Estas mentes lúcidas detectaron con precisión las limitaciones de las burocracias “mecá-

nicas” para hacer frente a contextos de cambio. De ninguna manera se planteaban eliminarlas o reemplazarlas por el mercado como se propuso desde la NGP. Postulaban la necesidad de realizar profundas transformaciones pero conservando ciertos elementos estructurales de las burocracias como ya las había planteado Max Weber. Sus ideas fueron opacadas por la irresistible “ola” (Light, 1997) que significó la NGP.

En consecuencia, la idea de “*burocracia líquida*” que se plantea como título de este trabajo, es una metáfora que puede ser útil para pensar las burocracias que se están gestando y que van a ser necesarias para resolver complejos problemas al retomar las ideas de estas mentes lúcidas. A medida que se incorpora tecnologías de información a las organizaciones públicas, estas permiten realizar gran cantidad de procesos rutinarios, parametrizables y en serie. Esta es la esencia de la “burocracia”, pero actualmente en vez de ser pesada y gris, se hace en forma transparente. Esto permite generar espacio y brindar soporte para que funcionarios altamente capacitados puedan desplegar tareas sofisticadas, como son el “enfoque de solución de problemas” o el “análisis de riesgo”. Este es el “aspecto líquido” de la burocracia. El desafío es pensar cómo vamos a construir organizaciones públicas que permitan detectar unas decenas de mujeres y niños víctimas de trata de persona entre millones de pasajeros que abordan vuelos internacionales, o algunos miles de transacciones financieras que implican “lavado de activos” entre miles de millones, o cómo detectar cocaína oculta en una decena de embarques entre un millón y medio de operaciones lícitas.

Para concluir, nos resta señalar que la Mano Dura prohibiría o entorpecería la circulación de personas, el comercio y las transacciones financieras. En una sociedad democrática debemos aprender a construir organizaciones con capacidades estatales aptas para enfrentar estos desafíos sin entorpecer el desarrollo de las actividades lícitas. En términos de Michael Mann (2007), sería preciso construir poder “infraestructural” –propio de

las sociedades democráticas y modernas—, en oposición al “poder despótico” —propio de los regímenes autoritarios y feudales—.

## Referencias bibliográficas

- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman.
- Althusser, L. (1988 -(1964)). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Andreas, P. (2004). Illicit international political economy: The clandestine side of globalization. *Review of International Political Economy*, 641-652.
- Andreas, P. (2001). *The political Economy of Organized Crime: Providing Protection when the state does not*. En S. Skaperdas, *Economics of Governance*.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in comparative perspective*. Canadá: Mc Gill-Queen's University Press.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Los Ángeles - California: University California Press.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. *Revista de CLAD Reforma y Democracia*.
- Becker, H. (2009). *Cases, causes, conjectures, stories and imaginary*. En C. Ragin, *What is a case?* U.S.A.: Cambridge University Press.
- Bennis, W., & Slater, P. (1969). *The temporary society*. New York: Harper Colophon Books.
- Berger, P., & Luckman, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad: Para una teoría general de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, J. (1979). *El fracaso del mercado y del gobierno*. En J. Buchanan. *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre el intervencionismo*. Madrid: Espasa Calpe.
- Buchholz, T. (1990). *The public choice school: Politics as Business*. Plume Book.
- Bulcourn, P., & Cardozo, N. (2010). *El desarrollo de los estudios sobre Administración y Políticas Públicas*. Buenos Aires: Nuevo Espacio Público.
- Carter, D. (1997). *International Organized Crime: Emerging trends in Entrepreneurial Crime*. En P. J. Ryan, & G. G. Rush, *Understanding organized crime in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- De Sousa, R. S. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología*.
- Denhart, R. B. (2008). *Theories of Public Administration*. Belmont-USA: Thomson-Wadsworth.
- Depetris, J. A. (2011). *Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010)*. Buenos Aires: AFIP.
- Dunleavy, P. y. (1994). *From old public administration to new public management. Public Money and Management*.
- Economist. (2013). Falling Crime - Where have all the burglars gone? *The Economist*.
- Eisehnardt, K. M. (1989). Building Theories form Case Study Research. *Academy of Management Review*.
- Ellet, W. (2007). *The Case Study Handbook*. Boston: Harvard Business Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*.
- Evans, P. (1997). The eclipse of the state? Reflections on Stateness in Era of Globalization. *World Politics*, Vol. 50.
- Fassio, A., Pacual, L., & Suarez, F. (2004). *Introducción a la Metodología de la Investigación. Aplicada al saber administrativo y el análisis organizacional*. Buenos Aires: Macchi.
- Fleitas Ortiz de Rozas, D. (2014). *El crimen organizado a nivel local. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: APP.
- Frederickson, H. G., & Smith, B. K. (2003). *The public administration theory primer*. Colorado: Westview.
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*.
- Gouldner, A. (1964). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. USA: Free Press.

- Halligan, J., & Power, J. (1992). *Political Management in the 1990 s*. Melbourne. Oxford: University Press Melbourne.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, Vol 69, 3-19.
- Hood, C. (2005). *Public Management: The word, the movement, the science*. En E. Frelie, L. Lynn Jr., & C. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford.
- Hood, C. (2011). *The Ashgate Companion to New Public Management*. En P. Laegrid, & T. Christensen, *The Ash gate Companion to New Public Management*. UK: Forham: Ashagate.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.
- Kessler, G. (2011). Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas. *Cuadernos de Seguridad*.
- Klerks, P. (1999). *The Network Paradigm Applied to Criminal Organizations: Theoretical nitpicking or relevant doctrine for investigators? Recent developments*. En A. Edwards, & P. Gil, *Transnational organized crime: perspectives on global security*. Routledge.
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lieberson, S. (2009). *Small N's and big conclusions*. En H. Becker, & C. Ragin, *What is a case? New York*: Cambridge University Press.
- Light, P. (1997). *The tides of reform: Making government work*. New Heaven: Yale University Press.
- Mann, M. (2007). *El poder autónomo del estado: sus mecanismos, orígenes y resultados*. En P. d. Estado, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Entre el Diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. En BID, *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*.
- Mayntz, R. (1972). *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: Alianza.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an Industrial Civilization*. New York: Vikin.
- Mc Intosh, C., & Lawrence, A. (2011). *Global Crime*. Taylor and Francis.
- Merton, R. K. (2007). *Bureaucratic Structure and Personality*. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- Mintzberg, H. (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Mintzberg, H. (1996). *Managing Government, Governing Management*. *Harvard Business Review*.
- Moore, M. (1984). *A conception of public management*. Boston: Boston University.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. USA: Harvard University Press.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la Organización*. Madrid: Rama.
- Naim, M. (2003). The five wars of globalization. *Foreign Policy*, 28-37.
- O'Donnell, G. (1982). *1966-1973. El Estado Burocrático-Autoritario: Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. USA: Addison Wesley.
- Oszlak, O. (1997). *Estado y Sociedad: ¿Las nuevas reglas de juego? CLAD: Reforma y Democracia*.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford.
- Raadselders, J. C. (2000). *Handbook of Administrative History*. New Jersey - USA: Transaction Publisher.



- Ragin, C. (2009). *Cases of "What is a case"*. En C. Ragin, & H. Becker, *What is a case?* U.S.A.: Cambridge University Press.
- Reuter, P., & Haaga, J. (1988). *Organization of High Level Drug Markets. An exploratory study*. Rockville - United States: Rand Corporation.
- Ricucci, N. M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and philosophies of knowledge*. Washington: Georgetown University Press.
- Ruggiero, V. (2005). *El delito de los débiles y de los poderosos*. Buenos Aires: Ad hoc.
- Skopold, T. (1991). El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis e investigación. *Zona abierta*.
- Selznick, P. (1980). *TVA and the grass roots*. USA: University of California Press.
- Senge, P. (1992). *La quinta disciplina*. Barcelona: Granica.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (2006). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson-Wadsworth.
- Shafritz, J., Russell, E., & Borick, C. (2009). *Introducing Public Administration*. United States: Pearson-Longman.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*.
- Souto Zabaleta, M., & Vásquez, J. C. (2007). *El tráfico de estupefacientes en la Argentina*. Buenos Aires: SEDRONAR.
- Sparrow, M. (1994). *Imposing Duties*. Boston: Praeger.
- Sparrow, M. (1996). *License to steal*. Westview: Boulder - Colorado.
- Sparrow, M. (2008). *The character of harms: Operational challenges in control*. New York: Cambridge University Press.
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft: controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington D.C.: Brookings Institution/CEG.
- Sparrow, M., Moore, M., & Kennedy, R. (1990). *Beyond 911*. New York: Basic books.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con Estudio de caso*. Madrid: Morata.
- Stoker, G. (2004). *Public Value Management: A new resolution of the Democracy/Efficiency tradeoff*. University of Manchester- UK: Institute for Political Economic Governance.
- Toffler, A. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.
- Van Der Meer, F., Raadsclerdes, J., & Toonen, T. (2008). Modelos Administrativos, tradiciones y reformas. ¿El último recurso explicativo? Estado, Gobierno y Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*.
- Varese, F. (2007). *Mafias on the Move. How Organized Crime Conquers New Territories*. Princeton: University Press.
- Vasquez, J. C. (2011). *La sombra global del Narcotráfico: Una amenaza global*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Virgolini, J. (2004). *Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Von Hayek, F. (1997). *Los fundamentos de la libertad*. Folio.
- Waldo, D. (1951). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*.
- Weber, M. (2007). *Bureaucracy*. En J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson-Wadsworth.
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weir, M., & Skopold, T. (1993). Las estructuras del Estado. Una respuesta Keynesiana. *Zona abierta*.
- Weiss, L. (1998). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and what they do it*. USA: Basic Books.
- Yin, R. K. (1994). *Investigación sobre el Estudio de casos*. Thousand Oaks: Sage Publications.



# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research articles*

---

# Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos.

*Adjectives Budget: An institutional approach to the experiences of  
Participatory budget in Argentine local governments.*

**Por Sonia Liliana Ramella\***

**Fecha de Recepción:** 23 de noviembre de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 03 de marzo de 2015.

## RESUMEN

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de control social difundido y promovido en los gobiernos locales argentinos. A raíz de esto, el tema cobró relevancia y visibilidad en el ámbito académico en distintas revistas, seminarios, publicaciones, etc. Sin embargo, al ser en la Argentina aún incipiente su debate teórico, es usual encontrar conceptualizaciones de Presupuesto Participativo que incluyan como elementos constitutivos algunas características que responden a diseños institucionales específicos. Este trabajo propone una conceptualización de carácter procedimental de Presupuesto Participativo y representativa de las experiencias argentinas vigentes durante el año 2011. Asimismo, describe algunas variantes más usuales de su diseño institucional y agendas pendientes de investigación.

**Palabras clave:** *Presupuesto Participativo, Diseño institucional, Análisis comparado.*

## ABSTRACT

Participative Budget is used by Argentinean local governments for making social accountability. Since 2011, there were around 46 experiences in Argentina, everyone with its particular institutional design. At the same time, in many publications defines his attributes like universal participation, redistribution, adaptability, etc. however, each one of those adjectives are linked with a particular institutional design strategy. This article discusses the convenience of the different concepts of participative budget. First of all, I describe the mains institutional designs in terms of participative, territorial normative and financial dimensions. Finally, I propose a concept which represents all the different Argentinean cases.

**Keywords:** *Participative Budget, Institutional Design, Comparative Analysis.*

## I. Definiendo el Presupuesto Participativo en la Argentina

---

\* Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Correo electrónico: soniaramella@yahoo.com.ar

¿De qué hablamos cuando hablamos de Presupuesto Participativo (en adelante, PP) en la Argentina? ¿Cuáles son los elementos comunes entre las experiencias de Presupuestos Participativos que se implementan en la actualidad? El presente artículo de investigación surge a partir de estos interrogantes los cuales, a su vez, son fundamentales a fin de elaborar una definición conceptual mínima de lo que se entiende por Presupuesto Participativo en el marco de las experiencias registradas en la Argentina durante el año 2011. Si bien se ha escrito en abundancia sobre dicho fenómeno desde hace más de dos décadas, es común encontrar en numerosas conceptualizaciones la inclusión de propiedades características pertenecientes a casos puntuales que luego se “hicieron extensibles” a todo el universo. En consecuencia, no permite cristalizar la multiplicidad de “tipos” o modelos institucionales existentes y, al mismo tiempo, conspira contra la posibilidad de avanzar hacia sistematizaciones y clasificaciones que permitan conocer mejor el fenómeno.

En este contexto, y siguiendo la innovadora propuesta de Collier y Levitsky (1998) para aportar un enfoque metodológico más adecuado a los debates sobre la conceptualización de la democracia en América Latina, es que nos proponemos analizar críticamente el uso de ciertos adjetivos y proposiciones en la definición conceptual de experiencias de Presupuesto Participativo vigentes en gobiernos locales argentinos durante el 2011.

En el ámbito académico es posible identificar diversos esfuerzos tendientes a conceptualizar al Presupuesto Participativo como mecanismo de participación ciudadana. Aunque, si bien es cierto que las definiciones que se dieron sobre el mismo son muy variadas, es posible distinguir dos grandes corrientes: definiciones mínimas basadas en características procedimentales; y aquellas de índole normativa que lo conciben bajo determinados “tipos ideales” o metas que deben alcanzarse.

Respecto a las concepciones de naturaleza procedimental, podemos destacar la señalada por Goldfrank quien lo identifica como “un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones, pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto público” (2006:2). Asimismo, y siguiendo la misma línea, Cabannes lo define como “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de toda una parte de los recursos públicos” (2005:15). Por último, y entre los enunciados elaborados por académicos argentinos, podría señalarse la propuesta por Rofman que entiende al PP como: “la habilitación de espacios de participación directa o semidirecta (ya sea vinculante o consultiva) de los ciudadanos respecto de la asignación del presupuesto en ámbitos locales, organizados territorialmente” (2007:11).

Por su parte, en las tradiciones más normativas, muchas de ellas inspiradas en la experiencia de Porto Alegre, encontramos conceptualizaciones que utilizan una gran variedad de “propiedades” inherentes a determinadas formas que adopta este mecanismo de participación ciudadana. En efecto, es posible hallar definiciones de Presupuesto Participativo como las expuestas por los promotores de la experiencia de Porto Alegre; quienes lo entienden como “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública” (Genro y De Sousa, 1998: 123). También bajo esta mirada prescriptiva podemos ubicar la definición propuesta por Llamas (2004) quien entiende al PP como:

una herramienta de intervención ciudadana, probablemente la más compleja y conocida de las modalidades de democracia participativa local, que permite implicar a la población en la toma de decisiones públicas y persigue promover la participación de la población en la gestión pública, concretamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de la planificación presupuestaria. Donde en última instancia, el valor agregado es la disminución de las desigualdades y la reducción de la segregación espacial y social (Llamas Sánchez, 2004: 330).

Finalmente, y ya en el caso argentino, debe mencionarse que la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación entiende al PP como “un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide la asignación de recursos públicos y controla su ejecución” (2011:4).

Si se analizan las definiciones propuestas desde una perspectiva normativa, se observa que al Presupuesto Participativo se le suman, como elementos constitutivos del mismo, adjetivos y propiedades que, en realidad, estará condicionada según el diseño institucional adoptado. Algunos de los elementos habitualmente comprendidos en las conceptualizaciones de Presupuesto Participativo son:

- -La flexibilidad institucional y su capacidad adaptativa (ajustarse su metodología de implementación año tras año).
- -La participación universal de los ciudadanos.
- -Referencias a participación ciudadana universal en la toma de decisiones, asignación y control de los recursos.
- -La capacidad redistributiva del PP.

Tal como ocurre a nivel mundial (Cabannes, 2005:17), no existe un modelo único de Presupuesto Participativo sino que, por el contrario, es posible identificar diversas formas de organizarlo. La presencia de esta heteroge-

neidad de “modelos” o diseño institucionales obedece que a múltiples causas (tradiciones, cultura cívica, historia local, etc.); también se manifiesta entre las experiencias de Presupuesto Participativo de los gobiernos locales argentinos.

Tomando como referencia la definición procedimental de Presupuesto Participativo elaborada por Goldfrank, se intentará construir una definición conceptual “representativa” de las experiencias registradas en la Argentina durante el año 2011 sin incurrir en estiramientos conceptuales<sup>1</sup> y demás errores de generalización. Para ello, se tomará como referencia un estudio previo en el cual se describen los diseños institucionales de los casos registrados en la Argentina (Ramella, 2012).

El presente artículo de investigación se estructura de la siguiente manera: a continuación, se analizarán los principales adjetivos que se proponen para conceptualizar de una manera más adecuada a los casos de Presupuestos Participativos vigentes. En ese mismo apartado, se debatirá respecto de algunas variantes que adoptan tres de sus dimensiones (la Normativa, la Financiera y la Participativa), de las cuales se desprenden los adjetivos y afirmaciones vinculadas a las bondades o propiedades del instrumento de participación institucional. Luego de describir cada una de ellas, presentaremos algunas conclusiones de carácter preli-

---

1 Tal como lo destaca Sartori (1994), uno de los riesgos presentes al desarrollar estudios comparados es establecer conceptualizaciones que contengan elementos que no necesariamente son propios del fenómeno, sino más bien manifestaciones específicas del mismo, cometiendo “estiramiento conceptual”. Particularmente en materia de diseño institucional de Presupuesto Participativo, se incurre en esta falencia si se incluyen en la categoría general más abstracta elementos característicos de las distintas tipologías de PP.

minar, las cuales a su vez, apuntan a fijar agendas de investigación sobre el tema.

## II. El diseño institucional del PP y sus adjetivos

Desde una perspectiva de ingeniería institucional, la utilización del método comparado para el análisis de las distintas experiencias de Presupuesto Participativo, nos permite identificar tanto sus elementos constitutivos comunes como las particularidades encerradas en cada una de ellas. Este proceso nos habilitará, a su vez, a colaborar en el debate conceptual en torno al mismo. En diversos estudios comparados del diseño institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo (Cabannes, 2004; Cabannes, 2005; Montecinos, 2011, etc.), se aborda el análisis bajo cuatro grandes dimensiones:

**1. Normativa:** los criterios según los cuales se estructura (no codificación y codificación) la metodología de implementación de cada experiencia de Presupuesto Participativo.

**2. Territorial:** criterio bajo los cuales se organiza el territorio del gobierno local en el que se llevará a cabo la experiencia.

**3. Financiera:** mecanismos de cálculo y asignación de los recursos económicos que se destinarán para la ejecución de proyectos elaborados en el marco del Presupuesto Participativo.

**4. Participativa:** los criterios ordenadores de la participación ciudadana.

Estas dimensiones serán los ejes sobre los cuales se ordenará el debate en torno a las afirmaciones y a los adjetivos asignados a dicho mecanismo de participación ciudadana.

### II.1. La flexibilidad del diseño institucional del Presupuesto Participativo

Si lo que se pretende es indagar en torno de la flexibilidad de su diseño institucional, ne-

cesariamente se debe profundizar en las particularidades de la “Dimensión Normativa”, es decir, en la existencia (o ausencia) de reglamentos codificados y/o de instrumentos jurídicos locales que articulen su metodología de implementación.

En efecto, quienes difunden la inclusión del PP como mecanismo de participación ciudadana, argumentan que dada la *flexibilidad* de su diseño institucional, cada gobierno local puede adaptarlo permanentemente a la realidad de manera dinámica. Esto significa que cada gobierno local organiza<sup>2</sup> y ajusta el procedimiento de participación ciudadana de acuerdo a las necesidades y a los recursos con los que cuentan, a sus objetivos estratégicos, a sus demandas ciudadanas, etc., sin necesidad de apelar a mecanismos institucionales complejos. Sin embargo, esta capacidad adaptativa puede estar condicionada por distintos elementos, tales como: el tipo de instrumento que regula la metodología de implementación, la existencia de un reglamento de aplicación que cuente con mecanismos específicos de revisión y, como ocurre en algunos casos, puede darse que a pesar de existir mecanismos de revisión metodológica, el equipo técnico municipal no incorpore las sugerencias y/o modificaciones necesarias a la luz de la puesta en práctica del proceso.

De acuerdo a las experiencias de Presupuesto Participativo registradas en la Argenti-

---

2 Si bien el presupuesto participativo es un instrumento de participación ciudadana que requiere de ciertas condiciones institucionales para ser implementado, cada gobierno local puede estructurar el proceso de acuerdo a sus prioridades y objetivos políticos. Por ejemplo, si quieren fomentar la participación de las instituciones intermedias, si se desea llevar a cabo una política de inclusión social de determinados sectores sociales, anclarlo institucionalmente en el área de hacienda, etc.

na durante el año 2011, es posible identificar (casi en igual cuantía)<sup>3</sup> diseños institucionales cuyo protocolo de implementación se encuentran diseños normativos “formales”<sup>4</sup> e informales. En el primer caso, se hace referencia a las experiencias que articulan algún grado de codificación en documentos escritos (ya sea total o parcialmente). Por el contrario, las segundas son tan sólo reglas de juego conocidas y compartidas por los participantes no articuladas bajo ningún documento y que son creadas, comunicadas y reforzadas por fuera de los canales oficiales (Helmke y Levitsky, 2004: 727).

Respecto de aquellos casos que reglamentaron su procedimiento es posible a su vez ordenarlos según se trate de instrumentos jurídicos locales de mayor jerarquía legal tales como las Cartas Orgánicas<sup>5</sup>, ordenanzas o decretos municipales), o bien de reglamentos dictados

por el organismo local encargado de su puesta en marcha.

Una segunda consideración en relación a la codificación de su procedimiento está vinculada al contenido incluido en su codificación, tales como la existencia de una “cláusula revisora” que prevé la modificación de las pautas allí contenidas.

Finalmente, el último punto a considerarse es la revisión metodológica efectiva, es decir, su capacidad adaptativa. Ello significa que si una vez identificadas las falencias en la implementación del proceso, se modifican con la intención de mejorar el desempeño del mismo. En efecto, y tras revisar las experiencias argentinas vigentes durante el año 2011, se identificó situaciones de “rigidez” (de no adaptación de su metodología) tanto en las que contaban con reglamentos codificados como quienes no la compilaron.

De esta manera, y con ánimo de mostrar las grandes variaciones en la materia, es posible ordenar a los diseños institucionales de los marcos normativos bajo cuatro grandes tipos:

**Rigidez Estructural:** en ella están comprendidas las experiencias que cuentan con un reglamento totalmente codificado, sin ninguna cláusula revisora y, por ende, se implementa de manera sostenida en el tiempo sin evaluar su funcionamiento y las modificaciones necesarias. Por ejemplo, el Presupuesto Participativo de Río Grande es reconocido en el artículo 72 de su Carta Orgánica<sup>6</sup> y, tiene estipulada

---

3 En base a un estudio comparado de las distintas experiencias de Presupuesto Participativo registradas en la Argentina durante el año 2011, se identificó que de las 48 experiencias, 23 cuentan con reglamentación a través de instrumento jurídico y una por reglamento interno dictado por el equipo técnico municipal encargado de la puesta en marcha del proceso (Ramella: 2012, 34).

4 Uno de los ejes para identificar las instituciones informales lo constituye la existencia o ausencia de codificación (Leiras; 2004:69). En este sentido, son plausibles de identificarse como informales aquellas experiencias de Presupuesto Participativo que no articulan sus reglas de juego bajo codificaciones.

5 En virtud del artículo 5 de la Constitución Nacional de la República Argentina, los regímenes municipales de las Provincias deben reconocer la autonomía institucional, política, administrativa y financiera a sus Municipios. Sin embargo, para el 2011, cinco provincias aún no reconocía de manera plena esta po-

---

testad, siendo imposible que los Municipios dictasen su Carta Orgánica Municipal.

6 El artículo 72 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de Río Grande establece: El mecanismo participativo en materia presupuestaria tiene como objetivo promover la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y su control.

El Municipio consecuentemente asegura:

en la Ordenanza N° 2588<sup>7</sup> su metodología de implementación. Cabe destacar que en dicho plexo normativo, su implementación se realiza sin posibilidad reales<sup>8</sup> de modificar su procedimiento a menos que se modifique la ordenanza (imposible sin consenso político en la Honorable Concejo Deliberante) actualmente vigente.

**Rígido:** Dentro de esta categoría se enmarcan los casos que independientemente de su codificación en documentos escritos, y la existencia de “cláusulas revisoras”, su implementación se lleva a cabo sin introducir las modificaciones tendientes a remover las fallas o dificultades detectadas durante el proceso. Por ejemplo, el Presupuesto Participativo Cór-

doba, cuenta con una amplia codificación de su metodología de implementación y dentro de ese plexo normativo, está contemplada la posibilidad de generarle modificaciones a los fines de mejorar su funcionamiento. En efecto, el Grupo Promotor de Participación Ciudadana emite un documento en el cual se recomiendan aspectos metodológicos que precisarían ser modificados (e incluso se sugieren alternativas pertinentes). Sin embargo, y más allá de las recomendaciones elevadas de manera reiterada, la Secretaría de Participación Ciudadana (a través de la Junta de Participación Vecinal) no incorpora ninguna de ellas (Ramella, 2012). Tal como lo refleja el documento presentado por la agrupación ciudadana “Nuestra Córdoba”:

---

1. *Participación en la formulación de metas y prioridades presupuestarias.*

2. *Los procedimientos para un adecuado control comunitario de la ejecución presupuestaria.*

3. *La difusión del régimen participativo para la planificación presupuestaria.*

4. *La generación, sistematización y libre acceso a la información pública de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.*

5. *La generación de indicadores y parámetros de evaluación homogéneos en todo el Municipio.”*

7 En la Ordenanza N° 2588, se establece que el Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ordenanza. Sin embargo, este proceso nunca fue concluido. Asimismo, cabe destacar que de esta ordenanza (hoy vigente), no se desprende la posibilidad de modificar sus aspectos metodológicos.

8 En el artículo N° 16 de la Ordenanza N° 2588 se establecía que el Poder Ejecutivo Municipal debía reglamentarla. Sin embargo, e independientemente de la inexistencia de ese reglamento, cabe destacar dicha ordenanza regula prácticamente la totalidad de los aspectos vinculados a la participación, monto asignado, criterio de distribución de los fondos, la zonificación, instancias del proceso, etc.

(...) En ese informe, a lo largo de 57 ítems (desde el 16 al 73) con observaciones y propuestas, algunas en forma general y otras puntualmente, brindábamos nuestros puntos de vista, basados en la experiencia del seguimiento a prácticamente todas las instancias del PPC -desde la presentación del correspondiente proyecto de Ordenanza, su discusión en el Concejo Deliberante, la aprobación de la Ord. 11.499-, durante todo el proceso de su implementación en 2008 y realización en el 2009. Procuramos en dicho documento, reflejar los antecedentes, definiciones y demás normas contenidas en la ordenanza citada, con el sentido de enfatizar los aspectos conceptuales sobre los que se fundamentara. Asimismo punto a punto analizamos cada una de sus instancias metodológicas, observando también aquellos aspectos operativos que se ponen de manifiesto en la práctica. Las observaciones y sugerencias, en términos generales siguen siendo válidas hasta la actualidad, ratificando lo escrito en ellas, puesto que en lo fundamental, el proceso ha continuado de la misma forma durante 2010 (...)<sup>9</sup>.

---

9 Fragmento del Acta de Compromiso Público con la Ciudadanía de Córdoba, Por una “Córdoba Sustentable”, pág. 18.



**Semirrígido:** Aquí se posicionan todos los reglamentos de funcionamiento que se encuentran codificados y que, dentro de su cuerpo normativo, cuentan con una cláusula revisora que permiten ajustar el diseño institucional a fin de mejorar el rendimiento. En estos casos, periódicamente se incorporan las sugerencias y cambios emanados de la puesta en marcha del proceso. Dentro de esta categoría encontramos al Presupuesto Participativo de Avellaneda, cuyas reglas de juego se encuentran contenidas en un reglamento elaborado por el técnico local. Si bien en el mismo no está explicitada ninguna cláusula revisora, lo cierto es que todos los años (al finalizar cada edición) los participantes recomiendan aquellos aspectos que desean modificar al proceso de implementación y son incorporadas en la edición del año próximo. Tal como lo expresa el responsable del programa:

(...) No, nosotros tenemos un reglamento interno que es el... que tiene ver con quiénes pueden votar... esto sí lo tomamos desde La Plata, tomamos bastante, (...) el armado de asambleas.... Nosotros de un año para el otro, ya cambiamos (...) Sí, cambiamos el reglamento, cambiamos el Plan de Trabajo, de donde fijamos sede... hicimos bastantes cambios. Si querés yo te digo cómo empezamos en el 2010 y después como (...).<sup>10</sup>

---

10 Fragmento de entrevista de la autora con el responsable del programa, 13 de Agosto de 2011.

**Flexibilidad Plena (Flexibles):** Estos son aquellos diseños institucionales que no están codificados en instrumentos jurídicos y/o reglamentos escritos, y cuya metodología se va modificando de acuerdo a los resultados de su puesta en práctica. Dentro de este grupo de experiencias, una de las más destacadas son las llevadas a cabo por los Municipios de General San Martín, La Costa y Morón (todos pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires). El Presupuesto Participativo Morón por ejemplo, y de manera ininterrumpida a la fecha, no ha elaborado documento alguno que articule y estructure las principales reglas de juego de la experiencia. No obstante ello, la Dirección de Organización y Participación Comunitaria revisa y ajusta la metodología del proceso es al finalizar cada edición. Tal como lo señala la dirección:

(...) En nuestra experiencia no tenemos armado un reglamento de funcionamiento del Programa de Presupuesto Participativo, entre otras razones porque todos los años evaluamos la experiencia y realizamos modificaciones para tratar de mejorar su funcionamiento (...).<sup>11</sup>

A modo de cierre, y bajo los elementos analizados hasta el momento, algunas de las experiencias vigentes podrían ser ordenadas del siguiente modo:

---

11 Respuesta enviada el día 18 de mayo de 2011 a una solicitud de información de la autora.

**TABLA N° 1:**  
**Adjetivo para describir la capacidad de adaptabilidad al contexto local según la clase de codificación del reglamento del PP.**

Experiencia	Clase de Codificación			Adjetivo Sugerido
	Codificación de metodología	Cláusula revisora	Modificación del Reglamento	
Avellaneda	Si	No	Si	Semirrígido
Córdoba	Sí	Si	No	Rígido
Río Grande	Si	(ambigua)	No	Rígido
Gral. San Martín	No	No	Si	Estructural
Morón	No	No	Si	Flexible
Viedma	No	No	No	Flexible
		No		Rígido

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, a la luz de los casos mencionados se observa que la flexibilidad del PP se vincula tanto con algunas decisiones de ingeniería institucional adoptada como también de las prácticas habituales en la gestión local. De ello se desprende que la ausencia de codificación de su metodología de implementación no se traduce necesariamente en un diseño institucional “flexible”. Si se observan las experiencias de General San Martín (Provincia de Buenos Aires) y Viedma (Provincia de Río Negro), si bien ambas coinciden en carecer de protocolo de implementación escritos, sus comportamientos son completamente diferentes. La primera de ellas, generó modificaciones metodológicas permanentemente (siendo un PP Flexible), mientras que la segunda no revisa y por consiguiente no ajusta su mecanismo de implementación (Ramella, 2012). En consecuencia, la “flexibilidad” del diseño institucional de cada experiencia estará condicionada tanto por la cultura revisora como por la decisión de codificar el protocolo de implementación, el mecanismo de codificación seleccionado (reglamento interno, Carta Orgánica Municipal, ordenanza, etc.), el alcance de la codificación (la totalidad o parcialidad de las reglas de juego) y la rigurosidad de la codifi-

cación (el carácter de imposición, recomendación o bien reconocimiento) (Ramella, 2012).

## II.2. La participación ciudadana en el Presupuesto Participativo

*“(...) Y para mí es una tranquilidad porque el presupuesto participativo es muy sencillo: eligen la obra los vecinos, la votan, y fundamentalmente la van controlando en la ejecución. Entonces prácticamente yo ni necesito inspectores municipales: los inspectores municipales son los frentistas que están permanentemente delante de la obra para que la obra se realice como corresponde (...)”<sup>12</sup>.*

Tal como lo refleja el comentario con el que abrimos este segundo tipo, es común referirse al Presupuesto Participativo bajo proposiciones tales como: “los vecinos eligen, votan y controlan la ejecución de las obras”. Sin embargo,

12 Discurso en la localidad de Los Hornos del Intendente Pablo Bruera, 4 de octubre de 2011.

y a los fines de no incurrir en generalizaciones indebidas, es preciso analizar con mayor detenimiento al menos los siguientes tres aspectos vinculados a la participación ciudadana:

- Actores habilitados a la participación ciudadana.
- Instancias del proceso abiertas a la participación ciudadana.
- El máximo rol adoptado por la ciudadanía durante el proceso.

### A. Actores habilitados a la participación

Una de los principales aspectos a ser analizados es en relación a los actores habilitados formalmente a participar de las distintas instancias del PP; independientemente de qué tipo de actores tengan mayor injerencia en el proceso<sup>13</sup>. En efecto, de acuerdo a los actores habilitados a participar durante el proceso, los casos registrados en los gobiernos locales argentinos pueden ser clasificados en torno a cinco categorías:

**Modelos Universales:** Cualquier ciudadano a título individual (no organizado), es decir, sin necesidad de pertenecer a alguna organización. Entre las experiencias más destacadas se encuentran: el Partido de La Costa (Provincia de Buenos Aires), y Rosario (Provincia de Santa Fe).

**Mixta:** En estos diseños institucionales, pueden ser protagonistas del proceso tanto los ciudadanos no organizados como las ins-

tituciones intermedias. Una experiencia comprendida dentro de este grupo lo constituye el Presupuesto Participativo de San Miguel<sup>14</sup> (Provincia de Buenos Aires).

**Mixto estratificado:** Aquí se encuentran aquellos diseños en los cuales la participación de los distintos actores (tanto los de naturaleza universal como colectiva) está circunscripta a instancias específicas del proceso (Villa María, Rafaela, Río Grande)<sup>15</sup>.

---

14 En San Miguel, para que pueda funcionar el Foro Barrial, el mismo debe estar integrado por un mínimo de 30 vecinos/as y estar avalado por tres organizaciones sociales de trabajo reconocido en el barrio y estar debidamente acreditadas (personería jurídica) ante la municipalidad.

15 En Villa María, depende de la instancia, son los actores habilitados para participar. Por ejemplo, la identificación de necesidades y problemas la hacen las organizaciones intermedias (en el Consejo Barrial) y la votación es general. En el caso de Rafaela, hay mucho cambio en relación al rol de los actores: el voto es “por familia”, en las asambleas diagnósticas participa cualquiera y, finalmente las comisiones vecinales tienen varios roles destacados. En palabras de una responsable del Equipo Técnico Local: “*Las comisiones vecinales están conformadas por vecinos que son elegidos en elecciones democráticas cada dos años, y por lo tanto, entendemos que son sus representantes legítimos. (...) Las comisiones vecinales nos ayudan a organizar cada una de las asambleas vecinales, informando a los vecinos y chequeando el espacio físico, que generalmente es la sede vecinal, un edificio municipal que se les cede en comodato para que ellos lo gestionen (lo pueden alquilar para fiestas, organizar talleres, etc.). Durante la asamblea, son considerados como otros vecinos más. Luego, en la etapa de análisis de factibilidad y confección de anteproyectos, ellos actúan como delegados, chequeando y corrigiendo cada*

---

13 Al igual que lo acontecido en otras experiencias de Presupuesto Participativo llevadas a cabo en otros países (Blanco: 2002, 16), en la práctica la participación ciudadana puede estar “sesgada” hacia determinados sectores. Sin embargo, y dado que no todas las experiencias argentinas sistematizan los perfiles sociopolíticos y socioeconómicos de los ciudadanos, no es posible realizar este tipo de clasificaciones de manera sistemática.

**Colectivos:** Sólo participan las personas que representan instituciones intermedias y/o determinados colectivos sociales. Dentro

*uno de ellos. En la distribución de encuestas, también colaboran, chequeando esta actividad, comunicando a los vecinos, explicando el proceso. Están presentes en el escrutinio, necesariamente, como fiscalizadores. Luego en la etapa de definición final del proyecto técnico vuelven a evaluar los proyectos y controlan toda la ejecución. Esta última tarea es central. Inclusive permanentemente se realizan reuniones con las áreas técnicas y ejecutivas para rendir cuentas del grado de avance o resolver problemas que puedan surgir durante la ejecución”. Por último, en el caso de Río Grande, para el proceso de diagnóstico tanto zonal como del Foro ciudad pueden participar todos los vecinos; mientras que en las Organizaciones No Gubernamentales están autorizadas a participar sólo como ejecutoras de proyectos.*

de esta categoría es posible encontrar al presupuesto participativo del municipio de La Matanza, en la Provincia de Buenos Aires.

**Colectiva Exclusiva:** A diferencia de los modelos de participación colectiva, en estos sólo se prevé que la participación ciudadana gire en torno a un único actor durante todo el proceso. Concretamente, dentro de este grupo encontramos el Presupuesto Participativo de Viedma y que, al igual que el otro caso de participación exclusiva, el actor habilitado es la organización intermedia de carácter territorial denominada “Vecinales” (Ramella, 2012).

De este modo, si se ubicara a las experiencias en una línea que va de mayor a menor participación, aquellas experiencias tales como La Costa (Provincia de Buenos Aires) que promueven una mayor presencia del ciudadano individual podrían ser asociadas a un modelo de “Democracia Participativa”; mientras que casos como La Matanza estarían más cercanas al Modelo de Democracia Representativa (Cabannes; 2004).

**TABLA N° 2:**  
**Casos de PP en la Argentina según tipos de actores sociales habilitados a participar del Presupuesto Participativo**

Democracia Participativa		Democracia representativa	
Universal	Mixto en todo el proceso	Mixto Estratificado	Colegiados / Colegiado exclusivo
La Costa Rosario	Gral San Martín La Plata Morón San Miguel Mendoza Río Grande	Córdoba Villa María Rafaela	La Matanza Neuquén Viedma

Fuente: Elaboración propia.

### **B. Instancias abiertas a la participación ciudadana**

Cuando se referencia a la participación ciudadana dentro de esta herramienta, suele ponderársela por encima de otros instrumentos

participativos argumentando que en ella existe una intervención integral del ciudadano a lo largo de todo el proceso. En efecto, y más allá de la cantidad y el formato de las asambleas existentes en cada experiencia de Presupuesto Participativo, lo importante es analizar las

instancias del proceso abiertas a la ciudadanía, pudiendo así identificarse:

- Procesos de exclusiva participación en el diagnóstico.
- Procesos participativos centrados en el diagnóstico y elaboración de proyectos.
- Participación en la selección de los proyectos elaborados.
- Revisión metodológica y monitoreo de proyectos en ejecución.

Nuevamente, en este punto hay una gran diversidad de “modelos” entre las experiencias argentinas. En efecto, si se pretende analizar la apertura del proceso a la participación ciudadana, es importante identificar cuáles y cuántas son las instancias dispuestas a la intervención del vecino.

Asimismo, si ordenáramos los diseños según su carácter participativo, no sería conveniente considerar que aquellas experiencias que permiten la intervención del ciudadano en la elección de los proyectos, también lo son en la elaboración de los mismos. En otras palabras, y a la luz de experiencias como la de Morón<sup>16</sup>, las instancias participativas no necesariamente respetan el orden lógico del proceso (diagnóstico, formulación del proyecto, selección de proyectos y monitoreo y evaluación).

A continuación, y a los fines de mostrar la heterogeneidad en materia de apertura a la participación ciudadana, se ilustrarán algunas experiencias de presupuesto participativo.

**TABLA Nº 3:**  
**Nivel de democracia participativa en casos de PP de la Argentina (2011)**  
**según las instancias abiertas a la participación ciudadana en el proceso.**

Democracia Participativa			
-			+
Asamblea diagnóstica	Elaboración de proyectos	Selección de proyectos	Monitoreo
La Costa La Plata Morón San Fernando Córdoba Villa María Rafaela Rio Grande Mendoza Viedma	La Costa La Plata San Fernando Córdoba Villa María Rafaela Rio Grande	La Costa La Plata Morón San Fernando Córdoba Villa María Rafaela Rio Grande	La Costa La Plata Morón San Fernando Córdoba Villa María

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, y en base a las experiencias previamente caracterizadas, se observa que los diseños institucionales con más instancias abiertas a la participación ciudadana, tienden a pro-

mover la participación ciudadana vinculante, dado que las personas pueden tener un rol más protagónico y trascender a la mera consulta.

16 En el caso de Morón, durante el 2011, los proyectos se elaboran por los equipos de Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) y el

monitoreo de la ejecución de estos se lleva a cabo mediante los Consejos Vecinales (creados en el marco de Plan de Desarrollo Estratégico 2004) que tienen lugar dentro de cada UGC.

### C. Máximo rol de la ciudadanía durante el proceso

Un tercer elemento, y muy vinculado a las fases abiertas a la participación ciudadana es el rol que cada uno de ellos obtiene. En efecto, de acuerdo a los momentos habilitados para participar, las personas podrán incidir con un rol:

- Consultivo (si sólo participan diagnosticando).
- Deliberativo (si tienen la posibilidad de colaborar en la elaboración del proyecto).

- Electivo (si pueden decidir qué proyectos priorizar).
  - Evaluativo (si tienen facultades para intervenir en la revisión metodológica y/o seguimiento de ejecución de los proyectos).
- En este sentido, y teniendo en cuenta las instancias del proceso habilitadas a la participación ciudadana podríamos caracterizar a las experiencias del siguiente modo:

**TABLA N° 4:**  
**Casos de PP en la Argentina (2011) según el máximo rol permitido de participación en el PP.**

- Participación		+ Participación
Consultiva	Electiva	Evaluativa
Mendoza Viedma	La Costa La Plata Morón Córdoba Villa María Rafaela Rio Grande	La Costa La Plata Morón Córdoba Villa María

Fuente: Elaboración propia.

De los tres aspectos inherentes al carácter participativo desagregados anteriormente, se observa que los distintos adjetivos referidos a la participación ciudadana tales como “universalidad”, “carácter vinculante”; estarán condicionados por las particularidades institucionales que adopte cada experiencia. En efecto, si se ordenan los PP de acuerdo a las instancias abiertas a la participación y el grado

de inclusión participativa, es posible observar una gama que va desde aquellos casos como el Partido de La Costa que abren la participación al ciudadano individual con capacidad de intervenir tanto en la selección como en las instancias evaluativas; hasta los que sólo permiten la participación de un único actor para la instancia de diagnóstico (tal como sucede en Viedma).

**GRÁFICO N° 1:  
Los roles participativos según la máxima instancia abierta a la participación ciudadana en algunas experiencias de PP<sup>17</sup>**

SEGÚN GRADO DE INCLUSIÓN PARTICIPATIVA	SEGÚN INSTANCIAS ABIERTAS A LA PARTICIPACIÓN	
	+	-
+	Universal Electiva/ Evaluativa (La Costa)	Mixto Electiva (Rafaela)
.	Mixto Estratificado (Córdoba)	Colegiados (Viedma)
-	Diagnóstico/deliberativo	Diagnóstico

Fuente: Elaboración propia.

**II. 3. Distribución de los recursos**

Una de las principales decisiones en materia de diseño institucional que deberán ser atendidas por el Presupuesto Participativo consiste en definir si a través del mismo se desarrollará una política de inclusión social, si utilizará como premio al “buen ciudadano”, o bien si se mantendrán las estructuras sociales preexistentes. Estas metas a su vez, deberán cristalizarse en la adopción de los criterios de asignación de fondos entre las “áreas operativas”<sup>18</sup>.

En definitiva, de la combinación de elementos institucionales, podría clasificarse a sus diseños según los fines perseguidos y/o su impacto esperado. En este sentido, y en un intento por caracterizar el impacto social esperado con la implementación de mecanismos de Presupuesto Participativo, encontramos diseños:

**1. Equitativos:** Bajo estos diseños institucionales se propone brindar igualdad de preferencias a todos los grupos sociales protagonistas del Presupuesto Participativo, manteniendo así las brechas sociales preexistentes. Esta clase de diseño se corresponde a su vez

17 La clasificación aquí presentada es para fines estrictamente descriptivos y didácticos.

18 Dado que cada una de estas áreas o zonas en las que se divide el territorio comprometido en el programa de PP tiene una finalidad meramente instrumental de facilitar la participa-

ción ciudadana; a partir de aquí, me referiré a ellos como “áreas operativas”.

con criterios de Asignación Uniforme<sup>19</sup> de fondos públicos entre las distintas "regiones administrativas" bajo las cuales se ordena la jurisdicción que participará de la experiencia. Ello significa que cada una de ellas recibe igual cantidad de dinero para la formulación de proyectos bajo el PP.

**2. Redistributivo / inclusivo:** Tiene por finalidad utilizar los fondos del PP para reducir la brecha de desigualdad social entre los distintos grupos participantes del PP. En estos casos, la distribución monetaria para la elaboración de proyectos es realizada siguiendo patrones de discriminación positiva asignándoles montos superiores a las regiones administrativas que presentan mayor nivel de carencias y/o vulnerabilidad social. Entre los criterios comúnmente empleados para establecer una asignación de recursos encontramos:

1. *Poblacionales.*

2. *Necesidades Básicas Insatisfechas* (infraestructura urbana, social, etc.).

3. *Combinado:* bajo este criterio se ponderan dos o más elementos que dan cuenta de la situación socioeconómica de la población.

Algunas de las experiencias registradas durante el 2011, y más allá del efecto redistributivo alcanzado, una parte de los recursos económicos se distribuyeron entre las áreas operativas del distrito teniendo en cuenta diferentes criterios que obedecían a la vulnerabilidad social y/o necesidad en ellos. Por ejemplo, en el caso de Morón, la distribución de los recursos fue estructurada en base a la cantidad de habitantes y a la situación socioeconómica de la población<sup>20</sup>. En efecto, se pudo saber que a zonas como Castelar Sur, Morón Sur y en algunos barrios de El Palomar (en donde

se encuentran los hogares con mayores carencias del distrito) se le destinaron la mayor cantidad de recursos para la elaboración de proyectos<sup>21</sup>.

Por su parte, en el Presupuesto Participativo de San Fernando, la asignación de fondos entre las distintas zonas, era la resultante entre el tamaño poblacional<sup>22</sup> y demás indicadores socioeconómicos mensurados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Tal como lo describe una responsable del Presupuesto Participativo San Fernando:

(...) Entonces, lo que hicimos fue nuclear esta zona, o sea... con... después, cuando quedan divididas así en 5, la zona más poblada obviamente es la zona oeste, que es la más desfavorecida digamos de una manera... porque son los barrios que lindan con Reconquista que son, bastante.... Digamos, ahora tienen una serie de mejoras a través del promedio, etc.... pero históricamente fue el más desfavorecido y es el sector más favorecido. Así que de alguna manera sí, porque bueno: las zonas más pobladas van a tener más plata pero acá se divide en tres, y vos ves que acá esta división en tres, eh... obviamente la más poblada es esta, después el sigue esta, después la zona de (...), después Virreyes Centro y después (...) es la que menos población tiene...." (...) "...Porque nos parecía... o sea el dato de NBI primero que teníamos era del censo. Porque si bien nosotros tenemos datos del AUMEC, los datos del AUMEC son datos de encuestas, son datos que.... Los últimos datos son del 2001, por ende también nos parecía que tomar un dato de NBI no sé si iba a tener mucho sentido y aparte porque capaz que

---

19 Aclarar que suelo hablar de asignación territorial uniforme porque generalmente hay organización territorial para implementación del PP.

20 Este indicador fue construido en base a los datos obtenidos en el Censo Nacional 2010.

---

21 Esta referencia se encuentra en la página 10 del informe "Presupuesto Participativo: en Morón, los vecinos y las vecinas deciden" elaborado por la Municipalidad de Morón, 2009.

22 El tamaño poblacional de cada zona era extraído de las mediciones del AUMEC.



se te dispara mucho la diferencia. Entonces, se priorizó tener en cuenta el dato de menores de 18 como un dato de bueno: de alguna manera tener más población joven, también una señal de... de que por ahí necesitan un poco más de recursos.... Pero bueno, fue un criterio como puede ser otro. Por eso también San Fernando Oeste y ¿Carupà? Tienen población más envejecida, entonces por eso también le dispara un poco para abajo el monto. Ehmmm... pero bueno, este año lo cambiamos de alguna manera porque teníamos datos nuevos, aumentó el monto.... Entonces cuando fuimos a hacer un análisis del 50 y 50 se disparaba mucho la diferencia. Entonces queríamos que a todos les aumente más o menos proporcionalmente el monto, entonces al final hicimos 75% y 25%. O sea, el 25% del presupuesto respecto a la población... y teníamos datos del 2010 del censo (ya los datos provisionales) y después sumamos el 25% respecto de las situaciones poblacionales. Que también es un corte medio raro porque nosotros tenemos dividido en zona 1, 2 y 3 pero uno no puede hacer el corte en la zona 2. Entonces también es un dato que no es muy muy específico por ese motivo. De cualquier manera, como la distribución... tanto el monto como la distribución la decide el ejecutivo. Entonces nosotros tenemos la posibilidad de año a año cambiarlo. O sea aumentarlo y vemos cómo lo distribuimos. También vamos viendo eso, o sea si en un momento se ve la necesidad de cambiar el criterio se puede hacer: no es que está fijo por reglamento sino que el ejecutivo tiene la potestad de determinarlo año a año...”<sup>23</sup>.

Por su parte, el Partido de la Costa estructura su **lógica redistributiva** tomando en consideración algunas particularidades propias de

aquellos Gobiernos Locales cuya economía se estructura en torno a la industria turística. En efecto, la asignación de los recursos se calcula en base a una combinación de elementos como: *Población estable, propietarios no residentes*<sup>24</sup>, *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*, *“Cobrabilidad” de las Tasas Municipales* y el financiamiento de infraestructura social y urbana proveniente del Gobierno Nacional y Provincial en cada una de las zonas en las que se subdivide el territorio para la implementación del PP.

Finalmente, el Presupuesto Participativo de Rosario, establece que se deberán distribuir los recursos asignados al PP entre los 6 (seis) distritos de la ciudad en un 50% en partes iguales y, el 50% restante, de manera directamente proporcional al grado de escasez que establezca el índice de Carencia<sup>25</sup>.

**3. Indefinida / ambigua:** La asignación de fondos públicos entre las áreas operativas no necesariamente conlleva como finalidad provocar un impacto redistributivo hacia las zonas más vulnerables. Este es el caso de aque-

---

24 El Partido de la Costa, al ubicarse en la zona costera de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con barrios en los cuales se registra una gran cantidad de propiedades con residentes no permanentes dado que las mismas fueron concebidas como residencias para épocas estivales.

25 Según el artículo 5 de la Ordenanza N° 7869 dictada por el Honorable Concejo Deliberante de Rosario, *“La distribución de recursos asignados al Presupuesto Participativo para cada distrito se realizará de la siguiente forma: el 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada uno de los 6 (seis) distritos y el 50% (cincuenta por ciento) en forma directamente proporcional al grado de marginación urbana que establezca anualmente el cálculo del Índice de Carencia para el que se utilizarán datos disponibles del último censo, Encuesta Permanente de Hogares y estadísticas por las dependencias municipales.”*

---

23 Entrevista a Virginia Sanz, Miembro del Equipo Técnico del Presupuesto Participativo del Municipio de San Fernando, realizada en Agosto de 2011, mimeo, pp. 5 y 6.

Los presupuestos participativos cuyo criterio de asignación de recursos es *Por proyecto*. Esta modalidad, garantiza cierta equidad entre las distintas áreas en que se subdividió el municipio. En este caso, el punto de comparación (o equidad) no es en términos monetarios (cantidad de dinero) sino de los proyectos que serán financiados por cada área. Sin embargo, ello no necesariamente se traduce en la realización de los proyectos más costosos en las áreas más desfavorecidas. En palabras de la responsable del Presupuesto Ciudadano y Gestión Participativa de Rafaela:

(...) Respecto a la distribución del dinero, lo que planteamos es que colocamos por delante la necesidad antes que el monto. Es decir, existen barrios que necesitan obras más costosas que otros y no necesariamente por la situación económica de la población. Por ejemplo, en la edición 2009, la obra más costosa fue un desagüe en un barrio de clase media. De todas formas, se fija un monto mínimo y máximo estimativo y flexible por año. Si tenemos que hablar de un criterio que defina una situación en casos específicos es el de la equidad (...)<sup>26</sup>.

**4. Regresiva:** Estos casos se caracterizan por organizar la distribución de los recursos monetarios del PP como “premio” al desempeño ciudadano de cada sector participante en cuestión. En términos concretos, en el Artículo 22 de la Ordenanza 3352 el Presupuesto Participativo de Ushuaia asigna los recursos del siguiente modo:

Los Distritos obtienen su porción del Presupuesto Participativo de acuerdo a los resultados obtenidos a lo largo del período analizado, para lo cual se definen a continuación los parámetros que se utilizan para la medición de cada uno de los criterios:

i) Devolutivo: criterio fiscal. Está conformado por el porcentaje de cumplimiento tributario realizado en cada Distrito sobre el total de recaudación del Municipio. La recaudación genuina se define como todo ingreso del Municipio por impuestos, tasas, contribuciones, multas, etc., que por Ordenanza Municipal los contribuyentes que habitan la ciudad, deban realizar. El porcentaje obtenido por cada Distrito en este rubro, se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo correspondiente al Criterio Devolutivo.

ii) Poblacional: criterio demográfico. Está conformado por el porcentaje de población que habita en cada Distrito o beneficiarios directos e indirectos de la organización temática respecto del total del Municipio. El resultado que obtenga cada Distrito y organización temática se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo correspondiente al Criterio Poblacional.

iii) Responsabilidad Comunitaria: Es un criterio de responsabilidad social. A través de éste, se busca calificar la conducta de los individuos que influyen en el cotidiano desenvolvimiento de cada Distrito. Por reglamentación se establecen los Indicadores de Afinidad Social que se evalúan. La medición de los mismos está a cargo de los organismos públicos competentes, responsables y correspondientes para cada indicador, los cuales elevan la información recabada al Municipio, el cual la remite a la institución que se define en el Artículo 12 para la realización de los cálculos. El resultado que obtenga cada Distrito u organización temática se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo correspondiente al Criterio de Afinidad Social.

iv) Participación: Es un criterio que refleja el nivel de participación de la sociedad en actividades, campañas y herramientas institucionales e informales de participación, propuestas por el Municipio u promovidas por autogestión. Mediante sus indicadores se busca calificar el

---

26 Respuesta del funcionario enviada por correo electrónico a la autora el 8 de julio de 2011.

involucramiento vecinal a través de la participación directa y de las organizaciones formales e informales de cada distrito y eje temático. Por reglamentación se establecen los Indicadores de Participación. La medición de estos indicadores está a cargo de los organismos públicos municipales, respaldada por diversos registros de sus actividades. El resultado que obtenga cada Distrito y organización temática se aplica en forma directa y automática sobre la partida del Presupuesto Participativo.

Finalmente, si bien no se pretende ordenar las experiencias de acuerdo al impacto que cada diseño alcanza en materia de inclusión/exclusión, podría afirmarse que los modelos adoptados por Rosario, San Fernando, La Costa, Morón (independientemente de la intensidad de cada uno) se ubican entre los más inclusivos; mientras que el criterio distributivo establecido por el Municipio de Ushuaia se encontraría en el extremo opuesto.

**TABLA Nº 5:**  
**Casos de PP en la Argentina (2011) clasificados por grado de inclusividad, criterio distributivo e impacto social.**

MENOS INCLUSIVO / MÁS INCLUSIVO	CRITERIO DISTRIBUTIVO	IMPACTO SOCIAL/ EFECTO
	ZONA/ TEMÁTICA PONDERADA	REDISTRIBUTIVO / INCLUSIVO (PARTIDO DE LA COSTA, MORÓN; SAN FERNANDO)
	POR PROYECTO	AMBIGUO (RAFAELA)
	ASIGNACIÓN UNIFORME	EQUIDAD DE TRATO (VIEDMA, NEUQUÉN, MENDOZA)
	MERITOCRÁTICOS	REGRESIVO (USHUAIA)

Fuente: Elaboración propia.

### Conclusiones

A lo largo de este artículo de investigación se ha puesto en evidencia la complejidad de referirse al presupuesto participativo bajo un concepto que sea representativo de todo el universo de casos y que, al mismo tiempo, refleje las particularidades y/o características propias de cada una de las experiencias vigentes en la Argentina. De este modo, y evitando caer en definiciones imprecisas, se puede proponer conceptualizar al PP como: “un proceso de consulta popular respecto del uso de una cierta cantidad de fondos públicos para la elaboración de proyectos que la ciudadanía considere primordiales” (Ramella, 2012).

Partiendo de esta definición mínima y procedimental, es posible referirse al fenómeno identificando aquellos elementos a partir de los cuales se obtiene variabilidad. De este

modo, al referenciar al Presupuesto Participativo se supera la barrera de la casuística o autorreferencia sin incurrir en problemas tales como el “estiramiento conceptual”. Por su parte, esto también nos ha permitido apreciar la “capacidad de viaje” del concepto. Ello significa que de acuerdo al diseño institucional adoptado por cada experiencia, se cristalizarán en “variantes” a través de las cuales será posible identificar las “tipologías” emergentes. De este modo, un mismo PP es susceptible de adquirir múltiples adjetivos de acuerdo a las particularidades adoptadas en materia normativa, territorial, participativa y financiera. En efecto, una experiencia podrá ser al mismo tiempo flexible, universal y redistributiva.

Por otra parte, la descripción de las distintas formas o “modelos” en las que se cristalizan los elementos propios de cada diseño institu-

cional, nos ha permitido reflejar con mayor claridad el vínculo entre ellas y determinados resultados. De este modo, nos ha sido posible identificar bajo qué condiciones un Presupuesto Participativo puede ser adjetivado como universal, redistributivo, flexible, etc.

Asimismo, a lo largo de este artículo se ha propiciado no sólo la construcción de un concepto abarcador y representativo de las experiencias argentinas, sino también se ha buscado conocer más sobre las distintas "formas" adoptadas en cada una de ellas por un instrumento de gestión "transversal" a toda la administración pública local.

Al igual que otros instrumentos de gestión, el presupuesto participativo permite alcanzar distintos objetivos políticos. Cada uno de los "adjetivos" utilizados para referirse al Presupuesto Participativo se encuentra en estrecha vinculación con los objetivos políticos propuestos, los cuales, a su vez, deberán encontrar un correlato con un determinado diseño institucional.

Finalmente, este trabajo deja abierta la agenda de investigación de distintos temas vinculados a la eficiencia de la gestión pública, en particular para aquellos aspectos que no se relacionen directamente con la ingeniería institucional del PP como ser: el carácter redistributivo de cada experiencia, el grado de participación ciudadana, entre otros.

## Referencias bibliográficas

- Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago- Chile. Recuperado de: [http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)
- Arriagada, I. (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL* 85, abril. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/arriagada.pdf>
- Blanco, I. (octubre, 2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Cabannes, Y. (2005). Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. Segunda versión ampliada. *Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe. PGU-ALC/UN-HABITAT*, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil- Quito.- Programa de Gestión Urbana - UN/HABITAT.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals. *UN-HABITAT*. Quito - Urban Management Programme / UN-HABITAT.
- Cabannes, Y. (2005). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Colombia: USAID.
- Collado, A. (2004). Análisis espacial y localización geográfica de la pobreza en el gran área Metropolitana de Costa Rica. *Documento N°10* elaborado por la Academia de Centroamérica. San José de Costa Rica.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos. *Revista Ágora*, N° 8.
- Echavarría, C. Y Otros (septiembre, 2005). Presupuesto Participativo: Límites y Potencialidades de la experiencia Cordobesa. Presentado en VII Seminario de RedMuni: La gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas. Campus de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, e Instituto Nacional de la Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxitos, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26 N° 2, pp. 03- 28.
- Gomá, R-, Blanco, I. (octubre, 2002). Gobiernos locales y redes participativas. Ponencia presentada en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*. Lisboa- Portugal.
- Fidyka, L. (septiembre, 2004). Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino. Ponencia presentada en el *VI Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Universidad Nacional de Villa María. Villa María (Córdoba).
- Font, J. y Otros (2000). Mecanismos de Participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD: Administración Pública y Ciudadanía*. Caracas. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf>
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspective on Politics*, Vol. 2, No. 4 (pp 725-740).
- Honorable Concejo Deliberante De Rosario. (2005). *Ordenanza N° 7869*.
- Honorable Concejo Deliberante De Río Grande. (2008). *Ordenanza N° 2588*. La misma se encuentra publicada en el Boletín Oficial N° 335 del 30 de mayo.
- Ladizeski, P., Casparrino, C. (2004). Presupuesto Participativo: ¿una herramienta legitimante o construcción de poder popular? *Cuaderno de Trabajo N° 52*- Departamento de Estudios Políticos. Centro de Cultura de Cooperación-Edición del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Buenos Aires- Argentina.
- Leiras, M. (2004). ¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales? En *Estudio de Política Comparada* (pp. 65-92). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Llamas Sánchez, F. (2004). Los Presupuestos Participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. Publicado en *Psychosocial Intervention*, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 325-344.
- Livi-Bacci, M. (1994). *Pobreza y Población*. Disertación preparada para la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo. Facultad de Ciencia Política. Universidad de Florencia. Recuperado de: [http://200.9.3.98/publicaciones/xml/1/34411/LCG.164\\_p4.pdf](http://200.9.3.98/publicaciones/xml/1/34411/LCG.164_p4.pdf)
- Municipalidad De Morón. (2009). *Presupuesto Participativo: en Morón, los vecinos deciden. Informe de Presupuesto Participativo Morón de 2006 a 2009*. Buenos Aires: mimeo.
- Municipalidad De Rosario. (2011). *Formulario de Presentación Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2011 de la experiencia Presupuesto Participativo Rosario*. Documento elaborado por la Subsecretaría General presentado ante la comisión de asuntos Municipales y Administrativos del Honorable Senado de la Nación. Buenos Aires: mimeo.
- Nuestra Córdoba. (2011). *Acta de Compromiso Público con la Ciudadanía de Córdoba: por una Córdoba Sustentable. Informe de Avance 2010*. Buenos Aires: mimeo.
- Grupo Promotor De Participación Ciudadana. (2011). *Documento digitalizado*. Recuperado de <http://grupopromotordeparticipacionciudadana.blogspot.com.ar/>
- Montecinos, E. (2009). En De la Maza, G. y Flores, D. (Eds.). *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana. Corporación. Innovación Ciudadana*. Santiago de Chile: Universidad de los Lagos, pp. 144-159.
- Montecinos, E. (2011). Democracia y Presupuesto Participativo en Chile: ¿complemento o subordinación en las democracias locales? *Revista de Ciencia Política* Vol. 31, 2011, nº 1, pp. 63- 89.
- Municipalidad De Morón. (S/D). *Presupuesto Participativo: en Morón, los vecinos y vecinas deciden*. Buenos Aires: mimeo.

- Pineda Nebot, C. (2004). Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de estudios locales* N° 78 Nov- Dic. Recuperado de: [http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/241\\_Los%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a%20balance%20provisional%20\(Carmen%20Pineda%20Nebot\).pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/241_Los%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a%20balance%20provisional%20(Carmen%20Pineda%20Nebot).pdf)
- Ramella, S. (2012). *Diseños institucionales de los Presupuestos Participativos en Gobiernos Locales argentinos*. (Tesis en proceso de Maestría no Publicada) Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Ramella, S. (2011). *El Presupuesto Participativo, algo más que un instrumento de Participación Ciudadana*. Columna de Debate presentada en el sitio Ciudadanía 3.0, Universidad de Salamanca. Recuperado de <http://www.ciudadania20.org/node/189#.Tm140Gz1AUk>. facebook
- Ramella, S. (2011). *Entrevista realizada al responsable del PP del Municipio de Avellaneda, Fabián D'Aloiso. Municipalidad de Avellaneda*. Septiembre. Buenos Aires: mimeo.
- Ramella, S. (2011). *Entrevista a Virginia Saenz como integrante del equipo de coordinación de PP San Fernando*. Agosto. Buenos Aires: mimeo.
- Ramella, S. (2011). *Cuestionario complementario realizado al Municipio de Rafaela para la caracterización de la experiencia de Presupuesto Ciudadano y Gestión Participativa*. Agosto. Buenos Aires: mimeo.
- Rofman, A. (noviembre, 2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA.
- Sartori, G. y Morlino, L. (Comps.). (1994). *La comparación en las Ciencias Sociales*. México D. F.: Ed. Alianza.
- Schneider, A., Goldfrank, B. (2006). Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Río Grande do Sul. *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*, pp. 253- 291. Recuperado de [www.clacso.org.ar/biblioteca](http://www.clacso.org.ar/biblioteca)
- Tecco, C. y López, S. (julio, 2005). *La relación entre política, gestión local, responsabilización: contexto y actores*. VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Córdoba: SAAP, UCC, UNC.

# Los recursos naturales en Argentina y Brasil

## *Inserción internacional intensiva en recursos naturales en el siglo XXI\**

*Natural resources in Argentina and Brazil.  
International insertion intensive natural resources in the XXI century*

**Por Javier E. Ganem\*\*, Guillermo Peinado\*\*\*,  
Paula Piccolo\*\*\*\* y Antonella Valerio\*\*\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 10 de noviembre de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 18 de marzo de 2015.

### RESUMEN

A través del despliegue de una serie de estrategias discursivas, las “nuevas industrias extractivas” pretenden despojarse y diferenciarse de las “viejas industrias extractivas”. Para ello buscan

asociarse con el discurso de la modernización tecnológica la cual posibilitaría al ser humano incrementar exponencialmente el bienestar a partir de los recursos naturales existentes precisamente sin enfrentar el agotamiento de los

---

\* Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto “Inserción internacional exportadora y reprimarización productiva argentina en la posconvertibilidad. Análisis a través de los términos del intercambio, el intercambio desigual y el intercambio ecológicamente desigual del sector minero metalífero”, financiado por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, y fue presentado en las Decimonovenas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística. Noviembre de 2014.

\*\* Magister en Economía de Gobierno de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Contador Público Nacional por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente se desempeña como Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR. Correo electrónico: jganem@fcecon.unr.edu.ar

\*\*\* Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Doctorando en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Investigador-docente en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador asociado del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO, Argentina. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: gpeinado@fcecon.unr.edu.ar

\*\*\*\* Licenciada en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correo electrónico: paulipiccolo@hotmail.com

\*\*\*\*\* Licenciada en Economía en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la UNR. Correo electrónico: antovalerio@hotmail.com

mismos y sin experimentar impactos ambientales negativos. El presente trabajo pretende abordar, para los casos de la Argentina y Brasil, la pregunta en torno a cómo se realiza la producción/extracción de los recursos naturales, en especial a lo que refiere a la intensidad en recursos hídricos y en volumen de recursos naturales, a través del estudio de la Huella hídrica y la Huella ecológica, respectivamente. Complementariamente, el estudio de la balanza comercial física permitirá caracterizar el patrón de inserción en el comercio internacional a partir de responder qué bienes se producen con dichos procesos productivos. Estos elementos permitirán visibilizar cómo parece estar configurándose un estilo de desarrollo basado en la utilización a gran escala de los recursos naturales y con dudosa sustentabilidad ambiental.

**Palabras clave:** Desarrollo sustentable, Inserción externa, Economía Ecológica.

## ABSTRACT

Through a range of discursive strategies, the “new extractive industries” are intended to take distance and differentiate themselves from the “old extractive industries”. In order to accomplish this, they seek to be associated with the discourse of technological improvements, which would allow mankind to exponentially increase welfare drawn from natural resources without dealing with their intensive use and associated negative environmental impacts. This paper seeks to address, for the cases of Argentina and Brazil, the question of how the production/extraction of natural resources is made, especially in relation to water intensity and the volume of natural resources, through the study of the Water Footprint and Ecological Footprint. In addition, the study of the physical trade balance is intended to characterize the pattern of international trade, answering the issue of what goods are produced with such production processes. These

elements will show how a development style based on large-scale use of natural resources and with dubious environmental sustainability is set.

**Keywords:** *Sustainable Development, Pattern of external insertion, Ecological Economics.*

## Introducción: Las “nuevas industrias extractivas” en perspectiva

En los últimos años, el debate alrededor de la posibilidad o no de iniciar y sostener un proceso de desarrollo económico y social en base a una estructura productiva cuyo eje central se encuentre relacionado con actividades primarias, y más puntualmente con el sector extractivo, se ubica entre los principales tópicos en el ámbito de la economía política en la región. En lo que refiere puntualmente a América Latina, es necesario remontarse a su histórica dependencia económica de los recursos naturales (Saguier, 2011) y los procesos industrializadores truncados a partir de la hegemonía neoliberal en la región (Arceo, 2011). En este sentido, uno de los ejes centrales de esta agenda tiene que ver con las condiciones para el acceso y la utilización de los recursos naturales –renovables y no renovables– tanto para el comercio internacional como para objetivos de desarrollo a escala regional o nacional (Saguier, 2011).

Una de las principales contradicciones que se despliegan en la actualidad (y en este sentido la Argentina y Brasil son casos paradigmáticos), es que los procesos políticos enmarcables dentro de la centro-izquierda inauguran y proponen una redefinición de los patrones de desarrollo económico y principalmente social a través de una confrontación muchas veces directa con el pasado neoliberal reciente. Sin embargo, al mismo tiempo, insisten en concebir a las exportaciones de recursos naturales como los motores del crecimiento económico y del desarrollo social (Thwaites Rey, 2010). Este enfoque de política es lo que en cuanto a



la dimensión nacional Bebbington (Bebbington, Hinajosa, Bebbington, Burneo, & Warnars, 2008) ha denominado un “sendero de desarrollo liderado por el extractivismo” (*extraction-led pathway to development*), mientras Saguier (2011) observa que se cristaliza a nivel regional en una “*integración definida por los recursos naturales*” (*resource-driven integration*).

Este nuevo patrón de desarrollo sedimentado en las industrias extractivas tiende a generar un entramado productivo escasamente diversificado, muy dependiente de los contextos internacionales, con una elevada concentración y centralización del capital. En general, el control y la explotación de la mayoría de los recursos naturales estratégicos se encuentran en manos de grandes empresas transnacionales. Esto se manifiesta con la presencia de las mismas en los eslabones centrales de cada una de las cadenas de valor de comercialización de dichos recursos, actuando oligopólicamente y controlando el resto de la cadena hacia arriba y hacia abajo (Belloni & Peinado, 2013).

Esta configuración y ubicación estratégica de las empresas transnacionales no es producto del “libre juego de las fuerzas del mercado”, sino consecuencia directa del repliegue estatal de sectores clave y de la regulación de los mismos, transfiriendo los sectores o la regulación de los mismos al sector privado, configurándose lo que Svampa y Antonelli (2009) denominan como Estado metarregulador. Esta relación de fuerzas entre Estado y empresas transnacionales implica una transferencia de poder y una redefinición de los roles y obligaciones de cada uno de ellos. Es así que encontramos un Estado que si bien logra captar excedentes y propiciar políticas redistributivas, tiene un rol *ex post* y básicamente subordinado a las necesidades de acumulación de capital de grandes empresas transnacionales. Este juego abierto de roles y asimetrías de poder es el escenario ideal para las empresas transnacionales y más precisamente para los capitales financieros que se encuentran detrás

de ellas, en tanto la tan mentada globalización es en esencia un proceso de apertura financiera a nivel internacional que permitió lograr la tan deseada –por los capitales financieros y su soporte académico, la teoría neoclásica– movilidad internacional del capital.

El mecanismo de “atracción de capitales por competencia” (Gill & Law, 1989; Koenig-Archibugi, 2004) no sólo envuelve la esfera tributaria o cambiaria, sino que también ha llevado a la exigencia por parte de las empresas transnacionales de flexibilización o eliminación de regulaciones laborales y ambientales, y hasta la generación de importantes asimetrías con empresas locales<sup>1</sup>. Ahora bien, asociar neoliberalismo con desregulación resulta en una visión recortada e incompleta de la realidad, siendo que en general lo que reclaman las empresas transnacionales no es la inexistencia del Estado y por lo tanto la desregulación, sino precisamente un Estado subordinado a las necesidades empresariales que tome esas necesidades y las retransforme en regulaciones favorables a sus lógicas de acumulación, generando más bien una situación de re-regulación (Azpiazu, 1999).

A través del despliegue de una serie de estrategias discursivas, las “nuevas industrias extractivas” (por ejemplo la minería a cielo abierto, el *fracking* y la agricultura transgénica) pretenden despojarse y diferenciarse de las “viejas industrias extractivas”. Para ello, buscan asociarse con el discurso de la modernización tecnológica la cual posibilitaría al ser humano incrementar exponencialmente las posibilidades a partir de los recursos naturales existentes precisamente sin enfrentar el agotamiento de los mismos y sin experimentar impactos ambientales negativos. Esta asociación se en-

---

1 Esta competencia entre Estados no sólo se da al nivel de los Estado-nación, sino que también se reproduce nivel subnacional y local, bajo el paraguas conceptual del desarrollo local.

cuentra fuertemente relacionada con un concepto de desarrollo antropocéntrico, siendo que ambas tienen como raíz común la noción de progreso del humano por sobre las condiciones naturales. Allí justamente se encuentra el origen de gran parte de los conflictos socio-ambientales que se disparan a partir de las "nuevas industrias extractivas", donde las comunidades locales deben lidiar no sólo con los "costos del desarrollo (y su desigual distribución)" sino también con los "costos del no desarrollo (y su desigual distribución)"<sup>2</sup>.

Esquemáticamente, se puede afirmar que existen fuertes tensiones entre dos enfoques posibles en cuanto a la distribución de las responsabilidades y los beneficios de las "nuevas industrias extractivas". Están quienes entienden la justicia ambiental como una reivindicación ante una injusta distribución de costos y beneficios, frente a quienes sostienen que, dado que los beneficios son socialmente apropiados, los costos ambientales han de ser también distribuidos entre los diversos actores. Las relaciones de fuerza entre estos dos enfoques y el grado de competencia desplegado de alguna manera han determinado los diferentes senderos normativos, haciendo patente aquello de que "la propia sostenibilidad es socialmente definida" (Bebbington, Hinajosa, Bebbington, Burneo, & Warnaars, 2008).

El marco teórico propuesto por David Harvey (2005) —retomado entre otros por buena parte de los autores críticos de las "nuevas industrias extractivas"—, resulta muy rico al permitir entender los conflictos ambientales

derivados de industrias extractivas, no como disputas alrededor de "acumulación del capital a través de la explotación" (del trabajo por parte del capital), sino como conflictos alrededor de una "acumulación por desposesión".

En la lógica de acumulación por desposesión las organizaciones obreras dejan su paso como actores centrales a las asambleas ciudadanas y las organizaciones ambientalistas, al tiempo que la escala nacional de los conflictos se ha transformado en conflictos más localizados territorialmente, volviendo centrales los conceptos de identidad y territorio (Svampa & Antonelli, 2009). El eje de los conflictos no es por la distribución entre clases del excedente, sino el concepto mismo de desarrollo. Anteriormente se debatía sobre cómo desarrollar la actividad extractiva, mientras que actualmente se discute sobre si el proceso extractivo puede emprenderse o no. Siendo que el eje del proceso de acumulación no es el capital físico o financiero —como expresión del proceso de explotación— sino el capital natural como expresión del proceso de desposesión de los recursos naturales, se torna indispensable incorporar elementos de la economía ecológica y de la ecología política.

Una adecuada aproximación problematizadora estará cruzada por tres ejes analíticos, los cuales actuarán como ordenadores. Ellos son: ¿qué?, ¿cómo? y ¿para qué?, o mejor dicho, ¿para quienes?

En este sentido, en general, el debate sobre las "nuevas industrias extractivas" ha girado alrededor del ¿cómo?; es decir, ¿cómo ha (o no ha) de realizarse la producción/extracción de los recursos naturales? Es allí que la explotación en la minería a cielo abierto utilizando cianuro, la técnica del *fracking* en la extracción de hidrocarburos no convencionales y la utilización del glifosato en la soja; entre otros, se han constituido como el principal punto de los debates, las disputas y los cuestionamientos.

Complementariamente a ello, es necesario preguntarse: ¿qué bienes se pretenden

---

2 Los proyectos a gran escala no sólo implican altos impactos ambientales y daños al entramado socio-productivo existente, sino que también —por sus características intrínsecas de concentrados y centralizadores del capital, con escasos entramados socio-productivos aguas abajo, etc.— tienden a impedir y obstaculizar otras posibilidades de desarrollo.

producir con dichos procesos productivos? Esta pregunta es central cuando se intenta contraponer impactos ambientales altamente negativos como condición necesaria para la producción de bienes “necesarios”, cuando en realidad refiere a bienes de consumo suntuario o bienes de consumo masivo pero cuya masividad deriva de la construcción artificial de la necesidad. La necesidad de una definición a nivel sociedad de qué bienes se han de producir, cuáles no y/o en qué proporciones, implica también una definición de la forma de inserción en el comercio internacional y de cómo ha de distribuirse el ingreso al interior de la sociedad. La conjunción de estos elementos termina definiendo un determinado patrón de generación, apropiación y distribución del excedente económico y de la apropiación e implícita distribución del capital natural, el cual responderá al interrogante ¿a quienes beneficia esta producción?, y su impacto distributivo en el continente más desigual del mundo.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo observar los patrones de comercio internacional de la Argentina y Brasil en función de una serie de indicadores biofísicos que permiten: 1) caracterizar los patrones de inserción en el comercio internacional desde una mirada de Economía Ecológica que contempla, junto a la dimensión monetaria, la dimensión ambiental de los mismos, y 2) inferir elementos sobre la sustentabilidad ambiental de la inserción internacional reciente de ambos países.

De esta manera, se pretende abordar la pregunta en torno a: ¿cómo se realiza la producción/extracción de los recursos naturales?, en especial a lo que refiere a la intensidad en recursos hídricos y en volumen de recursos naturales, a través del estudio de la Huella hídrica y la Huella ecológica, respectivamente. Complementariamente, el estudio de la balanza comercial física (a partir de la base de datos de COMTRADE) permite caracterizar el patrón de inserción en el comercio internacional

a partir de responder: ¿qué bienes se producen con dichos procesos productivos?

Respecto a la dimensión temporal, se hace foco (en la medida que lo permiten las fuentes) en el período que se inicia en el año 2003 con la asunción de Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en la Argentina, y que luego fuera continuado por Dilma Rousseff (a partir de 2010) y Cristina Fernández (a partir de 2007).

En función de este panorama, el artículo se configura a partir de una sección metodológica en la que se describen los indicadores biofísicos y las fuentes utilizadas. A continuación, se estudian la Huella ecológica e hídrica de Brasil y la Argentina, para luego continuar con la balanza comercial física de ambos países en el período 2003-2011. En el último apartado, se presentan algunas reflexiones en torno a la configuración de perfiles de inserción externa ecológicamente desiguales en la Argentina y Brasil, que si bien implicarían condiciones de solidez en el frente externo y permitirían evitar la recreación de condiciones propicias para los ciclos de *stop and go*, al profundizarse ponen en riesgo la propia sustentabilidad ambiental a futuro de estos patrones de crecimiento y desarrollo.

## 1. Metodología y fuentes

En el marco del Análisis de flujos de materiales dentro de la Economía Ecológica (Fischer-Kowalski, 1997) se han construido una serie de indicadores biofísicos de los movimientos de energía y materiales que implican las actividades económicas. De esta manera, se parte de conceptualizar al sistema económico como un subsistema parte de un sistema social mayor, que a su vez, se desenvuelve en un sistema ambiental que tiene sus propias reglas y lógicas de funcionamiento, dentro de las cuales el subsistema económico debe desenvolverse. El objetivo de estos indicadores no es excluir del análisis los indicadores monetarios actual-

mente utilizados, sino complejizar y enriquecer el debate (Peinado, 2013). En este contexto es que se desarrollaron tanto la Huella ecológica como la Huella hídrica, entre otros indicadores.

El concepto Huella ecológica (*ecological footprint*) fue introducido por Wackernagel y Rees en 1995, y es una herramienta que permite analizar la demanda de tierra y espacio productivo por parte de la humanidad (Pengue, 2009). Es un indicador biofísico de sostenibilidad que integra el conjunto de impactos que ejerce cierta comunidad humana sobre su entorno. Se define como "el área de tierra y agua biológicamente productiva que se necesita para producir los recursos que consume un individuo, población o actividad y para absorber los residuos que ello genera, considerando la tecnología y gestión de recursos imperante" (World Wildlife Fund, 2012: 135). Para su dimensionamiento se la compara con el área productiva o biocapacidad disponible. Esta es entendida como la capacidad de los ecosistemas para producir materiales biológicos útiles y absorber los materiales de desecho generados por los seres humanos, utilizando los actuales esquemas de gestión y tecnologías de extracción. Establece de manera clara los límites del consumo de territorio productivo. Tanto la Huella ecológica como la biocapacidad se expresan en hectáreas globales (hectáreas biológicamente productivas de tierra de productividad media, hag)<sup>3</sup>. La diferencia entre los va-

lores de la Huella ecológica y la biocapacidad permite conocer el nivel de deuda o de reserva ecológica existente en el ámbito de estudio. En este trabajo se utilizan los datos proporcionados por la Global Footprint Network ([www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org)) y contenidos en Ewing, Goldfinger, Wackernagel, Stechbart, Rizk, Reed y J. Kitzes (2008), Ewing Moore, Goldfinger, Oursler, Reed y Wackernagel (2010) y World Wildlife Fund (2008; 2012).

Por su parte, el concepto de Huella hídrica fue introducido por Hoekstra y Hung como un indicador para mapear el impacto del consumo humano de agua dulce y del uso sostenible de agua midiendo el volumen total de agua dulce utilizada directa o indirectamente por una población<sup>4</sup>. En sus raíces se encuentra la búsqueda de ilustrar las conexiones ocultas entre el consumo humano y el uso del agua, y el comercio internacional con el manejo de los recursos hídricos. Para el dimensionamiento de la Huella hídrica se dice que el país es más autosuficiente en términos de recursos hídricos cuanto mayor sea la proporción de Huella hídrica de productos locales sobre los importados. Por el contrario, si la proporción de Huella hídrica de las importaciones es mayor, el país será más dependiente del agua de otras regiones del mundo (lo cual no implica necesariamente dependencia en términos económicos o políticos). En el caso de la Huella hídrica de las exportaciones netas a través del resultado de las transacciones entre naciones se puede hablar de "ahorro de agua virtual"

---

3 La metodología de su cálculo se basa en la estimación de la superficie biológicamente productiva categorizada de la siguiente manera: tierras agrícolas, tierras de pastoreo, zonas pesqueras, áreas urbanizadas, tierras de bosques y áreas de absorción de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Cada categoría dispone de productividades biológicamente diferentes, por lo tanto, antes de sumarlas se procede a la normalización.

---

4 La cuantificación y el estudio de los usos del agua se torna fundamental al tenerse en cuenta que constituye un elemento central para la reproducción social y que del total de agua del planeta solamente entre el 2 y 3% corresponde a agua dulce, de la cual buena parte se encuentra en glaciares y por lo tanto en general es de difícil acceso y cumple una función equilibradora en el sistema ambiental.

(Hoekstra & Chapagain, 2008), el cual sucede cuando un país importa un producto intensivo en agua, en lugar de producirlo en su territorio, por lo cual sus recursos internos se conservan. La Huella hídrica habitualmente se cuantifica en metros cúbicos, m<sup>3</sup>.

La metodología de su cálculo se basa en la estimación de los cuatro componentes básicos

que la conforman: el volumen, el color/clasificación, el lugar de origen, y el momento de extracción del agua. En cuanto al color, su clasificación se realiza a partir de la fuente de donde proviene el agua: azul, verde y gris. Los usos alternativos, el manejo y los impactos para cada uno difieren significativamente:

**Tabla 1:**  
**Los colores de la Huella hídrica**

<b>Huella hídrica azul</b>	<b>Huella hídrica verde</b>	<b>Huella hídrica gris</b>
Consumo de agua superficial (ríos, lagos, esteros) y subterránea de determinada cuenca, entendiendo como consumo la extracción, con excepción del agua utilizada que regresa intacta al mismo lugar en un período breve.	Volumen de agua de lluvia evaporado o incorporado al producto durante el proceso de producción. Particularmente relevante para los productos agrícolas y forestales, y refiere a la evapotranspiración del agua de lluvia total (de los campos y de las plantaciones), así como al agua incorporada a la cosecha o a la madera. Nace a partir del agua verde que consiste en el agua de lluvia almacenada en el suelo como humedad, siempre y cuando no se convierta en lluvia escurrida y extendida.	Volumen de agua dulce que se requiere para asimilar la carga de contaminantes hasta llegar a concentraciones que cumplan con normas de calidad de agua. Es un indicador de la contaminación del agua dulce asociada a la fabricación de un producto y su cadena de suministro

Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica.

En este trabajo se utilizan, salvo mención en contrario, los datos proporcionados por la Water Footprint Network ([www.waterfootprint.org](http://www.waterfootprint.org)) para el período 1996-2005, contenidos en Mekonnen & Hoekstra (2011).

Respecto a la Balanza comercial física, cabe mencionar que la idea de su estudio en términos de unidades físicas (y no solamente monetarias) se encuentra presente incluso en los planteos iniciales del estructuralismo cepalino. Para el presente trabajo se utiliza la base de datos de comercio internacional de COMTRADE, la cual cuenta con una desagregación en base a la CUCI Revisión 3, desagregando también la información en dólares y en unidades físicas. Siendo que la información en unidades físicas no se presenta en una única unidad para todos los bienes, se debe trabajar con cuatro sub balanzas comerciales físicas, en kilogramos, ítems-pares, m<sup>3</sup> y litros, según como se

encuentran clasificados en la base de COMTRADE cada uno de los tipos de bienes.

Es necesario indicar que tanto la Huella hídrica como la Huella ecológica estudian la intensidad hídrica y en términos de tierra a lo largo del ciclo de vida de los productos, mientras la Balanza comercial física a partir de COMTRADE sólo cuantifica los flujos de entrada y salida representados en el bien en su estado final. Adicionalmente, tanto la Huella hídrica como la Huella ecológica diferencian de alguna manera lo que se denomina "capital natural crítico" del resto del capital natural, mientras la Balanza comercial física no lo hace (implícitamente basándose en un criterio de sustentabilidad débil). Sin embargo, la Balanza comercial física a partir de COMTRADE permite determinar puntualmente cuáles son las actividades que en principio implican una mayor carga/impacto sobre el ambiente, y sus

tendencias a través del tiempo, cosa que tanto la Huella ecológica como la Huella hídrica por su mayor nivel de agregación no permiten.

De esta manera, a lo largo del trabajo si bien las exportaciones de bienes representan un ingreso de divisas para el país exportador, también implican una salida de materiales y energía por lo cual a la hora de interpretar su peso se lo grafica como un flujo negativo (o de salida), dado que generan una mayor presión sobre los recursos naturales locales. Algo similar ocurre con las importaciones que si bien en términos monetarios ocasionan un flujo de salida, en términos de materiales y energía implican un flujo de entrada que adicionalmente significa la no utilización de parte de los recursos naturales del país importador para la satisfacción de las necesidades locales. De esta manera, una balanza comercial en términos monetarios superavitaria permite la acumulación de divisas y representa una situación positiva, y una balanza comercial en términos físicos cuyas exportaciones superan a las importaciones es una balanza comercial deficitaria porque implica un flujo de salida neto de materiales y de energía.

## 2. Sobre cómo se realiza la extracción (directa e indirecta) de los recursos naturales

### La huella hídrica de Argentina y Brasil

La Huella hídrica depende de los distintos patrones de consumo doméstico y de inserción internacional que posee cada país. A nivel mundial, para el periodo 1995-2006, la huella hídrica de un consumidor promedio fue de 1.169 Mm<sup>3</sup>/año (azul más verde) representando los productos agrícolas el 92% de esta huella, el 5% los productos industriales y el 4% el uso doméstico<sup>5</sup> (Mekonnen & Hoekstra, 2011). En cuan-

to a los flujos de recursos hídricos implícitos en el comercio internacional, se distinguen entre los mayores exportadores Estados Unidos, Brasil, India, Argentina, Australia, Canadá y China. Entre los mayores importadores se encuentran Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Italia y México (Mekonnen & Hoekstra, 2011).

De esta manera, tanto la Argentina como Brasil son grandes proveedores mundiales de recursos hídricos a través del comercio internacional de bienes. El perfil de ambos países es similar (aunque en una escala menor) a lo que se observa para América del Sur (Belloni & Peinado, 2013). Es así que mientras la región representa el 11,35% de las exportaciones mundiales en términos de los recursos hídricos, éstos fluyen tan sólo a través del 3,07% de las exportaciones en dólares a nivel mundial. Por el lado de las importaciones, en términos monetarios representan el 2,53%, mientras que en términos de recursos hídricos el 3,49% a nivel mundial. El aporte que realizan la Argentina y Brasil es notorio ya que representan respectivamente el 37,22% y el 42,7% de los recursos hídricos exportados desde América del Sur.

Al analizar la Huella hídrica del consumo nacional se encuentra que en el caso de Brasil equivale a 355.373 Mm<sup>3</sup>/año mientras que la huella de la Argentina es tan sólo la sexta parte, 59.546,3 Mm<sup>3</sup>/año. En términos *per cápita* la diferencia es menor siendo de 2.027 Mm<sup>3</sup>/año y 1.607 Mm<sup>3</sup>/año respectivamente. En cuanto al origen de los flujos, se destaca la relevancia de los productos agropecuarios, siendo su incidencia en Brasil del 95% y en la Argentina del 91%, coincidiendo con la tendencia a nivel mundial. En cuanto al agua utilizada en los productos industriales, en la Argentina es de tan sólo el 3,5% y en el país vecino del 2,24%. En este caso ambos países se ubican por debajo del promedio internacional en donde se destina un 4,7% al sector en cuestión. Por último, el consumo doméstico participa en un 5,4% en la huella argentina sobrepasando el promedio internacional del 3,8%,

5 Los países centrales presentan huellas hídricas *per cápita* entre 1.008 y 2.207 Mm<sup>3</sup>/año, mayores que el promedio.

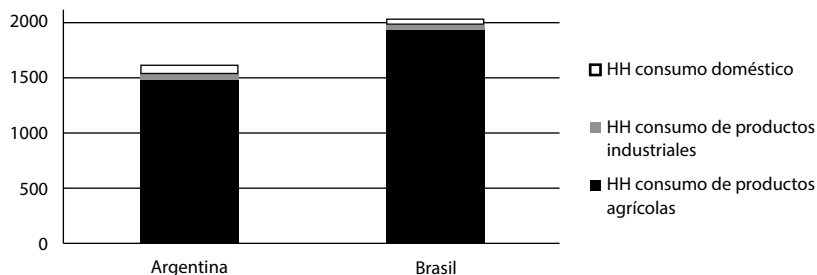
mientras que en Brasil es inferior siendo sólo el 2,74% (Gráfico N°1).

Mediante el estudio de la composición de la Huella hídrica nacional según los colores del agua insumida, se puede divisar que la Huella hídrica verde de Brasil representa el 89% de su huella siendo 1.823 Mm<sup>3</sup>/año por persona. En el caso de la Argentina representa una menor proporción tanto en términos absolutos como *per cápita*, siendo del 83,74% de la huella total y 1.323,4 Mm<sup>3</sup>/año por persona. No sucede lo mismo con la huella azul en donde a pesar de ser 3,2 veces mayor en términos absolutos la brasileña en términos *per cápita* es mayor en la Argentina donde equivale a 109,9 Mm<sup>3</sup>/año por encima de los 70,4 Mm<sup>3</sup>/año de Brasil; en términos porcentuales dicho país representa el 3,4% siendo menor al 6,6% que corresponde en la Argentina. Por último, la Huella hídrica gris tiene un mayor peso en la Argentina donde es el 9,67% de la huella total que en Brasil (7.51%), lo cual en principio muestra un perfil más dañino sobre los recursos hídricos. En términos *per cápita*, se observa lo mismo, sin embargo, a nivel nacional la huella gris brasileña es seis veces mayor que la argentina (Gráfico N°2) En cuanto al patrón de inserción externo se encuentra que tanto Brasil como la Argenti-

na son grandes exportadores de recursos hídricos figurando en el cuarto puesto por sus 112.492 Mm<sup>3</sup>/año y en el quinto puesto por sus 98.044,6 Mm<sup>3</sup>/año a nivel mundial, respectivamente (Mekonnen & Hoekstra, 2011). Sin embargo, si se analiza el flujo de recursos hídricos neto se puede apreciar que la Argentina supera a Brasil en un 20% debido a que la Argentina sólo importa 5.667,4 Mm<sup>3</sup>/año, siendo la sexta parte de lo que importa Brasil.

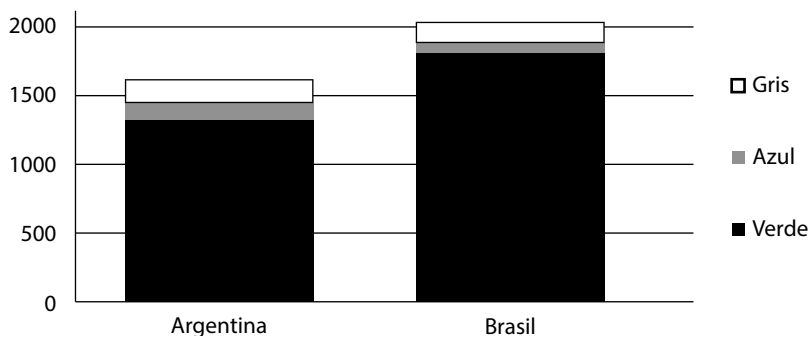
Además de las magnitudes absolutas, es relevante detallar la composición del flujo neto de agua virtual que intercambian con el resto del mundo como se observa en el Gráfico N° 3. En primer término se resalta el tipo de agua comerciada, siendo en ambos países la dominante el agua verde. En la Argentina equivale al 96,37% de las exportaciones y en Brasil es aún superior, el 98,7% de las mismas. La gran incidencia está directamente relacionada con el patrón de inserción internacional adoptado, debido a que en el caso argentino el 95,4% es agua que se ha utilizado en productos derivados de la cosecha, ya sea mediante productos primarios o manufacturas de origen agropecuario. En Brasil el flujo derivado del sector agrícola representan el 80% del flujo virtual neto total siendo 61.574,2 Mm<sup>3</sup>/año, un 43% inferior al monto argentino. (Gráfico N°3)

**Gráfico N° 1:**  
**Huella hídrica del consumo nacional de Argentina y Brasil.**  
**Composición según origen, 1996-2005 (Mm<sup>3</sup>/año por persona)**



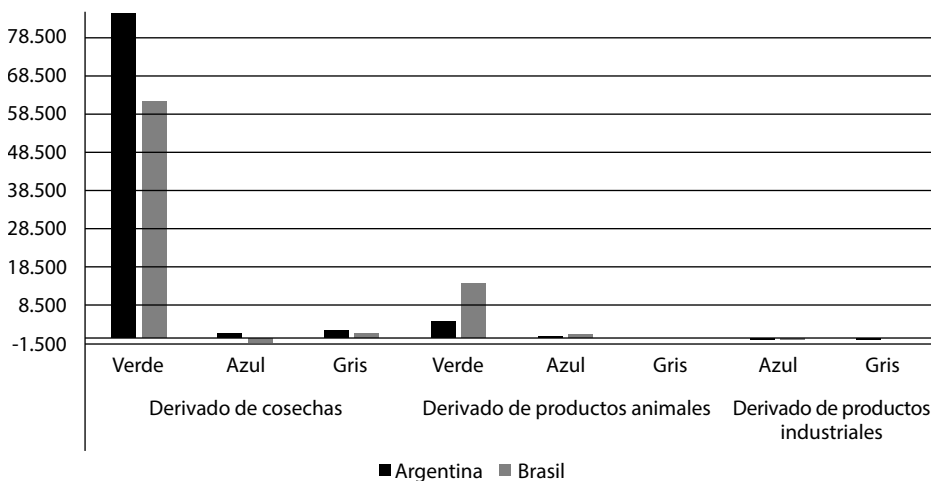
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mekonnen y Hoekstra (2011).

**Gráfico N° 2:**  
**Huella hídrica del consumo nacional de Argentina y Brasil.**  
**Composición según color, 1996-2005 (Mm<sup>3</sup>/año por persona).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mekonnen y Hoekstra (2011).

**Gráfico N° 3:**  
**Flujo neto de agua virtual de la Argentina y Brasil con el resto del mundo.**  
**Composición según color y según origen, 1996-2005 (Mm<sup>3</sup>/año).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mekonnen y Hoekstra (2011).

En cuanto a los productos de origen animal, en Brasil representan una salida de 15.322,9 Mm<sup>3</sup>/año (19,91% del flujo neto), correspondiendo a la importancia del sector ganadero en dicho país. Aunque el sector en cuestión sea relevante en la Argentina, el insumo de agua

es el 5% de los recursos hídricos netos de ese país y en comparación con Brasil es la tercera parte. Los productos derivados del sector industrial representan una entrada virtual de agua para la Argentina, que consiste mayoritariamente en la importación de huella gris.

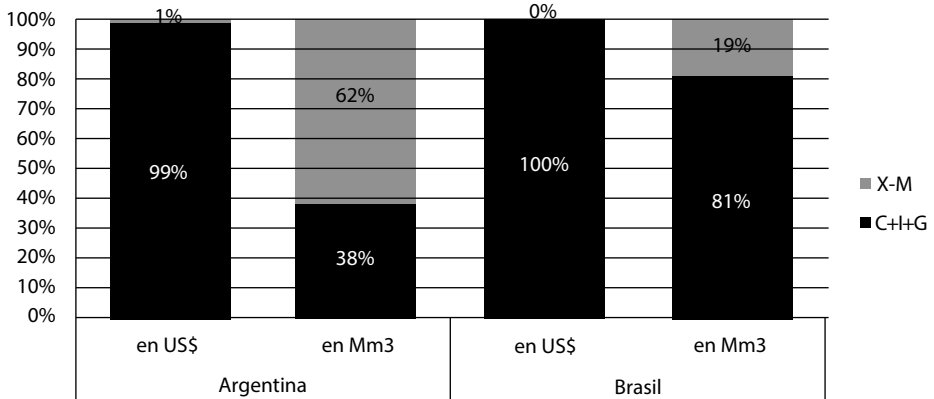


En el caso de Brasil, aunque la proporción de productos industriales es casi inexistente (0,06%, similar a la Argentina), forman parte de las exportaciones conservando el impacto de la huella gris en sus fuentes hídricas. A su vez, se detecta en la Argentina que el monto de recursos hídricos importados, a diferencia de los países centrales, es casi inexistente (5.667,4 Mm<sup>3</sup>/año); por el contrario en Brasil es 6,27 veces mayor, utilizando así las importaciones como fuente de recursos hídricos.

Contraponer las cuentas nacionales desde una perspectiva monetaria con el flujo de recursos hídricos y la respectiva Huella hídrica revela otra tendencia compartida por los países bajo estudio. Mediante el Gráfico N° 4 se refleja cómo en el período analizado el aporte del comercio exterior al PBI de dichas economías fue extremadamente bajo en términos monetarios siendo

en la Argentina el 1,45% y menor aún en Brasil un 0,046%. En oposición, se encuentra que la preponderancia del flujo de recursos hídricos ocasionado por el sector externo es mayor que la Huella hídrica de consumo nacional como proporción del PBI en la Argentina, llegando al 61,7% del PBI expresado en Mm<sup>3</sup>/año. En Brasil la absorción doméstica supera al saldo de la balanza comercial expresada en Mm<sup>3</sup>/año, sin embargo, dada la escasa participación del sector en términos del PBI expresado en unidades monetarias, hace que el 19,26% de los recursos hídricos destinado a la exportación neta sea una magnitud elevada. A través de los datos se observa la desigualdad del intercambio de los flujos, no siendo correspondida la utilización de los recursos naturales de los países en cuestión con una entrada de divisas. Las exportaciones son intensivas en agua, pero su valor en divisas es bajo.

**Gráfico N° 4:**  
**Principales agregados de las cuentas nacionales en términos monetarios y según la Huella hídrica, 1996-2005 (Mm<sup>3</sup>/año y dólares).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL – CEPALSTAT y Mekonnen y Hoekstra (2011).

### La huella ecológica de Argentina y Brasil

Al analizar los últimos datos disponibles sobre la Huella ecológica, se observa que en el año 2008 la Huella ecológica total de la humani-

dad alcanzaba los 18.200 millones de hag (2,7 hag por persona), y la biocapacidad total de la Tierra era de 12.000 millones de hag (1,8 hag por persona). El planeta presentó así un déficit ecológico de 6.200 millones de hag (0,92 hag por persona). Estos datos significan que la

Tierra tardaría 1,5 años en regenerar completamente los recursos renovables que los seres humanos utilizan en 1 año (World Wildlife Fund, 2012).

América Latina presenta diferencias con respecto a los patrones internacionales de déficit ecológico (Belloni & Peinado, 2013). La región posee no sólo una huella *per cápita* inferior a la mundial, sino que además se presenta como una importante fuente de biocapacidad para la humanidad, registrando valores *per cápita* superiores al promedio mundial. Brasil posee una biocapacidad que representa el 15,37% del total del planeta, encontrándose así entre los diez países con mayores niveles del mundo, mientras que la Argentina representa un nivel considerable pero mucho menor de la biocapacidad mundial de 2,36%. Para el año 2008, Latinoamérica registró un superávit de 1.673 millones de hag (2,9 hag por persona) resultante de la diferencia entre una biocapacidad de 3.231 millones de hag y una Huella ecológica de 1.558 millones de hag<sup>6</sup>.

En los últimos años, la Argentina y Brasil experimentaron un incremento en términos *per cápita* de su Huella ecológica. Entre el año 2005 y 2008 la Huella ecológica de la Argen-

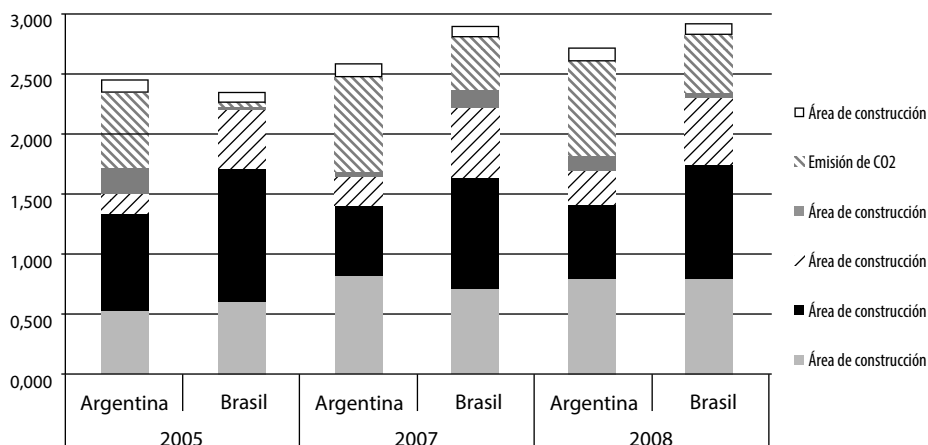
tina aumentó un 10,16%; mientras que la de Brasil se incrementó un 24,25%. De esta manera, en el año 2008, la Argentina experimentó una reducción de los niveles de superávit ecológico, debido principalmente al incremento experimentado por la Huella ecológica *per cápita*, la cual pasó a ser de 2,71 hag, mientras que la biocapacidad se redujo a niveles de 7,12 hag, presentando así un superávit ecológico de 4,41 hag por persona (frente a 5,67 hag *per cápita* en 2005). Brasil experimentó un incremento en los niveles de superávit ecológico, llegando a 6,7 hag por persona en 2008, frente a las 4,9 hag *per cápita* en 2005. Este incremento fue explicado por un aumento de la Huella ecológica por persona a menor ritmo que el incremento en el nivel de biocapacidad *per cápita*.

Como se observa en el Gráfico N° 5 al considerar la composición de las áreas que conforman la huella, en el año 2008 los tres principales usos por parte de la Argentina fueron: la tierra de cultivo con una participación del 29,52%; el área correspondiente a la huella de carbono con el 28,41% de la huella total; y la tierra para pastoreo explicó un 22,88% del total. En cuanto a la biocapacidad disponible, el 40% fue explicado por la tierra de cultivo. Por el lado de Brasil el principal componente de la Huella ecológica fue en dicho año las tierras para pastoreo representando el 32,42% de la huella total, seguida de las tierras para cultivo (27,30%), los terrenos forestales (18,77%) y una significativa huella de carbono (16,38%). Los elevados niveles de biocapacidad se explican principalmente por la fuerte presencia de bosques, cuya área representa el 75% de la biocapacidad total del país.

---

6 A pesar de los datos favorables que exhibe, es necesario considerar que en la medida que estas economías sigan desarrollándose la presión sobre los recursos también seguirá creciendo guiado por un incremento de la población y un consumo medio por persona cada vez mayor. Dicho incremento de la presión sobre los recursos se refleja notoriamente en los casos de la Argentina y Brasil.

**Gráfico N° 5:**  
**Huella ecológica Argentina y Brasil.**  
**Composición, años 2005, 2007 y 2008 (hectáreas globales por persona).**

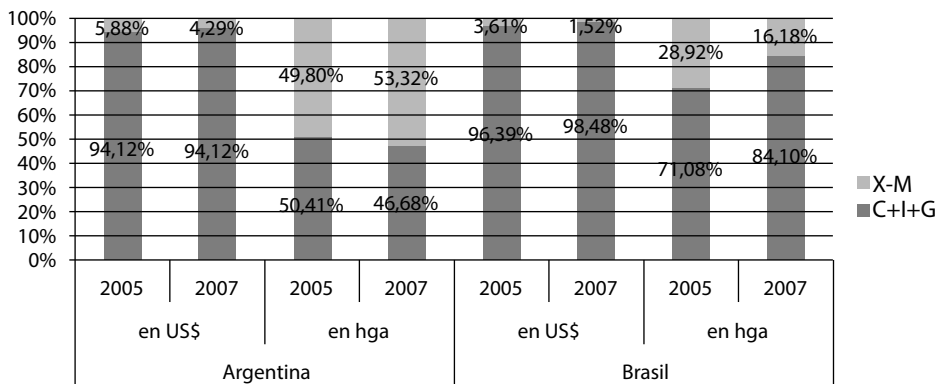


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ewing, Goldfinger, Wackernagel, Stechbart, Rizk, Reed y J. Kitzes (2008), Ewing Moore, Goldfinger, Oursler, Reed y Wackernagel (2010) y World Wildlife Fund (2008; 2012).

Cuando se pasa de medir la participación de las exportaciones e importaciones en el producto en dólares a cuantificarlas en términos de la utilización de hectáreas globales, se observa que el peso del comercio exterior en ambos países se incrementa notablemente. Como puede apreciarse en el Gráfico N° 6, en Brasil el sector externo representaba en el 2007 el 1,52% del producto medido en dólares y el 16,18% medido en hectáreas globales. Esta diferencia se hace mayor en la Argentina donde el peso de las exportaciones netas como proporción del producto medido en unidades monetarias era en dicho año del 4,3% y en hectáreas globales del 53,3%.

Por el lado de las exportaciones, su importancia en el PBI de ambos países se incrementa al variar la unidad de medida. En Brasil estas pasan de representar un 13,36% del PBI en dólares a ser de 28,32% en hectáreas globales. En la Argentina esta diferencia se hace más evidente, de representar el 24,48% del PBI en dólares pasa a 61,22% en términos de hectáreas globales. En cuanto a las importaciones, en cambio, se evidencia que en la Argentina la participación de las mismas en el producto se reduce al medirlo en hectáreas globales de 20,34% a 7,9%, mientras que en Brasil sucede lo contrario incrementándose de 11,84% a 12,14%.

**Gráfico N° 6:**  
**Principales agregados de las cuentas nacionales en términos monetarios y según la Huella ecológica, 2005 y 2007 (millones de hectáreas globales).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL – CEPALSTAT, Ecological Footprint Atlas y Global Footprint Network en World Wildlife Fund.

Estos datos muestran por un lado que en ambos países la pequeña participación del comercio externo en el PBI en términos monetarios no coincide con la importancia que implica en términos de Huella ecológica, y por otro lado, que las exportaciones tienen mayor participación que las importaciones tanto en términos de Huella ecológica como en términos monetarios. Estos hechos reflejan un perfil ecológicamente desigual de inserción externa en términos de la Huella ecológica, que se caracteriza por exportaciones intensivas en recursos naturales e importaciones y consumo doméstico sustancialmente menos intensivos en éstos. Esta última tendencia a pesar de mostrar signos de reversión en Brasil, con un incremento de Huella ecológica de las importaciones, no lo hace en un nivel significativo. Dicho comportamiento muestra que ambas economías han alcanzado un balance comercial en dólares favorable a costa de una utilización intensiva de sus recursos naturales (renovables y no renovables).

### La Balanza comercial física de Argentina y Brasil

El siguiente análisis se realizó de acuerdo a la base de datos de comercio internacional de COMTRADE, la cual cuenta con una desagregación en base a la CUCI Revisión 3. Como se explicó anteriormente, debido a que no todos los bienes están expresados en las mismas unidades se llevó a cabo una división en cuatro sub balanzas comerciales físicas (toneladas, ítems-pares, m<sup>3</sup> y litros). Se expondrá la composición de las exportaciones e importaciones de cada sub balanza, así como la composición del saldo en unidades físicas y en unidades monetarias. La desagregación se llevará a cabo considerando las principales secciones de la misma:

- Productos alimenticios y animales vivos
- Bebidas y tabacos
- Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles
- Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos
- Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal

- Productos químicos y productos conexos, n.e.p<sup>7</sup>.
- Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material
- Maquinaria y equipo de transporte
- Artículos manufacturados diversos
- Mercancías y operaciones no clasificadas en otro rubro de la CUCI

Para el caso de la sub balanza ítem-par se utilizarán “*Productos alimenticios y animales vivos*”, “*Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material*”, “*Maquinaria y equipo de transporte*” (representado principalmente por maquinarias y equipos industriales incluyendo partes y piezas, aparatos y artefactos eléctricos), “*Artículos manufacturados diversos*” (destacándose manufacturas de caucho (ruedas), prendas y accesorios de vestir).

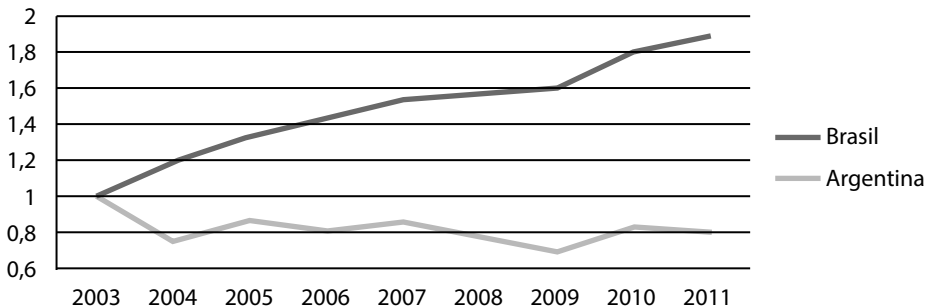
Siendo que la sub balanza de litros está conformada únicamente por “*Bebidas y tabacos*”, y dentro de la sub balanza en m<sup>3</sup> se incorpora solamente dos categorías, “*Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles*” y “*Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material*”, (esto se debe a

que ambas incluyen artículos de madera), se procedió a no incluirlas en el presente trabajo por cuestiones de extensión del mismo. En función de lo anteriormente expresado, la sub-balanza medida en kilogramos incorpora el resto de todas las categorías previamente no mencionadas.

### Balanza comercial física en kilogramos

Al observar la evolución de la balanza comercial física en kilogramos experimentada por ambos países, en el Grafico Nº 7 se puede observar que la Argentina mostró en el período bajo análisis una tendencia decreciente con ciertas oscilaciones. La variación más significativa se produjo en el año 2004 cuando se redujo el saldo de la misma un 25% con respecto al año anterior, y nuevamente en el año 2009 (al ritmo de la crisis financiera internacional) disminuyó un 11% interanual, recuperándose al año siguiente en un 20%. En el período bajo análisis se produjo una variación negativa del 20% en el saldo de la balanza física.

**Gráfico Nº 7:**  
**Tendencia del saldo de la balanza física en kilogramos.**  
**Argentina-Brasil. 2003–2011, 2003=1**



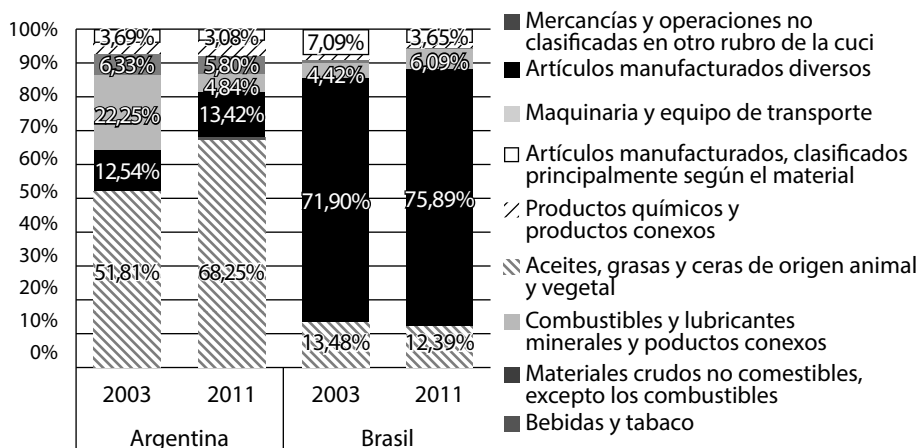
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

7 N.e.p: no clasificado o incluido en otra parte.

A diferencia de la Argentina, Brasil exhibió una tendencia creciente en todo el período. Al comparar el año 2011 con el año 2003 se ob-

serva un aumento acumulado en el saldo de la balanza física en kilogramos del 89%.

**Gráfico N° 8:**  
**Composición de las exportaciones de la balanza comercial física en kilogramos. Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

Ahora bien, las exportaciones que realizan los países en cuestión medidas en kilogramos poseen una diferente estructura. En la Argentina el rubro que tiene una mayor preponderancia es, en ambos años, "Productos Alimenticios y Animales Vivos", el cual aumentó su participación entre el 2003 y el 2011 de un 51,8% a un 68,2%. La significancia de esta categoría corresponde a que en ella se incluyen tanto cereales y preparados de cereales como las tortas oleaginosas que explican un 43% y un 47% respectivamente del saldo de dicha categoría. El rubro que pasó de ser el segundo exportador de kilogramos en 2003 al cuarto en 2011 fue "Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos". Esta tendencia decreciente se explica debido a que sus mayores componentes son el petróleo crudo en un 60% y el gas natural, el cual disminuyó su contribución dado que la Argentina se convirtió en un importador neto de este combustible cuando

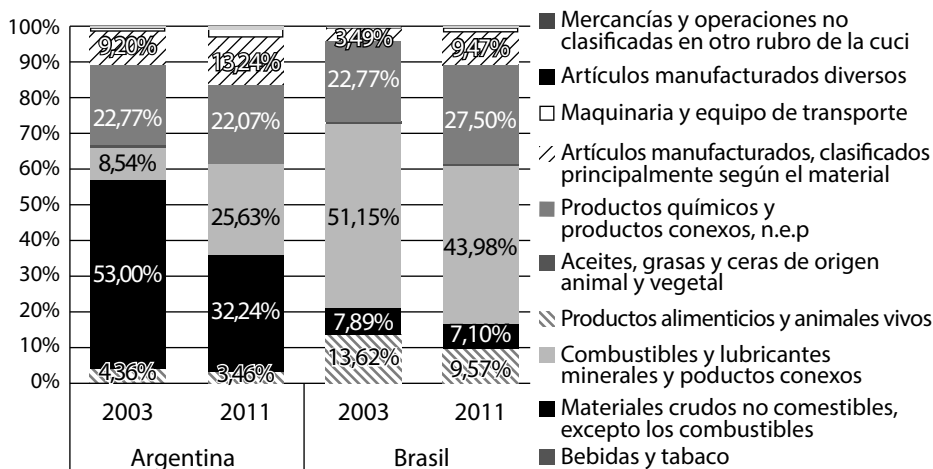
previamente era un exportador. En el año 2011, el segundo rubro con mayor participación fue "Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles" debido a que entre sus componentes se encuentran las semillas de soja que representan el 84% del total de la categoría. Es decir, una estructura de flujos de salidas de materiales, explicada centralmente por la producción agraria, en especial la soja y sus derivados.

Por su parte, la balanza comercial física de Brasil mantiene la estructura de las ponderaciones en 2003 y 2011. En ambos años se encuentra que la categoría que más kilogramos exporta, contribuyendo a más de un 70% de las exportaciones totales es "Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles". Dentro de este rubro los minerales de hierro y sus concentrados explican el 82% del saldo, mientras que las semillas y oleaginosas aportan sólo el 10% del saldo. En segundo puesto se

posiciona “Productos Alimenticios y Animales Vivos” al cual le corresponde el 13% del total de la balanza. En dicho país, a diferencia de la

Argentina, el 30% del mismo corresponde a azúcares, preparados de azúcar y miel, y otro 30% corresponde a tortas oleaginosas.

**Gráfico N° 9:  
Composición de las importaciones de la balanza  
comercial física en kilogramos.  
Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

En cuanto a las importaciones en kilogramos de la Argentina y Brasil, la estructura del primero se modifica y la del segundo se mantiene estable en un contexto en donde ambos aumentaron el volumen de sus importaciones totales en un 15% y 46%, respectivamente. En el caso de la Argentina, en ambos años, el rubro que se destaca es “Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles” con una participación del 53% en el 2003 y del 32% en el 2011. El 85% de este rubro está explicado en ambos años por la importación de minerales de hierro y sus concentrados, el cual representa uno de los mayores rubros de exportación del país vecino, reflejando en parte la articulación del sector automotriz existente entre ambos países. En segundo lugar se encuentra en 2003 la categoría “Productos Químicos y Productos conexos” con una participación del 22% que se mantuvo en el año

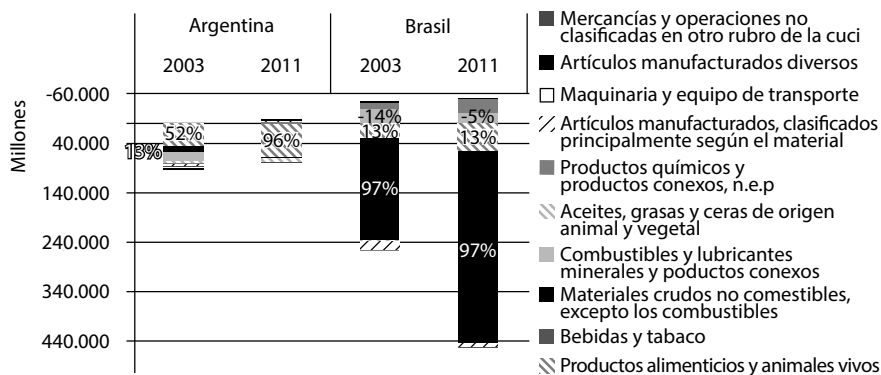
2011, dentro de los cuales se destaca la importación de productos químicos orgánicos. En ese año se encontró en segundo lugar “Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos” debido a la irrupción de la importación de gas natural tanto en estado líquido como gaseoso que era inexistente en el año 2003.

En cuanto a Brasil, “Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos” resalta en ambos años, siendo en 2003 el 51% de los kilogramos importados y el 44% en el 2011. Dentro de este rubro se destaca la importación de petróleo siendo el 40% de esta categoría. En segundo lugar se encuentra “Productos Químicos y Productos conexos”, el cual incrementó su participación desde el 22% al 27% del total de los kilogramos importados. Los artículos que explican su comportamiento son los fertilizantes nitrogenados, potásicos y de fosfato los cuales

suman el 60% de la categoría. En tercer lugar se posiciona "Productos Alimenticios y Animales Vivos" cuya participación desciende de 13,62%

a 9,57%. El comportamiento del rubro en cuestión se fundamenta en la importación de trigo que representa el 55% su total.

**Gráfico N° 10:**  
**Saldo balanza comercial física en kilogramos.**  
**Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

En el año 2003 en la Argentina el saldo de la balanza comercial física en kilogramos fue deficitario, implicando una salida neta de 69 mil millones de kilogramos, reduciéndose en el año 2011 a 68 mil millones de kilogramos netos. Esto significó una reducción del flujo neto de salida del 1,52% entre dichos años. Mientras las exportaciones crecieron un 15,20% pasando de 85 a 98 mil millones de kilogramos, las importaciones crecieron un 91,85% partiendo de 15 mil millones de kilogramos en el 2003 y llegando en el 2011 a 29 mil millones de kilogramos. De esta manera, la reducción del flujo de salida de materiales neto se explica no por una menor utilización de los recursos naturales con fines de exportación, sino por la utilización de los recursos monetarios derivados de las exportaciones con fines de financiamiento de un mayor nivel de importaciones.

Al observar la composición de la balanza se destaca una mayor variación en el caso de la Argentina. Tanto en 2003 como en 2011 la mayor proporción de la salida neta de kilogramos la explicó la categoría "Productos alimen-

ticios y animales vivos", incrementando no sólo su participación de un 52% del total a un 96%, sino también incrementándose en términos absolutos. Se destaca también la reversión en el saldo de ciertas categorías, que en el año 2003 implicaban una salida neta de kilogramos, principalmente para el caso de "Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos", categoría que pasa de ser la segunda responsable de salida de kilogramos en un 22% a aportar un 4% de los kilogramos ingresados al país para el año 2011. En cuanto a "Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles" si bien mantuvo su papel exportador se redujo considerablemente su participación de un 13% a un 5% del total de exportaciones netas de kilogramos.

En el caso de Brasil la evolución fue inversa, hacia 2011 se produjo un incremento de casi 89% en el saldo deficitario de la balanza comercial física con respecto al año 2003. En dicho año arrojó una salida neta de 212 mil millones de kilogramos pasando a ser casi el doble en el año 2011 (401 mil millones de kilogramos).

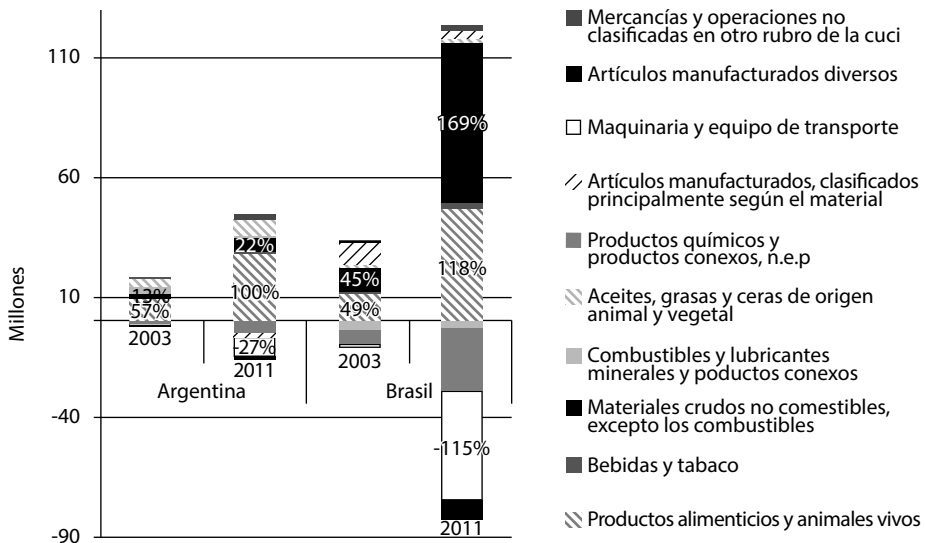


En este país las exportaciones de kilogramos se incrementaron casi un 77% (porcentaje notablemente mayor que en la Argentina) mientras que las importaciones lo hicieron en un 46,2%. Esto implica que Brasil ha continuado la tendencia de una utilización intensiva de sus recursos naturales, con fines de exportación.

En cuanto a la composición de la balanza física, la principal categoría que explicó la salida neta de kilogramos fue para ambos años “Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles” manteniéndose alrededor del 97%

aunque incrementándose en términos absolutos. En segundo lugar se ubicó “Productos alimenticios y animales vivos” representando un 13% del total exportado de kilogramos. A diferencia de la Argentina, en el año 2003 Brasil presentaba categorías mediante las cuales se ingresaban kilogramos en términos netos, tal es el caso de “Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos” que representaba un 13% de las exportaciones netas, porcentaje que pasa en el año 2011 a un 5%, es decir, disminuyendo la entrada de kilogramos en concepto de dicha categoría.

**Gráfico Nº 11:**  
**Saldo balanza comercial monetaria de kilogramos.**  
**Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

Al analizar el aporte en divisas correspondientes a la salida neta de kilogramos se encuentran patrones similares entre los países en cuestión. En el caso de la Argentina, como se observa en el Gráfico Nº11, se produce un incremento en la entrada neta de divisas entre el año 2003 y 2011 del 80%. Cuando se desagrega la composición de la balanza se encuentra, que se triplican las

divisas ingresadas por las categorías “Productos alimenticios y animales vivos” y por “Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles”. Ambos rubros aportan en divisas el equivalente al 100% y 22% del saldo total de la balanza neta en el año 2011 respectivamente. Asimismo se duplican las divisas ingresadas por el rubro “Aceites, grasas y ceras de origen animal

y vegetal", que suman el equivalente al 24% del saldo de la balanza neta en el año 2011. En cuanto a las salidas de divisas, parten desde niveles absolutos menores que las entradas pero registran un incremento mayor que éstas últimas. Entre ellas se destacan "Maquinaria y equipo de transporte" que en el año 2003 absorbía el 4% del saldo de la balanza mientras que en el año 2011 su déficit equivalía al 24% del saldo de la balanza neta. "Productos químicos y productos conexos, n.e.p." pasó de ser el rubro que más divisas netas insumía en el año 2003 con un monto igual al 10% del saldo de la balanza, a encontrarse en segunda posición en el año 2011 con un déficit equivalente al 17% del saldo de la balanza.

Brasil, al igual que la Argentina, evidencia un incremento de la entrada neta de divisas, en su caso del 70%. Al descomponer dicho saldo se encuentra que las entradas de divisas correspondientes a "Productos alimenticios y animales vivos" y a "Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles" equivalen a un 118% y un 169% del saldo de la balanza neta, respectivamente. Estos rubros triplicaron y quintuplicaron las entradas de divisas en términos absolutos entre los años 2003 y 2011 respectivamente.

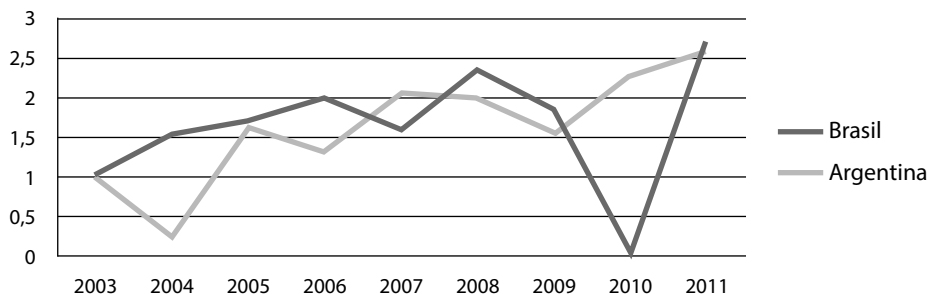
Asimismo, se evidencia un gran incremento en las salidas de divisas que contrarrestaron la

entrada de divisas. En el año 2011 "Maquinaria y equipo de transporte" representó una salida de dólares equivalente al 115% del saldo de la balanza neta, cuando en el año 2003 sólo representaba un 5% de dicho saldo. El rubro "Productos químicos y productos conexos, n.e.p." también presentó un déficit creciente en el período, representando en el año 2011 el 67% del saldo de la balanza neta a diferencia del año 2003 que en que equivalía al 27% del saldo en cuestión. El estudio de la balanza comercial física en simultáneo con la monetaria, permite apreciar cómo el crecimiento en el saldo monetario superavitario se produjo en simultáneo con un crecimiento en el saldo físico deficitario.

### Balanza comercial física en ítem-par

Al observar las tendencias experimentadas por las balanzas comerciales físicas en ítem-par de la Argentina y Brasil, en el Gráfico N° 12 se aprecia que ambos países presentan oscilaciones profundas en los volúmenes netos comerciados, evidenciando una tendencia creciente en la entrada de materiales, que los lleva a poseer en el año 2011, más del doble de entradas de unidades ítem-par de lo que había en 2003 para cada país respectivamente.

**Gráfico N° 12:**  
**Tendencia de la balanza comercial física en ítem-par.**  
**Argentina-Brasil. 2003-2011. 2003=1**



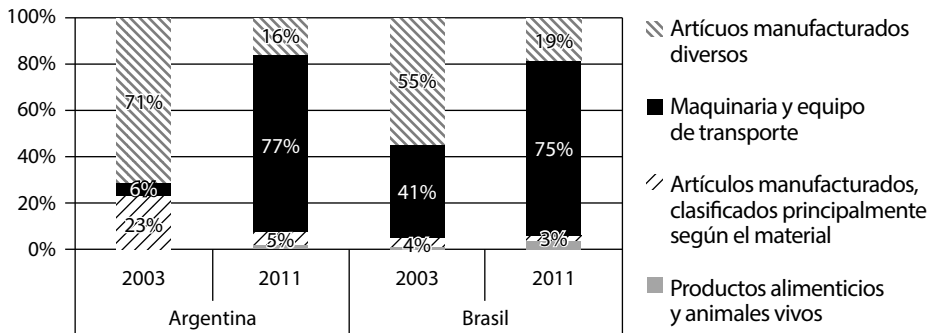
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

En la Argentina, en el año 2003 el 71% de las exportaciones correspondió a “Artículos manufacturados diversos”, categoría que redujo su participación a un 16% hacia el año 2011. Dentro de ésta se destacan las prendas y accesorios de vestir con un 74%. En el año 2011 la mayor participación dentro de las exportaciones de unidades ítem-par de la experimentó la categoría “Maquinaria y equipo de transporte”, la cual pasó de representar el 6% en el año 2003 al 76% de las mismas hacia el final del período bajo análisis. En dicho año dentro de esta categoría se destacan con un considerable 82% las maquinarias y equipos industriales incluyendo partes y piezas de maquinarias.

En el caso de Brasil, a comienzos del período el rubro que más unidades ítem-par exportó fue,

al igual que la Argentina, “Artículos manufacturados diversos” explicando el 55% de dichas exportaciones, para el año 2011 se redujo considerablemente su participación pasando a representar el 19% de estas. La importancia de la categoría se corresponde con la salida de manufacturas de caucho (ruedas) que explican el 70% del saldo. Otro rubro que se modificó notablemente fue “Maquinaria y equipo de transporte”, aquí se produjo una variación inversa, pasando de un 41% en el año 2003 a representar las tres cuartas partes de la balanza física en el año 2011. Dentro de ella los principales componentes fueron las maquinarias y equipos industriales incluyendo partes y piezas con un 60%. El comportamiento de dicho rubro siguió las mismas características que el país con el cual se compara.

**Gráfico N° 13:**  
**Composición de las exportaciones de la balanza comercial física en ítem-par. Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

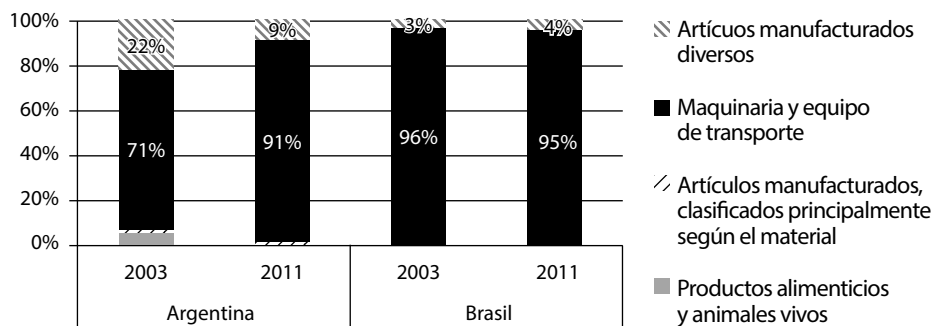
Por el lado de las importaciones, en cambio, ambos países presentan una estructura relativamente similar. Para ambos países la categoría con mayor participación la constituyó “Maquinaria y equipo de transporte” y en segundo lugar “Artículos manufacturados diversos”. En el caso de la Argentina la primera explicó el 71% en el año 2003 incrementándose a un 91% para el fin del período. El principal componente dentro de ésta fue el correspondiente

a maquinarias y equipos industriales incluyendo partes y piezas, siendo de un 68% en el 2011. La categoría “Artículos manufacturados diversos” redujo su participación en las importaciones de unidades ítem-par en el año 2011 pasando a ser de un poco más de 8%.

En el caso de Brasil, en ambos años, alrededor del 95% de las importaciones provino de “Maquinaria y equipo de transporte”, mientras que “Artículos manufacturados diversos”

explicó entre el 3% y 4% de las importaciones de unidades ítem-par. La primera categoría se explicó en un 90% por maquinarias, aparatos y artefactos eléctricos.

**Gráfico N° 14:**  
**Composición de las importaciones de la balanza comercial física en ítem-par. Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



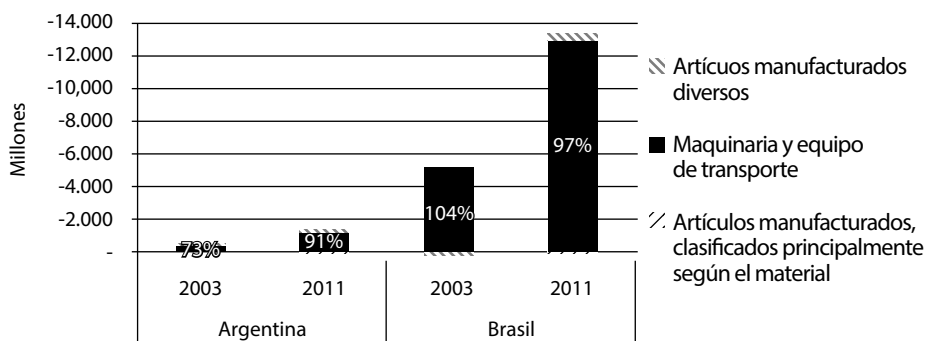
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

Cuando el análisis se dirige al saldo de la balanza comercial física, como puede apreciarse en el Gráfico N° 14, no sólo ambos países poseen notables entradas de los productos expresados en dicha unidad, sino que además experimentaron un significativo incremento entre los años comprendidos en el período. En términos absolutos, la Argentina pasó de una entrada de 504 millones de ítems-pares a 1.300 millones ítems-pares, el cual se explica por un incremento tanto de las exportaciones como de las importaciones. Es necesario destacar también que las exportaciones se incrementaron en mayor proporción que las importaciones aunque de manera insignificante en términos absolutos. Las primeras pasaron de 14 a 82 millones de ítem-pares (482%), mientras que las importaciones lo hicieron de 519 a 1390 millones de ítems-pares (168%). En ambos casos, el incremento se justifica por el rubro "Maquinarias y equipos de transporte" el cual explica en el caso de las entradas de

materiales en el año 2011 el 91% del saldo de dicha balanza física.

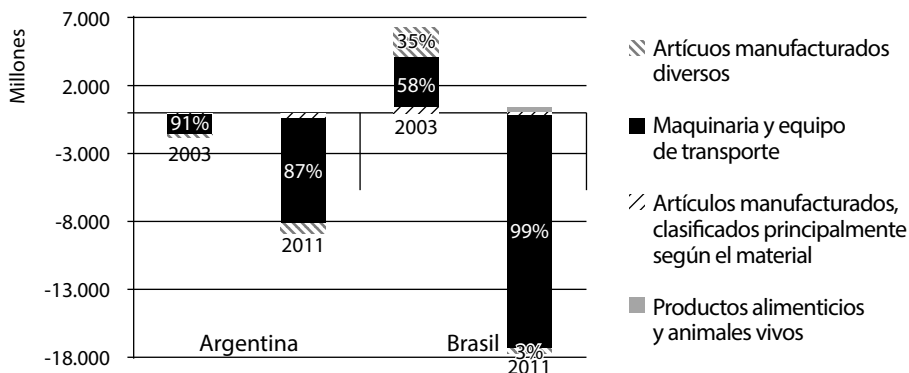
En el caso de Brasil los montos absolutos de entrada de materiales fueron 4.900 millones para el año 2003 y 13.300 millones de ítems-pares hacia el año 2011. Las exportaciones experimentaron un incremento de 15%, notablemente inferior que para el caso de la Argentina, y las importaciones se incrementaron en porcentajes similares a dicho país, siendo de 151%. Éstas últimas pasaron de 5.600 a 14.000 millones de unidades físicas. En cuanto a la composición de la balanza se observa que en el año 2003 "Maquinarias y equipos de transporte" explicaba el 104% de las entradas netas, mientras que en el año 2011 el 97% de éstas. Un aspecto a destacar es el rubro "Artículos manufacturados diversos" que en el año 2003 representaba una salida de materiales equivalente al 3% de la balanza total y pasó a formar parte de la entrada de materiales en el año 2011 en un 3% del saldo total.

**Gráfico N° 15:**  
**Saldo balanza comercial física en ítem-par.**  
**Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

**Gráfico N° 16:**  
**Saldo balanza comercial monetaria ítem-par en dólares.**  
**Argentina-Brasil. Años 2003 y 2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE, 2013.

Cuando se considera la balanza comercial en términos monetarios, el Gráfico N° 16 muestra que la Argentina en ambos años presentó un saldo negativo. En el año 2003 salieron 1.700 millones de dólares como consecuencia de la entrada de productos en unidades ítem-par, déficit que se incrementó hacia el año 2011 a 8.900 millones de dólares. En ambos

años la mayor parte de esta salida de divisas la explicó la categoría “Maquinaria y equipo de transporte” con alrededor del 90% de estas. En cuanto a “Artículos manufacturados diversos” incrementó su participación en el año 2011 a un 7% del total de dólares ingresados.

En Brasil, se observa un comportamiento distinto en la evolución de la balanza comercial

monetaria. En el inicio del período evidenció un saldo positivo de más de 6.300 millones de dólares, explicados en un 58% por la categoría "Maquinaria y equipo de transporte" y un 35% por "Artículos manufacturados diversos". En el año 2011 se revierte notablemente el signo de la balanza comercial, pasando a presentar un déficit de casi 17.300 millones de dólares, compuesto casi en su totalidad por la salida de divisas correspondiente a "Maquinaria y equipo de transporte". "Artículos manufacturados diversos" invirtió también su saldo contribuyendo a la entrada de divisas en un 3%. Un comportamiento distinto mostró la categoría "Productos alimenticios y animales vivos" incrementando su aporte a la entrada de divisas a casi un 3%. (Gráfico N° 16)

## Conclusiones

La apropiación privada y explotación intensiva de la naturaleza asume un lugar central en los nuevos patrones de acumulación de los países de América del Sur, lo cual es reflejo de una acentuación de la matriz exportadora-primaria con eje en la extracción y exportación de recursos naturales (y manufacturas derivadas). La discusión sobre la sustentabilidad ambiental de los procesos de crecimiento y desarrollo experimentados en la región comienza a cobrar un rol preponderante en los debates académicos y políticos (Belloni & Peinado, 2013). En cuanto a los flujos de recursos hídricos implícitos en el comercio internacional, el aporte que realizan la Argentina y Brasil es notorio no sólo en lo que refiere América del Sur, sino también a escala global, pero también se aprecia que no es correspondida la utilización de sus recursos naturales hídricos de los países en cuestión con una entrada de divisas. Las exportaciones son intensivas en agua, pero su valor en divisas es bajo.

La pequeña participación del comercio exterior en el PBI en términos monetarios tampoco se corresponde con la importancia que implica en términos de Huella ecológica, y por otro lado, que las exportaciones tienen mayor participación que las importaciones tanto en

términos de Huella ecológica como en términos monetarios. De manera complementaria, el estudio en simultáneo de la balanza comercial monetaria y de la balanza comercial física (en kilogramos y en ítem-par), permite apreciar cómo el crecimiento en el saldo monetario superavitario se produjo en simultáneo con un crecimiento en el saldo físico deficitario, es decir, un flujo de salida de materiales.

Estos hechos reflejan un perfil ecológicamente desigual de inserción externa de la Argentina y de Brasil, que se caracteriza por exportaciones intensivas en recursos naturales e importaciones y consumo doméstico sustancialmente menos intensivos en éstos. Esto pone a su vez en relieve el peso central del patrón de inserción exportadora en lo que refiere a la intensificación en el uso de recursos naturales. Ambas economías han alcanzado un balance comercial en dólares favorable a costa de una utilización intensiva de sus recursos naturales (renovables y no renovables). Este patrón de intercambios ecológicamente desiguales (Peinado, 2013) si bien implicaría condiciones de solidez en el frente externo y permitiría evitar la recreación de condiciones propicias para los ciclos de *stop and go*, al profundizarse pone en riesgo la propia sustentabilidad ambiental a futuro de estos patrones de crecimiento y desarrollo.

En definitiva, parece estar configurándose un estilo de desarrollo basado en la utilización a gran escala de los recursos naturales y con dudosa sustentabilidad ambiental en el tiempo.

## Referencias bibliográficas

- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Azpiazu, D. (1999). La problemática (des-re)regulatoria en el "shock" neoliberal de los años noventa. En D. Azpiazu, G. Gutman, & A. Vispo, *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo* (págs. 11-33). Buenos Aires: Norma S.A.

- Bebbington, A., Hinajosa, L., Bebbington, D., Burneo, M. L., & Warnaars, X. (2008). Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development. *Development and Change*, 39(6), 887-914.
- Belloni, P., & Peinado, G. (2013). Inserción externa, capitales transnacionales e intercambio ecológicamente desigual en la América del Sur posneoliberal. *Sociedad y Economía*(25), 15-38.
- Ewing, B., Goldfinger, S., Wakermagel, M., Stechbart, M., Rizk, S., Reed, A., & Kitzes, J. (2008). *The Ecological Footprint Atlas 2008*. Oakland: Global Footprint Network.
- Ewing, B., Moore, D., Goldfinger, S., Oursler, A., Reed, A., & Wackernagel, M. (2010). *The Ecological Footprint Atlas 2010*. Oakland: Global Footprint Network.
- Fischer-Kowalski, M. (1997). Society's metabolism: on the childhood and adolescence of a rising conceptual star. En M. Redclift, & G. Woodgate, *The International Handbook of Environmental Sociology*. Edward Elgar.
- Gill, S., & Law, D. (1989). Global Hegemony and the Structural Power of Capital. *International Studies Quarterly*, 33, 475-499.
- Harvey, D. (2005). *The New Imperialism*. Oxford: Blackwell.
- Hoekstra, A., & Chapagain, A. (2008). *Globalization of water: Sharing the planet's freshwater resources*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Koenig-Archibugi, M. (2004). Transnational Corporations and Public Accountability. En *Government and Opposition* (págs. 234-259). Oxford: Blackwell Publishing.
- Mekonnen, M. M., & Hoekstra, A. Y. (2011). National Water Footprint Accounts: The Green, Blue and Grey Water Footprint of Production and Consumption. *Value of Water. Research Report Series*(50).
- Peinado, G. (2013). El intercambio ecológicamente desigual: un nuevo paradigma para problematizar el desarrollo económico. En C. E. López (Ed.), *Ciencia y Tecnología: divulgación de la producción científica y tecnológica de la UNR* (págs. 416-419). Rosario: UNR Editora.
- Pengue, W. (2009). *Fundamentos de economía ecológica*. Buenos Aires: Kraicron.
- Saguier, M. (2011). Socio-Environmental Regionalism in South America: Tensions in New Development Models. En P. Riggirozzi, & D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (págs. 1-25). Series United Nations University Series on Regionalism.
- Svampa, M., & Antonelli, M. (2009). Introducción. Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto. En M. Svampa, & M. Antonelli (editoras), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (págs. 15-28). Buenos Aires: Biblos.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* (32).
- World Wildlife Fund. (2008). *Living Planet Report 2008. Biodiversity, biocapacity and better choices*. WWF Internacional.
- World Wildlife Fund. (2012). *Living Planet Report 2012. Biodiversity, biocapacity and better choices*. WWF International.

# Avances y desafíos de las Políticas de Juventud en el siglo XXI

*Progress and challenges of youth policies in the XXI century*

Por Jerónimo Rodríguez Use\* y Lucía Giambroni\*\*

**Fecha de Recepción:** 26 de junio de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 01 de marzo de 2015.

## RESUMEN

La consolidación de la juventud como sujeto social, con caracteres heterogéneos y potencialidades que le son propias y lejos de las nociones limitadas a la definición como mero recorte etario, ha atravesado un largo y complejo recorrido. Hoy existe un relativo consenso acerca de la realidad del sector joven, que lo hace destinatario de políticas públicas específicas desarrolladas en una perspectiva holística integral. Este trabajo se propone realizar un análisis socio-histórico sobre la evolución de las políticas públicas y sus concepciones subyacentes. La problemática juvenil toma hoy una nueva centralidad, debido al proceso de extrema financiarización que ha atravesado la economía global y que ha drenado progresivamente los recursos desde la economía real hacia el circuito financiero, generando altos índices de desempleo y desigualdad en todo el mundo. Frente a este escenario, los jóvenes se han encontrado en una situación de extrema vulnerabilidad, siendo las principales víctimas de la expulsión del mercado laboral y la precarización.

El artículo presenta además, un relevamiento de las distintas modalidades que ha adoptado el desarrollo de las políticas públicas en Europa en contraste con las adoptadas en Latinoamérica, especialmente durante la última década. Por último, se analiza como caso testigo el programa argentino PROGRESAR, a un año de su creación.

**Palabras clave:** Juventud, Políticas de Juventud, Problemáticas juveniles.

## ABSTRACT

The acceptance of *youth* as a social subject, with heterogeneous characteristics and proper potentials -far from those limited definitions based on trimming age- has traversed a long and complex journey. Today there is a relative consensus about a special reality that defines youth, which makes this sector recipient of specific public policies developed in a comprehensive perspective. This paper conducts a socio-historical analysis of the evolution of public policies and their underlying conceptions throughout his-

---

\* Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Correo electrónico: jeronimorodriguezuse@gmail.com

\*\* Profesora de Historia, graduada del Instituto Superior de Formación Docente N°1. Se desempeñó como docente del programa educativo complementario ENVIÓN en el Municipio de Avellaneda. Actualmente, se desempeña como Auxiliar de la Cátedra Mesyngier en la materia Historia Económica Social y General en el Ciclo Básico de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: lucia.giambroni@gmail.com



tory. The “youth problem” today, has reached the spotlight, due to the extreme financialization process that affects the global economy and has progressively drained resources from the real economic circuit to the financial one, generating high unemployment levels and inequality worldwide. In this scenario, young people have been victims of extreme vulnerability and expulsion of the labor market. The article also presents the present contrast between youth public policies in Europe and in Latin America, especially during the last decade. Finally we analyze as an example, the Argentine program PROGRESAR, a year after its creation.

**Keywords:** *youth, youth policies, youth issues.*

## Introducción

En el presente artículo, sin dejar de reconocer el extenso debate relacionado con las nociones existentes de los jóvenes, en tanto categoría social u objeto de estudio, nos interesa el análisis de la juventud como sujeto de políticas públicas que atiendan las particularidades de sus problemáticas y que garanticen aquellos derechos sociales que se consideran propios de los jóvenes y que permiten el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Dada la multiplicidad de enfoques de la cuestión juvenil y sus transformaciones a lo largo de la historia, no es posible definir un modelo ideal de programas o políticas de juventud que garanticen un correcto abordaje de sus problemáticas. En efecto, como veremos en los dos primeros apartados, las categorías con las cuales las sociedades definan a los jóvenes, así como los marcos desde los cuales se desarrolla el accionar del Estado en dicho segmento social, influirán en la consolidación de los jóvenes en tanto sujetos sociales. Tomando los trabajos de la escuela anglofoucaultiana se describirán los procesos de subjetificación presentes en las prácticas de gobierno relacionadas con la juventud.

En la primera sección haremos un recorrido de las medidas de juventud, desde los primeros modelos de patronato, pasando por la seculari-

zación de las sociedades hasta llegar a la consolidación de la juventud durante la posguerra. En cada contexto histórico las políticas de juventud harán foco en una de sus problemáticas: desde las medidas que buscan acompañar al niño en la transición a la vida adulta garantizando el acceso a la educación, pasando por las políticas punitivas o de represión de la movilización juvenil hasta llegar a aquellas acciones estatales que buscan reducir los fenómenos de exclusión social y pobreza.

Los desafíos que impone el nuevo escenario global, donde la estructura del capitalismo dominado por el capital financiero incide en los espacios de integración, afectando particularmente a los jóvenes, serán analizados en el segundo apartado. Haremos énfasis en el eje inclusión/exclusión que se torna central en las políticas sociales contemporáneas.

La tercera sección presenta un recorrido descriptivo de las políticas de juventud tanto en Europa como en América Latina, en actual contexto de crisis. No es la intención de este artículo hacer un análisis detallado de cada política sino más bien de presentar un panorama y el marco institucional desde el cual se generan las políticas de juventud. Asimismo, se analizará el alcance de cada política a partir de las categorías descriptas en las primeras dos secciones de manera de determinar la forma en que cada política define a la juventud.

Veremos para el caso europeo que la mayor institucionalidad y experiencia en el abordaje de la cuestión juvenil no garantiza la efectividad de los espacios de contención para los jóvenes. Por el contrario, en América Latina las instituciones y las políticas de juventud son más novedosas y recién adquieren mayor peso relativo en los últimos años.

El caso argentino es el que adquirirá mayor relevancia en este apartado donde se realiza el desarrollo histórico de la cuestión juvenil con una mayor profundidad. Para describir los desafíos de las políticas de juventud para el siglo XXI se tomará el Programa de Respaldo de Jóvenes Argentinos (PROGRESAR) como caso testigo de una nueva generación de políticas

que, sin romper con los enfoques tradicionales, presenta características novedosas que incorporan las nuevas problemáticas juveniles.

Por último, presentaremos una breve conclusión con nuestras reflexiones sobre los desafíos que el actual contexto internacional impone a las políticas de juventud fundamentalmente en América Latina.

## **1. Constitución de la juventud como sujeto social destinatario de Políticas Públicas**

*“Las aproximaciones teóricas a la juventud han evolucionado ligadas a la situación histórica, al papel de los jóvenes en la sociedad, al mismo desarrollo de los movimientos juveniles y en función de las teorías predominantes en cada momento en las ciencias sociales.”*

**Souto Koustrín, 2007**

Al analizar la juventud como categoría social, nos encontramos con una multiplicidad de enfoques: desde los pioneros, que ponían el foco en la edad, haciendo de la juventud una categoría fácilmente reconocible y medible, hasta los abordajes actuales que resaltan su carácter multidimensional, donde no existe una sola juventud dada la heterogeneidad de vivencias y acciones que la componen. En este sentido, los investigadores Mario Margulis y Marcelo Urresti expresan:

El concepto “juventud” parece ubicarnos en un marco clasificatorio preciso para enseguida confundirnos, incluirnos en la ambigüedad e imprecisión. O peor aún, hacer aparecer como lo mismo a una variedad intolerable. Es necesario, entonces, acompañar la referencia a la juventud con la multiplicidad de situaciones sociales en que esta etapa de la vida se desenvuelve; presentar los marcos sociales históricamente desarrollados que condicionan las distintas maneras de ser joven (Margulis y Urresti, 2008:1)

En el campo de las “políticas de juventud” los objetivos pueden estar asociados a la ampliación del alcance educativo, al control social de los jó-

venes movilizados, a la progresiva reducción de la pobreza, la prevención del delito o a la inclusión social de los jóvenes excluidos. En cada uno de estos objetivos subyacen diferentes diagnósticos sobre la juventud y sobre las dificultades que el contexto socio-económico les presenta. Estos diagnósticos inciden en el alcance y la efectividad de las políticas. Como mencionan Llobet *et. al.*:

Las categorías disponibles para nombrar y clasificar a niños, niñas y adolescentes, también lidian, se espera, con los procesos sociales, económicos, políticos, a los que supuestamente aluden. Esto es, cuando un programa social apunta a “jóvenes excluidos” o procura objetivos de “inclusión social”, sus significaciones no sólo emergen de la miriada de heterogéneos micro-significados asignados en las interacciones entre agentes y sujetos de las políticas, sino también aspiran a producir transformaciones en los procesos que determinan la situación que quieren cambiar (...). Los procesos de construcción de significaciones y asignación de categorías en el marco de las políticas estatales, permite visualizar los modos en que se construyen derroteros y lugares para sujetos sociales cuyo carácter distintivo no es intrínseco, necesariamente, a su situación, sino que emerge de las complejas relaciones entre tal situación y los modos de nombrarla, comprenderla y operar sobre ella (Llobet *et. al.*, 2015: 7-8).

Las primeras medidas concretas destinadas al segmento joven fueron de lo más variadas, pero, desde el inicio del capitalismo como tal —con la consolidación de la Revolución Industrial en Inglaterra— hasta mediados del siglo XX, serán medidas aisladas. Es así que surgieron las primeras legislaciones reglamentando la edad en la que se podía ingresar en el mundo laboral, o los parámetros de obligatoriedad de la educación y su progresiva democratización en términos de acceso, y también las primeras legislaciones sobre la edad y las condiciones en las que los jóvenes eran susceptibles a condenas penales frente al delito.

Estas primeras aproximaciones a la cuestión juvenil, lejos de constituirse en instrumentos de políticas autónomas, constructores de sujetos so-

ciales, tenían como único objeto la solución de problemas concretos sin conexión unos con otros. La falta de organicidad y la heterogeneidad de estas medidas dificultan la construcción de la categoría políticas de juventud durante esta etapa. Sin embargo, que el accionar estatal comenzara a direccionarse hacia este segmento social, es una señal de que la noción de juventud en tanto sujeto social con características propias estaba emergiendo.

La forma en que las políticas públicas generan sujetos es abordada por la escuela anglofoucaultiana, a partir de los estudios de los procesos de subjetificación. Como advierten Papalini, Córdoba y Marengo (2012), la conformación de subjetividades se vuelve un tópico central en los análisis de la gubernamentalidad y del poder político moderno. Tomando los estudios de Nikolas Rose, esta tríada de investigadores pone el foco en los procesos de subjetificación presentes en las prácticas de gobierno. Los instrumentos de gubernamentalidad se cristalizan en recursos, dispositivos, argumentos y medios que modelan la conducta de los sujetos. Como veremos a continuación, las diversas estrategias de gobierno vinculadas a la cuestión juvenil encarnarán distintas modalidades en cuanto al desarrollo de los jóvenes como sujetos sociales destinatarios de políticas públicas específicas.

A lo largo del siglo XX fueron consolidándose las posturas que definían la situación de los jóvenes trabajadores en las ciudades, como ámbitos que potenciaban la delincuencia juvenil, o, al menos, la indisciplina. Especialmente tras la experiencia de la Comuna de París de 1870, se tomó conciencia del papel que podían tener los jóvenes, concentrados en grandes ciudades, con tiempo libre y que no necesariamente tenía trabajos fijos, pero que podían alcanzar cierto grado de independencia financiera, en el desarrollo de acciones de protesta o en el apoyo a diferentes movimientos políticos. Pero se empezó a desarrollar la idea de que los jóvenes podían –y debían– ser “tratados y curados”, más que castigados, y se crearon sistemas judiciales especiales para los jóvenes delincuentes (Souto Koustrín, 2007). Posteriormente con el

fin de crear una “juventud respetable” se fueron conformando organizaciones juveniles, pero convocadas y controladas por adultos, en distintos países de Europa. Entre las primeras instituciones en crear organizaciones juveniles se encontraron las diferentes vertientes religiosas, especialmente la Iglesia Católica. Sin embargo, progresivamente esas formaciones “para jóvenes” crearon como correlato formas de agrupación, esta vez sí promovidas y surgidas de la iniciativa “de jóvenes”.

Siguiendo a Montero (2010) en Europa, es en el período de entre-guerra que aparecen los primeros movimientos de juventud, tanto confesionales como laicos. Anteriormente, las instituciones de juventud referían al modelo de Patronato. En el marco de una reacción católica defensiva frente a un proceso secularizador y liberal, el foco estaría en la preservación de la catequesis. En otras palabras, lo que caracteriza a los Patronatos y los diferencia de lo que denominaremos movimientos y organizaciones juveniles, es la “dependencia y la prioridad de los objetivos externos, religiosos sobre objetivos propiamente juveniles” (Montero, 2010:106). El encuentro de la juventud católica española en Madrid del año 1924 es un claro exponente de esta dinámica de participación juvenil. La secularización de las sociedades permitió que surgieran nuevos movimientos juveniles que, si bien seguían orientados hacia las actividades filantrópicas, exhibían mayor autonomía y un mayor contenido político. No obstante, será a partir de los años cuarenta y con mayor fuerza en los setenta cuando los movimientos políticos y culturales juveniles se posicionarán como actores con una gran presencia en la arena política. La expansión de la educación universitaria hacia las clases medias no sólo potenció la participación política de los jóvenes sino que marcó la irrupción de una cultura e identidad propia de la juventud.

Sobre estos antecedentes, podemos determinar que la juventud como sujeto social se consolida en la posguerra (Souto Koustrín, 2007). Ya en la entre-guerra, a las humillantes condiciones impuestas a los países derrotados en la Primera Guerra Mundial, se les atribuye en gran medida

la responsabilidad sobre las consignas cargadas de odio que tuvieron los movimientos ultranacionalistas y antisemitas que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial, que tuvieron a los jóvenes como principales protagonistas. De ahí en adelante, se consolida este grupo social, como elemento central en la emergencia de las nuevas tendencias políticas. Será protagonista de la oposición a los estallidos de conflictos bélicos en el marco de la guerra fría —como el movimiento hippie frente a Vietnam— y a la superficialidad de la sociedad de consumo, expresada en el Mayo Francés. Será, a su vez, la primera perjudicada por el cambio de paradigma económico iniciado con la crisis de 1973: la primera oposición radicalizada y la primera diezmada. Recién a fines de los ochenta, fruto de la pauperización y de la emergencia de abordajes individualizantes, surgirán oficialmente políticas de Estado dedicadas a subsanar las fallas del mercado, y políticas públicas que interpelen a la juventud como actor social, pero desde un rol asistencialista y con una especial preocupación en prevenir, y si era el caso castigar, los “derivados” de la pobreza: delincuencia, drogadicción y violencia.

En suma, como se advierte en este sintético repaso de los enfoques sobre la juventud, no existe un tipo modelo de política de juventud ni programas que garanticen un correcto abordaje de las problemáticas juveniles. Desde las medidas que buscan acompañar al niño en la transición a la vida adulta garantizando el acceso a la educación, pasando por las políticas punitivas o de represión de la movilización juvenil hasta llegar a aquellas acciones estatales que buscan reducir los fenómenos de exclusión social y pobreza, existen una multiplicidad de abordajes para el diagramado de políticas. En un escenario optimista como el de los denominados años dorados del capitalismo (entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la crisis del petróleo), el horizonte de ascenso social y el acceso relativamente facilitado al mercado de trabajo, propiciaron políticas para la juventud tendientes únicamente a acompañar el tránsito hacia la vida adulta, ampliando los niveles de educación. La segmentación de las so-

ciudades y el advenimiento de nichos estructurales de pobreza y exclusión supusieron un desafío para esas concepciones donde el eje pasó a estar en el binomio inclusión/exclusión.

## **2. Las políticas de juventud ante el nuevo escenario global**

La actual estructura del capitalismo dominado por el capital financiero supone un escenario que incide, y de alguna manera determina, los espacios de integración. En este sentido, la forma en que las políticas públicas identifiquen, construyen y negocien los significados y modos de inclusión y exclusión social, impactará en los alcances de las medidas aplicadas. Como menciona Llobet:

Que los sujetos se auto identifiquen con la forma con que los programas los interpelan no es resultado de un proceso unilateral de nombrar, sino que implica un uso estratégico por parte de los sujetos de las categorías y los recursos a los que las mismas permiten acceder. De este modo, el “joven excluido” de un programa será el “adolescente infractor” en otro, en tanto será el “niño con derechos vulnerados” en alguno más, no sólo porque los programas deslizan y redefinen las categorías etarias en función de los problemas que recortan y definen, sino porque las y los sujetos utilizarán estas “identidades” de modo intercambiable (Llobet, 2015:18).

Por otra parte, si bien la noción de exclusión en las ciencias sociales tiene sus raíces en los autores clásicos, es a partir de la década del '60 (asociado con la extensión de la problemática de la pobreza) que se torna central en el debate de las políticas sociales (Llobet, 2015). La extrema financierización de la economía mundial, agravada desde la década de los '90 potenció los costos sociales de las políticas liberales profundizando los fenómenos de exclusión y segmentación social. Este escenario, donde el circuito financiero atrae cada vez más capitales y drena la economía real, alimenta las actividades especulativas que desarrollan como correlato profundas y sucesivas crisis económicas. Las aún vigentes consecuencias de la

crisis de 2008 golpearon especialmente a la población juvenil. Es el caso, por ejemplo, del desempleo entre los jóvenes que fue en 2014, según la Organización Internacional del Trabajo, de 13,2 por ciento (74,5 millones de jóvenes).

Este nuevo escenario global, altamente hostil para los jóvenes, genera profundos desafíos en cuanto a las políticas públicas inclusivas. La segmentación de la sociedad, el afianzamiento de núcleos de pobreza y marginalidad suponen una carencia estructural de opciones para la integración. De ahí la importancia de que las políticas inclusivas garanticen a su vez el marco y los espacios donde incluir a los jóvenes, especialmente en un contexto donde impera la estructural destrucción de los espacios de sociabilización: al no haber oportunidades para todos, las políticas públicas devienen en dispositivos de selección con el fin de regular el acceso a los escasos espacios de inclusión, mientras que el resto no consigue superar la dependencia con las medidas estatales directas. Desde un marco liberal, en lugar de hacer hincapié en las dificultades inherentes a una estructura social segmentada, se hace responsable al individuo de su situación al no haberse adaptado a los cambios de la sociedad.

Asimismo, si el foco de la política está puesto en el apoyo estatal hacia la transición de la niñez hacia la vida adulta, la propia idea de transición es cuestionada por el actual escenario socio económico donde existen avances y retrocesos en el camino hacia la adultez (Bendit, Stokes, 2004). Esta visión adulto-céntrica de las políticas de transición conlleva implícitamente una valoración de la adultez como único período para la incorporación plena a la sociedad. Sin embargo, las dificultades del mercado de trabajo para garantizar un tránsito lineal hacia el mismo, imponen trayectorias prolongadas y discontinuas entre jóvenes y adultos (Abad, 2002). Por otra parte, las políticas de juventud que se disponen a acompañar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral pueden llevar a una mayor desmotivación y estigmatización al generar una competencia entre los jóvenes para acceder al mercado laboral.

Es por ello que Abad (2002) encuentra características novedosas en las juventudes del siglo XXI que conllevan una serie de limitaciones para las políticas públicas. En lugar de pensar a la juventud como una etapa de transición, el alargamiento de esta etapa, donde la adolescencia comienza en forma prematura y la juventud se prolonga hasta después de los treinta años, hace que “la juventud” abarque cerca de un tercio de la vida. Entre las principales limitaciones en materia del diseño de las políticas de juventud que señala Miguel Abad, destacamos las siguientes:

- La pretensión de universalidad para abordar una población con características y trayectorias heterogéneas que terminan en los hechos por transformarse en políticas focalizadas hacia los jóvenes integrados,
- Una relación instrumentalista de los jóvenes como receptores pasivos de los servicios estatales y una escasa participación de los jóvenes en las decisiones públicas.

Teniendo en cuenta estas tensiones existentes a la hora de definir el universo y los objetivos de las políticas de juventud en un momento de la economía mundial que implica grandes desafíos en materia inclusión social, a continuación realizaremos un breve repaso de las experiencias contemporáneas tanto en el mundo como en la Argentina, de las instituciones y las políticas orientadas a dicha franja etaria.

### **3. Políticas e Instituciones orientadas a los jóvenes en el mundo: la juventud en un contexto de crisis**

#### **a. Las políticas de juventud en Europa:**

En el año 2006, la Unión Europea crea el Foro Europeo de la Juventud que institucionaliza un enfoque basado en los derechos aplicados a la política laboral, por lo cual, toda la juventud tiene derecho a un empleo estable y de calidad. El Foro Europeo de la Juventud insta a los gobiernos europeos y a algunos organismos

supranacionales a comprometerse e invertir en el segmento joven introduciendo garantías.

Un concepto que guía el accionar de los países europeos es el de Garantía Juvenil, que implica garantizar la igualdad de oportunidades para la juventud en el mercado laboral. En diciembre de 2011, como reacción ante un mayor incremento en el desempleo juvenil desde el lanzamiento de la iniciativa "Juventud en movimiento", la Comisión Europea lanzó la iniciativa "Oportunidades para la juventud". Esta iniciativa iba dirigida a desarrollar la estrategia "Juventud en movimiento" y a desempeñar un papel más proactivo con respecto al modo de afrontar el desempleo juvenil a nivel europeo. La iniciativa asigna una parte del dinero existente del Fondo Social Europeo (FSE) hacia proyectos de empleo juvenil. Con respecto a la garantía juvenil, la Comisión se comprometió a lanzar una "acción de preparación" dotada con un presupuesto de cuatro millones de euros para proyectos locales de garantía juvenil y para "inspirar los programas que se implementarán con el apoyo del FSE." Las primeras pruebas se realizaron en Austria, Finlandia y Suecia. Austria posee una serie de medidas que garantizan las plazas en programas de formación para jóvenes y la accesibilidad de los servicios de empleo público a jóvenes. Por ejemplo, los programas "C'mon 14" y "C'mon 17" proporcionan asesoramiento intensivo a jóvenes con problemas a la hora de completar su educación y acceder al mercado laboral. Proporcionar servicios a medida para jóvenes en situación de riesgo de desempleo y exclusión social a largo plazo ha sido la piedra angular de las medidas de activación temprana del mercado laboral para la juventud y es una de las razones por las que Austria tiene una de las tasas de desempleo más bajas de Europa, de 8,7%. En Finlandia la garantía juvenil incluía la oferta de un trabajo a cada parado menor de 25 años o a cada recién licenciado menor de 30, en un plazo de tres meses desde su entrada en las listas del paro o desde su salida del sistema educativo. A principios de 2012, el gobierno finlandés anunció que volvería

a lanzar la garantía juvenil en 2013, con el compromiso de invertir sesenta millones de euros. Suecia tiene un programa de garantía juvenil que proporciona a los menores de 25 años un trabajo o formación tras 100 días en paro. A pesar de la responsabilidad de los organismos locales de realizar un seguimiento de la evolución de los menores de veinte años que ya no están estudiando, la coordinación entre las escuelas secundarias, los servicios sociales y los intercambios laborales, ha demostrado ser el principal problema.

La Unión Europea además promueve políticas de ejercicio de la ciudadanía. El llamado Libro Blanco "Un nuevo impulso para la juventud europea" dio lugar a la adopción de un marco de cooperación en el ámbito de la juventud en el que los Estados miembros acordaron centrarse en dos prioridades específicas para favorecer la ciudadanía activa de los jóvenes:

- El acceso a la información. El portal europeo de juventud, creado en 2003, mantiene enlaces con los portales nacionales destinados a la juventud presentes en diecinueve Estados miembros. Los países de la UE reconocen además que este portal ha servido para reforzar la cooperación y los intercambios entre ministerios en materia de información de la juventud. En Inglaterra, por ejemplo, existe un servicio nacional en línea –"Connexions Direct"– que ofrece a los jóvenes orientación por teléfono, mensajes de texto, asesores *online* y correo electrónico. En Eslovenia, los centros de información y orientación para los jóvenes prestan una especial atención a los jóvenes de etnia romaní. En Chipre y en España se han creado unidades móviles para informar a los jóvenes en las zonas rurales.
- La participación en la vida democrática: Para llevar a la práctica los objetivos comunes relativos a la participación de los jóvenes, los Estados miembros se sirven de los siguientes medios: refuerzo de los marcos, apoyo a estructuras participativas y representativas y apoyo a proyectos. Irlanda ha aprobado una nueva ley sobre juventud, Portugal lanzó en 2010 un programa nacional de reforma de la juventud; Estonia y

Eslovenia desarrollaron un plan estratégico y Letonia, Eslovaquia implementaron en su constitución planes de participación de la juventud. Se crearon además múltiples organismos destinados al tratamiento de la juventud, de hecho existen consejos nacionales en la mayor parte de los Estados miembros; Luxemburgo y Bélgica poseen comisiones de la juventud y consejos locales; Chipre y Malta crearon parlamentos; Grecia y España promueven estructuras participativas, mientras que otros países poseen políticas focales hacia un segmento dentro de la juventud como conjunto: como estructuras destinadas más específicamente a los jóvenes desfavorecidos en Alemania; o para los jóvenes que viven en las zonas rurales en Polonia; o de apoyo a proyectos de juventud en Austria. Algunos de estos países, a su vez, ponen en práctica acciones destinadas a incrementar la participación de los jóvenes en las elecciones: los Países Bajos han puesto en marcha votaciones paralelas para jóvenes; Finlandia autoriza la participación en elecciones locales a partir de los 16 años de edad; Francia ha creado un sistema de inscripción automática en las listas de electores; y en Bélgica, Países Bajos y Reino Unido han optado por el uso de Internet como modo de consulta.

No obstante, estos esfuerzos en materia de políticas e instituciones juveniles, la hegemonía del pensamiento neoliberal y sus consecuencias económicas han impedido que la juventud Europea pueda ejercer de manera efectiva sus derechos; de manera de gozar de una ciudadanía plena. En efecto, las consecuencias sociales de las políticas de “consolidación fiscal” (Reducción del gasto público) hacen que todos estos programas e instituciones carezcan de los recursos y del escenario socioeconómico necesario para su efectividad. Por otra parte, al observar la subordinación de los representantes de los países europeos a los consejos y políticas impuestas por organismos supranacionales (FMI - Unión Europea - Banco Central Europeo), existe un desencanto de los jóvenes con las estructuras políticas formales, surgiendo nuevos movimientos juveniles

como el de los indignados en España. Al percibir que desde el Estado y desde los partidos políticos no se puede transformar la realidad, los jóvenes vuelcan su interés político en movimientos políticos o territoriales independientes.

Podemos concluir que a pesar de las buenas intenciones de las políticas, la falta de abordaje sobre las nuevas problemáticas juveniles descritas en el apartado anterior hace que las políticas no tengan un efecto real en la población joven. Encontramos aquí la paradoja de instituciones afianzadas y de larga tradición de materia de políticas de juventud que, al no tener en cuenta las problemáticas estructurales de la economía europea y basarse en un enfoque de transición hacia la vida adulta mediante el empleo, no permiten garantizar trayectorias estables en los jóvenes.

## **b. Las políticas de juventud en América Latina:**

El abordaje latinoamericano para la construcción como sujeto social de los jóvenes está atravesado por la conceptualización del “desarrollo”. Las políticas públicas de la década se enmarcan en una nueva concepción de regionalidad, y la intención política de afianzar los vínculos políticos que potencien al bloque. Como menciona Rodríguez (2011), durante la preparación y celebración del anterior Año Internacional de la Juventud, en la primera mitad de los años ochenta, apenas existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil en América Latina: el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ) de Costa Rica, el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) de México y el Ministerio de la Juventud de Venezuela. Desde entonces, se han creado instituciones de este tipo en todos los países de región, lo cual muestra los avances concretados en este sentido.

La nueva forma que Latinoamérica tiene de concebirse, se ha visto plasmada concretamente en la creación de la UNASUR y detallada en su acta constitutiva, donde las naciones miembro:

“afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”<sup>1</sup>. El progresivo fortalecimiento de esta identidad ha propiciado políticas estatales que redefinieron el rol de la juventud y desde allí reestructuraron su participación, promoviendo una identidad nacional, pero principalmente una identidad regional. En el contexto de una acepción crítica de los estragos que ha generado la vinculación periférica a las potencias globales, en especial los Estados Unidos, y los altos costos del modelo de liberalización financiera. Las políticas públicas de los gobiernos latinoamericanos han tendido especialmente a garantizar el desarrollo integral, la movilización e inclusión social de los jóvenes; promover su vinculación orgánica, su potencial creativo, educativo, cultural, científico y productivo a través de procesos que contribuyan a su desarrollo y a la prevención integral, propiciando una nueva concepción de ciudadanía plena.

En el ámbito de las entidades de regionalización, como son la UNASUR y el MERCOSUR, se han hecho avances para generar políticas en forma conjunta. En el año 2013, los Ministros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) acordaron establecer una serie de políticas en materia juvenil con el fin de fortalecer este sector, entre ellas la creación de la Red de Centros de Estudios e Investigación para la Juventud. En la reunión, de la que participaron 15 países de la región y 6 organizaciones mundiales, se llegó a la conclusión de que la juventud es un punto de la sociedad en el que hay que trabajar para el crecimiento de las naciones. Para un proyecto futuro se toman como bases los proyectos ya desarrollados por el Estado vengo-

lano, entre los que resalta la misión Jóvenes de la Patria, que contempla seis ámbitos de trabajo: formativo, organizativo, socio productivo, preventivo, recreativo y comunicativo. En esa misma línea, se celebró en la Argentina, a mediados de 2014, el Segundo Congreso de la Juventud de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El encuentro fue organizado por la UNASUR, el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, la Secretaría de Juventud del Ministerio de Desarrollo de la Nación y la Casa Patria Grande “Presidente Néstor Carlos Kirchner”. En él los países acordaron la creación de un Grupo de Trabajo sobre Juventud, conformado por las autoridades en esa materia de los países miembro. El mismo funcionará a partir de lineamientos generales fijados por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado, en torno a ejes como Educación, Regional, Empleo, Integración y Salud. Los jóvenes participantes recomendaron además, la designación de un Representante Especial en esta área, cuya labor será financiada a partir de los aportes voluntarios de los Estados miembro. Estas propuestas serán elevadas al Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR para su aprobación.

Uno de los ejes que articula el proyecto regional es la educación. Tanto desde la UNASUR como desde el MERCOSUR se han generado iniciativas capaces de potenciar este punto. En el año 2009, se creó el Parlamento Juvenil del MERCOSUR que tiene como principal objetivo abrir espacios de participación para que los y las jóvenes intercambien, dialoguen y discutan entre ellos/as problemáticas fuertemente vinculadas con sus vidas, presentes y futuras. La creación de este espacio en particular ha sido impulsada por el Ministerio de Educación argentino. Hasta la fecha se han realizado 5 ediciones de la cumbre de jóvenes –a la fecha se encuentra abierta la inscripción para 2015–. El proyecto inició con una convocatoria nacional. El acto lanzamiento se celebró en la ciudad de Posadas, Provincia de Misiones, el 23 de octubre de 2009, donde 500 estudiantes y 100 docentes trabajaron en comisiones sobre cinco ejes: participación, inclusión educativa, género,

---

1 Tratado Constitutivo de la UNASUR, aprobado en mayo de 2008. [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)



trabajo y derechos humanos. Ese mismo año se seleccionaron los representantes de cada jurisdicción que formaron parte del Encuentro Nacional del Parlamento Juvenil del MERCOSUR realizado en septiembre de 2010, en la ciudad de Buenos Aires. Participaron 600 estudiantes países de la región que debatieron sobre los ejes planteados y construyeron un documento único<sup>2</sup> que representó a la Argentina en el Parlamento Juvenil del MERCOSUR desarrollado en octubre en la ciudad de Montevideo, Uruguay. Los resultados de cada cumbre, son llevados a una nueva instancia consultiva, de encuentro entre todos los Ministros de Educación de los países miembros para generar instancias de formación comunes.

En el marco de MERCOSUR se han creado además dos escuelas interculturales bilingües de frontera, por una iniciativa argentino-brasileña. Primeramente fruto del acuerdo bilateral entre los Ministerios de Educación de la Argentina y Brasil, en conjunto con UNILA, Universidad Federal de Integración Latinoamericana, se crearon iniciativas de *bilingüismo* en escuelas públicas, que desde 2005 funcionan en Foz do Iguazú y Puerto Iguazú por medio de dos instituciones de enseñanza –la escuela municipal Adele Zanotto Scalco y la escuela argentina Bilingüe nº 2–. Para su implementación, profesores de la Argentina se dirigen hacia la escuela brasileña para impartir clases en español mientras que sus pares brasileños hacen lo mismo en la entidad local, brindándoles clases en lengua portuguesa a los niños argentinos. Es lo que se ha nombrado “El cruce”<sup>3</sup>.

Posteriormente, se crearon diez nuevas escuelas ubicadas en las provincias de Corrientes y Misiones, y las localidades brasileñas de Santa Catarina y Foz do Iguazú. Con la primera expe-

riencia argentina, se elevó el proyecto al ámbito del MERCOSUR, y a partir de allí se crearon escuelas similares en las fronteras brasileras con Venezuela, Uruguay y Paraguay. Estas instituciones son además receptoras de una biblioteca del MERCOSUR, con aportes bibliográficos de los países participantes, que son distribuidos en forma gratuita. Por último, dos de las iniciativas más innovadoras del espacio son: crear un sistema de relevamiento estadístico, a partir de indicadores educativos comparables entre las naciones, y una instancia de acreditación regional de carreras de grado. La iniciativa quedó a cargo de las Agencias Nacionales de Acreditación (ANA). Y en 2007 se aprobó el Memorándum de Entendimiento para la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias, para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados. Dicho Memorándum se convirtió en acuerdo internacional a través de la decisión del Consejo del Mercado Común Nº 17/08 (San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008). Los pilares del proyecto son: crear un Fondo Educativo del MERCOSUR para un financiamiento autónomo e institucionalizar un protocolo de Reconocimiento de Títulos unificado, que promueva la movilidad.

En el marco de UNASUR, la atención a la integración educativa se ha constituido como una política a llevar adelante que logró su institucionalización en la forma del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI). La primera reunión del organismo regional intergubernamental tuvo lugar el 14 de abril de 2010, en la ciudad de Quito (Ecuador). Entre sus objetivos se encuentran: fortalecer la cooperación educativa; la reducción de las asimetrías regionales y subregionales en materia de conocimientos en educación; el desarrollo de políticas y acciones orientadas a mejorar la calidad en la educación; fomentar una educación incluyente que desarrolle capacidades y competencias que preparen para una mejor inserción social y laboral; la

2 Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/files/2012/02/Declaraci%C3%B3n-del-Parlamento-Juvenil-del-Mercosur-2010.pdf>

3 “Política para una nueva frontera”. Ministerio de Educación. Disponible en: <http://www.me.gov.ar/curriform/publica/frontera.pdf>

coordinación de iniciativas y el intercambio de experiencias para la formación, la investigación e innovación; el intercambio de información acerca de los sistemas de reconocimiento, equivalencia de estudios y aseguramiento de la calidad en todos los niveles y modalidades educativas para facilitar la integración, movilidad e intercambio académico, profesional y laboral; e intensificar en la región la colaboración entre universidades.

Además de las experiencias citadas cabe destacar que en su gran mayoría, los países latinoamericanos han destinado parte importante de sus recursos a entidades estatales que se encargan de políticas que interpelen a la juventud como sujeto: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Perú y Uruguay; todos poseen consejos nacionales destinados a este tipo de políticas, que generan programas de estímulo monetaria, como becas estudiantiles o promoción de formación técnica para la inserción laboral. Chile, Colombia, México han desarrollado respectivamente los programas: "Chile se compromete con los Jóvenes", "Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015" y el "Programa Nacional de Juventud" desde las secretarías nacionales. Por último, Panamá, Paraguay y Venezuela han llevado las políticas de juventud a nivel Ministerial: el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, panameño y el Ministerio del poder popular para la juventud, venezolano.

### **c. Las políticas de juventud en la Argentina:**

En la Argentina, uno de los primeros antecedentes de instituciones gubernamentales orientadas a la juventud se da en el marco de la dictadura militar de 1976, con una clara visión negativa de la población joven. Como menciona Balardini (1999) las políticas de juventud tenían un carácter represivo y sólo buscaban alejar a la misma de las actividades políticas y cuestionadoras del orden político. Con la vuelta de la democracia, e impulsada por las Naciones Unidas que declaran 1985 como el año internacional de la juven-

tud, la problematización de los jóvenes como conjunto toma carácter institucional y surgen programas y políticas dirigidas a ellos: en marzo de 1987 se crea la subsecretaría de la juventud y en 1988 la Comisión Interministerial de la Juventud. Estas nuevas instituciones tardaron sin embargo varios años en capacitar a los agentes estatales para las tareas asignadas en el Decreto 280, y de acuerdo a los registros oficiales, no pasaron de concretar un escaso par de reuniones durante el año de su creación que fallaron en plantear políticas concretas. De allí que no se encuentran durante la década del ochenta políticas que tengan a la juventud como destinataria excluyente, con una especificidad propia o una conceptualización identitaria.

La focalización en la contención de la pobreza y en el tratamiento de las adicciones se tornará un eje estructural de las políticas de juventud durante la década del noventa, fruto del proyecto económico que profundizaba las desigualdades e incrementaba los niveles de pobreza. Con la crisis de 2001, la imagen de los jóvenes excluidos, marginales y "peligrosos" gestada y consolidada durante el decenio anterior es potenciada por los medios de comunicación, estigmatizando a dicha franja etaria. Los lugares de contención de los jóvenes se encontraban en espacios participativos por fuera de las estructuras políticas tradicionales como organizaciones eclesíásticas o agrupaciones sin fines de lucro como Cáritas o El Patronato de la Infancia.

Desde el fin del modelo neoliberal que redujo progresivamente las políticas públicas a una mínima expresión, y que estalló en 2001, se ha generado una reparación de las capacidades estatales y del Estado como instrumento de transformación de la realidad y espacio de disputa, posibilitó una recuperación de los espacios institucionales para la participación política juvenil. De esta manera, la consolidación de los jóvenes como sujetos políticos implicó también una reconfiguración de las políticas públicas orientadas a dicha franja etaria. En efecto, al generar un mayor involucramiento de

los jóvenes en las medidas que los tienen como sujetos de derecho, es posible generar un mejor diagnóstico sobre las problemáticas juveniles y abordarlas de manera más eficaz.

Entre las políticas juveniles actuales destacamos:

- La jerarquización de la Dirección Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social de la nación, y la conformación del Consejo Federal de la juventud, en el año 2005, que afianzó la integración de las políticas provinciales vinculadas a la materia y ayudó a los gobiernos locales a institucionalizar aún más estas áreas, mediante la capacitación de sus equipos técnicos y el financiamiento de iniciativas cogestionadas con la Nación. Desde la Dirección Nacional además, se crea el Programa Nacional de Voluntariado, que junto con el Ministerio de Educación, se propone generar un diálogo real entre la universidad, la escuela, las organizaciones sociales y la comunidad en general junto a los estudiantes universitarios y docentes, con el fin de trabajar colectivamente en la planificación y logro de objetivos comunes. Además de promover la incorporación de jóvenes al trabajo en centros comunitarios y barriales, entidades deportivas, etc.; se crearon mecanismos para el armado de proyectos participativos presentados desde las universidades participantes que luego son financiados para su puesta en marcha. En 2014, de acuerdo a datos del Ministerio, se presentaron 1.600 proyectos, de los que participaron 11.176 estudiantes, 3.002 docentes y 1.926 organizaciones barriales. 788 fueron los proyectos seleccionados que recibieron financiamiento, por un valor de inversión anual de \$20.004.080<sup>4</sup>.
- Las modificaciones en materia legislativa como la sanción de Ley de Educación Nacional en 2006, que permitió la reestructuración de la primaria y la secundaria y el fin de las políticas focalizadas y asistencialistas; la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, que determinó

un plazo de cinco años para llevar el porcentaje de inversión educativa a 6 puntos del PBI; la Ley de Educación Técnica y Formación Profesional también sancionada en 2005, que plasmó la voluntad de recuperar las escuelas técnicas en el marco de la promoción de la (re) industrialización del país a través de Programas como PROMEI o PROMAGRO; y la Ley de Educación Sexual Integral, que determina que la educación sexual es obligatoria y comprende todas las formas de sexualidad para las diferentes capacidades, y las nuevas formas de familia, sin ningún tipo de discriminación.

- El programa de finalización de estudios primarios y secundarios FINES, iniciado en 2008, es una iniciativa del Ministerio de Educación, que tiene como objetivo ofrecer una alternativa para la finalización de los estudios a jóvenes que por alguna razón, no pudieron hacerlo dentro del sistema de escolarización formal. Inicialmente se planificó para el rango entre 18 y 25 años, sin embargo, luego, se amplió para abarcar la educación de adultos. La estructura de implementación es similar a la del secundario tradicional, pero incorpora como novedad los espacios en los que se desarrolla, ya que el dictado de clases se genera en entidades barriales, clubes, centros culturales y otros espacios que tengan una profunda conexión con el ámbito barrial en el que está inserto, eliminando así factores de deserción como la distancia o el gasto de trasladarse. Los materiales de trabajo son además provistos en forma gratuita.
- El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que refiere a la ya mencionada focalización en los problemas en la transición de los jóvenes al mundo laboral adulto, como etapa de autorrealización. Sin embargo, como mencionábamos en el primer apartado, al no permitir una visión que abarque la multiplicidad de problemáticas de los jóvenes (tanto estructurales del sistema económico como particulares de las vivencias juveniles heterogéneas según sector social), el programa no permite garantizar trayectorias sólidas hacia el mer-

4 Fuente: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/voluntariado-universitario/>

cado laboral y el tipo de inserción continua presentando altos grados de fragilidad.

Una novedad en cuanto a las políticas de juventud lo constituye el reciente Programa de Respaldo de Jóvenes Argentino (PROGRESAR). Operativa y específicamente, el PROG.R.ES. AR queda reglamentado mediante el decreto 84/2014, que determina la creación de un programa de transferencia monetaria directa con corresponsabilidad educacional y sanitaria. El objetivo del programa es reducir al mínimo los factores que contribuyen a la deserción de los estudios en los primeros tramos de la formación universitaria: claramente los factores económicos, con la percepción de un estímulo monetario, pero, a su vez, los relacionados con la falta de orientación e información, con un sistema de tutorías individuales. Por último, atiende a fortalecer la inserción laboral con cursos de capacitación en oficios y de introducción al trabajo. Para 2015, y luego de una actualización del monto percibido, que pasó de 600 a 900 pesos, la ANSES –Administración Nacional de la Seguridad Social– estima que se elevará la cifra de jóvenes cubiertos de 570 mil a 1 millón 200 mil. Lo novedoso no radica en lo que respecta a sus objetivos (que siguen vinculados con la finalización de los estudios y la capacitación para la inserción laboral), sino en cuanto a su intención de abordar las múltiples causas que dificultan la inserción social de los jóvenes.

El diseño integral del PROGRESAR hizo necesaria la creación de dos comités interministeriales (ejecutivo y consultivo), evidenciando la decisión de abordar la problemática juvenil de forma holística mediante la participación activa de diversos actores desde el ámbito estatal. El comité ejecutivo dictará las instrucciones para la ejecución del programa, y para su seguimiento y evaluación; estará constituido por un representante de la jefatura de Gabinete de Ministros, un representante del ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, y un representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Por otra parte, el comité consultivo arti-

culará las acciones tendientes a la ejecución del programa y las políticas que ya se encuentran vigentes en relación a la problemática; estará conformado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, ministerio de Educación de la Nación, ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ministerio de Salud de la Nación, ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, ministerio del Interior y Transporte de la Nación, ministerio de Seguridad de la Nación, ministerio de Defensa de la Nación, ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Administración Nacional de la Seguridad Social. Ambos presididos por el representante del ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Es aún prematuro realizar un avance en cuanto a la efectividad de dicha política donde no ha pasado más de un año desde su implementación. No obstante, en las características y las opciones de integración de los 560 mil jóvenes (datos a enero de 2015) se observa que los beneficiarios del plan pertenecen a poblaciones con cierto grado de integración social, sin llegar a abarcar a los jóvenes pertenecientes a los núcleos duros de exclusión y marginalidad. En efecto, según datos del ministerio de economía, el 44% de los inscriptos fueron para finalizar estudios universitarios y terciarios y el 23% se incorporaron en cursos y oficios.

## **A modo de conclusión**

En el presente artículo se realizó un breve repaso de las experiencias y trayectorias de las políticas de juventud y las instituciones creadas para abordar las problemáticas de los jóvenes. En primer lugar, advertimos los problemas que conlleva definir los límites de la juventud en tanto categoría social y objeto de estudio. Existe una heterogeneidad de vivencias y acciones que hacen a la juventud que están determinadas por el contexto socioeconómico. Esta realidad genera grandes desafíos a las políticas de juventud ya que al

abarcar colectivos heterogéneos las pretensiones de universalidad de las políticas chocan con una diversidad de realidades que precisan de mayores niveles de flexibilidad para garantizar su eficacia. Asimismo, afirmamos que la extensión temporal de la juventud hace necesario revisar los abordajes que sólo ponen el foco en la transición hacia la vida adulta, de manera de diseñar políticas que afirmen la condición juvenil y potencien e integren las capacidades propias de la juventud a las necesidades productivas de la sociedad.

Por otra parte, advertimos que la extrema financierización de la economía mundial, propia del siglo XXI, potenció los costos sociales de las políticas liberales profundizando los fenómenos de exclusión y segmentación social. Este nuevo escenario global, altamente hostil para los jóvenes, genera profundos desafíos en cuanto a las políticas públicas inclusivas.

El afianzamiento de las instituciones de la juventud durante los últimos años sumada a una repolitización de la región hacen que, a diferencia de la experiencia europea, los jóvenes en América Latina recuperen espacios institucionales para expresarse dentro del ámbito de las estructuras políticas tradicionales. No obstante ello, los importantes niveles de desigualdad e informalidad de la región hacen que persistan nichos estructurales de pobreza y exclusión que abarcan a una parte importante de la población juvenil. De esta manera, el problema de la pretensión de universalidad para abordar a las problemáticas de una población heterogénea hacen que las políticas de juventud tengan más impacto en los jóvenes ya incluidos que en los marginados. El desafío, por lo tanto, se da en conseguir una mayor vinculación entre las políticas de transferencia de ingreso y la matriz productiva regional. El empoderamiento de los jóvenes para el ejercicio de una ciudadanía plena requiere de herramientas que permitan potenciar las cualidades propias de la juventud y que éstas puedan vincularse con las necesidades del entramado productivo local.

## Referencias bibliográficas

- Abad, Miguel (2002). Las Políticas de Juventud desde la Perspectiva de la Relación entre Convivencia, Ciudadanía y nueva condición juvenil. En *Revista Última Década* N° 16. 117-152. Centro de Investigación y Difusión Población de Achupallas (CIDPA) Viña del Mar, Chile. Marzo 2002.
- Bendit, R; Stokes, D. (2004). Jóvenes en situación de desventaja social: políticas de transición entre la construcción social y las necesidades de una juventud vulnerable. En *Revista de Estudios de Juventud* N° 65. 11-29. Madrid, España.
- Contreras Rivera, D. (2001). Política social de juventud. ¿Excluir o integrar a qué?, En *Revista Última Década* N° 9. 49-64. Centro de Investigación y Difusión Población de Achupallas (CIDPA) Viña del Mar, Chile. Marzo 2002.
- Llobet, V. (Comp.). (2015). *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños/las y jóvenes en el área metropolitana bonaerense*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Margulis, M., & Urresti, M. (1996). *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Montero, F. (2010). Juventudes y política: los movimientos juveniles de inspiración católica en España: 1920- 1970. *Revista Studia Histórica. Historia Contemporánea*. Vol. 5. 105-121. Marzo de 2010. ISSN 0213-2087. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Kustrín, S. S. (2007). Juventud, teoría e historia: la formación de un sujeto social y de un objeto de análisis. *Revista Historia Actual Online* N° 13. 171-192. ISSN: 1696-2060. Andalucía, España.
- Rodríguez, E. (2011). *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: bases para la construcción de respuestas integradas*. Texto presentado en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina (San Salvador, 11 y 12 de julio de 2011) UNESCO, Montevideo.
- Papalini, V., Córdoba, M., & Marengo, L. (2012). Estudios de la gubernamentalidad: la subjetividad como categoría de la política. *Revista Astrolabio* N° 8. Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET). Universidad Nacional de Córdoba (UNC). ISSN 1668-7515.

## **Autonomía estatal y capacidades relacionales. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial argentino (2010-2020)**

*State autonomy and relational capacities. The Argentine Agrifood and Agribusiness Strategic Plan  
(2010-2020)*

**Por Diego Taraborrelli\***

**Fecha de Recepción:** 15 de enero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 18 de marzo de 2015.

### **RESUMEN**

Este artículo de investigación propone un análisis de las capacidades relacionales del Estado argentino frente al resto de los actores socioeconómicos del escenario político nacional. El objetivo del trabajo es identificar la implicancia de estas relaciones sobre la autonomía del Estado para la elaboración de políticas públicas sectoriales. Para ello, se propone el estudio crítico del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, desde su primer anuncio en mayo de 2009, hasta su lanzamiento oficial en 2012. Mediante dicho análisis es posible dar cuenta de la importancia que adquieren los intereses y los recursos de poder de los actores implicados en el proceso de gestación de las políticas públicas. El trabajo parte de considerar que las instituciones formales no surgen espontáneamente sino que se configuran, en gran medida, a través de la realización de los intereses de aquellos actores con suficiente poder de negociación para formular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego. El artículo da cuenta de las restricciones externas e

internas impuestas por los actores políticos y económicos que, mediante distintos recursos, logran encorsetar la autonomía del Estado para la definición de políticas sectoriales, directamente relacionadas con el modelo de desarrollo nacional.

**Palabras clave:** Capacidades estatales, Políticas públicas, Agronegocios.

### **ABSTRACT**

This research paper proposes an analysis of the relational capabilities of the Argentine State to the rest of the communities of the national political scene. The aim of the study is to identify the implications of these relationships on the autonomy of the state for the development of sectoral policies. For this, the critical study of the Agri-Food and Agribusiness Strategic Plan is proposed, since its first announcement in May 2009, until its official launch in 2012. Through this analysis it is possible to realize the importance acquired interests and power resources of those involved in the gestation of

---

\* Licenciado en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Realizó una Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Actualmente es miembro de la Red Latinoamericana de Política Comercial (Red LATN) y del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Sede académica Argentina. Correo electrónico: diegotaraborrelli@hotmail.com

public policy. The work by considering that formal institutions do not arise spontaneously but are configured, largely through the realization of the interests of those actors with sufficient bargaining power to formulate the existing institutional framework and introduce new rules

The article reports on the external and internal constraints imposed by political and economic actors, using different resources, achieve enconsetar state autonomy in defining sectoral policies directly related to national development model.

**Keywords:** *State capacity, Public Policy, Agribusiness.*

## Introducción

La creciente dislocación de la actividad económica, productiva y financiera, permite identificar distintos niveles o redes socio-espaciales de interacción social que conviven de manera simultánea y solapada. La consolidación de estos cambios estructurales ha promovido un cambio cualitativo en la relación de los Estados nacionales *vis à vis* con el resto de los actores económicos y sociales, cristalizados en nuevas tensiones políticas y económicas. Pese a que durante buena parte del siglo XX, los Estados funcionaron como el agente fundamental para el logro de los equilibrios sociales (a través del doble objetivo de maximizar los recursos y garantizar el pleno empleo), desde los años '70, se comienza a percibir cierta retracción en la preeminencia del Estado como el agente central de regulación socioeconómica<sup>1</sup>.

---

1 Durante los años previos a la crisis económica iniciada a mediados de los '70, marcada por el ajuste del gasto público, el Estado en América Latina regulaba lo que se producía (precios relativos, financiamiento, inversiones, etc.); el nivel tecnológico con el cual se producía (investigación y asistencia técnica) y en cierta forma para quién se producía (precios controlados, políticas salariales, etc.). La crisis, dio espacio a recetas neoliberales orientadas a la reforma del

Para el propósito de este trabajo, se asume que el concepto de Estado puede adquirir un doble sentido. Por un lado, se lo puede pensar como el espacio donde actores sociales y económicos heterogéneos reflejan sus demandas e intereses. Por el otro, los Estados pueden ser concebidos también como actores. Desde esta última perspectiva, el Estado reúne y expresa los conflictos de la sociedad pero puede actuar con autonomía, que de ningún modo es absoluta, “para definir objetivos y fijar metas, seleccionar y emplear instrumentos de política, movilizar recursos y mantener bajo control las restricciones en que operan las políticas públicas, incluyendo el comportamiento de los actores” (Vilas, 2006: 12). En un contexto socioeconómico donde el Estado debiera ejercer control regulatorio sobre los actores privados, si no dispone de determinadas capacidades, la definición de objetivos autónomos para dar respuesta a las demandas sociales sería poco más que una quimera (Acuña y Chudnovsky, 2013; Cáceres, 2014).

La literatura politológica atribuye a las capacidades estatales distintas aristas medibles, o no, que deben ser consideradas en cualquier análisis sociopolítico (Bernazza y Longo, 2014). En este sentido, “durante los años '80, muchos trabajos han puesto el énfasis en el Estado como variable independiente, asumiendo que éste puede formular objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad, resaltando y recuperando la idea de autonomía estatal” (Isuani, 2008). Por lo tanto, se torna imperioso precisar que se entiende en este trabajo de investigación por “capacidades estatales”. Adhiriendo a la conceptualización de Guillermo Alonso (2012), estas pueden resumirse en dos dimensiones: por un lado, la que hace a las capacidades técnico-administrativas; y por el

---

Estado a partir de la apertura comercial y financiera, la desregulación de los mercados, incluido el trabajo y la privatización de empresas estatales en el marco de un estricto rigor fiscal y monetario (Forcinito y Tolón Estarells, 2009).

otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico, en tanto que las estructuras institucionales no son neutrales respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas de la sociedad (Alonso, 2012: 19). Tal como fuera sugerido previamente, para este artículo será utilizada la segunda de las dimensiones, mediante la cual, será posible dar cuenta del grado de autonomía que cubre, al menos, una de las áreas del Estado. En este sentido, tal como afirma Evans "el concepto de "capacidad política" del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación para lograr sus objetivos políticos que por las estructuras estatales *per se*..." (Bernazza y Longo, 2014: 112). Así, para dar cuenta de las capacidades relacionales, será preciso indagar cuál es la relación de las agencias estatales con los contextos socioeconómicos en los que funcionan, cuyos actores e instituciones manifiestan distintos intereses y recursos de poder específicos.

En este marco, se torna evidente que la creación de instituciones públicas (tanto leyes como organismos) resulta, y requiere, no sólo del aparato institucional del Estado, sino que también es emergente del conflicto de intereses y de la construcción de identidades, de las dinámicas políticas y de las relaciones de poder que están en la base de la definición de las reglas de juego. Para responder a las demandas y canalizar los intereses sociales, el Estado requiere ser portador de determinadas aptitudes que le permitan plasmar los máximos niveles de valor social (Repetto, 2003: 6). Entre dichas aptitudes, se torna necesario considerar un margen de autonomía frente a las dinámicas relacionales con los otros actores del escenario sociopolítico. En este sentido, el análisis de los nexos entre el Estado y la sociedad remite, necesariamente, al interrogante sobre la capacidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores, o bien, evitar los bloqueos de sus iniciativas políticas en contextos sociales, económicos y políticos determinados. Para ello,

es importante tener en consideración no sólo el interior de las estructuras estatales, sino también los constantes cambios de equilibrio entre los recursos de poder que movilizan tanto el Estado como los actores privados (nacionales e internacionales) y las particularidades de la coyuntura (Alonso, 2012: 20). Puesto que el Estado en la Argentina se ha constituido más como una de las arenas de conflicto antes que como actor (Alonso, 2012: 23), para dar cuenta de las capacidades autónomas del mismo, se impone un análisis de la organización y de los intereses de los actores no estatales involucrados, así como la observación del carácter conflictivo o cooperativo de las relaciones entre estos y el Estado (Skocpol, 1985).

La agricultura argentina se conforma por múltiples actores involucrados, con diversidad de perspectivas, expectativas, intereses y estrategias para incidir sobre su desarrollo. Estos actores integran redes en torno a valores, intereses e identidades que: definen problemas, alimentan la agenda pública y determinan la eficacia e impacto de las políticas públicas. En este marco, las políticas dirigidas a la agricultura son difícilmente escindibles de las redes políticas que estas involucran, condicionan, potencian y con frecuencia, también las neutralizan. Para el caso de las políticas agropecuarias en la Argentina, estas redes de actores son críticas para determinar la viabilidad de las políticas y el logro de los objetivos perseguidos con ellas (Martínez Nogueira, 2009).

En función de ello, el presente artículo de investigación propone un análisis de una política pública específica, el plan estratégico agroalimentario y agroindustrial (PEA), correspondiente a una agencia particular del Estado argentino. Con el análisis de la misma, se busca indagar sobre las capacidades autónomas del Estado, frente a las demandas y los recursos de poder movilizados por el resto de los actores socioeconómicos. Para ello, el trabajo que sigue se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza el marco coyuntural en el que se inscribe la política pública que ha de ser analizada: la restricción externa y la inserción en el comercio internacional argenti-



na, como los factores externos que contribuyen al condicionamiento de la autonomía estatal. En un segundo punto, se analizan las principales características del modelo de producción hegemónica en el escenario rural argentino y sus actores centrales. Posteriormente, se analizan la gestación y el anuncio, junto con sus principales objetivos, del PEA y; por último, se presentan las conclusiones.

## **I. Restricción externa, marco para la política nacional**

El Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas<sup>2</sup>, indica que se ha pasado de una situación caracterizada por el excedente estructural de alimentos hacia otra marcada por un déficit estructural (FAO, 2014). Ante esta situación, la Argentina y el resto de los países del MERCOSUR logran consolidarse como un espacio geoeconómico de relevancia para la satisfacción de la demanda mundial de productos agrícolas y agroalimentarios (Turzi, 2011; Bisang, *et. al.*, 2013; Gras y Hernández, 2009). En otras palabras, la carencia estructural de alimentos, posiciona a la Argentina (por su disponibilidad de agua y tierras fértiles sobre todo en la pampa húmeda) como un polo de atracción para las inversiones orientadas a la explotación de recursos agrícolas y forestales. Asimismo, la Argentina a lo largo de su historia tuvo importantes restricciones para disponer de divisas e insumos industriales. Dichas restricciones han funcionado como argumentos (políticos y económicos) que reforzaron los esquemas de inserción en la división internacional del trabajo, basados en las ventajas comparativas, principalmente, en torno de materias primas de origen agropecuario. Sin embargo, y pese a la importante disponibilidad de recursos naturales a lo largo de su historia moderna, la Argentina tuvo importantes restricciones para disponer de divisas e insumos industriales. Dichas restricciones han

funcionado como argumentos (políticos y económicos) que reforzaron los esquemas de inserción en la división internacional del trabajo, basados en las ventajas comparativas, principalmente, en torno de materias primas que ofrece el agro.

Durante la segunda posguerra mundial, la restricción externa argentina se encontraba asociada a las dificultades para financiar las importaciones de bienes de capital, de partes y piezas necesarias para el crecimiento del sector industrial. Asimismo, la falta de dinamismo en la oferta de los sectores exportadores de materias primas, junto con la remisión de utilidades al exterior efectuada por las Empresas Multinacionales (en adelante, EM) instaladas en el país (Abeles, *et. al.*, 2013), contribuyeron a dificultar la capacidad de acumulación de divisas.

Desde los años '70 se añade un nuevo factor restrictivo, vinculado al pago de los servicios de la deuda externa. Situación que, durante las siguientes dos décadas, constituyó el principal elemento de vulnerabilidad externa de la economía argentina (y en general, de Latinoamérica), condicionando sus posibilidades de crecimiento. Este elemento ha sido uno de los puntos críticos para el desarrollo nacional, basado en la transformación estructural de la economía (configurado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones), conforme las orientaciones cepalinas de mediados del siglo XX (Címoli, 2007; Aronskind, 2007; Bértola y Ocampo, 2010). Este fenómeno produce y reproduce otro fenómeno característico de la historia económica y social del país, centrado en la heterogeneidad estructural al interior de la misma actividad económica y productiva.

La heterogeneidad estructural que caracteriza a la Argentina y a los países de América Latina implica la existencia de un esquema dual dentro de sus economías (replicando la idea de centro-periferia), con un pequeño sector ubicado en la frontera tecnológica, en general orientado a la exportación, y otro más atrasado, orientado a la producción y comercialización doméstica (Chena, 2010). En el caso particular del sector agropecuario argentino, dicha dualidad

2 La información y estadísticas del Programa se encuentran disponibles en: <http://es.wfp.org>

adquiere especial claridad. Así mayormente, es posible identificar un sector más dinámico, conformado por empresarios innovadores ubicados en la frontera tecnológica internacional (Hernández, 2007) y cuyas actividades productivas se orientan a la exportación de *commodities* agrícolas (principalmente soja); y otro, conformado por comunidades indígena-campesinas y pequeños productores en franca desaparición orientados a la comercialización local, o bien, a la producción de subsistencia (Gras, 2009; Fassi, 2009; Villagra, 2009).

En la Argentina, la fragilidad macroeconómica se presenta como uno de los principales obstáculos para que el Estado pueda ser capaz de tomar decisiones autónomas respecto de un modelo de crecimiento con inclusión social. El Estado como garante de los derechos sociales y económicos requiere del diseño, la formulación e implementación de políticas públicas para generar y/o atraer, regular y redistribuir recursos genuinos en el país. Así, desde los años '50, hasta los primeros años de la década de 1990, las distintas agencias estatales han incentivado el proceso de modernización tecnológica del sector agropecuario, de modo tal que pudo achicar la brecha tecnológica con el resto del mundo y generar importantes recursos disponibles para el Estado.

## II. Los agronegocios: el modelo, sus actores e intereses

En el sector agropecuario argentino, los precios relativos y el sesgo de las intervenciones sectoriales de los distintos gobiernos de turno, llevaron al progresivo abandono de la ganadería, difundiendo la agricultura y con ello nuevas necesidades tecnológicas que revertían el deterioro de los suelos (Bisang, *et. al.*, 2013; Azcuy Ameghino y León, 2005). Este esquema se vio reforzado en los '80 con el aumento progresivo del precio internacional de la soja y la imposición de retenciones a las exportaciones que afectaban la rentabilidad de otros cultivos.

A mediados de la década de 1990, con la aprobación por parte del Estado de la comercialización de los eventos transgénicos, se pro-

fundiza la adopción de innovaciones técnicas, tecnológicas y organizacionales que dieron forma a los llamados agronegocios. Dichas innovaciones son: el uso de la siembra directa; el uso del glifosato como herbicida asociado; las semillas genéticamente modificadas, resistentes a plagas y productos químicos<sup>3</sup> y, finalmente, un nuevo esquema empresarial, basado en el trabajo descentralizado de productores en red. El rasgo saliente de los agronegocios argentinos, es el cambio en la relación con la tierra, donde se abandona la idea de apropiación permanente por el alquiler temporario en la búsqueda de rentabilidad en el corto plazo. Este esquema se caracteriza por la existencia de inversionistas provenientes de otros sectores económicos (pooles de siembra) que contratan conocimientos técnicos, alquilan equipos y maquinarias, arriendan tierras y hacen un uso masivo de nuevas tecnologías. La dinámica del pool de siembra da cuenta del crecimiento de los arrendamientos como forma de acceso a la tierra. Entre 1988 y el 2002, los arrendamientos se incrementaron un 64% y subió mucho más tras la devaluación, debido al impulso de la agricultura. Tal como puede leerse, este proceso fue respaldado por un conjunto de decisiones político-institucionales que contribuyeron a que así suceda y para fines de la década de 1990, por ejemplo, la modificación en los tipos de contratos de arriendo a favor del empresario propietario como parte de la eliminación de las Juntas reguladoras (dependientes del Gobierno) de Carnes<sup>4</sup>

---

3 Entre 1998 y 2011, en la Argentina, el uso de plaguicidas creció un 200%, mientras que el consumo de fertilizantes pasó de 1,5 millones a 3,72 millones de toneladas (Infocampo, 2012).

4 Creada por la ley 21.740 de 1978, cuyo artículo primero indica "La JUNTA NACIONAL DE CARNES tendrá por objeto, dentro de los límites de sus atribuciones, promover la producción, y promover y controlar el comercio y la industria de ganados y carnes a fin de lograr la satisfacción de la demanda interna, y el desarrollo de las export-

y de Granos<sup>5</sup>, liberando el mercado rural a los vaivenes de la economía internacional (Azcuy Ameghino, 2004):

Un conjunto de decisiones institucionales contribuyeron: ley de puertos privados, desregulación de la economía, dragado del Paraná, entre otras dieron lugar a la construcción de fábricas aceiteras, plantas de almacenajes y puertos privados, que acompañaron del lado de la demanda el incremento en la producción de soja<sup>6</sup>.

Durante dicha década, la soja se convirtió en el producto estrella del escenario rural argentino “a punto tal que la producción de la campaña 2001/2002 –unos 30 millones de toneladas– fue aproximadamente un 40% mayor que el promedio de los últimos dos años previos y triplicó los registros de principio de los años ‘90, en torno a los 10 millones de toneladas” (Bisang y Campi, 2013).

Los agronegocios, como modelo hegemónico de producción rural en la Argentina, se han impuesto como una de las principales generadoras de excedente económico en el país. Tiene entre sus características más prominentes que: i) la difusión de tecnología irrumpe en el marco de la estruc-

tura tecnológica y productiva previa; ii) surgen nuevos actores vinculados a este proceso (pooles de siembra y multinacionales proveedoras de insumos); iii) aparecen nuevos espacios y actores de representación sectorial; iv) existen tensiones entre las empresas agrícolas y las comunidades campesinas y; v) el sector genera una renta excedente que habilita a los Estados a intervenir para su redistribución. Con la consolidación de los agronegocios en la Argentina, se vuelve a re-confirmar el carácter central del sector agrícola para la economía, tal como fuera a principios del siglo XX (pero aún más extranjerizada). Para la campaña 2013-14 la producción agrícola en la Argentina superó los 100 millones de toneladas de los principales granos, lo cual constituyó un nuevo récord nacional de producción. Con la aplicación del impuesto a las exportaciones (retenciones) de los granos de soja, que pasó del 13,5% en 2002 al 35% en 2009<sup>7</sup>, el sector contribuyó en buena medida a las arcas del Banco Central de la República. El valor bruto de la producción para la campaña 2013/14 rondó los US\$ 42.892,5 millones, dentro del cual la soja aportó US\$ 29.538 millones a la economía argentina (Ambito, 2014).

### III. Los actores socio-económicos y sus recursos

En los procesos de consolidación de nuevos regímenes sociales de acumulación, la capacidad de generar o movilizar aliados constituye el elemento central de la acción política (Nun, 1987; Callon, 1986). En este sentido, los agronegocios se han podido afianzar a través de distintas alianzas que vinculan productores y comerciantes; empresas multinacionales proveedoras de insumos y empresas nacionales e internacionales orientadas a

---

aciones”. Visto el 13/02/08 en <http://consulex.com.ar/Legislacion/Leyes/L0021740.htm>

5 Tenía como funciones, entre otras, las de ejercer el control de todas las instituciones o entidades intervinientes, directa o indirectamente, en el comercio interno o externo de granos y sus sub-productos; ofrecer asesoramiento general a empresas y productores agropecuarios; elaborar análisis y establecer la clasificación de los granos, graduando las calidades para que las empresas pudieran, en base a estos resultados, hacer las liquidaciones respectivas a los productores agropecuarios. Tomado de <http://www.regionnet.com.ar/avella/servicios/servpub.htm> (última visita el 13/02/08)

6 [http://www.darsecuenta.org.ar/00/d00n0001\\_n3.asp](http://www.darsecuenta.org.ar/00/d00n0001_n3.asp) visitada el 28/01/08

---

7 Asimismo, es del 32% para los derivados de esta oleaginosa (harina y aceite). Ese 3% es una transferencia del agro a la industria procesadora. Para el caso del trigo y el maíz, el derecho de exportación es del 23% y 20%, respectivamente.

la exportación; la prensa escrita que legitiman y difunden sus prácticas y los bancos que proveen financiamiento; distintos órganos del Estado y organismos multilaterales de crédito que promueven obras de infraestructura. Estas alianzas, mediante el aporte a la estructura económica del país, su presencia en los debates políticos y su contribución a la generación de discursos técnicos, han logrado promover y legitimar exitosamente los elementos críticos de esta estrategia de acumulación ante la opinión pública. En otras palabras, detrás del modelo de los agronegocios, existen numerosos actores que la gestionan, la promueven y la expanden entre los que se destaca un puñado de empresas multinacionales. Estas, a partir del desarrollo y comercialización de los insumos tecnológicos necesarios de la dinámica productiva (semillas transgénicas y agroquímicos), logran imponer la dirección y el ritmo al resto de los actores vinculados a los negocios agrícolas (Palau, 2009), que terminan de tejer las redes heterogéneas (políticas, técnicas, económicas y productivas) orientadas a la reproducción local de los agronegocios. Estas redes son las que, por un lado, tienden a condicionar la capacidad política del Estado para la definición de objetivos sectoriales autónomos y; por el otro, incrementan la dependencia de la estructura económica de los insumos tecnológicos de las Empresas Multinacionales.

Cuando la confluencia de intereses establecidos entre los distintos actores vinculados a los agronegocios se extiende a través de alianzas locales y/o internacionales (ya sea para reforzar su legitimidad o incrementar su poder ante el resto de los actores económicos, políticos y sociales) se refuerzan y complejizan sus recursos de poder en las distintas arenas políticas donde juegan (Lowi, 1992). En este sentido, entre los distintos recursos de poder que estos actores ponen en juego para influir y ejercer presión sobre la política, siguiendo a Alonso (2012: 34) se destacan:

- Los recursos estructural-económicos, que refieren a los recursos materiales de los actores que, para el caso de los agronegocios,

podrían visualizarse a través de su poder de mercado, dentro de la economía nacional.

- Los recursos organizacionales, como aquellos que permiten construir acción colectiva por parte de los actores y que al interactuar con un determinado marco institucional definen un tipo de relacionamiento con las agencias estatales.
- Los recursos político-institucionales, donde las reglas, las instituciones y las prácticas que intermedian entre el Estado y la sociedad pueden ser vistas como condición de posibilidad para que los actores puedan hacer uso de los recursos de poder instrumentales, como el *lobby*.
- Los recursos de información, caracterizado por el control sobre el flujo de información.

Tal como se podrá observar a continuación, cada uno de los actores socioeconómicos que participan de la elaboración de una política es portador de uno o más recursos de poder que ponen en juego en función de sus análisis de coyuntura.

### Las empresas multinacionales

Tal como se ha señalado anteriormente, los agronegocios están conformados por una cadena de procesos que van desde la provisión de insumos y maquinarias para la producción, pasando por la producción propiamente dicha, el acopio y la comercialización de productos agrícolas. Dentro de estas etapas participan diferentes empresas multinacionales, especializadas en algunos (o varios) de estos rubros, las cuales desde la década de 1970, contribuyeron a la consolidación de un sistema agroindustrial mundial, cuya columna vertebral está constituida por las empresas multinacionales, desde donde parten, expanden y organizan las distintas actividades y alianzas entre los distintos actores locales, regionales y globales (Teubal, 2001; Villagra, 2009).

Entre las principales EM de los agronegocios se destacan aquellas vinculadas a la provisión de insumos tecnológicos (semillas y agroquímicos principalmente, entre las que se destacan Monsanto, Pioneer y Bayer) y las que se dedican a la comercialización de granos (donde 4 empresas

son las que manejan el comercio de granos a nivel mundial: Archer Daniels Midland –AMD–, Bunge, Cargilly Dreyfus). Estas empresas multinacionales, por su poder de mercado e información (principalmente tecnológica) logran movilizar al resto de los actores locales de los agronegocios. Un caso paradigmático de la política argentina, es la controversial modificación de la ley de semillas promovida desde Monsanto, por la cual se pretende realizar modificaciones en torno a la protección de propiedad intelectual.

### Los actores locales

Cuando se piensa en los actores locales vinculados a la producción de granos de los agronegocios, el foco debe ser puesto en los empresarios rurales y sus organizaciones de representación política, económica y social. Si bien el entramado de actores excede lo meramente productivo, se busca dar cuenta de una dinámica particular de acumulación que se consolida en la región, donde los productores sorteando las fronteras como agentes económicos y operan también como heraldos ideológicos y políticos del modelo de producción hegemónica.

En la Argentina existen grandes empresas con superficies mayores a las 100.000 hectáreas, dedicadas a la producción exclusiva de la soja. Estas empresas, en su mayoría, son de capitales nacionales y, en general, han comenzado un proceso de expansión hacia el resto de los países de la región. Por el tamaño de sus negocios agrícolas, en cuanto a extensión territorial y volúmenes producidos, estos grupos empresarios se ubican como los principales socios locales de las empresas multinacionales. Por un lado, como clientes de las EM proveedoras del paquete tecnológico y; por el otro, como socios de las EM que comercializan sus producciones. A través de estos empresarios exitosos, la dinámica de los agronegocios globales ponen su pie en la región, expandiéndose hacia abajo en la estructura del mundo rural de la Argentina. Estos empresarios innovadores, logran constituirse como actores políticos desde el momento que elab-

boran e implementan estrategias colectivas para incidir en las distintas arenas políticas, en función de sus intereses compartidos. En este sentido, los empresarios rurales a través de sus esquemas de acción y organización, pueden presionar sobre la estructura política y generar un clima de negocios favorable a sus intereses (que canalice los intereses de las EM), o bien, pueden constituirse en actores de veto, donde su consentimiento sea necesario para la adopción de una política sectorial.

Ahora bien, la heterogeneidad de actores y las imbricadas dinámicas de los sistemas sociales y productivos del sector rural, da cuenta de la desaparición de actores, el surgimiento de nuevos y la transformación de otros tantos. En este marco, emergen las nuevas entidades representativas de las cadenas agroindustriales, asociadas a distintos productos de manera particular que se suman a los esquemas de representación que existían previamente. Cada uno de ellos tiene sus propias demandas y requiere de espacios de representación. Actualmente, en la Argentina, conviven organizaciones de larga data con otras de creación más reciente. Para la caracterización de estas organizaciones se puede trazar una división entre, por un lado, aquellas de representación política, las gremiales, que asumen la representación de un determinado grupo dentro del sector, ante problemáticas comunes, constituyéndose en defensora de los intereses particulares en los espacios públicos (frente a los gobiernos y a la sociedad en general). Por otro lado, las entidades técnicas, que se presentan con espíritu apolítico, constituyéndose principalmente en espacios donde los productores acuden a discutir y a resolver cuestiones técnicas, direccionando su accionar hacia el interior de su grupo (Anlló, 2013). Pese a que lo político define una clara frontera en la identidad de estas organizaciones, estas se tornan porosas cuando se tienen en consideración la complementariedad de las acciones emprendidas por cada una de estas instituciones. Mientras que los primeros utilizan los canales tradicionales de acción política (reclamos gremiales y *lobby* político); las segundas contribuyen a construir los

argumentos de legitimación "no políticas" de las primeras, es decir centrando y publicitando "objetivamente" las bondades técnicas y organizacionales para el desarrollo económico de los países. Planteado de esta manera, un mismo productor puede pertenecer simultáneamente a dos o más de estas entidades, sin generar ningún tipo de incongruencia. Es allí donde comienzan a tornarse porosas las fronteras entre los esquemas de organización, dificultando la clara percepción de la pretendida apoliticidad de las entidades técnicas<sup>8</sup>.

Las asociaciones técnicas (como la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa –AAPRESID- o los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola-CREA-) surgieron al calor de la consolidación de los agronegocios. Las transformaciones técnicas, tecnológicas y organizacionales descritas, impusieron la necesidad de contar con nuevas entidades de representación para difundir, adaptar y generar soluciones a los problemas productivos que fueran surgiendo. En general, este tipo de entidades se aglutinan en torno a un producto determinado y, en líneas generales, representan a los actores de toda la cadena productiva. En este sentido, las propuestas de estos grupos van desde la promoción de los productos en el exterior hasta la realización de actividades de I+D. El común denominador de todas estas asociaciones de productores es la construcción y la difusión de los discursos que legitiman las prácticas productivas de los agronegocios. Ya sea frente a otros sectores del espacio agro-productivo, o bien, ante las críticas de la opinión pública, de los grupos ambientalistas e indígena-campesinos. En este sentido, canalizan sus recursos materiales y de

información a través de instrumentos de alcance público, como los medios de comunicación, los seminarios de actualización y las instituciones educativas, así articulan los argumentos de justificación que posteriormente son utilizados ante los sectores opositores y críticos.

Las organizaciones de carácter político y gremial, manejan mecanismos de incidencia que giran en torno de los recursos tradicionales de poder (político institucional/*lobby*, organizacional y económico), de su capital simbólico y de su capacidad de movilización. Estas organizaciones fueron promovidas con la finalidad de generar algún tipo de incidencia en los temas de relevancia para el negocio rural, donde las instancias políticas, de regulación y de financiamiento son sólo algunas de ellas (muchas veces, formando parte o reclamando serlo). En este sentido, la participación de los empresarios rurales nucleados en estas, se asocia más a la búsqueda de un mayor ejercicio de presión política y económica que al acceso a innovaciones técnicas, pese a la porosidad de las fronteras. En la Argentina se destacan cuatro entidades de representación gremial: La Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), la Confederación Interooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)<sup>9</sup>. El accionar común de estas cuatro entidades de representación tradicional (de carácter gremial), adquiere matices de enraizamiento con el tejido estatal (Evans, 1996), por el cual se establecen fluidos canales de diálogo e intercambio de información (a través de canales formales e informales) entre los funcionarios públicos y los intereses sectoriales. Con el fin de incidir políticamente, demuestran su capacidad para adoptar distintas estrategias de acción colectiva, si bien el *lobby* constituye la estrategia principal de este tipo de entidades. En función de las ventanas

---

8 Ejemplo de ello es la firma de convenios entre este tipo de asociaciones técnicas y los distintos organismos de gobierno. Para el caso de la Argentina se destaca el impulso dado a INDEAR, o bien, el desarrollo de nuevos productos como el trigo resistente al Mal de Río Cuarto (INTA-ARGENTRIGO).

---

9 Tanto CRA como CONINAGRO son entidades de 3º grado. Es decir, aglutinan a nivel nacional los reclamos de distintas confederaciones y federaciones rurales.

de oportunidad que genere la coyuntura política e institucional (Tilly, 1984) los piquetes, las marchas y las declaraciones públicas constituyen tácticas empleadas para hacer sentir el precio de sus intereses sectoriales.

En síntesis, se han podido identificar dos tipos de organizaciones rurales: las de un perfil técnico y, en apariencia, apolítico y aquellas que buscan representar los intereses de los productores en las distintas arenas de poder político. Tal como se ha señalado, una de las características de la dinámica de los agronegocios es la porosidad entre estas dos estrategias de representación ante el resto de los actores socioeconómicos. En este sentido, los empresarios innovadores, utilizan de manera simultánea estos múltiples mecanismos de participación colectiva para presionar sobre la estructura estatal y sobre el resto de los grupos de interés, con el fin de promover y profundizar las condiciones normativas para la consolidación de un esquema de producción basado en el uso intensivo de agroquímicos y semillas transgénicas.

#### IV. El reflejo político: el PEA<sup>2</sup>

Los intereses del sector privado y del Estado plantean una necesaria imbricación para el funcionamiento de ambos (Polanyi, 2003; Nun y Portantiero, 1987). En la Argentina, la acción del Estado se tornó indispensable para establecer y terminar de definir el modelo de los agronegocios a nivel nacional y regional. Mediante la intervención en distintos aspectos del entramado socioeconómico, las acciones emprendidas desde el Estado incidieron directa o indirectamente sobre las actividades de las empresas: se organizaron los mercados, se modificaron los sistemas de moneda y de crédito y se “flexibilizaron” las relaciones entre los trabajadores y los empresarios, los servicios de infraestructura, el comercio exterior, etc.

Tal como se ha referido inicialmente, el Estado constituye un espacio que engloba una multiplicidad de áreas, cada una con su propio proceso político, su propia estructura, sus élites

y sus relaciones de grupo (Mann, 2006; Lowi, 1992). Por ello, desagregar la institucionalidad a nivel de su diversidad de reglas no sólo apunta a una mejor “descripción de lo real” sino que favorece su entendimiento: se logra reconocer que la institucionalidad no constituye un universo homogéneo sino que muestra diversos tipos de reglas por su carácter formal/informal y el nivel o tipo de dominio sobre el que opera (Acuña y Chudnovsky, 2013). En este sentido, las instituciones del Estado distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre los actores del escenario sociopolítico.

Si bien la observación del entramado normativo formal constituye un elemento necesario para cualquier análisis que pretenda dar cuenta de las dinámicas sociales (pues son estas las que legitiman dichos procesos), el análisis no debe acotarse allí y debe tomar dichas regulaciones (plasmadas en políticas concretas) como el resultado de un proceso relacional que requiere de un conjunto de recursos y capacidades para llevarse a cabo. En otras palabras, el entendimiento del ejercicio del poder político en una sociedad demanda centrar la atención en la interrelación entre instituciones y actores en los diversos ámbitos de gobierno y de la política pública. Esto es, desagregando ese entendimiento al nivel de las partes o las arenas que articulan la estructura institucional y su dinámica.

Así, el estudio de las políticas permite observar al Estado en acción. Las políticas públicas representan las acciones de los Estados que, por acción u omisión, intenta regular las diferencias entre los grupos de interés. Esta perspectiva, tal como se mencionó inicialmente, implica sustraerse de la visión estática de una estructura estatal como mera suma de organismos públicos (y de una mirada del Estado monolítico). El análisis de la política pública permite identificar el problema que se constituye en objeto de la respuesta estatal, las características del objetivo de política asumido y la determinación de la agencia pública prioritariamente involucrada en cada etapa (Alonso, 2012: 18). En este sentido, es dable pensar que el espacio de las políticas

públicas orientadas a la regulación económica se presenta como una arena relativamente turbulenta, de conflicto y de negociación entre los distintos grupos de poder que se mueven en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a la formación de coaliciones de concesión recíproca, puesto que una eventual solución no puede favorecer de igual forma a las partes interesadas.

### **Planes estratégicos**

En los últimos veinte años, se han manifestado profundos replanteos en las bases del poder político y con ello, el rol tradicional desempeñado por el Estado respecto de las dinámicas sociales. En este sentido, las formas tradicionales de intervención política desde el Estado han ido encontrando distintas dificultades para desarrollarse tal como se venía realizando, lo que explica la pérdida de fuerza del Estado como ente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública. Así, en los últimos años se ha asistido al desarrollo de un mayor grado de interacción y participación de diversos actores sociales en el desarrollo de políticas públicas (Carmona, 2011: 29). En ese marco, surge la Planificación Estratégica (en adelante, PE) como un esfuerzo por articular la función del Estado con el mercado y la sociedad civil. Los planes estratégicos intentan re-vincular la ciudadanía y la clase política en un nuevo pacto Estado-sociedad, lo cual implica algún tipo de participación dentro del proceso de decisión política. En este sentido, aparte de limar diferencias e intereses, los planes buscan irradiar valores, entendidos como un compromiso entre la ciudadanía y el Estado (Nardacchione, 2011).

La PE logra establecer redes entre organizaciones y actores que jamás hubieran coincidido por cuestiones ideológicas. Al diseñar una suerte de "futuro ideal" con la participación de los distintos actores sociales, el rol articulador del Estado se legitima política y técnicamente. En este sentido, los planes estratégicos se presentan como herramientas superadoras de las

fracciones políticas y sectoriales, puesto que pretende apuntar hacia objetivos comunes.

A continuación, se propone un análisis del plan estratégico argentino orientado al sector agropecuario y agroindustrial. En él, se busca identificar el funcionamiento del aparato estatal en articulación directa con los actores (y sus redes) del agronegocio. Este tipo de política pública, junto con el análisis del marco legal para el desarrollo de la actividad, permitirá dar cuenta de las capacidades del Estado para legitimar una dinámica de acumulación específica.

### **Argentina: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustria Participativo y Federal**

Desde la asunción de Néstor Kirchner en el año 2003, las distintas gestiones del Frente Para la Victoria se ocuparon por reconfigurar el rol del Estado, nuevamente más orientado a traccionar un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo. Con la centralidad del Estado en escena, se da inicio a un nuevo enfoque de gestión de políticas públicas que ofrece una visión más activa del Estado, como regulador del mercado y articulador de demandas y movimientos sociales (García Delgado, 2013).

En esta línea, se han implementado numerosas medidas económicas orientadas a favorecer a la agroindustria. Entre ellas, se destaca el mantenimiento de un tipo de cambio alto que favoreció a la generación de un importante superávit fiscal; la generación de un amplio esquema crediticio a tasas subsidiadas y el incremento del presupuesto destinado a las instituciones de investigación y desarrollo del sector. En paralelo, con una lógica de cierta preeminencia de la política por sobre la economía, se tomaron medidas orientadas al control de precios internos, afectando a los eslabones de la cadena orientada al mercado externo. Por ejemplo, en el año 2007, se prohibieron la exportación de carnes y leches y se fueron incrementando los porcentajes del impuesto a las exportaciones de determinados productos agrícolas (fundamentalmente la soja, el maíz y el girasol).



En el año 2008, se anunció la Resolución del Ministerio de Economía N° 125/08 que desencadenó la primera crisis institucional del gobierno kirchnerista, lo que obligó a la reestructuración de los sistemas de alianzas políticas y generó consecuencias directas sobre la capacidad y la legitimidad del gobierno para tomar medidas en materia agropecuaria. En el marco de movilizaciones masivas, cortes de ruta que aceleraba la escalada de violencia, los intereses de los agronegocios planteaban, a través de los medios de tirada nacional y la Mesa de Enlace formada por las distintas organizaciones gremiales del agro, la falta de una política sectorial, planificada y de largo plazo. Reaccionando rápidamente, en 2009, desde el gobierno se jerarquizó al rango de Ministerio de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación a la antigua Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Casi en paralelo, se diseñó y puso en marcha una convocatoria nacional para planificar el mediano y largo plazo del sector agropecuario. De esta manera, con el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustria Participativo y Federal 2010-2016 (PEA<sup>2</sup>) el gobierno pretendió involucrar a todos los actores sectoriales para: *“...profundizar y consolidar un modelo productivo virtuoso que logre el mayor de los consensos posible y garantice los mecanismos de institucionalización permanente de las políticas del Sector con una perspectiva de largo plazo”* (PEA<sup>2</sup>).

En los 500 encuentros realizados en el marco del PEA<sup>2</sup> se convocaron a más de 7000 actores, representantes de: i) Las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; ii) Las 53 Universidades (públicas y privadas) con carreras agropecuarias; iii) Los institutos públicos vinculados directamente al sector como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria; iv) Organismos Internacionales de la CEPAL, la FAO, el IICA y el PNUD; v) Las cámaras empresariales pertenecientes a las distintas cadenas de producción y; vi) Entidades civiles representantes de intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales. Cuando se analizan los fines y ob-

jetivos económicos y productivos que se propone el PEA<sup>2</sup>, se puede aprehender la postura asumida desde el Estado (y de sus estructuras institucionales y financieras) ante las demandas establecidas por los principales actores sectoriales. En ese sentido, los siete objetivos están orientados fundamentalmente a: i) incrementar la superficie implantada (fundamentalmente con granos); ii) incrementar la productividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías; iii) aumentar el volumen de las exportaciones de productos con valor agregado, como ser los biocombustibles; iv) Estimular el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías; v) Fomentar el desarrollo de formas organizativas en el sector; vi) alentar la constitución de organizaciones sectoriales y; vii) realización de obras de infraestructura pública para el desarrollo económico y social derivado de las actividades del sector.

El primer objetivo se propone incrementar en un 80% el procesamiento industrial de los productos de origen agropecuario (pasando de un 22,8 en 2010 a un 41% en 2020), junto con un incremento de la cantidad de productores vinculados al proceso. Respecto de la superficie (en hectáreas) el PEA<sup>2</sup> tiene propone llevar el complejo de granos (trigo, maíz, girasol, soja, arroz, etc.) de 33 millones de hectáreas a 42 millones (con un incremento del 27%). El plan proyecta que la superficie de maíz pase de 3,7 millones de has. a 5,7 y la de soja de 18,3 a 22 millones de hectáreas. Sin embargo, si los precios internacionales se mantienen, se podrá observar una expansión mucho mayor de la superficie implantada con soja sobre las nuevas hectáreas incorporadas. Asimismo, dado que no se especifica en el Plan, es dable esperar el aumento de los conflictos ambientales en las zona norte del país, tanto por los desmontes como por los desplazamientos de comunidades indígenas-campesinas. Respecto de la producción total, desde el PEA<sup>2</sup> se plantea, para 2020, alcanzar y superar los 150 millones de toneladas (que representa un incremento del 58% respecto del 2010), de las cuales el 50% corresponde a la producción de soja. Para esta oleaginosa se prevé un incremento del 35%, llegando a los 71 millones de toneladas.

El segundo objetivo plantea un incremento en la productividad de cada una de los complejos agrícolas de la cadena. Para el caso de la soja, se prevé un incremento de casi el 15% por hectárea y para el maíz de casi el 25%. Este incremento de productividad por hectárea, en buena medida, corresponde a un mayor uso de tecnologías. En este sentido, el nuevo paquete tecnológico comercializado por la empresa Monsanto, coincide con los intereses del Estado de incrementar la producción y con ella, los saldos exportables.

El tercer objetivo se plantea un incremento en las exportaciones (Primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario), partiendo de un piso de US\$ 39.358 millones hasta alcanzar, en 2020, casi los US\$ 100.000 millones, con un incremento del 153%. Respecto de las manufacturas de origen agropecuario, el plan propone un incremento del 193% donde, específicamente, para el complejo de la soja se pretende llevar los volúmenes de comercio de los 12.139 millones de US\$ a 23.402 millones.

Respecto del desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías, correspondiente con el cuarto objetivo, sólo propone "fortalecer la innovación hacia tecnologías apropiadas que estimulen el desarrollo integral del sector y de la sociedad en su conjunto" (PEA<sup>2</sup>, 2012: 115). Lo mismo sucede con el fomento de las formas organizativas (objetivo cinco y seis), donde sólo se plantea una organización sectorial para cada una de las cadenas productivas, lo cual responde casi a la actualidad sectorial. De todas maneras, para cada una de las categorías (cooperativas, productores asociados y grupos de productores), se propone aproximadamente un incremento del 100%. Finalmente, en torno del accionar estatal (objetivo 7) y respecto de la inversión y del desarrollo de obras de infraestructura, el PEA<sup>2</sup> sólo hace referencia a este tipo de inversiones para el sector y no puntualiza metas específicas. Este esquema de metas económicas específicas se complementa con los objetivos planteados en el apartado de Fines Estratégicos Institucionales. Si bien en este punto no se puntualizan medidas específicas, da la impresión de funcionar como el acuerdo institucional con los ac-

tores rurales. Este apartado plantea cinco objetivos específicos, redactados de forma propositiva con la finalidad de dejar plasmada la intencionalidad del Estado para "*Garantizar reglas de juego claras, estables y transparentes, sostenibles en el tiempo, inclusivas de todos los actores involucrados y fuertemente arraigadas en la institucionalidad del país*" (PEA<sup>2</sup>: 137). Entre estos, en consonancia con lo que se desarrolló al inicio de este artículo de investigación, el Estado se compromete a promover la legislación necesaria para el pleno y sustentable desenvolvimiento de las actividades agroalimentarias y agroindustriales.

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial constituye una iniciativa pública que se articula con los actores privados. En ese sentido, se compone de dos formas de interacción: una primera vertical, donde se propone el contenido de la agenda; y la otra horizontal, que abre el espacio a una segunda etapa de discusión y agregado de aportes de los privados (Mediavilla, 2013). Ahora bien, tal como se ha analizado, el PEA<sup>2</sup> nace tras una importante crisis de legitimidad del gobierno en materia de gobernabilidad, surgida por la puesta en juego de los recursos de poder (económicos, organizacionales, institucionales y de información) de todos los actores que conforman los agronegocios, nacionales e internacionales. En este sentido,

(...) las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que, de otro modo, no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas posibilidades estructurales de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno (Skocpol, 1989: 20).

Así, mediante la convocatoria a todos los actores socioeconómicos relacionados con la producción agropecuaria, desde el Estado se ofreció un marco para la negociación de un Plan de mediano y largo plazo, conforme se estructuraron las principales demandas sectoriales durante los años

previos. La iniciativa estatal, como reacción a las movilizaciones sectoriales del año 2008, tuvo un importante efecto debilitador de la Mesa de Enlace agropecuaria, al re-establecer canales de comunicación con los productores nucleados en la Federación Agraria Argentina, históricamente más cercana a las políticas de intervención estatal (Mediavilla, 2013). Los productores grandes, con mayor capacidad de acceso tecnológico, y las empresas multinacionales tampoco pusieron distancia con la iniciativa política, puesto que la única forma de alcanzar los objetivos económicos y productivos establecidos es mediante la profundización de la dinámica propia de los agronegocios, centrada en el uso intensivo de tecnología, desarrollada por las empresas multinacionales y utilizadas por sus socios locales con mayor capacidad financiera y organizacional.

Debido al importante peso del sector agroexportador para la economía argentina, las alianzas establecidas entre las EM y los productores locales contribuyen a que se establezcan dinámicas de cooperación e interdependencia con el Estado. Estas dinámicas afectan directamente a la capacidad autónoma del Estado, puesto que los actores socioeconómicos de los agronegocios cuentan con una importante capacidad de veto, tal como se reflejó con el anuncio de la política de retenciones en 2008, y una fuerte influencia en la promoción de políticas sectoriales, como pueden ser aquellas vinculadas al desarrollo de la biotecnología agrícola. En este sentido, el PEA<sup>2</sup> da cuenta del interés estatal por consolidar las alianzas establecidas en torno al sector de los agronegocios (cristalizadas en la Mesa de Enlace, tras el conflicto de 2008) y profundizar el modelo de desarrollo basado en la exportación de productos agrícolas, que garantice la generación y posterior apropiación de un excedente, para ser re-distribuido en función de los objetivos políticos.

## **Conclusiones**

Este artículo de investigación dio cuenta de las relaciones de poder que se entretienen en torno

de las políticas públicas vinculadas al principal sector económico de la Argentina. Cuestiones de importancia al momento de interpretar la genealogía y el impacto de las políticas públicas, en cuanto refuerza, refleja y/o modifica el mapa político inicial. Asimismo, con el análisis del PEA<sup>2</sup> se ha puesto el foco en el trasfondo de una medida pública promulgada por una de las agencias del Estado y se ha observado que, dado que los actores no operan en un vacío y este tipo de instituciones “formales” no surgen espontáneamente.

Las políticas públicas sectoriales se configuran a través de la realización de los intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para reformular el marco institucional vigente, mediante estrategias de acción directa (movilización de recursos materiales e institucionales) o bien mediante mecanismos indirectos, como la consolidación de alianzas de actores (poniendo en acción recursos organizacionales y de información). En otras palabras, el análisis propuesto ha reflejado que las estructuras institucionales no son neutrales respecto de la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas de ciertos sectores de la sociedad.

La institucionalización en la estructura política del Estado de los intereses de las alianzas que sostienen los agronegocios, profundizan las dinámicas productivas hegemónicas establecidas en el país, al tiempo que refuerzan un modelo de desarrollo nacional basado en la provisión de materias primas al mundo. Esta suerte de dinámica cooperativa/interdependiente que se da entre el Estado y los actores socioeconómicos de los agronegocios, también forman parte del nuevo enfoque de gestión en políticas públicas centrado en la política desde un enfoque de derechos (García Delgado, 2013). En otras palabras, dado que la garantía de los derechos implica, entre otras cosas, un gasto presupuestario importante, el Estado necesita promover el ingreso de capitales. El resultado de las negociaciones con estos actores dan cuenta que el Estado termina cobijándose con una frazada corta, puesto que al tiempo que

se promueven incrementos en la producción de granos y una mayor incorporación tecnológica que engrosen las arcas del Banco Central (con las retenciones a las exportaciones de granos), la heterogeneidad estructural sigue profundizándose en el interior del país.

En síntesis, la estructura institucional analizada respalda e incentiva legítimamente el comportamiento (estrategias, competencias y conocimientos) de los actores locales y globales de los agronegocios. El PEA<sup>2</sup> da cuenta de la imbricación existente entre los intereses del Estado en profundizar el modelo agroexportador (orientado a la apropiación del excedente económico de la soja) y el interés de las alianzas de los agronegocios por generar un espacio de negocios favorable a cada uno de los eslabones de la cadena productiva. Como se ha podido observar en este trabajo, las instituciones, al menos las formales, no surgen espontánea ni necesariamente para alcanzar un nivel más alto de eficiencia social. Se configuran en gran medida a través de la realización de intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para formular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M.; Lavarello, P. y Montagu H. (2013). *Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina*. En Infante, R. y Gerstenfel, P. (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*. CEPAL y OIT.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. En Acuña, C. (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Ed. OSDE/Siglo XXI.
- Alonso, G. (Ed.). (2012). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Ambito, (2014). *Informes económicos de coyuntura*. Disponible en: [http://www.ambito.com/economical/informes\\_economicos/consultoras.asp?ID=19](http://www.ambito.com/economical/informes_economicos/consultoras.asp?ID=19)
- Anlló G. (2013). *Cambio en el paradigma tecnoproductivo y ¿crisis de representación? Nuevas y viejas entidades de representación de la actividad agrícola*. En Anlló, G; Bisang, R. y Campi, M. *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Aronskind, R. (2007). El impacto de la IED sobre la inserción internacional de América Latina. *Tesis de maestría*. Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).
- Ascu Amhegino, E. (2004). *Trincheras de la historia*. Buenos Aires: Ed. Magomundi.
- Azcuy Ameghino E y León C. (2005). La "sojización": Contradicciones, intereses y debates. *Revista interdisciplinaria de estudios agrarios* N° 23, Buenos Aires.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, Año II, 107-130.
- Bértola, L. y Ocampo, J. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Secretaría General Iberoamericana. Disponible en: <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/Historia-Economica-AL-ESP.pdf>
- Bisang, Illescas, Pontelli, Taraborrelli y Tejada Rodríguez (2013). *Argentina y las Cadenas Globales de valor agroalimentarias*. En Anlló, G., Bisang, R. y Campi, M (2013); *Claves para repensar el Agro Argentino*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Cáceres, V. (2014). La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el partido de José C. Paz en el interior del AMBA. *Tesis de Maestría*. IDES/UNGS. Disponible en: [redlatn.org/publicaciones](http://redlatn.org/publicaciones).
- Callon M. (1986). *Algunos elementos de una sociología de traducción: Domesticación de los callos de hacha y los pescadores de la Bahía San Brieuc*. En J. Law (Coord.). *Poder, acción y creencia: Una nueva sociología del conocimiento*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Carmona, R. (2011). *Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas: alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-Sociedad*. En Nardacchione,

- G. (Comp.). *Todos juntos*. Buenos Aires: Ed. Prometeo/UNGS.
- Chena, P. (2010). La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: El caso de argentina. *Comercio exterior*, Vol. 60 Nº 2, febrero.
- Címoli, M. (Ed.). (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL-BID.
- Fassi, M (2006). Paraguay, un territorio en disputa. *Periferias, Revista de Ciencias Sociales*, Año 10, Nº 13, primer semestre, Buenos Aires.
- Forcinito, K. y Tolón Estarrelles, G. (2009). *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- García Delgado, D. (2013). Editorial. *Revista y Políticas Públicas*, Año I, Nº 1, Argentina.
- Gras C. y Hernández V. (Coord.). (2009). *La Argentina Rural*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Hernández, V. (2007). El fenómeno económico y cultural de la soja y el empresariado innovador. *Desarrollo Económico*, vol. 47, Nº 187, Buenos Aires.
- Isuani, F. (2010). Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008). *Tesis Doctoral*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.
- Lowi, T. (1992). The State in the political science. How we become what we study; *American Political Science Review*, Vol. 86, Nº 1, march.
- Mann, M. (1997). Has globalization ended the rise and rise of the nation state? *Review of International political economy*, Nº4, vol. 3, autumn.
- Martínez Nogueira, R. (2009). *La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis*. En Piñeiro, M. (Ed.). *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: FAO.
- Mediavilla, M. (2013). Alianzas publico-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020. *Revista SAAP*, vol. 7, nº 1, mayo.
- Nardacchione, G. (2011). *La planificación estratégica de los años noventa: ¿una nueva ágora institucional?* En Nardacchione, G. (Comp.). *Todos juntos*. Buenos Aires: Ed. Prometeo/UNGS.
- Nun J. (1987). *La teoría política y la tradición democrática*. En Nun J. y Portantiero J. (Comp.). *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Ed. Puntosur.
- Palau, T. (2009). *El complejo e intrincado sistema de intereses económicos que opera detrás del agronegocio*. En Villagra, L.; *Actores del Agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. *Trimestre Económico*, vol. 37 nro. 145 (1).
- Polanyi, C. (2003). *La gran transformación*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. *INDES – BID. Serie documentos de trabajo* 1-52, julio. *Revista infocampo* (2012). Año 8, Nº441, abril-mayo.
- Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in; strategies of analysis un current research*. In Smith, W. and Korzeniewicz. *Politics, social change and economic restructuring in Latin America*. North – South Center Press.
- Teubal, M. (2001). *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*. En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Tilly, C. (1984). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Ed. Alianza.
- Turzi, M. (2011). The soybean republic. *Yale Journal of international affairs*, spring-summer.
- Vilas, Carlos (2005). *¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado*. En Vilas y otros (2005). *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Ed UNGS- Prometeo.
- Villagra L. (2009). *De la Agri-Cultura al Agro-Negocio*. En Villagra, L. *Actores del Agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales.



**ENTREVISTAS**  
*Interviews*

---



## **Entrevista al Dr. Gerardo Aboy Carlés**

### ***Interview with Gerardo Aboy Carlés***

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.  
Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA).  
Investigador Independiente de CONICET y Profesor titular del IDAES-UNSAM.

**“Espero que, una vez que se calmen un poco los fanatismos antikirchneristas y kirchneristas, el balance sea más matizado y no quede marcado por estos últimos cuatro años que le hacen poca justicia, a mi entender, a este proceso.”**

**Por Cecilia Padilla\* y Cristina Ruiz del Ferrier\*\***

**Fecha de Recepción:** 31 de marzo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 10 de abril de 2015.

---

\* Cecilia Padilla es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Traductora literaria y de especialidad en inglés por la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA) e Intérprete de inglés por la misma universidad. Asimismo, es Maestranda en Ciencia Política en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad de San Martín (UNSAM). Se desempeña como *Ayudante Ad Honorem* en la materia “Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales”, Cátedra Schuster, en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Correo electrónico: padilla.mcecilia@gmail.com

\*\* Cristina Ruiz del Ferrier es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales en UBA. Investigadora-docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Editora de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina. Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

**Cecilia Padilla-Cristina Ruiz del Ferrier: -Teniendo en cuenta que Usted es uno de los especialistas más reconocidos de la obra de Ernesto Laclau en la Argentina, ¿cuáles son las principales críticas que le realizaría al concepto de identidad política?**

**Gerardo Aboy Carlés:** -En primer lugar, diría que la noción de identidad política era una noción bastante relegada en los estudios políticos en general prácticamente hasta fines del siglo pasado. Había sido importante antes, pero había sido relegada y era, en líneas generales, utilizada para abordar los extremos del arco ideológico. La gente que siguió trabajando con la noción de identidad política en los años setenta e incluso ochenta se dedicaba o bien a estudios sobre terrorismo. Es el caso de Fernando Reinares en España y Richard Rubenstein en los Estados Unidos, o de aquellos que se dedicaban a los nacientes movimientos neofascistas, en ese momento, el caso del Frente Nacional. Eso comienza a cambiar alrededor de fines de los ochenta y principios de los noventa, cuando comienzan a haber algunas obras distintas, como un trabajo de Malek Chebel en Francia que publicó PUE, también el trabajo de un equipo de la Universidad de Picardie encabezado por Jacques Chevallier, que sacó una compilación general sobre la identidad política en el 94. Y en ese mismo año, Ernesto Laclau publica *The Making of Political Identities*, una compilación que nunca se publicó en castellano, con un capítulo inicial de él y de Lilian Zak que se llama *Minding The Gap*. Lo que hace la obra de Laclau, en realidad lo que ya hace Laclau con Mouffe con el concepto gramsciano de hegemonía en *Hegemonía y estrategia socialista* que es del 85, es vaciarlo de contenido hasta tal punto que hace prácticamente una lógica de la agregación social con eso. Entonces, en cierta medida creo que, aunque a él no le hubiera gustado ser leído sociológicamente, a partir de la reconceptualización de la noción de hegemonía hay un principio de inteligibilidad para tratar el lazo político en general. Entonces, sobre este conjunto de obras que data de fines de los ochenta y principios de los noventa, se va a producir

ese nuevo vuelco, mucho más perceptible en los últimos 10 años, a estudios de identidad que ya no se circunscriben a los extremos del arco ideológico, sino que básicamente estudian las identidades políticas en general. Ese es un poco el punto sobre el cual me parece que se repotencian estudios que habían sido más clásicos hacia la primera mitad del siglo XX, que se olvidaron después y quedaron relegados a un extremo del arco ideológico, y que vuelven en los estudios políticos. En este sentido, creo que el problema principal que tienen los estudios sobre identidades políticas hoy –y cierta lectura demasiado apegada al mismo Laclau– es poner un énfasis demasiado estricto en nociones que hacen al límite, como la noción de significante vacío –no digo que esta noción no sea útil sólo que hay que matizarla– porque eso ha llevado a cierta visión muy paratáctica y regimentada de las identidades –que es una carga leninista que Laclau mantiene–, una visión muy excluyente de las identidades, muy claramente delimitada, como si fueran formaciones militares enfrentadas. Y ese es un problema. Porque básicamente no deja ver que los procesos de relación entre identidades, incluso de competencia o antagonismo, hacen que tomen más la forma de manchas superpuestas, esto es, que no hay un límite tan claro y que muchas veces el juego político se mueve no en un enfrentamiento que separa una identidad de la otra, sino en esa superposición. Entonces, diría que el principal problema que veo en los estudios empíricos sobre identidades, pero que proviene de un problema teórico, es cierta concepción un poco maniquea del límite identitario. Creo que ése es el principal problema que tienen los estudios de identidades que abundan hoy en la Argentina y en América Latina.

**C.P. – C.R.F.: -¿Cuál es el vínculo entre identidad y representación política? ¿Por qué Usted afirma que no puede constituirse una identidad política sin representación?**

**G. A. C.:** -Para mí la representación es una dimensión constitutiva de toda identidad política. Para mí no hay identidad sin representa-



ción. Y esto porque ya uno podría pensar que desde Rousseau el doble carácter del ciudadano, en esa división entre súbdito del Estado y miembro del soberano, como piensa la modernidad política, en ese desdoblamiento, uno ya es otro. La noción de representación siempre es una *ficticial unit* que supone el poner algo donde supuestamente no está, pero también es esta idea de la división, del principio de una escisión como aquel súbdito que al ingresar en una asamblea se transforma en miembro del soberano. Derrida ironizaba con que la presencia original está constituida por la repetición. Si no hubiera repetición no podríamos llamar a algo el original. Por lo tanto, siempre hay un representante que hace posible como tal que la entidad surja. En mi trabajo lo que digo es que hay una dimensión representativa de toda identidad. Hablo de tres dimensiones en el estudio de las identidades. Una dimensión de alteridad, que es el espacio frente al cual una identidad se recorta, con todas las aclaraciones que vienen de aquello que mencioné como manchas superpuestas, cuál es mi diferencia específica que me da entidad frente a algo que me es ajeno, cuál es mi límite identitario, sea un antagonismo, una relación de enemistad o de diferenciación, como se quiera entender eso en términos de intensidad. Hay una segunda dimensión que para mí es la dimensión representativa, que daría cuenta de cómo un espacio solidario cierra internamente cierta homogenización. En el más puro sentido para un sociólogo de la idea de solidaridad mecánica, de conciencia colectiva o común, que en muy buena medida Durkheim toma de la idea de voluntad general rousseauiana. Y después hay una tercera dimensión, diacrónica, que tiene que ver con la tradición, es decir, cómo toda identidad reinterpreta constantemente su propio pasado y su propio devenir muchas veces en función de exigencias políticas del presente. Este constante reescribir la historia, donde la historia es siempre la página en blanco sobre lo que habrá sido potencialmente algo.

**C.P. – C.R.F.: -¿Qué opinión le merece los aspectos epistemológicos del denominado Análisis Político del Discurso, sin dudas mucho menos desarrollados que la Teoría de las Identidades Políticas, a la hora de brindar herramientas específicas para el análisis de casos? ¿De qué manera pueden subsanarse los aspectos metodológicos frente a tan robusto marco teórico?**

**G. A. C.:** -Creo que esto no ha sido consistentemente trabajado por Laclau, quien ha dado una orientación general. En algún punto, contamos con autores como David Howard, por ejemplo, miembro del equipo a cargo de Essex, heredero del programa y marido de Aletta Norval, quien fue una de las dirigidas más importantes de Laclau, sudafricana, también profesora allí, que han avanzado bastante en cierta especificación. Creo que la noción de discurso tal como es planteada por Laclau y Mouffe es muy amplia, en la medida que el discurso es el resultado de toda práctica que construye sentido y organiza relaciones de sentido, donde sentido es sinónimo de significación; pero estoy lejos de considerar un problema en esa amplitud. Es cierto que muchas veces el investigador carece de herramientas específicas o hay un arco excesivamente discrecional para el trabajo empírico. Y esto a veces epistemológicamente puede ser un problema. Para mí es una libertad. Te diría que el problema que veo principalmente hoy en los estudios influidos por la Escuela de Essex, que puede estar relacionado muy lejanamente con esta vaguedad, es un problema epistemológico mucho más grave y se ve sobre todo en tesis relativamente jóvenes, en cierto uso dogmático de los conceptos donde el estudio específico de campo toma la forma casi de una postal para ilustrar el resultado de una prelación teórica. Lo más típico es el estudiante que busca el signifiicante vacío, que busca la foto que calce en el cuadro. Ese es el principal obstáculo que veo en el desarrollo y en la forma que están tomando estos trabajos a los cuales me dedico. Me parece más interesante buscar pelearse con la teoría en el campo y tratar de ver cómo la teoría muchas veces no puede dar cuenta real del campo. Diría que un cierto dogmatismo teórico lleva a trabajos

empíricos de muy baja calidad. Ese es el principal problema contra el que hay que luchar, el uso ilustrativo de la empiria para adornar cierta concepción teórica, antes que lo que me parece mucho más productivo: que es partir hacia el campo con ganas de pelearse con el marco y no de aplicarlo. Por supuesto que sin un cierto aparato conceptual no hay ni delimitación de objeto ni preguntas relevantes, pero creo que el marco teórico debe ser un orientador y disparador. No hay que tener miedo a pelearse con el marco teórico, con Laclau o con otros, porque para que parte de la herencia de Laclau sea productiva habrá que hacerlo dialogar con otros autores. Hay que empezar a buscar esas inconsistencias cuando se sale al campo y en la misma teoría. Con respecto a Laclau, observo un Laclau que pasa de identificar al antagonismo con la política un Laclau que en el 2005 dice que política es igual a hegemonía, una afirmación que, dadas todas las discusiones que existen sobre la noción de hegemonía en la forma que él la había formalizado, es una aseveración que se sostiene. Pasamos de ese Laclau a uno que dice allí mismo, en *La razón populista*, que política y hegemonía es igual a populismo, lo que constituye una barrabasada, porque supone que los únicos antagonismos que existen en la sociedad son antagonismos populistas. Sin embargo, hay formas de antagonismos y de identidades, por ejemplo, identidades parciales –que no han querido representar a toda la comunidad sino a sí mismas– que han sido sumamente productivas en términos de conflictividad y eso Laclau lo deja por fuera de la política. En ese sentido, tenemos inconsistencias que se dan incluso en el mismo plano teórico del autor. Creo que el desafío es relacionarse en forma no dogmática con los autores, tratar de encontrar los huecos en la teoría, hibridarlos con otros autores, y sobre todo, estar dispuesto a que los estudios de campo pongan en cuestión algunas de esas prenociones teórico-metodológicas. Confío más en eso, en una apertura menos dogmática para el análisis empírico, que en una teoría que en principio tiene un alto grado de abstracción.

**C.P. – C.R.F.: -¿Cuáles son las principales críticas que Usted realiza a la obra laclausiana?**

**G. A. C.:** -Hay que distinguir al Laclau personaje público del Laclau teórico. Creo que Ernesto, con un entusiasmo muy adolescente en sus últimos años, hizo mucho por banalizar aspectos muy valiosos de su obra. Pero si debo decir cuál sería el centro de la crítica, dónde veo que empieza un problema que para mí alcanza su mayor expresión en algunos aspectos de *La razón populista*, sería en la forma en que Ernesto le fue dando lugar a su concepto de significante vacío, concepto que aparece desarrollado fuertemente por primera vez en *Emancipación y Diferencia*, libro de mediados de los años '90. Tenemos un libro absolutamente novedoso, radical, pluralista como *Hegemonía y estrategia socialista*, en el que básicamente se aboga por la crítica, en el que se toma y se critica a Gramsci tomando partido por la ruptura con el imaginario jacobino de una escena única de constitución de lo político, y luego tenemos un Laclau opuesto al anterior, absolutamente jacobino, que en *La razón populista* del 2005 cree en un sólo espacio de constitución de lo político. Creo que esa posible confluencia de espacios, ese mecanismo de agregación de espacios, no tenía en el libro de 1985 la forma de subsunción y de verticalización que su interpretación del significante vacío va adquiriendo progresivamente con el tiempo. El texto del '85 es un texto mucho más horizontal, donde se piensa la confluencia y los conflictos, se piensa la sobredeterminación en forma mucho más rica de unos conflictos por otros, es decir, eso está, pero no se piensa en una organización vertical de la identidad o del espacio político. Crecientemente, la forma en que Laclau concibe la noción de significante vacío no es como un proceso u operación, sino como el topos de un nombre, y paulatinamente como el topos de un nombre propio y de un liderazgo que va dándole un sesgo a la aplicación de la teoría: se pasa de una teoría libertaria a una teoría que tiene algunos aspectos autoritarios –yo no voy a decir que es autoritaria pero sí que tiene aspectos autoritarios–. Claramente esto aparece en *La ra-*

*zón populista*. Está muy bien la crítica que le hace Emilio de Ipola en un texto que se llamó “La última utopía” que salió en un libro que editó Claudia Hilb en homenaje a Juan Carlos Portantiero, donde muestra claramente cómo en un pasaje Ernesto pasa del signifiante vacío al nombre, del nombre al nombre propio, del nombre propio al líder. Esto no quiere decir que no haya liderazgos en la política ni mucho menos, lo único que estoy diciendo es que es mucho más rica la operación de equivalenciación que aparecía como relativamente horizontal y alternativa en *Hegemonía y estrategia socialista*. A través de la interpretación posterior, la noción de signifiante vacío fue tomando paulatinamente un carácter vertical. Mi crítica principal a Ernesto es esa. También es, obviamente, la de suponer que política y populismo son sinónimos, y esa cierta persistencia leninista de pensar todavía a los actores en términos de recortes estrictos sobre el mapa, algo que sin embargo intentó matizar a través del desarrollo de la categoría de signifiante flotante.

**C.P. – C.R.F.: -¿Por qué conceptualmente critica la denominación de “neopopulismos” para dar cuenta de los procesos latinoamericanos de la década del noventa?**

**G. A. C.:** -Comento cuál fue mi forma de partir en los estudios: fue tratar de concentrarme en los casos en los que no había ninguna duda en calificarlos de populistas. Tomar al mismo tiempo ciertos trabajos clásicos, digo desde Gino Germani, Weffort, el primer Laclau, etc., y tratar de aislar ahí algunas constantes de esos procesos. Algunas ya las había marcado Ernesto, otras tenían que ver con el regeneracionismo y la constante renegociación del límite comunitario propia de los populismos, también agregaría la presencia de oposiciones bipolares, por izquierda y por derecha a los populismos clásicos y todo ese entramado del antagonismo populista que nos despierta la duda acerca de si el populismo es tan solo una identidad o una matriz en la que se incluyen también los supuestos enemigos. Yo no encuentro ninguna de estas características centrales, puedo encontrar sólo algunas en los para mí

mal llamados “neopopulismos”. Kurt Weyland, un autor que trabaja temas de neopopulismo con el cual tengo muchas diferencias, hace una buena descripción sobre qué paso con las definiciones del populismo. Él decía que se pasó de un criterio agregativo donde se sumaban los rasgos, es decir, tiene que estar el rasgo A más el B más el C; a un criterio alternativo, donde si estuvieran alguno de los rasgos-A, B, o C-, ya bastaba para ser calificado de populista. Creo que muchas veces se habla de populismo para hablar de una tendencia demagógica y autoritaria, pero hay otras palabras para eso. Me parece que en muchos aspectos, aquello que se llama *neopopulismo* presenta una ruptura no en las políticas específicas sino en la forma de relacionarse con el otro que tenía el populismo clásico. Entonces, en ese sentido, critiqué bastante esa línea de trabajo como la de Weyland, a ese uso de neopopulismo que hizo en su momento por ejemplo Marcos Novaro, si bien su trabajo es muy bueno, o los trabajos de Kenneth Roberts sobre Perú. También estoy en contra del uso ligero del término populismo para los casos latinoamericanos actuales. Creo que hay casos populistas, indudablemente el chavismo lo fue, pero el kirchnerismo no. Para mí después del '83, en un sentido general, hay un componente liberal y republicano en la política argentina que no permite ese intento de cierre de “el país somos nosotros” para inmediatamente abrir al “país somos todos”. Ese juego no es tan posible si uno toma operaciones en gran escala, aunque tal vez sí se puede encontrar alguna pieza discursiva populista. Ese es el otro problema que tienen en general los estudios de nuestro tipo. Primero, definimos al sentido no como exclusivamente construido a través de la palabra, y sin embargo, el grueso de los estudios toma exclusivamente actores centrales, o un actor central para hacer el seguimiento. Creo que vale más la pena ampliar esa mirada. La construcción de sentido nunca es unidireccional, es la construcción entre la interacción de muchos sentidos y muchas apropiaciones. Me parece que complejizar la trama habla mucho más de los procesos. Por supuesto que

cada uno tiene derecho a estudiar lo que quiera, por ejemplo, el discurso de Evo Morales y punto, pero si queremos hablar de la construcción de sentido y de un proceso más general, vamos a tener que ir a bastantes más lugares que la mera palabra de Evo Morales.

**C.P. – C.R.F.: -Usted ha afirmado que el debate sobre populismo no surge, como habitualmente se cree, de la proliferación de gobiernos populares que experimentó América del Sur en el nuevo milenio, sino que éste hunde sus raíces en un debate anterior: el retorno a la democracia y el establecimiento de democracias liberales. ¿Qué elementos lo llevaron a esta afirmación? ¿Podría explayarse en este punto?**

**G. A. C.:**—Lo que voy a decir está muy ligado al caso argentino, no latinoamericano en general, pero creo que el caso argentino fue central en reimpulsar el debate regional. En 1977, Ernesto publica el artículo *Hacia una teoría del populismo*, cuando la primera gran ola de debate del populismo ya estaba cerrada, pues llega más tarde que los debates de Germani, de Weffort, etc., de los debates más importantes y cercanos a la mitad del siglo XX. Yo digo que en el caso argentino la política reactualiza un tópico que es tomado de cierta forma por la investigación y a partir de ahí se disparan ciertos estudios. En realidad, la discusión es anterior. Hay una discusión que se da en México, en el exilio, que va a marcar la discusión que viene después, que tiene que ver con las diferencias entre Ernesto Laclau que había viajado desde Londres y Emilio de Ipola y Juan Carlos Portantiero acerca de la continuidad o discontinuidad entre un proyecto socialista y la lógica populista. Me parece que algo de ese artículo preanuncia lo que vino después. ¿Qué pasa en los '80? En la fundación del sistema político argentino post '83 hay dos intentos claros de ruptura con el pasado. El primero, con el pasado dictatorial inmediato, de terror, la frontera vida/muerte. Pero hay otro intento muy presente, que uno puede rastrear muy bien en una pieza discursiva. Volvemos a De Ipola y Portantiero, con Parque Norte, el discurso pronunciado por Alfonsín y en buena medida escrito por Emilio y

por "el Negro" Porta, el 1 de diciembre del '85, donde retoman sin saberlo algunas cosas que se habían planteado en la Argentina a fines de los años '60: la idea apenas sugerida, porque en ese momento era difícil plantearse, de que tal vez la inestabilidad política argentina no tenía sólo que ver con las razones del enfrentamiento socioeconómico que habían marcado todos los estudios de los años sesenta y setenta —me refiero por ejemplo a los textos del empate hegemónico de Portantiero, la alianza defensiva de O'Donnell, etc.— sino que había algo en la construcción misma de las fuerzas políticas populares argentinas que hacía muy difícil la creación de un sistema de convivencia que se pudiera institucionalizar. Básicamente, la pretensión con la que nacieron las fuerzas populares argentinas de ser una representación del todo y al mismo tiempo una reivindicación de una parte concreta. En los 80 vuelve a delinarse una sospecha sociológica muy fuerte de que las causas de la inestabilidad estaban en la forma de constitución de los principales actores políticos partidarios. Eso está y subyace en Parque Norte que, para muchos, es una herejía porque Alfonsín critica su propio partido, la intransigencia, y critica muchos aspectos en ese sentido. Esta es una mirada hacia el pasado que pone el problema no ya en una fuerza pretoriana maléfica que interrumpe la vida pacífica de los argentinos, sino en la forma en que se construyó el lazo político y las identidades políticas populares en la Argentina. Se plantean algunos obstáculos y se crea una nueva agenda o preocupaciones de investigación. El debate repunta en ese momento. Por eso digo que la última ola de debates sobre el populismo estuvo muy marcada por la propia transición. No sólo en la Argentina, también en México y Brasil, aunque allí más tardíamente porque quedaron muy atados a las lecturas del populismo como fase económico estatal. En la Argentina, la experiencia de los gobiernos populares de la región en el nuevo siglo llevó a la moda de que muchos becarios presenten proyectos sobre el tema, como 10 años antes presentaban proyectos sobre movimientos de

desocupados. Me parece sin embargo que la investigación del populismo enraíza bastante antes: en una preocupación que es central del proceso fundacional de la democracia argentina post '83.

**C.P. – C.R.F.: ¿Por qué Usted no estaría de acuerdo con que los regímenes latinoamericanos actuales sean populistas, salvo el caso de Chávez en Venezuela?**

**G. A. C.:** -No sólo el de Chávez. Hay una situación particular que es la boliviana que se puede atender en esos términos, si bien yo creo que no es un caso puro, y también hay ciertos aspectos de la situación ecuatoriana que podrían acercarse. El único populismo claro a la antigua usanza, a la usanza del Vargas del 53/54, del Perón del '46 en adelante, del Cárdena en la fase inicial del '34-'38, me parece el de Chávez. Creo que el principal obstáculo que tiene la forma de construcción de los lazos políticos que caracterizan al populismo está dado por los aspectos liberal-republicanos, tenues o no, pero que fueron fundacionales y centrales en la democracia argentina post '83. Vale decir que la democracia argentina viene con una impronta liberal anti-autoritaria fuertísima, básicamente de la mano de derechos humanos, de la frontera entre la vida y la muerte. Eso es central al darle un giro liberal que la política argentina había perdido a lo largo de las décadas. Y digo liberal y republicano aunque nosotros sabemos que son dos tradiciones completamente antagónicas en muchos aspectos. Digamos que aquella desconfianza muy liberal hacia el poder persiste. Ese anti-autoritarismo que el '83 introduce no es ajeno a que haya cierta predisposición en los '90 para un discurso como el que hubo. Con esto no estoy diciendo que haya habido continuidad entre Alfonsín y Menem en ese aspecto, solamente que hay elementos que podían facilitar cierta crítica, tal como hoy veo el lugar de los gobiernos argentinos que siempre parece que están en la oposición, que son la crítica a un poder que está en otro lado. Continúan activos aspectos de esa impronta fundacional como cuando el pasado atroz del autoritarismo estaba tan cerca. Al mismo tiempo, se introduce un aspecto republicano de pluralidad y conflic-

tividad en la sociedad que es incompatible con cierta tendencia homogeneizante que el populismo trae consigo. El populismo como fuerza eminentemente democrática, tiende a igualar, a homogeneizar. Tenemos, entonces, movimientos donde hay algún discurso de ese tipo, pero no un lazo político con la fuerza constante de una parte que quiere ser el todo y otra parte que a veces se regenera y vuelve o se opone radicalmente de acuerdo a las circunstancias. Y me parece que esto está mucho más vivo de lo que muchos se animan a sostener. Creo que aunque el gobierno de Alfonsín terminara muy mal, ciertos aspectos de esa fundación del alfonsinismo y la renovación en cuanto a lo que era el sistema político en términos de tratar de acercarse a una democracia con aspectos liberales y republicanos, permearon hasta tal punto la política posterior que todos los gobiernos posteriores fueron medidos con esa vara: Menem, De la Rúa, Duhalde. Inicialmente, en el 2003, 2004, 2005, el kirchnerismo tuvo un intento fuerte de recuperar eso. Te diría que básicamente pareciera que acá tenemos un problema derivado de las ambigüedades del término democracia. Pasamos muchísimo tiempo discutiendo si el populismo es democrático porque lo democrático es lo homogéneo. Si bien el populismo tiene un elemento pluralista que lo aleja radicalmente de los totalitarismos (justamente ese juego entre la parte y el todo), ya Talmont y Berlin habían advertido sobre la continuidad entre ciertas vertientes del pensamiento democrático y el totalitarismo en los años 50. El problema de la agenda de investigación que me parece importante es un aspecto fundamental que Julián Melo lo trabajó más que yo en su momento: el problema de la exclusión instituciones/populismos que hace Laclau. Creo que ya se ha demostrado que esa oposición es errónea, pues desde el momento en que uno considera a muchos populismos latinoamericanos como movimientos de expansión de derechos, ya tenemos algunos problemas con ese planteamiento. Laclau invertía la crítica que el *mainstream politológico* hacía a los populismos para repartir bendiciones donde antes había ex-

comuniones. Aunque reivindicara a los populismos antes denostados, mantenía inmovible la exclusión entre éstos y las instituciones denunciada por los politólogos. Hay un juego muy tramposo que tiene que ver como dije con la polisemia del término democracia. O sea si yo uso una noción clásica y fuerte de democracia voy a decir que los populismos son democráticos. Si un politólogo está pensando en la noción de poliarquía a ultranza va a decir que los populismos son contrarios a la democracia. Yo no creo que sean contrarios, sí que pueden existir áreas de tensión fuerte. Tal vez sea más justo que llevemos la discusión sobre un terreno, si queremos hablar de lo mismo, que podría tener que ver con la relación entre populismo y Estado de derecho.

**C.P. – C.R.F.: -Si bien Usted sostiene que el mecanismo populista es un hecho del pasado, también afirma la existencia de un "populismo atemperado". ¿A qué hace referencia exactamente con esta categorización?**

**G. A. C.:** - Desde el intento mismo de la fundación, donde teníamos este discurso de Parque Norte, a la Coordinadora levantando todavía la contradicción fundamental y la idea del tercer movimiento histórico-algo que le caía muy mal a Portantiero y a de Ipola, asesores de Alfonsín aparecen de cierta manera muchos elementos del populismo que hibridaron en ese sistema y le dieron esa característica. Yo creo que si la Argentina tuvo la experiencia de una democracia liberal limitada en su historia, lo fue tan sólo en la presidencia de Alvear del '22 al '28. El intento del '83 es la construcción de una democracia liberal ajena a cualquier historia previa, salvo ese antecedente que los radicales no podían ni mencionar porque pasó FORJA en el medio. Es decir, Alvear pasó de ser el que quiso construir un partido radical socialista a principio de los años '40, a ser más o menos una variante del partido conservador en la lectura radical. Entonces, dar la disputa por Alvear estaba medio perdido, a pesar de que algunos socialistas lo hacían. Es decir, la herencia nacional-popular, que es muy rica, no era rechazada; eran rechazados algunos de

sus rasgos que se veían como más nocivos para el establecimiento de un régimen más liberal-republicano. Entonces, creo que muchos de los rasgos de uno y otro hibridan, aunque no se puede hablar de populismo en sentido estricto, sobre todo los gobiernos de Alfonsín y del kirchnerismo. En Menem es diferente, porque con él no hay pendulación entre ruptura y orden, que sería lo básico del populismo, sino que la ruptura es idéntica al orden, porque él se propone romper con el desorden anterior de la hiperinflación, entonces no hay ese espacio para un juego populista. Me parece que todos recuperan una parte de ese juego nacional-popular pero con una gramática distinta. Me parece que O'Donnell es más fuerte cuando habla de las Democracias Delegativas pensando en casos como el de Menem, Fujimori y demás. El término de "populismo atemperado" no es tan pesimista porque hace más referencia a parte de lo mejor de la democracia post '83. Pero sí considero que algunos elementos han quedado hibridados entre la reforma moral liberal-republicana y la tradición nacional popular. Y me parece que todavía nuestro sistema tiene mucho de eso. Lo veo como una hibridación de aspectos, no como una reiteración del populismo.

**C.P. – C.R.F.: -En el actual contexto pre-electoral en nuestro país y la incierta sucesión kirchnerista, ¿cuál es, a su entender, el futuro del kirchnerismo?**

**G. A. C.:** -Yo creo que es muy difícil aventurarlo hoy. Es muy difícil saber qué pasará. Creo que todavía no hay una estrategia clara, ni siquiera para el propio gobierno. Indudablemente, va a haber una persistencia del kirchnerismo como fuerza política, pero su volumen es incierto. En primer lugar, desde el '83 hasta la elección del 2003 que elige a Néstor, el peronismo siempre había sido minoría aún ganando, siempre había sido menos de la mitad de los votantes. En el 2003 cuando tenemos las 3 fórmulas peronistas, el peronismo se va al 60% y pico de los votos. Originalmente, a través de su construcción de poder, el kirchnerismo pasó a ser una mezcla de parte de peronismo, con parte de alfonsi-

nismo y de progresismo en general. Con parte de alfonsinismo no sólo estoy diciendo los radicales K, sino que tomé parte del electorado progresista más difuso. Digamos que parte de ese electorado y parte de lo que fue sumando después de otros acontecimientos, la crisis del campo por ejemplo, le sumó al kirchnerismo mucho activismo de izquierda no kirchnerista, incluso opositora hasta poco antes que fue dándole nuevos contornos. Entonces, si bien creo que el kirchnerismo inicial es en muchos aspectos distante del actual, me parece que va a haber una persistencia, aun cuando creo que el kirchnerismo va a perder el control del peronismo, y el peronismo se va a rearticular en otro lado. Estimo que en los próximos dos años va a ser difícil que controle el peronismo, gane o pierda. Si gana el Frente Para la Victoria yo creo que las chances son menores que si pierde. Puede haber un horizonte, pero no veo un horizonte masivo, no veo la gran fuerza de impugnación del próximo gobierno en el kirchnerismo. No creo que el kirchnerismo desaparezca como fuerza política, pero sí que va a quedar como una fuerza política más restringida y que su futuro dentro del peronismo es una incógnita, porque también veo la posibilidad de que exista como una fuerza aparte del peronismo, como una fuerza testimonial pero fuera del peronismo, en el difícil caso de que gane un peronista, que sí o si va a tener que hacer lo que hicieron ellos con Duhalde.

**C.P. – C.R.F.: ¿Cuál considera que es el legado del alfonsinismo y del kirchnerismo a la democracia?**

**G. A. C.:** -Veamos. El legado del alfonsinismo fue muy importante. Construyó la gramática sobre la cual nos seguimos reconociendo en términos de comunidad política. Cuando hablo de alfonsinismo hablo del ciclo, no sólo de la figura de Alfonsín. Me parece que Alfonsín y los Renovadores construyeron los parámetros desde los cuales los argentinos seguimos entendiendo qué es la democracia lo convirtieron en sentido común. En ese sentido tienen la estatura de los Padres Fundadores del siste-

ma en que vivimos aunque sea muy reciente, aunque estemos a tres décadas y pico de esos hechos, me parece que esa fundación tiene una importancia fundamental.

Por su parte, el kirchnerismo tuvo que ordenar una situación. Miremos hasta qué punto aquella renovación intelectual y moral del alfonsinismo caló en la sociedad argentina, que el país tuvo que pasar un proceso que prácticamente muy pocos regímenes democráticos consolidados atravesaron, una crisis como la del 2001, sin que hubiera ningún riesgo autoritario en el horizonte. En ese marco de crisis económica, con el descrédito de la política, por más que recibiera al país ya creciendo y relativamente más tranquilo, el intento de reconstrucción de un lugar de la autoridad pública y de un papel de la política en general, el volver a recubrirla de una cierta credibilidad, de una cierta capacidad de iniciativa y demás, fue central. Y en ese sentido, creo que hay mucho de ese período inicial del kirchnerismo que es un intento de volver a la gramática de los ochenta, con un corte o énfasis más nacionalista en algún punto. Yo le recordaría a muchos que el que recorrió el país con un discurso más nacionalista de comunidad reparadora de derechos fue Alfonsín en los albores del nuevo siglo. Entre Alfonsín y Kirchner hay diferencias notorias de trayectoria y de vida. Pero Kirchner, en ese período de debilidad electoral inicial, intentó inspirarse mucho en la fundación. El kirchnerismo hizo muchas cosas, muchas muy buenas, otras bastante malas. Muchas quedarán, o no. Pero me parece que el balance va a ser más matizado a medida que pase el tiempo. Creo que estos últimos 4 años, del 2011 a la actualidad, fueron años de una gestión muy mala acompañada de un tono relativamente autoritario, donde le costó más desarrollar esa dinámica que había tenido sobre todo en el primer tramo, de ser un gobierno más abierto a la sociedad. Pero me parece que la lectura va a ser matizada. Va a haber lectura de oportunidad perdida,

sin dudas, de crítica feroz a un precario ensayo sustitutivo anacrónico, de censura a los avances sobre la Justicia, pero también una de recuperación de cierta obra pública, de ciertos derechos sociales, de la ampliación del número de jubilados, de la Asignación Universal por Hijo, de la ampliación de derechos de minorías, etc. Hay que ver cómo los trata la historia. Para sus críticos, Perón siempre será recordado por la fase más represiva de su gobierno, entre 1953 y 1955 y no por el período más tranquilo, del 46 al 48, cuando se desarrollaron la mayoría de las reformas sociales. Con esto no estoy comparando el kirchnerismo terminal con Perón. Creo que hay que hacer un balance matizado. Sin lugar a dudas hay gestos perdidos. Me parece extraño que repitamos siempre el ciclo cuando había oportunidades para no hacerlo. Con ciclo, me refiero a que partimos de una devaluación, reactivamos sobre la base de capacidad instalada y bajo nivel de inversión, aumentamos el nivel salarial y llega un momento en que nuestros productos son no competitivos en ningún lado. Me parece que había aire para hacer otra cosa. Por eso, cuando hoy se habla de sustitución de importaciones como la base del desarrollo industrial, me parece que estamos en un error. No podemos pensar como pensábamos en 1916 o en 1930. En ese sentido sí va a haber quiénes hablen de oportunidad perdida. Pero hubo aspectos de avance social, ni hablar de política científica. Indudablemente en este último aspecto hubo un antes y un después del kirchnerismo. Si bien algunas cosas habían arrancado un poco antes, se dio la recomposición salarial, se tomó una política científica, se crearon objetivos y metas. ¿Eso alcanza para hacer un balance general de un gobierno? Pueden decir que no, pero para una generación que tuvo Asignación Universal por Hijo, que en su momento fue la diferencia entre que hubiera un plato de comida en la mesa o no, va a ser muy importante. Espero que, una vez que se calmen un poco los fanatismos antikirchneristas y kirchneristas, el

balance sea más matizado y no quede marcado por estos últimos cuatro años que le hacen poca justicia, a mi entender, a este proceso.

**C.P. – CRF: -Si bien Usted ha afirmado que en la fundación democrática de 1983 en donde radican los principales obstáculos para la reiteración de experiencias de tipo populista en sentido estricto. ¿Cree que es posible el surgimiento de un nuevo tipo de populismo en América Latina?**

**G. A. C.: -Sí.** De hecho como dijimos hay formas populistas actualmente en América Latina. Si bien nunca se puede hablar del futuro con certeza, creo que la forma populista puede reiterarse. En primer lugar, no creo que el populismo sea excluyente sin más de aspectos republicanos y liberales. Hay componentes republicanos y liberales en el populismo. Yo no digo que el populismo es el republicanismo como dice mi amigo Eduardo Rinesi, porque creo que Eduardo justamente toma la división social del republicanismo maquielveliano pero no presta igual atención al pluralismo que requiere la convivencia en esa diversidad comunitaria. Hay por ejemplo un aspecto liberal en aquel peronismo que hizo sentir a mucha gente persona y sujeto de derechos, ¿Queremos un elemento más básico del ideario liberal? No creo que sean incompatibles. Creo que hay áreas de fricción entre populismo, república y Estado de derecho. Me parece que en la medida que ese componente republicano y liberal es muy fuerte, hay poco espacio para que un populismo *tout court* emerja. Ahora, eso también se puede perder, se ha perdido en muchos países. Nada puede indicar que suceda o que no y los populismos son de muy distinto signo. Es una posibilidad, en el presente de hoy improbable en el caso argentino, que no será el caso uruguayo pero tampoco es el caso venezolano. Hoy para nosotros, los populismos puros son casos del pasado, pero no me arriesgaría a decir algo definitivo sobre algo tan insondable como el porvenir.





## **Entrevista al Lic. Diego Bossio\***

### ***Interview with Diego Bossio***

Director Ejecutivo de la ANSES

**“Lo que nosotros hacemos es un ejercicio de derecho”  
“Desde escuchar hemos podido realizar”  
“Son tiempos de profundas transformaciones. Son tiempos revolucionarios en materia de seguridad social. Que faltan cosas, sí, faltan cosas pero hubo una revolución en materia de seguridad social. Recuperar esos activos, recuperar ese valor del Estado me parece que es un estadio para pensar cosas nuevas”**

**Por Roxana Mazzola\*\***

**Fecha de Recepción:** 06 de marzo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 27 de marzo de 2015.

---

\* La autora agradece al Lic. Diego Bossio por su amabilidad, predisposición y tiempo dedicado para la realización de esta entrevista.

\*\* Roxana Mazzola es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Correo electrónico: mazzola\_roxana@yahoo.com.ar

**Roxana Mazzola: -Las capacidades estatales y la justicia distributiva se constituyen en un eje central al analizar la ANSES. ¿Cómo analizás el eje capacidades estatales y justicia distributiva? ¿Qué transformaciones tuviste que ir encarando en ANSES a nivel organizativo, estructural e institucional para desarrollar políticas más amplias e incluyentes y de envergadura como las vigentes?**

**Diego Bossio:** -Mirá, vos podés tener Estado que sea neutro en cuanto a la distribución del ingreso o podés tener un Estado que sea activo en la distribución o podés tener un Estado que eso que ingresa por impuestos y distintas alternativas y eso que se invierte en materia social tenga o no tenga efectos distributivos. Nosotros lo que hemos hecho todos estos años es modificar la organización industrial de manera tal que esa neutralidad no exista, es decir, que exista claramente un sesgo hacia la distribución del ingreso. ¿Qué es lo que de alguna manera potencia ese tipo de decisiones? Básicamente dos. Las decisiones políticas, el diseño de los programas, el derecho que se pone en funcionamiento, y el Estado que hace posible ese funcionamiento y que esos derechos sean garantizados. ¿Por qué digo estas dos cosas? Porque acá hubieron claramente 3 ó 4 medidas que hicieron que la ANSES pase de ser un organismo estatal que no tenía casi ningún tipo de incidencia en la distribución del ingreso a tenerla. La primera fue el aumento de la jubilación mínima en relación al resto de las jubilaciones. Algo que fue denostado por la justicia y cuestionado, incluso por alguna serie de cuestiones judiciales, de fallos contra la ANSES. Claramente, una primera medida fue aumentar más la mínima que el resto de las jubilaciones y expresa una decisión estatal de favorecer a aquellos sectores que tenían una jubilación mínima que era muy baja. La segunda medida es la inclusión jubilatoria, es decir, haber incluido masivamente a miles y millones de jubilados. Pensar que habían 3 millones de jubilados en la Argentina y ahora hay 6 millones de jubilados. No es que au-

mentó la población en edad de jubilarse sino básicamente lo que aumentó fue la cobertura jubilatoria. Había mucha gente que no se jubilaba en la Argentina. Esa familia pasó de no tener ningún ingreso a tener un ingreso permanente, seguro, que se cobra todos los meses y que tiene que ver con el derecho a la seguridad social. Además, todo lo que significa estar dentro de la seguridad social en términos de obra social, en términos de cultura social con cuestiones que tienen que ver con un Centro de Jubilados, el PAMI, los viajes. Una serie de beneficios que tiene el jubilado que hoy los puede recibir. La inclusión jubilatoria se reedita en estos años. Hay una ley jubilatoria que posibilita que todos los argentinos que quieran jubilarse estén jubilados. La tercera medida fue incluir en el universo de la seguridad social a algunos sectores que son sectores trabajadores pero no están cubiertos por la seguridad social. Básicamente, los hijos de los trabajadores informales. Se reconoce la situación de que en la Argentina hay 30%, 35% de empleo informal, que esos trabajadores informales tienen hijos, que aportan al sistema porque si vos vas a cualquier comercio de la Argentina no te preguntan si vos sos formal o informal, pero cuando te emiten el *ticket* para cobrarte, una partecita de esos recursos va a la ANSES. Con lo cual esos fueron los tres factores que cambiaron el Estado con capacidad de distribuir hacia los sectores más vulnerables de la sociedad, a favor de los primeros deciles en términos de distribución del ingreso. Después, ¿Cómo el Estado se fue transformando? ¿Cómo accedes a esos derechos? Ahí sí en el Estado hubieron transformaciones organizacionales muy importantes. En los últimos diez años las oficinas de ANSES se duplicaron, pasó de ser un organismo residual con capacidades cada vez más estrechas porque el sistema iba a privatizarse y a estar en manos del mercado, a un sistema donde interviene el Estado y hay que cambiar las lógicas. Ahí las lógicas tienen que ver con la eficiencia, la eficacia, con los sistemas, con

mucha capacitación y presencia territorial. Nosotros teníamos 200 oficinas y hoy tenemos más de 400 oficinas. Teníamos sistemas que eran complejos en la administración de esos sistemas y hemos facilitado esos sistemas. Y eso también tuvo una situación de cambio con respecto al acceso a esos derechos. Antes, inscribirse en ANSES era un problema, hoy es mucho más fácil inscribirse en la ANSES. De hecho, toda persona que nace en la Argentina y tiene documento de identidad está automáticamente en la base de ANSES. Sus padres y ellos automáticamente son parte. Tenés automáticamente los derechos a la seguridad social. Para acceder a la jubilación antes sí o sí tenías que ir a un gestor porque era difícil el cálculo de la cantidad de años. Hemos simplificado los sistemas y los procesos de manera tal que vos sacás un turno, traés la cantidad de años que aportaste o el sistema los verifica o el sistema los tiene, se calcula residual una deuda y la primera cuota y la persona se jubila. Antes era un proceso mucho más complejo.

**RM.:** -Y para la ANSES le implicó también un cambio porque antes muchos de los sectores más humildes entraban sólo por los Ministerios de Desarrollo Social. ¿No te encontraste con rigideces y resistencias por parte de los trabajadores públicos?

**D.B.:** -No. Sólo con algunas rigideces y resistencias muy puntuales, pero en líneas generales, no. Hay un equipo muy comprometido. ANSES tiene una particularidad, ha incorporado mucha gente muy comprometida, pero independientemente de la incorporación de personal, quiénes vivieron la ANSES residual y en extinción, tienen la camiseta puesta de que éste es un organismo que importa, que es un organismo que tiene vida y que cumple una función social importante. Y como la visión de ANSES es una visión de derechos, en realidad, no hemos tenido resistencias. Ningún empleado de ANSES le va a preguntar a alguien si nos vota o no nos vota para lograr una jubilación o para cobrar una Asignación Universal por

Hijo o para efectivamente acceder al piso de derechos. Lo que nosotros hacemos es un ejercicio de derecho. Verificamos los datos, que los datos de la persona sean correctos, verificamos la edad, los antecedentes, si trabaja en un lugar, verificamos si efectivamente trabaja en ese lugar, si entre los hijos y los padres la convivencia está acreditada. Todo ese tipo de cosas hacen que el sistema y las pautas para el ejercicio de ese derecho sean sistemáticas, pautadas, no es a voluntad del empleado hacer acceder o no acceder al derecho. Existe un sistema, viene la familia, declara cuando nació, eso permanentemente se convalida con los registros civiles, declara quiénes son sus papás, eso también se convalida, se lleva adelante la documentación, se verifican los ingresos, si tiene o no tiene ingresos. Son pautas de control. Lo que hemos sí mejorado mucho son los sistemas y la mejora de los controles. Antes se hacían aleatoriamente un puñado de controles. Ahora se hace todos los meses miles de controles cruzados porque hay más capacidad operativa, porque hay mejores sistemas, porque hay gente más capacitada. Permanentemente se están controlando cuáles son los ingresos de una persona, cuáles son los ingresos no declarados por información que tenemos por la AFIP. ANSES es un organismo que actúa conforme una visión de derechos y lo que nosotros hacemos es un ejercicio de derecho.

**R.M.:** -El haber ganado amplitud funcional en términos de áreas, por ejemplo, el PROCREAR vinculado a vivienda o la Asignación Universal por Hijo vinculado a salud, educación y trabajo, ¿ha implicado cambios también en la articulación con otras áreas?

**D.B.:** -Sí, ANSES es un organismo flexible y dócil a la hora de la lógica, de la determinación de derechos. En el caso del PROCREAR tenemos un socio que es muy noble y con el que trabajamos muy bien que es el Banco Hipotecario. El Banco Hipotecario tiene toda una tradición en el otorgamiento de créditos. Lo que hemos hecho nosotros fue ponerle toda nuestra impronta en todo lo que

significa sistemas, el modelo de inscripción, el modelo de sorteo, todo lo que significa el control de la obra cuando hacemos desarrollos urbanísticos y los distintos mecanismos que se hacen a través de un comité ejecutivo interministerial. Hay mucha comunicación entre todos los ministerios. La verdad que funciona muy bien y es una experiencia más que interesante. Ya superamos las 150 mil viviendas en marcha y tenemos que llegar a 200 mil al 10 de diciembre de 2015, con lo cual el desafío es muy grande. Esto por un lado. Por otro lado, el resto de los programas tienen características más o menos similares. El PROGRESAR es una continuidad de la Asignación Universal con un control del derecho del ingreso familiar y con un control del derecho del propio chico y después el control de la certificación de la escolaridad y de la vacunación, con lo cual son sistemas y normas que están asociados a esta potencia organizacional que tiene la ANSES. La ANSES básicamente lo que tiene que tener son buenas bases de datos. Hoy para hacer efectivo un derecho, tenés que estar involucrado de alguna forma en la ANSES, tenés que estar incorporado a los sistemas de ANSES, vos y tu familia. Esa es la manera que tiene el Estado de ir haciendo pleno los derechos. Los derechos que no son absolutos, en definitiva, te corresponden siempre y cuando cumplimentes ciertas pautas en la Asignación Universal, en otros casos tantos años de aportes, en otros casos determinada edad. Son pautas y normas que de alguna manera te programan y en ese sentido hemos avanzado con un sistema que funciona muy bien. El área de planificación y de sistemas se ha fortalecido mucho.

**R.M.:** -¿Y de comunicación también?

**D.B.:** -Es sistemas sobre todo. También la comunicación vinculada con otros organismos, pero básicamente es en sistemas donde se procesan las liquidaciones, donde se procesan los controles, donde se procesan las bases de datos, donde se incorpora la información de las más de 400 oficinas de ANSES que permanentemente están generando novedades todos los días. Todos los días cada oficina tiene una

novedad porque nace un hijo o porque incorporan un matrimonio. Toda esa información sirve para que con los sistemas se determine el derecho. Hemos avanzado mucho incorporando tecnología de avanzada. Hoy creo que en la Argentina es uno de los organismos de avanzada con mayor tecnología, en materia de incorporación de bases de datos. Además es de avanzada no sólo la incorporación de nueva tecnología, sino también de personal. Se han hecho concursos públicos. Ha entrado la gente a trabajar en ANSES de manera muy especializada. Después hay otros programas como Conectar Igualdad que también es una determinación de derecho. Son esencialmente estudiantes, de escuelas públicas secundarias de la Argentina. El listado de las escuelas públicas los da el Ministerio de Educación. Tienen que estar en edad de escolaridad y que el chico y la computadora estén asociadas con un número de CUIL del chico. Eso genera un tipo de plataforma de seguridad en el chico y en cada uno de nosotros. Y lo mismo con los docentes. Eso genera un sistema de a quién le corresponde y a quién no. La verdad es que se ha trabajado muy fuertemente en ese sentido y en la capacidad logística. Ahí es el compromiso y la pasión por la gestión lo que se pone en marcha y básicamente la simplificación de trámites y de procedimientos. El Estado ha funcionado en ese sentido. Hoy podemos decir orgullosamente que la ANSES es el Estado que funciona en ese sentido para hacer efectivos derechos.

**R.M.:** -¿Vos considerarás que ANSES se ha constituido en un organismo emblemático por esta capacidad de resolución para garantizar derechos o por qué otros aspectos más?

**D.B.:** -Integro un equipo que lidera la Presidenta de la Nación que tiene una vocación muy profunda de cambio. Uno tiene una vocación que es hacer. Yo entiendo la política como la vocación por transformar, hacer y escuchar -si querés de alguna manera-. Hay algunos que tienen en la política una vocación "de rosca" y de otro tipo de cuestiones. A mí

eso no me sale y realmente me interesa hacer, transformar y escuchar. Y desde ese hacer y transformar, bajo el liderazgo de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, formo parte de un equipo que tiene una vocación de cambios profundos y ahí están los cambios muy profundos en materia de seguridad social que hicimos. Y hemos podido enfrentar esos cambios y esas transformaciones, esos hechos, con realidades concretas. Desde la aplicación del plan de inclusión jubilatoria hasta otras políticas que desarrollamos hoy. ¿De dónde surge sobre todo eso? De escuchar. De escuchar a la gente que no podía jubilarse, de un trabajador que había trabajado toda su vida, de costurera, de ama de casa, de una empleada doméstica que llegó la edad de jubilarse y no tenía ningún tipo de aporte y tampoco podía trabajar por las condiciones de la edad. Y ahí aparece el Estado sanando esa herida de años de personas desprotegidas. Desde el escuchar hemos podido realizar y la gente casi de manera automática se ha jubilado en todos estos años en la Argentina. Lo mismo en materia de la Asignación Universal por Hijo, lo mismo en materia de resolución de conflictos de muchos años. Nosotros teníamos un problema con el pago de sentencias. Eran juicios que tenían muchos jubilados y aún tienen con la ANSES y la forma de pago era un problema. Nosotros lo hacemos de forma transparente, por orden de prelación, privilegiando los casos más graves, a los que tienen sentencias más largas en el tiempo. El orden de prelación prioriza los valores de jubilación más bajos. Antes era a dedo. Eso ha cambiado, hemos sido mucho más transparentes. Estamos pagando más sentencias de las que efectivamente surgen por parte de la justicia. Lo mismo en los sistemas de descuentos y créditos. Antes teníamos un sistema de préstamos a jubilados que era una estafa. El jubilado tenía un recibo de sueldo y había mutuales, cooperativas, que prestaban a tasas desorbitantes del 180%. Eso se terminó y se puso en marcha la tarjeta ARGENTA para

jubilados. Hoy llevamos otorgados 1 millón de créditos.

**R.M.: -En términos de los retos, pensando que viene un año electoral y que algunas cuestiones de estas puedan continuar y otras puedan tener cambios, ¿Qué opinas?**

**D.B.:** -Yo lo que creo es que las soluciones no son mágicas y que a los argentinos nos pasaron cosas profundas que no son gratuitas, que generan heridas que no fueron gratuitas para los argentinos. No fueron gratuitos años de un Estado chico, no fue gratuito años de que servicios esenciales estén ligados al mercado, años de privatización del sistema de seguridad social, años de privatización de empresas emblemáticas como YPF, de cierre de ferrocarriles. Todo eso configuró una Argentina de hiperdesempleo, de poca capacidad exportadora, de poca diversidad exportadora con problemas sociales evidentemente muy graves que colapsaron en el 2001. Esto no es una novedad pero es cierto para el diagnóstico. El cambio de ese proceso histórico y de esa tendencia significa un cambio que tiene que ir madurando en el tiempo. Entonces, si vos me preguntás, el desafío es volcar muchos esfuerzos al trabajo aprovechando el periodo de transición demográfica que hoy tenemos. El desafío que nosotros tenemos hacia el año 2035, por un periodo de transición demográfica, es decir, sociedades que están pasando de ser jóvenes a ser más viejas como sociedad, donde la relación de proporción entre los adultos mayores y los jóvenes se va a ir modificando porque hay menos crecimiento vegetativo, porque hay mayores expectativas de vida, porque los mayores viven más años. A ese periodo de transición, es un periodo que nosotros como argentinos tenemos que volcarlo al trabajo para poder desarrollarnos, tener amplia capacidad productiva, capacidad exportadora, tener un Estado eficaz, inteligente, que resuelva. Y eso es un proceso que tiene que ir madurando año a año. No tiene sentido retroceder. Tiene sentido avanzar y en eso hay desafíos en materia de seguridad

social. El primer desafío, tiene que ver con que hay un 35% de empleo informal. El primer desafío es que todos los que trabajan estén formalizados y eso posiblemente tenga tres o cuatro faltas. Una de ellas, y que es esencial, tiene que ver con la cultura democrática. Si se tiene mayor cultura democrática, se entiende que en una sociedad aportamos todos. Si esa cultura democrática no es suficientemente fuerte, empieza a socavar los pilares de un sistema de seguridad social. En ese sentido, creo que tenemos que trabajar fuerte para fortalecer una cultura democrática de aporte al sistema, de control, para incorporar nuevas legislaciones. Algunas cosas hemos hecho para facilitarle a las PyMEs el pago de aportes y contribuciones. Pero me parece que tenemos que seguir fortaleciendo todo lo que significa mayores elementos para que los aportes y las contribuciones y todos los trabajadores estén formalizados. Entonces es una cuestión cultural, una cultura tributaria y también de diseño, de manera tal que sea sostenible la actividad con una sociedad que aporta y todos aportan.

**R.M.: -¿Cuáles son los retos de la Asignación Universal por Hijo?**

**D.B.:** -Bueno, ahí está. La otra cuestión por el lado de los desafíos es profundizar este tema: ¿Es buena la Asignación Universal por Hijo? Sí, es buena. Me parece que hay dos tercios de la sociedad que la valora y un tercio que tiene algún tipo de desprecio y que tiene algún tipo de prejuicio respecto a este derecho. Pero la verdad que es muy buena, es muy buena para la familia, para las mamás, muy buena para los chicos en las escuelas, es muy buena para la vida común, para la vida en sociedad. Hoy esa herramienta funciona bien y es parte del sistema de asignaciones familiares de la Argentina. Hoy los aportes sobre todo tienen que ver con seguir profundizando que todos los chicos estén inscriptos, que estén vinculados con sus papás, que efectivamente haya mayor control en escolaridad y sobre todo fortaleciendo la articulación con la educación para que haya,

por ejemplo, universalización del jardín de infantes, y fortaleciendo la continuidad escolar en los 14 años y en los 15 años que es donde están los mayores niveles de deserción. La tasa del chico cubierto por la Asignación Universal baja en el secundario. Ahí nosotros debemos pensar de qué modo retenemos a los chicos en las escuelas o cómo continúan y finalizan y cómo mejora la calidad del sistema educativo. Me parece que responde a otro tipo de políticas y sobre todo responde a que si vos tenés trabajo formal este tipo de derechos se terminan o son marginales. A mí me gustaría que termine la Asignación Universal por Hijo porque todos los papás son trabajadores formales, entonces el chico cobra salario escolar y los demás beneficios.

**R.M.: -Ese es precisamente el horizonte diferencial en relación a otras experiencias latinoamericanas planteado en el diseño de la Asignación Universal por Hijo.**

**D.B.:** -Sí, por eso te hablo de una situación transitoria. Claramente, la Asignación Universal por Hijo no configura el horizonte que uno quiere. Aproximadamente la Asignación Universal por Hijo representa entre el 35% y 40% del ingreso de una familia humilde, con lo cual es el ingreso más seguro, más permanente, y más transparente con una tarjeta de débito. No obstante, más allá del llamado "piso de protección social", nosotros tenemos que trabajar en trabajo genuino, trabajo digno, trabajo registrado y con obra social, y a partir de ahí, haces sustentable el sistema. Esta etapa de transición que ha vivido la Argentina de un colapso muy fuerte donde fue necesario establecer un piso de protección social tiene que venir con una etapa superadora que es apuntalar aún más el trabajo digno.

**R.M.: -Siguiendo con la línea de retos y partiendo de que muchas de las mujeres son trabajadoras informales y que ahora tenés más localizados los grupos más prioritarios, jóvenes y mujeres, trabajadores/as informales, y que muchas mujeres tienen el problema de cómo compatibilizar**

### **trabajo y cuidados de los miembros de la familia, ¿Qué opinas?**

**D.B.:** -Por eso cuando vos me preguntaste creo que la doble escolaridad viene a resolver un problema importante en materia de igualdad. Me parece que los pasos que vienen tienen que ver con los chicos en las escuelas, con la doble escolaridad. Los sectores de mayores recursos tienen los hijos que van a doble escolaridad y los más vulnerables no tienen doble escolaridad ni jardín. La doble escolaridad resolvería en parte estas situaciones. La mamá cuando va a trabajar dejaría los chicos en el colegio y son las 7 u 8 horas que está el chico en la escuela y eso le permitiría a la madre tomar decisiones distintas. Sino es una manera muy compleja y tensa, coordinar donde los dejo, como me organizo, etc. Hay cuestiones muy fuertes que tienen que ver con el funcionamiento de una educación distinta, el control del trabajo en negro y todo esto. ¿Cómo vas a garantizar trabajo genuino? Cuando pongas el aparato productivo en los niveles que está la Argentina y mayores. Cuando haya más trabajo formal, más producción, más exportaciones, más capacidad productiva. Este tipo de cosas hay que potenciar, de manera tal que nos permite a nosotros poner en marcha y amplificar los alcances de todo este proceso. Ahora hay un organismo flexible, con capacidad de gestión, con capacidad de garantizar derechos y que tiene la posibilidad de aplicar políticas de manera muy versátil. Nosotros rápidamente pudimos cubrir en pocos meses a 500 mil chicos que cobran el PROGRESAR todos los meses. Me parece que en materia de política social hay que repensar que, independientemente del piso de protección social, hay que pensar el sistema educativo. Evidentemente, la educación de estos tiempos es un problema, la educación de estos tiempos es aburrida, la educación de estos tiempos no tiene las características que tienen estos tiempos. Evidentemente hay que pensar los desafíos y la educa-

ción pública tiene que estar a la altura de las circunstancias.

**R.M.:** -Última pregunta, desde la academia se realizan diversos análisis, muchos de los cuales terminan "cajoneados" y también los alcances teóricos vienen más lento que los cambios que se van dando en gestión. Hay una fuerte brecha entre academia y gestión donde cada una va por su lado. ¿Cuáles crees serían algunas claves para acercar academia-gestión?

**D.B.:** -Creo que los aportes de las universidades son realmente valorables e importantes desde el punto de vista de generar conciencia, que tengan sentido crítico sobre las cosas que realmente hay que cambiar. Generar conciencia de los procesos históricos y una mirada mucho más amplia de los procesos de cambio y que escribir el diseño no es el capricho que se le ocurrió a alguien en un laboratorio. Las cosas diseñadas de manera perfecta no son precisamente las posibles y ahí es donde aparece la política. Me parece que lo principal que tiene que atender quién tiene la aspiración de proponer cuestiones relacionadas con el conocimiento, con investigaciones, con ampliar las fronteras del conocimiento y llegar a cuestiones prácticas, es precisamente la política. La política es la que hace realidad las cosas. La política en el sentido del aporte de ideas, del debate y este tipo de cuestiones que conduzcan a un proceso de renovar permanentemente el *status quo*, de seguir transformando y apostar a mejorar las condiciones sociales. Siempre en materia social hay como una cuestión de que se quiere mucho más. Yo también quisiera que un jubilado cobre mucho más, que el salario familiar sea mayor, pero hay limitantes y una de ellas es la limitante financiera. Nadie puede diseñar política pública sin tener en cuenta que hay restricciones. Nadie puede diseñar política pública sin tener en cuenta que los recursos son finitos y ahí aparecen cuestiones que tienen que ver con la política en serio. No fue gratuito para nuestro proceso político haber recuperado las AFJP. Nada de esto hubiese

sido posible si no hubiésemos recuperado ese flujo de ingresos públicos que tiene el Estado. Ahora bien, esto es una pelea con grupos económicos, financieros, especuladores que tenían ganas de ganancias, que cobraban comisiones. Por ejemplo, en los últimos 5 años ahorramos 70 mil millones de pesos en comisiones. Y ahí hay una pelea política: ¿Están los votos suficientes en el Congreso? Y ahí hay ideología, hay una idea de fortalecer el Estado y hay una pelea a sectores financieros de sacar una renta casi automática, sin sentido social.

**R.M.: -Eso es la capacidad estatal en realidad...**

**D.B.:** -Sí, capacidad política para que el Estado funcione, capacidad política para tomar decisiones que indefectiblemente generan efectos en la sociedad, que generan peleas, discusiones. Por eso muchos se quedan en abstracto, en diseños. Sí, son muy buenas ideas, pero llevarlas adelante implica decididamente posicionamientos políticos, luchas políticas y peleas políticas que muchas veces se ganan pero que también tienen su correlato en el tiempo. ¿Por qué vos qué pensás que nos siguen cobrando haber estatizado el sistema de seguridad social? De 80 mil millones, hoy tenemos 500 mil millones de pesos. Eso no es gratuito. Distribuiste y redefiniste reglas.

**R.M.: -¿Ése para vos fue uno de los mayores retos que tuviste al momento?**

**D.B.:** -Todos en realidad. Si vos pensás que gracias al liderazgo y a la decisión política de nuestra Presidenta de la Nación en un área como la ANSES se aumentó más la mínima

que el resto de las jubilaciones, incorporaste con dos moratorias jubilatorias a 3 millones de jubilados, se sancionó una ley de movilidad jubilatoria que les da certezas a esos aumentos, sacaste una modificatoria de la ley de asignaciones familiares para los chicos que están por nacer, para las mamás embarazadas, sacaste la Asignación Universal por Hijo incorporando más de 3.5 millones de chicos con esta garantía, incorporaste 2 millones de chicos al sistema de asignaciones familiares tradicionales porque hiciste más laxos los criterios, mejoraste los sistemas, se creó empleo en blanco y porque sacaste el sistema compensador donde no te decía que eras vos el que pagabas, se sacó un sistema de créditos para jubilados que es excelente, todos los chicos reciben una computadora, hiciste un manejo del sistema de ahorro absolutamente transparente donde rendís cuentas y explicás una vez al año al parlamento como invertís tus ahorros. Pusiste en marcha el PROGRESAR, el PROCREAR. Son muchas transformaciones. Son tiempos de profundas transformaciones. Recuperar esos activos, recuperar ese valor del Estado, me parece que es un estadio para pensar cosas nuevas. La verdad que bajo la conducción de Cristina y Néstor hicimos mucho. Son tiempos revolucionarios en materia de seguridad social. Que faltan cosas, sí faltan cosas. Pero hubo una revolución en materia de seguridad social.

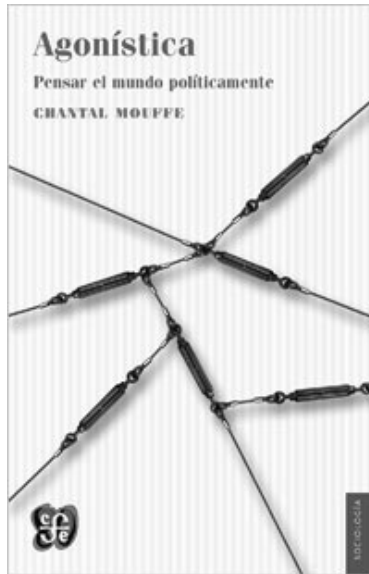




# RESEÑAS DE LIBROS

*Book Reviews*

---



## 1. RESEÑAS DE LIBROS

### *Book Reviews*

TÍTULO

# **Agonística. Pensar el mundo políticamente. Chantal Mouffe.**

*Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014.*

(1ª edición, 146 páginas, ISBN: 978-987-719-022-9). Traducción de Soledad Laclau.

Chantal Mouffe, *Agonistics. Thinking the World Politically.*

Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014, 146 pages.

**Por Tomás Wiczorek\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 20 de marzo de 2015.

**Palabras clave:** *Agonismo, relaciones internacionales, arte.*

**Keywords:** *Agonism, international relations, art.*

---

\* Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Ciencia Política del Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín. Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becario IIGG-UBA/CONICET. Docente de la UBA. Correo electrónico: tomaswicz@hotmail.com

*Agonística*, el último libro de Chantal Mouffe, se inscribe con naturalidad en la serie de trabajos con que, desde *Hegemonía y estrategia socialista*, la politóloga belga viene trazando una original articulación en clave posestructuralista de elementos gramscianos, schmittianos y psicoanalíticos en favor de una política de izquierda radical. A la vez que una elegante reposición de la trayectoria teórica previa de Mouffe, esta obra no se limita a una reflexión en torno a lo político en tanto tal sino que presenta algunos argumentos en favor de la incidencia de su perspectiva en nuevos y heterogéneos ámbitos, tales como las relaciones internacionales y las prácticas artísticas.

Así, el libro comienza restituyendo los principios rectores de una ontología de la negatividad radical, de acuerdo con la cual toda identidad no es manifestación de principios, esencias o sustancias inmanentes, sino efecto de la partición polémica del campo de significación social. Y si esta perspectiva presenta implicancias fundamentales para la determinación de lo objetivo en cuanto tal (todo “objeto” lo es significativamente, y toda significación compartiría este carácter), lo cierto es que su postulación adquiere una especial productividad en la captación de los fenómenos políticos. Sobre estos supuestos, no existe posibilidad ni de síntesis o reconducción dialéctica ni de consenso racional-dialógico sin exclusión en torno a los elementos que componen un determinado orden político. Por el contrario, todo orden político es más bien un *ordenamiento*, una composición de prácticas heterogéneas articuladas hegemonícamente o, según la metáfora telúrica de Mouffe, una articulación sedimentada. En este punto, la perspectiva de la autora se distingue de otras ontologías políticas-polémicas por el rol asignado a la decisión y a las pasiones y afectos en las prácticas articularias: si no hay necesidad o fatalismo estructural en la composición de un orden, ni existe posibilidad de un consenso pleno o agregación racional absoluta, es necesario que tenga lugar una instancia de decisión, y de responsabi-

lidad política, que no puede conducirse por un racionalismo pleno. Particularmente eminente al momento de determinar los límites de la comunidad política, la instancia contingente de la decisión sobre lo indecible *a priori* no puede pretender tampoco -y aquí en Mouffe resuenan ecos weberianos-, el asiento absoluto e incondicionado de una ética universalista.

Sobre esta base, la politóloga belga apunta la una captación específica del proyecto de izquierda, entendido como la realización secular de los principios de libertad e igualdad propios de la revolución democrática, en torno a dos objetivos: uno general, agonístico, consistente en la limitación del antagonismo al interior de la unidad política; otro específicamente emancipatorio, tendiente a la actualización de la igualdad. El primero, por su parte, remite a la construcción y defensa hegemónica de un “nosotros” en cuyo seno se acepten y sostengan los mecanismos institucionales que regulan el conflicto pacífico en torno a la interpretación y modo de realización de aquellos principios -y por lo tanto, sobre el dominio de los medios específicos del poder político-. El agonismo de Mouffe consiste, entonces, en un “consenso conflictual” que aspira a la sublimación de la relación de enemistad en adversariedad -un “nosotros/ellos” que no alcance la intensidad del “amigo/enemigo”- al interior de la comunidad política, sobre la base de la comunión de principios ético-políticos en torno a cuya interpretación se da la lucha política. En virtud de sus supuestos ontológicos, ello supone a su vez el trazado decisivo de una frontera que, mediante la definición de un exterior, dé cierre (siempre precario) a la unidad política; anticipemos ya que la cuestión de las relaciones internacionales constituye entonces un desafío capital que la autora aborda en esta obra con dispar éxito. El segundo objetivo, específico al proyecto de izquierda, aspira a la interpretación y realización institucional de los principios de la revolución democrática en favor de un modo más igualitario. La propuesta de Mouffe en *Agonística*, entonces, articula una

polémica a dos frentes que considera “impolíticos”: contra la teoría liberal democrática por un lado, y contra las estrategias de la izquierda immanentista contemporánea por otro.

Mouffe discute la forma y contenido que cierta herencia ilustrada subtiende a la teoría política liberal democrática, tanto bajo las formas del racionalismo comunicativo como del agregacionismo asociativo, para afirmar la imposibilidad de un consenso pleno o agregación perfecta de la inconmensurable e inerradicable multiplicidad de las perspectivas y valoraciones que atraviesan lo social. Lo que asiste a su propuesta es a la vez una crítica del racionalismo y el universalismo en que se apoyan estas teorías, así como un destaque en clave freudiana del rol desempeñado por las pasiones y los afectos en la constitución de identidades colectivas. Por otra parte, y en clave schmittiana, nos invita a un reconocimiento del carácter contingente del nexo hegemónico que ha engarzado liberalismo y democracia, y por medio de la apertura de este vínculo conceptual nos convoca a una defensa (verdaderamente) política y progresista del pluralismo. Como ya indicamos, Mouffe polemiza también al interior del campo democrático radical con aquellas posiciones posoperaístas que consideran a la heterogeneidad de la multitud, derivada de la transición del fordismo al posfordismo, como principio político suficiente para la emancipación. Opone a este immanentismo abstracto, que considera tan afín al liberalismo, su ontología quasi-trascendental de lo político, y afirma en consecuencia que el carácter de la transformación del modo de producción capitalista no es sino de carácter hegemónico. En consecuencia, se opone a las estrategias de “deserción” o “éxodo” de las instituciones, para defender en cambio una estrategia de izquierda consciente de que la lucha hegemónica requiere de un “involucramiento crítico con las instituciones”. Siempre consciente de la imposibilidad ontológica de alcanzar cualquier ideal de sociedad unitaria, transparente y plenamente reconciliada -bajo las nominaciones diversas de comunismo, democracia absoluta, o ciudadanía universal- Mouffe

sostiene que la tarea democrática radical consiste en realizar una crítica involucrada de las articulaciones dominantes a fin de dar lugar a nuevas prácticas e instituciones de signo progresista.

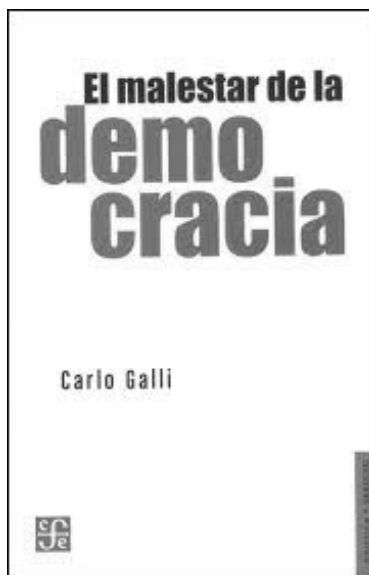
En cambio, Mouffe comparte con el posoperaísmo su diagnóstico sobre la centralidad del trabajo inmaterial en el marco del capitalismo posfordista contemporáneo, y es precisamente este rol el que la invita a reflexionar sobre el papel contemporáneo de las prácticas artísticas. La autora afirma aquí que el papel que elementos centrales de las prácticas contraculturales de los años sesenta (autogestión, autonomía, búsqueda de autenticidad, etc.) desempeñan en la dinámica capitalista actual, así como la rápida reapropiación que el capitalismo corporativo realiza de todo gesto crítico, es precisamente producto de una articulación hegemónica de conjunto, y no signo de la incapacidad emancipatoria de la crítica artística. De este modo, y a condición de “concebir las formas de resistencia artística como intervenciones agonistas dentro del contexto general de las luchas contrahegemónicas”, Mouffe indica que éstas “pueden ofrecer espacios de resistencia que socaven el imaginario social necesario para la reproducción capitalista” (p. 95). Aunque el activismo artístico sea incapaz por sí sólo de acabar con la hegemonía neoliberal, puede cumplir según Mouffe una función fundamental en la puesta en cuestión de la “naturalidad” del orden neoliberal, a la vez que asistirá a la emergencia de nuevas formas de identificación individual y pública por fuera de la lógica del consumo.

Esta dimensión cultural de la invitación a “pensar el mundo políticamente” contenida en el título -o, más ajustado al original en inglés, “pensando el mundo...”- se ve complementada y enriquecida por la incorporación al análisis de la conciencia espacial que distingue a las relaciones internacionales. Si en gran medida el pluralismo agonista de Mouffe consistía hasta ahora en un esfuerzo por introducir y sublimar el criterio político-polémico de inspiración schmittiana al interior de la unidad política a partir de la comunión de principios ético-políticos -recorde-

mos que, para Schmitt, el criterio de enemistad es público en sentido eminente, tiene lugar en la relación existencial entre pueblos, y su internalización es ya un signo de la desintegración de dicha unidad-, este giro del análisis hacia las relaciones internacionales supone una diferencia cualitativa. En efecto, Mouffe reconoce aquí la imposibilidad de transpolar a este nivel su propuesta agonista sin más, ya que la articulación de un “consenso conflictual” mundial requeriría de un imposible conjunto de principios ético-políticos universalmente compartidos. Inserta en la larga tradición realista que reconoce al estado de naturaleza como escenario propio de las relaciones internacionales, Mouffe despacha en *Agonística* al “institucionalismo pacifista” de Bobbio y a las diversas vertientes del cosmopolitismo por considerarlas incapaces de comprender la dimensión antagonica de lo político. Mouffe recupera en este punto la célebre tesis schmittiana de acuerdo a la cual, considerado políticamente, el mundo no debe ser entendido como un “universo”, sino más bien como un “pluriverso”. Frente a un mundo unipolar dominado por la hegemonía de un superpoder, la autora afirma su preferencia en favor de un orden pluralista de grandes espacios, al que considera más capaz de minimizar la posibilidad de que los conflictos internacionales adquieran la intensidad del antagonismo. Por medio de la incorporación de algunos desarrollos de la perspectiva poscolonial, Mouffe distingue al ideal democrático en cuanto tal de la forma democrática liberal occidental, a la que considera producto de la pretensión hegemónica de una idea unívoca de modernidad derivada del modelo ilustrado individualista y secularizado. En un mundo multipolar así entendido, los modos de inscripción del ideal democrático en cada contexto pueden dar lugar a diversas formas de democracia, y pretender la universalidad de la forma occidental es para Mouffe un grave error teórico y político. Su propuesta invita entonces a abrir el juego hermenéutico a una pluralidad de interpretaciones siempre situadas del ideal democrático. Es precisamente en este punto que

la cuestión de la disputa interpretativa acerca de la realización de los principios de la revolución democrática se vuelve más escurridiza. En cierta medida, Mouffe pareciera insinuar en *Agonística* que los valores “libertad” e “igualdad” -por necesidad, siempre llamados a ser cargados de un contenido específico en su realización- deben ser relativamente desvalorizados frente al valor absoluto “pluralismo”. Ello la pone frente a ciertos escollos al momento de abordar, entre otras, la cuestión -tan cara al drama argentino- de los derechos humanos, cuya condición de posibilidad ha sido identificada largamente con la vigencia de un régimen democrático liberal. Mouffe opta por señalar que “una vez que aceptamos que es la dignidad de la persona lo que está en juego en los derechos humanos, la posibilidad de que existan diferentes maneras de concebir esta cuestión se vuelve evidente, así como las diferentes maneras en que puede ser respondida.” (p. 47). Este rodeo, sin embargo, no conduce sino a la pregunta por el contenido concreto del enunciado “dignidad humana”, y nos posiciona nuevamente de cara a un problema de idéntico estatuto en un horizonte sin referentes institucionales. Por otra parte, y fiel a su propuesta, es dable señalar que Mouffe dedica un capítulo entero a considerar las posibilidades del futuro de la Unión Europea, así como la estrategia a seguir por la izquierda radical en ese contexto, a la vez que su prudencia intelectual la conduce a abstenerse explícitamente incluso de sugerir caminos a seguir en otras partes del mundo.

Sin dudas, esta sugestiva obra invita al lector a un conjunto de reflexiones capitales sobre la base de su configuración teórica. En efecto, ¿cuál es el contenido específico de las polémicas *nuestras*? En otras palabras, y desde una posición latinoamericana y argentina, ¿cuáles serán los límites decisivos del doble nosotros que se configura a la vez desde el punto de vista general de los grandes espacios y del conflicto societal específico al interior de nuestra unidad política? Por último, y acaso especialmente, ¿cuáles y cómo debieran ser las instituciones agonistas a las que aspirar?



## 2. RESEÑAS DE LIBROS

### *Book Reviews*

TÍTULO

## **El malestar de la democracia**

**Carlo Galli**

*Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2013.*

(1ª edición, 94 páginas, ISBN 978-950-557-963-1)

Carlo Galli, *The discontent of democracy*.

Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2013. 94 pages.

**Por Daiana Estefanía Yovan\***

**Fecha de Recepción:** 12 de marzo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 01 de abril de 2015.

**Palabras clave:** Democracia, Edad Global, Humanismo.

**Keywords:** *Democracy, Global Age, Humanism.*

---

\* Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Derechos Humanos en la Universidad Nacional de Lanús (UNLA). Se desempeña como docente y participa en diversos espacios académicos y Organizaciones de la Sociedad Civil. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política Contemporánea, Gobierno Abierto y Políticas Públicas de Acceso a la Información Pública a personas migrantes. Correo electrónico: daiana.yovan@gmail.com

Tras la caída del Muro de Berlín y el triunfo de la democracia frente al comunismo, se abre en la contemporaneidad la urgencia que el pensamiento político indague a la democracia desde sus contradicciones, temporalidades, desplazamientos, multiplicidades. Por medio de esta obra, *El malestar de la democracia*, el filósofo italiano Carlo Galli busca ser partícipe de las discusiones en torno a las interpretaciones de lo que es y representa hoy la democracia. Este libro, a pesar de no ser extenso en su cantidad de páginas, es sumamente rico en su contenido. Cada oración, cada párrafo, nos regala e invita a pensar y repensar la democracia desde múltiples dimensiones. En este caso el hilo conductor que retomamos es la recuperación del humanismo democrático que ejercita el autor.

En el *Capítulo I*, el autor nos presenta la hipótesis que da nombre a su libro, es decir, que existe un malestar de la democracia. A partir de esto, se cuestiona: ¿En qué consiste y qué podemos esperar de este malestar? Galli apunta a que, para responder a esto, es ineludible, primero, seguir un método genealógico y crítico que permita generar un saber que redescubra y reconstruya las coyunturas históricas conceptuales de la democracia y sus instituciones, para ir, en segundo lugar, demostrando la intrínseca complejidad de la democracia. De este modo, se plantea la hipótesis, la pregunta y el método que guiarán el ensayo.

Desde un primer momento, ya en el primer apartado, explicita que este malestar de la democracia es un malestar de ella misma consigo misma, de sus instituciones políticas y su realidad social. El malestar reside en que la democracia no parece ser el modo adecuado para dar forma a la política en el mundo actual y, subjetivamente, se siente que esto es cierto. Señala el filósofo, que es un malestar distinto al que planteaba Sigmund Freud, que se parece más a lo que Charles Taylor llamaba *malaise*. Esto significa que surge de la interacción entre

el desencanto técnico, el individualismo y la pérdida de libertad.

En el *Capítulo II*, el trazado genealógico va a tener como punto de partida la Antigua Grecia. Aquí Galli identifica el surgimiento del ideal de democracia, considerando lo que se plantea en el libro *II 35-46 de la Historia de la guerra del Peloponeso* de Tucídides, el célebre *Epitaphios o Discurso Fúnebre de Pericles*. Pericles va a definir a la democracia como el autogobierno de la mayoría, siendo el *kratos* un poder y gobierno legítimo cuyo horizonte es el justo medio. En la *polis*, gobierna una voluntad parcial y concreta. Sus miembros están particionados, pueblo – muchos, nobles – aristocracia. En el gobierno, cuando está ocupado por una de las partes, se produce una imposición y no una representación universal. La democracia griega va a presentar un humanismo activo. Aquí es donde se piensa por primera vez la idea que un grupo de hombres encuentran en sí mismos las fuerzas para gobernarse sin referir a ninguna autoridad superior. La democracia griega favorece la distinción armoniosa, equilibrada entre lo público y lo privado: La mayoría logra cultivar su vida privada –trabajar– y gobernar en la *polis*.

En el *Capítulo III*, Galli destaca que dos son los hechos claves que abren la modernidad: por un lado, el avance del capitalismo y, por el otro, el surgimiento del Estado. Ambos procesos contribuyen a que la democracia moderna diste enormemente de la democracia griega. Con referencia al Estado, una de las formas centrales en este proceso es el gobierno. Los individuos modernos creen ser gobernados siempre por sí mismos en una universalidad igualitaria; Unidos en una voluntad general y universal que procede de todos, en tanto pueblo, y que es válida *erga omnes*, a saber, la soberanía. La voluntad del pueblo, la soberanía, está encarnada en las leyes estatales y universales, y es representada por los legisladores que asumen el rol de representantes universales, mediante mandato libre, impensado en la

antigüedad griega. El Estado, para el autor, no es más que un artificio que no genera una finalidad política más allá del mantenimiento de la vida física, como garante de la unidad y de la paz. Sin fomentar las cualidades humanas.

En los *capítulos IV y V*, el italiano va a referirse, principalmente, a la relación puntual que existe entre capitalismo y democracia. En la modernidad, la democracia se expresa como la necesidad de apaciguar las diferencias sociales que produce el desarrollo capitalista. Contextualmente, la inclusión homogénea y universal, tal como se establece en los tópicos formales, se enfrenta a las subjetividades que surgen en la repartición de la propiedad y de la producción. La nueva democracia moderna se va a enfrentar con un proceso abismalmente distinto a la antigüedad griega, este es la escisión entre trabajo y política, entre lo público y lo privado. Se rompe la armonía y el equilibrio entre estas dos esferas. El individuo moderno, escindido, aislado, alienado, se retira a su interioridad para garantizar la reproducción de su propio ciclo vital. Mientras que del Estado sólo reclama la libertad y las garantías de la posesión de las cosas y de su propio cuerpo, es decir el derecho a la vida o bien como el autor la denomina *nuda vida*.

Así se demuestra que la democracia moderna nunca es plena. Siempre se encuentra atravesada por contradicciones consigo misma. Una de las condiciones que surgen para remediar esta tensión es la creación de Derechos. Éstos, si bien nacen en un marco capitalista, son fruto de luchas concretas y conquistas que arriban a un horizonte de emancipación efectiva. Surgen para reducir la distancia entre la universalidad de la ley y las singularidades concretas, el alejamiento entre ese individuo - ciudadano, y trabajador - poseedor. En este tipo de luchas por la ampliación de los Derechos, Galli señala que observa un movimiento que permite dar cuenta de que la democracia quiere ser preservada y es querida en la práctica.

Avanzando en su labor crítico-genealógica, en el *Capítulo VI*, el italiano destaca dos momentos históricos: La Modernidad Tardía y la actual Edad Global. En la Modernidad Tardía, la democracia se expresa con sumo esplendor en el Estado Social Demócrata de Bienestar, coincidiendo, parcialmente con sus fundamentos y promesas. Este hecho coyunturalmente se da para que la democracia pueda hacer frente a su posible aniquilación por el fantasma comunista. Durante este período, se articulan factores que dieron cauce a esta forma de Democracia: una Economía de mercado regulada por el Estado, que se presenta como administrador y avanza por toda la sociedad; se consolida una democracia de partidos con clara definición ideológica y, además, una aspiración a la universalidad de la ciudadanía.

Tras la caída del Muro de Berlín, el capitalismo se propaga por el mundo luego de la aniquilación del comunismo como única alternativa. Esto hace que el capital, ahora, ya no haga esfuerzos por poner en marcha la lógica constitutiva de la democracia moderna, la cual consiste en la armonía establecida entre Estado, mercado, nación y partido. Estos elementos interconectados se escinden poniendo en crisis el funcionamiento de la misma. Aquí, el autor localiza el avance del proceso de *globalización* y el comienzo de lo que denomina Edad *Global*. Durante este período se comienza a erosionar la soberanía estatal, frente a una movilidad global y una escena dominada por un capital transformado y sustancialmente fuera de control. Esto, da lugar al desarrollo de una democracia de libre comercio y orientada al mercado. Surgen poderes informales de decisión estatales focalizados en élites económicas, por fuera de toda forma republicana.

Para el autor, el triunfo del capital fomenta el desarrollo de un tipo de humanidad aleatoria. Esto significa que ya ni siquiera se piensa en la posibilidad de gestionar la existencia colectiva de un modo racional y no como una



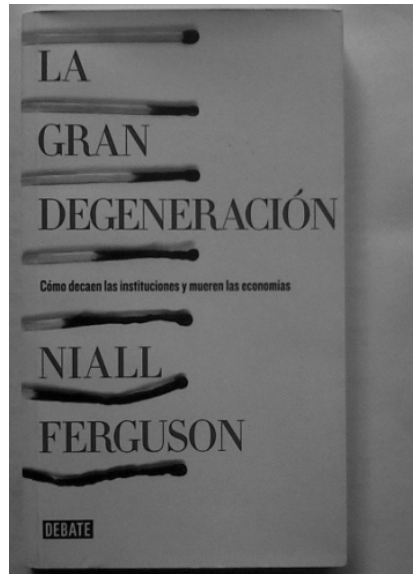
“naturaleza” indomable e inexorable. Si bien la democracia, en todos sus momentos, estuvo atravesada por distintos marcos y dificultades, y mayormente ha tenido la energía para superarse, ahora parece estar presente ante su decadencia. Si antes se daba la crisis en la democracia, la diferencia es que actualmente estamos ante la crisis de la democracia misma.

Al finalizar este apartado, y tal como dice Galli, cumplido el *periplo*, el autor nos ofrece una definición de democracia. Esta no pretende ser esencialista sino crítica-genealógica-finalista. La democracia moderna, difícil, frágil, y contradictoria, no es inmediatamente el poder del pueblo o gobierno del pueblo, sino que, representa un acompañamiento consciente y crítico de dinámicas inclusivas del Estado y del capitalismo. Constituye el horizonte civil dentro del cual se pueden dar las luchas que hacen posible su realización, entonces la historia de la democracia es su historia misma. La democracia moderna, no hace de la política una realidad humanista sino que crea condiciones para alcanzar la plena expresión de las subjetividades humanas. Aquí, podemos observar la complejidad de la democracia en la que hace énfasis Galli. Desde su multiplicidad, la democracia tiene una sólida capacidad y energía, pero también el riesgo de la inercia. Si la democracia es el horizonte de la modernidad, una vez superada la modernidad, esta puede hundirse o transformarse en algo distinto.

A esta altura ya tenemos desarrollada la hipótesis del malestar de la democracia y el diagnóstico que en la Edad Global, esta se encuentra en decadencia. Todo esto enmarcado en una definición de democracia que el mismo autor nos presenta. Entonces, en el *último Capítulo*, Galli señala que es el momento de responder: ¿Cómo se sale del malestar? Existen dos horizontes: El primero, acompañar dicha decadencia, convertirla en simulacro institucional o decretar su final. El segundo horizonte, representa la perspectiva optimista a la que Galli quiere arribar. Esta interpretación nos

dice que el malestar es la necesidad de libertad, de recuperar la democracia. Este malestar tiene la intuición de que ella tiene que ver con la humanidad. Y que no se puede renunciar a volver a utilizar el patrimonio humanístico, que si bien se encuentra en ruinas, es de todos los hombres y las mujeres. Uno de los objetivos, desde el humanismo, es que el hombre vuelva a apropiarse de su propia obra y del control de su vida en libertad de las partes. En este humanismo activo, no se aspira a vivir una vida ni aleatoria, como en la Edad Global, ni manipulada o dominada por los otros, por el capitalismo, sino que aspira a vivir una vida bajo el lema: *igual dignidad de las diferencias*. Hay que tener conciencia activa de que la democracia está inacabada, porque significa el esfuerzo continuo de abrir y desarrollar el espacio público donde se recree el respeto de los derechos, el desarrollo de las personas y el florecimiento de sus capacidades, desde una perspectiva igualitaria.

El fundamento de esta imagen necesita de un acuerdo no soberano y emancipatorio, que conste del rechazo a la violencia y a la dominación. Entendiendo que el grado cero de la democracia es la no opresión, es y debería ser la tensión que conduce a la plena expansión de las potencialidades individuales y colectivas, siendo un régimen de cualidades humanas y no sólo un régimen de masas, que apunte a la promoción de la buena vida y no sólo a su conservación. El malestar, para el autor, es el custodio de ella y busca una aproximación a su ideal, orientándola a una felicidad pública no ilusoria. Junto a esto, Carlo Galli enuncia que la democracia aún tiene la posibilidad de concordar con la política como libre organización de la esperanza. De este modo, nos ofrece una reflexión y una afirmación sumamente alentadora, que invita, tanto a seguir profundizando e indagando en el saber crítico-genealógico que él abre, como a tomar en cuenta sus propuestas para llevar adelante una práctica democrática que supere su decadencia.



### 3. RESEÑAS DE LIBROS

#### *Book Reviews*

TÍTULO

## **La Gran Degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías Niall Ferguson**

*Debate, Editores, Buenos Aires, 2013.*

(1ª Edición, 208 páginas, 22 x 13 cm, ISBN 978-987-1786-67-1)

Niall Ferguson, *The Great Degeneration.*

Debate, editores, Buenos Aires, 2013. 208 pages.

**Por Ludmila Quirós\***

**Fecha de Recepción:** 24 de noviembre de 2014.

**Fecha de Aceptación:** 01 de febrero de 2015.

**Palabras clave:** *Instituciones, Degeneración, Occidente.*

**Keywords:** *Institutions, Degeneration, West.*

---

\* Politóloga por la Universidad Argentina de la Empresa. Investigadora en la International Political Science Association (IAPSS). Reviewer de artículos académicos para la International Political Science Review (Sage, Publications). Correo electrónico: ludmilaquirós@yahoo.fr

*La Gran Degeneración, cómo decaen las instituciones y mueren las economías*, el libro más reciente del historiador británico Niall Ferguson publicado en Argentina en 2013 por la editorial Debate, integra el grupo de estudios que enfocan su interés en lo que ya muchos académicos definen como la “crisis de Occidente”. Esto es, el derrumbe de los pilares medulares de una civilización occidental basada en la democracia y el modo de producción y acumulación capitalista, traducido y regulado por el popular constructo de libre mercado.

En éste libro, Niall Ferguson, profesor en los claustros de la Universidad de Harvard y de la Hoover Institution de la Universidad de Stanford, continúa con la temática de sus trabajos precedentes (especialmente *Civilización, Occidente y el resto*) haciendo especial referencia a lo que él denomina una profunda crisis institucional a nivel político, económico y cultural. En este sentido, *La Gran Degeneración* hace alusión a un declive y estancamiento de la sociedad occidental a un cuarto de siglo del ya célebre ‘fin de la Historia’ de Francis Fukuyama.

El libro se estructura en cuatro capítulos centrales y una conclusión que intentarán esbozar a lo largo de 208 páginas, el ocaso de un gigante como consecuencia de una serie de trastornos, que no se iniciaron claramente con la crisis financiera internacional de 2007, y que tornará imperativo el ir y venir en la Historia para comprender por qué ésta parte del mundo afronta su propia *stasis* griega.

El apartado introductorio presenta los términos “desapalancamiento” y “estado estacionario” como dos de los posibles argumentos explicativos de la enorme deuda pública y privada que enfrentan los Estados tras décadas de gasto excesivo y mala regulación. No obstante, el problema no se reduce al aspecto económico y fiscal estadual.

En éste sentido, el debate interno de progresistas y conservadores en los Estados Unidos ha intentado encontrar la respuesta en

diversos fenómenos de nuestra época, tales como la globalización, la política fiscal, el sistema educativo e incluso el cambio tecnológico. Sin embargo, será necesario abrir lo que Ferguson llama las “cuatro cajas negras”, esto es, un conjunto de instituciones fundamentales (democracia, capitalismo, imperio de la ley y sociedad civil) para dilucidar la falla de la civilización occidental y el porqué de semejante colapso.

Ferguson señala con datos estadísticos que nuestras economías enfrentan problemas de contracción, déficit fiscal, recesión o la cada vez más posible deflación, y que las recetas más popularizadas diseñadas por la teoría no han dado las soluciones esperadas y el problema se ha agravado con el correr de los años. Para ejemplificar esto, el autor contrapone los resultados de una *praxis* desregulativa salvaje del sistema bancario y los resultados de una excesiva regulación del mismo como lo representa el caso canadiense. La conclusión de ambos experimentos es que las medidas extremistas no son buenas en sí.

Como corolario de toda su exposición, Ferguson plantea la imperiosa necesidad de una reforma a gran escala de las finanzas públicas para que las democracias occidentales no terminen, según él, como la Argentina en 2001.

Para el autor, las sociedades han derrumbado los valores esenciales de la civilización pro democracia, libertad e igualdad dejando una herencia nefasta que rompe el pacto intergeneracional e impide la vida asociativa, promueve la desigualdad y el afianzamiento de lo que Adam Smith llamó el “estado estacionario”.

Pero entonces, ¿quién es el culpable de los problemas de nuestros días? ¿Es la globalización, el exceso de tecnología, la desregulación de los mercados de los años ‘80 y ‘90 o la mala calidad de la educación? Ferguson responde que son todos, aunque los casos varían en grado e intensidad, y resume la respuesta a una

falla fundamental. El de las instituciones y su mal funcionamiento.

Esto trae a colación otro flanco débil que ha erosionado las bases de la civilización occidental y que responde al imperio de la ley, y muy especialmente a lo que el autor denomina las "malas leyes". En este sentido, a partir del análisis del caso chino se pretende indagar qué podrían aprender los países desarrollados de los países en vías de desarrollo.

En última instancia, pero no por ello menos importante, se hace una aproximación a las instituciones educativas y cómo éstas han

profundizado la brecha de desigualdad, estableciendo una "élite cognitiva".

Como se mencionó al comienzo, el libro plantea el advenimiento de una crisis civilizatoria en Occidente que intenta ser respondida en el mismo a partir del abordaje histórico de los países que han trazado los pilares de esa civilización, principalmente los Estados Unidos e Inglaterra. Con prosa clara y concisa, el libro es un buen iniciador del tema y conduce al planteamiento de mayores interrogantes que desafortunadamente quedan inconclusos en el trabajo de Ferguson.



# **RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO**

*Post-graduate Thesis Abstracts*

---

# **1. RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO**

## ***Post-graduate Thesis' Abstracts***

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

## **Discurso y políticas públicas sobre drogas en Argentina (2003/2013):**

***Un enfoque desde las ideologías.***

*Discourse and public policy on drugs in Argentina  
(2003/2013):*

*An approach from ideologies.*

**Por Esteban Wood**

**Fecha de Recepción:** 10 de febrero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 01 de marzo de 2015.

## RESUMEN

De un tiempo a esta parte, el mundo ha comenzado a debatir un nuevo enfoque para abordar el problema de las drogas. Sin embargo, debajo de este cambio de paradigma subyacen una serie de ideologías, complementarias y/o contrapuestas, que defienden intereses tan disímiles como la salud, los derechos humanos, el libre mercado, el intervencionismo estatal, los valores religiosos, la seguridad, las libertades individuales, lo científico, lo jurídico, el bien común, la moralmente correcto, la cultura, la economía, el progresismo, etc., que dificultan y complejizan el abordaje del fenómeno desde una necesaria perspectiva multidimensional, transversal e integradora. A nivel mundial y local aún subsisten diferencias y visiones contrapuestas acerca del fenómeno que motiva la presente investigación. Prohibir o permitir sintetizan posiciones ciertamente anacrónicas, posiciones antagónicas que, cual placas tectónicas en permanente movimiento, colisionan.

La presente investigación versó sobre la toma de posición del Estado argentino frente al problema de las drogas durante la década de gobierno del Frente Para la Victoria (FPV), bajo los mandatos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011//2011-2014), y la incidencia que los entramados ideológicos tuvieron sobre la conformación de las políticas públicas en este campo. Para ello, se analizó el tratamiento informativo y las diversas instancias discursivas en los medios de comunicación gráfica de la Argentina referido al cambio de paradigma en las políticas mundiales sobre drogas, y las lógicas ideológicas subyacentes. El objetivo general fue estudiar la incidencia que los entramados ideológicos tienen sobre la conformación de las políticas públicas sobre drogas.

Al margen de reconocer el vasto campo de relaciones y prácticas sociales en la cual una política pública tiene origen, la génesis social e histórica de producción del discurso, y las

prácticas públicas que la alimentan y moldean, a los efectos de este trabajo es menester comprender las posiciones discursivas, los lugares y los agentes discursivos que la construyen, así como los objetivos sociales, políticos, ideológicos que pretenden alcanzar y legitimar. El problema de la drogas puede analizarse y entenderse en base a los modelos de interpretación, es decir, a las formas diferentes y concretas que tienen las personas y los grupos de ver, analizar, interpretar y posicionarnos sobre los valores, las actitudes y los fenómenos con los que conviven una sociedad.

Como herramienta teórica de base, este estudio se valió de la aproximación interdisciplinaria que el lingüista Teun A. van Dijk hace sobre las ideologías, los sistemas de creencias y el discurso social. Según van Dijk (1998: 53):

Las ideologías, entendidas como sistemas de cognición social, son evaluativas y por lo tanto son la base de los juicios que los miembros de un grupo poseen sobre lo bueno/malo, correcto/incorrecto, bello/feo, etc., y proporcionan orientaciones básicas para percibir e interpretar una realidad. En este sentido, la base en la construcción de ideologías son los valores socio-culturales que incluyen conceptos como la verdad, la justicia, el amor, la equidad, la eficiencia, entre otros muchos, y pueden fluir en la sociedad jerarquizándose de una manera particular o ajustándose a la relevancia universal. Como todo sistema cognitivo, las ideologías son un conjunto ordenado de proposiciones evaluativas que estructuran y jerarquizan las relaciones grupales e intergrupales dando lugar a la generación de un esquema complejo, el cual, en principio, puede estar constituido por un conjunto finito de categorías del tipo, identidad y número de miembros, acciones y tareas, metas, normas y valores, posición o rol y recursos.

Por tratarse de un abordaje principalmente cualitativo, se priorizó una estrategia de recolección de datos centrada en relevamientos bibliográficos y documentales, entrevistas a

informantes clave y entrevistas a especialistas. Asimismo, para poder estudiar el fenómeno desde la forma en la cual los medios de comunicación abordaron el problema, y a los efectos de centrar el análisis en el rol reproductivo de las ideologías por parte de los medios masivos de comunicación, para el presente trabajo se optó como estrategia de análisis el "estudio del discurso" (van Dijk, 1998). Esta técnica se considera la más adecuada en atención al problema y objetivos planteados, ya que permitió desenmascarar las lógicas e ideologías que operan y subyacen bajo el lenguaje desde un enfoque multidisciplinario.

Las políticas públicas sobre drogas en la Argentina durante el período 2003-2013 pudieron ser estudiadas partiendo desde la comprensión de lo ideológico como una experiencia social colectiva del mundo, y que todas las ideas, además de mentales, son también productos de la comunicación, la interacción y la socialización. En un momento histórico dado, coexisten y pugnan entre sí numerosas formas ideológicas. El término ideología puede ser entendido no sólo desde el repertorio de ideas de un determinado grupo, sino también desde lo que estas expresan u ocultan las propias posiciones sociales, las propias perspectivas e intereses. La perspectiva analítica de van Dijk (1998), que introduce la noción de interfase entre estructura social y cognición social, conduce al reconocimiento de la pluralidad irreductible del universo ideológico a la vez que su existencia tanto personal como también social. Al mismo tiempo, determinadas ideas tienen una existencia abstraída de los sujetos individuales y son compartidas por un grupo. Las ideologías caracterizan la dimensión mental de la sociedad, los grupos o las instituciones.

Es indudable que la problemática de las drogas, desde su composición multidimensional, puede ser comprendida desde una serie de ideologías complementarias y/o contrapuestas, que se referencian en cuestiones tales como la salud, los derechos humanos, el

libre mercado, el intervencionismo estatal, los valores religiosos, la seguridad, las libertades individuales, lo científico, lo jurídico, el bien común, la moralmente correcto, la cultura, la economía, el progresismo, etc. Centrarse en las políticas contemporáneas sobre drogas implicó observar sus particularidades desde muchos puntos de vista, pero especialmente en la irresuelta discusión en la cual se contraponen, por una parte, las tesis prohibicionistas que restringe y penaliza, y por la otra, los planteamientos de quienes abogan por la flexibilización que conduzca a la legalización. A la luz de los avances y acuerdos entre intereses políticos y explicaciones empírico-científicas, el Estado ha sido el principal actor social en la producción simbólica del concepto "problema de las drogas" y sus diversas categorizaciones. Lo aceptable, hacible, tolerable y justo siempre está definido por un imaginario político, por las ideas que articulen el deber ser de la política pública en una sociedad dada en un momento determinado. Desde la perspectiva de esta tesis, las políticas públicas sobre drogas no sólo deben entenderse desde la delineación de acciones y estrategias. Toda actuación pública (como toda actuación social) es realidad y discurso, en una relación de mutuo condicionamiento, e implica reconocer el campo de relacionamientos y prácticas sociales en la cual una política se origina. Cada posición discursiva conlleva objetivos sociales, políticos, ideológicos que pretende alcanzar y legitimar. Esta delimitación cognoscitiva estipula tomas de posición con respecto a otros actores, y ayuda a la comprensión de cómo lo que antes constituía el sentido común de una política pública, en el presente es condenado al basurero de las ideas. Al mismo tiempo, cómo lo que era impensable tiempo atrás se convierte en el nuevo sentido común. Diversos estudios indican que todo cambio social debería basarse en una evaluación científica de la eficacia de las políticas, y no en principios ideológicos. Sin embargo, el estudio de las políticas públicas sobre droga en



la Argentina de los últimos diez años permitió establecer que la evolución de las mismas fue el resultante de un proceso de producción simbólica, donde se articularon saberes, dispositivos y discursos de un sistema específico de creencias, en el marco de una puja de intereses contrapuestos.

Resulta evidente que el problema de las drogas y su definición es el resultante de un diagnóstico determinado surgido de criterios interpretativos determinados. Sin evaluar la coherencia o el valor del argumento, en la definición y construcción de una cuestión social prevalece la lógica que presupone la identificación de un problema dado y el recetario de alternativas dirigidas a su solución desde un punto de vista. Las políticas públicas sobre el problema de las drogas en la Argentina en los últimos diez años no esconden otra cosa que dicha puja de intereses políticos contrapuestos, una disputa de intereses de poder y un enfrentamiento entre ideologías, bajo una construcción discursiva que los medios se ocuparon de fogonear. La dicotomía prohibir/permitir se vio reflejada en un “doble comando” en la definición de las políticas públicas contra la droga a lo largo del último decenio en la Argentina, y representada desde los actores políticos y desde las instituciones. Por un lado, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. Por el otro, una Comisión especial nacida en el seno del Ministerio del Interior en 2005, luego trasladada al ámbito del Ministerio de Justicia, para luego recalar definitivamente en 2009 bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros con la denominación de Comisión Nacional Coordinadora de Políticas Públicas en Materia de Prevención y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, la Delincuencia Organizada Transnacional y la Corrupción. Dicha comisión elaboró diferentes trabajos y diagnósticos que se contrapusieron a lo largo de gran parte de la década con el accionar de la SEDRONAR. Así, la

política pública sobre drogas en la Argentina de los últimos diez años, estudiada desde lo discursivo, se moldeó dentro de un campo de fuerzas, intereses y posiciones de agentes e instituciones que terminaron delineando y manufacturando un imaginario determinado sobre la problemática.

Los medios de comunicación jugaron un papel central en esta disputa ideológica, contribuyendo a difundir y a normalizar las posiciones de cada grupo. En su papel de productores de sentido y reproductores de ideologías dominantes en un mundo que se construye a partir de hechos discursivos, para los medios no todos los actores tuvieron la misma jerarquía ni la misma legitimidad como fuente. La producción simbólica del grupo que propició el cambio de orientación en las políticas públicas sobre drogas en la Argentina hacia el escenario de la legalización, tuvo mayor peso, mayor visibilidad y, por lo tanto, la que terminó primando y prevaleciendo en la opinión pública. Cabe recordar que según van Dijk (1998), los medios tienen un sesgo propio hacia las ideologías dominantes.

Por último, y desde la noción de política pública tanto como andamiaje de lineamientos estratégicos y de acciones intencionales como también de omisiones, esta tesis propone preguntarse si la dicotomía ideológica que entorpeció el modelaje de la política sobre drogas en la Argentina durante los últimos años puede ser causa explicativa del avance del narcotráfico en el país y del aumento en los índices de consumo de drogas.

**Palabras clave:** ideologías, imaginario, drogas.  
**Keywords:** *ideologies, imaginary, drugs.*

### Referencia bibliográfica

Van Dijk, T. A. (1998). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

## **DATOS DEL TESISISTA**

**Tesista:** Esteban Wood.

**Director:** Mg. Roberto Canay.

**Cohorte:** 2011-2012.

**CV Abreviado:** Licenciado en Comunicación Periodística (UCA) y Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO). Consultor en comunicación, relaciones institucionales y asuntos público-gubernamentales, especializado en la problemática de las drogas. Integra la mesa ejecutiva de la Comisión de Pastoral Social de Drogadependencia (CEA) y de la pastoral diocesana de San Miguel. Columnista en el portal de noticias Infobae.com. Ex becario del Programa de Liderazgo para Visitantes Internacionales del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica. Hasta fines del 2012 se desempeñó como vocero de la SEDRONAR. También ejerció como director ejecutivo de Actuar Asociación Civil, ONG especializada en reforma y modernización del Estado. Correo electrónico: estebanwww@gmail.com

*Esta tesis fue aprobada con la calificación de “Muy Buena” el día 10 de septiembre de 2014. El jurado de evaluación estuvo conformado por la Dra. Alicia Casermeiro Peresón, la Dra. Verónica Brasesco y el Dr. Norberto Emmerich.*

## **2. RESUMEN DE AVANCE DE TESIS DE POSGRADO**

***Abstract of progress of Graduate Thesis***

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

**Policía y Seguridad Democrática.**

***El Cuerpo de Prevención Barrial en la Ciudad de Buenos Aires.***

**(2012-2015)**

*Police and Democratic Security.*

*The Neighborhood Prevention Corp in Buenos Aires City.*

*(2012-2015)*

**Por Lucía Camardon**

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 11 de marzo de 2015.

## RESUMEN

El fin de los períodos dictatoriales puso en evidencia que las prácticas de las fuerzas de seguridad, caracterizadas por los abusos y violencias de la policía sobre algunos sectores sociales (Tiscornia, 1996), resultaban incompatibles con las normas democráticas y de derechos humanos. En este marco –y frente a un incremento de la visibilidad de las problemáticas asociadas al delito callejero, la violencia y la *sensación de inseguridad*–, desde distintas vertientes de pensamiento se dio lugar al debate sobre la reforma de las instituciones policiales, promoviendo el control civil de las fuerzas de seguridad (Sain, 2008) y la introducción de nuevos modelos de policiamiento, tales como el policiamiento orientado a problemas y el de la policía comunitaria o de proximidad. El modelo de policía comunitaria o de proximidad respondía a la necesidad de reformar la policía pre-moderna y de democratizar la policía. La policía democrática se presentaba, en este marco, como una opción que permitiría que el demos cumpliera un rol central en la definición de qué es aquello de lo que la policía debería encargarse y cómo debería hacerlo, procurando romper con las lógicas y las prácticas autoritarias que habían caracterizado a las fuerzas de seguridad. Sin embargo, los análisis de experiencias de la región muestran que en muchos casos estas iniciativas de democratización de la policía han quedado en el nivel del discurso político e institucional y no han desatado cambios al interior de las policías (Bailey y Dammert, 2005).

En la Ciudad de Buenos Aires se observa una iniciativa de policiamiento comunitario promovida por el Gobierno Nacional a través de la creación, en marzo de 2012, de un cuerpo especial de la Policía Federal Argentina, el Cuerpo de Prevención Barrial (en adelante, CPB) desplegado en villas y asentamientos de CABA (a la fecha, en las villas 31, 31 bis, 15, 20, 21-24, 3 y 6 y en parte del territorio urbanizado de los barrios de Once y Constitución) para “trabajar de manera articulada con la

comunidad en zonas de mayor conflictividad social”<sup>1</sup>, monitoreado y conducido por el Ministerio de Seguridad de la Nación. La presente tesis se propone analizar las particularidades de esta experiencia en términos de democratización de la policía mediante el estudio de las características organizativas del Cuerpo –incluyendo el análisis de programas de formación, régimen de pases y ascensos, uso de la fuerza–, las prácticas en el territorio y sus efectos, a fin de determinar las continuidades y rupturas entre las prácticas de este cuerpo y las del personal de las comisarías de la Policía Federal Argentina que realizan tareas de policiamiento urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El periodo de análisis comprende los años 2012, fecha de conformación del CPB, al año 2015.

Para abordar el problema de investigación planteado se propone una triangulación metodológica y de fuentes. De esta manera, se recurre a la observación directa en los barrios en los que interviene el CPB y a entrevistas en profundidad y semi-estandarizadas a diferentes habitantes de los barrios, a policías integrantes del Cuerpo de Prevención Barrial, a otros miembros de la Policía Federal Argentina abocados a la tarea “preventiva” y a funcionarios del Ministerio de Seguridad vinculados al diseño e implementación del CPB. Ello se complementará con el análisis de documentos oficiales e informes de las distintas áreas abocadas al desarrollo y despliegue del CPB, así como a datos provenientes de fuentes secundarias sobre el comportamiento de algunas variables antes, durante y después de la intervención del Cuerpo.

## Principales avances

El CPB consiste en una iniciativa innovadora de policiamiento en villas y asentamientos di-

---

1 Según la información publicada en el sitio oficial del Ministerio de Seguridad de la Nación: [www.minseg.gob.ar](http://www.minseg.gob.ar)

señada por el gobierno nacional, que promueve una forma de relacionamiento distinta con los habitantes. Se caracteriza por presentar un proceso de formación que hace hincapié en la gestión de la conflictividad y el uso racional de la fuerza, dentro de una estructura independiente de las comisarías de la Superintendencia Metropolitana que tenía por objetivo –de acuerdo a los relatos de los funcionarios involucrados en su diseño– romper con las prácticas tradicionales de la PFA y posibilitar el gobierno civil del cuerpo policial. Ello representa importantes discontinuidades con las lógicas tradicionales de formación y actuación que caracterizaron históricamente a las fuerzas de seguridad (aspecto destacado, incluso, por los propios miembros del cuerpo policial). En este sentido, el proceso de selección, capacitación y formación permanente de los miembros del Cuerpo, que contribuye a generar cierto marco de actuación en base al uso racional de la fuerza, el diálogo y la mediación en los conflictos sociales, y la recurrencia a técnicas “blandas” ante hechos de violencia, representan importantes avances en términos de democratización de las policías como resultado del involucramiento del gobierno civil en la gestión de las conflictividades asociadas a la seguridad y de la conducción de las fuerzas de seguridad.

Por otra parte, la presencia permanente de los miembros del CPB en estos barrios (en las villas 31, 31 bis, 15, 20, 21-24, 3 –barrio Fátima–, 6 –barrio Cildáñez– y en parte del territorio urbanizado de los barrios de Once y Constitución) en algunos casos permitió la profundización y la extensión de la cobertura de otras políticas sociales (tales como el “Plan Ahí”). No obstante, si bien en determinados barrios –como en la villa 15– se logró una buena implementación, en otros se observan muy bajos niveles de articulación entre las fuerzas

policiales y otros organismos del Estado u actores de la sociedad civil<sup>2</sup>.

Pese a dichas reformas respecto al policia- miento tradicional, las entrevistas y el trabajo de campo efectuado a la fecha permiten visualizar claros signos de persistencia de formas de actuación tradicionales de actuación policial, dadas las continuidades que aún mantienen sus miembros con las concepciones y prácticas habituales de la PFA, basadas en el “olfato policial” y el accionar represivo. En este sentido, en las entrevistas con habitantes de los barrios es habitual identificar dificultades para diferenciar las prácticas de este cuerpo respecto a las de los cuerpos restantes o el personal de comisarías de la PFA, siendo su despliegue en “trinomios” o en grupos de tres personas, su aspecto más distintivo. Dicha oposición entre la lógica “democrática” de actuación y las formas “tradicionales” de policia- miento parece cobrar fuerza en el marco de una polarización de la política criminal y de la convivencia de actores, discursos y prácticas gubernamentales afines al modelo de seguridad democrática, junto a otros que se declaran abiertamente opuestos a él –lógicas que se manifiestan tanto dentro de las fuerzas de seguridad como en la conducción civil–. En este sentido, el análisis de esta iniciativa de policia- miento comunitario da muestras de la complejidad que reviste la implementación de una política de seguridad democrática en el marco de la “arena” de conflicto propia del campo de la seguridad en los últimos años, signada por la pugna entre estas dos lógicas o modelos.

**Palabras clave:** Policía, Seguridad democrática, Policia- miento comunitario, Políticas de seguridad.

**Keywords:** *Police, Democratic security, Community policing, Security policies.*

---

2 Se advierte que la misma corresponde a una apreciación preliminar en base a los resultados parciales del trabajo de campo.

## Referencias bibliográficas

- Bailey, J. y Dammert, L. (2005). Reforma policial y participación militar y en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19; N° 1; 133-152.
- Sain, M. (2008). *El Leviatán Azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tiscornia, S. (1996). De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios. En Inés Izaguirre (Comp.). *Violencia Social y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Eudeba.

## DATOS DE LA TESIS

**Tesista:** Lucía Camardon.

**Director:** Mg. Esteban Rodríguez Alzueta.

**Cohorte:** 2011-2012.

**CV Abreviado:** Lucía Camardon es Licenciada en Sociología (UBA), Maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Sede académica Argentina). Es analista criminal en la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación. Integra el Programa de Estudios del Control Social y del Grupo de Estudio sobre Historia Urbana, ambos en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (UBA). Integró equipos de trabajo en el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) y fue docente en la Especialización en Criminología (UNQUI) y en el Ciclo Básico Común (UBA). Correo electrónico: [lucamardon@gmail.com](mailto:lucamardon@gmail.com)

### 3. RESUMEN DE AVANCE DE TESIS DE POSGRADO

*Abstract of progress of Graduate Thesis*

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

**El movimiento asambleario de Gualeguaychú.**

***Su dinámica interna y su impacto en las políticas públicas  
ambientales del período 2003-2008.***

*The assembly movement of Gualeguaychú.*

*Its internal dynamic and their impact on the process of environmental public policy in 2003-2008*

**Por Elena Kaavadas**

**Fecha de Recepción:** 18 de febrero de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 01 de marzo de 2015.

## RESUMEN

Los conflictos sociales son procesos de acción colectiva que se desarrollan en el ámbito público cuando algunos sectores de la sociedad perciben que sus intereses, materiales o simbólicos, se ven afectados por la acción de otros grupos o por el propio Estado. En relación a los conflictos ambientales, estos surgen cuando existen controversias relacionadas con el acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales y las condiciones ambientales del entorno, que afectan la calidad de vida de las personas. La década del '90 se convierte en el punto de partida para la agudización de este tipo de conflictos en América Latina por tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, porque toma fuerza, entre distintos sectores de la población, la demanda por los recursos de la naturaleza no renovables. En segundo lugar, porque existe en la población una mayor conciencia de la relación directa entre la manera de producir y el deterioro ambiental que ésta genera. Y por último, la existencia en la región de una legislación laxa en materia ambiental, que permite la radicación de inversiones extranjeras destinadas a la explotación de los recursos naturales<sup>1</sup>.

---

1 En 1992, Lawrence Summers, principal economista del Banco Mundial, sostenía en un memorándum que se filtró a la opinión pública, que la contaminación debería concentrarse en los países más pobres. Es por ello que sugiere a sus colegas que debería estimularse la migración de las industrias contaminantes hacia los países en vía de desarrollo, sobre todo aquellas en que "los costos de la contaminación que afecta a la salud depende de los ingresos perdidos por una mayor morbilidad y mortalidad." Es decir que toda actividad que genere contaminación que afecte a la salud debería realizarse en el país con salarios más bajos. Este principio que Martínez Alier lo denominó como Principio de Summers,

En el caso específico de la Argentina, durante las últimas décadas del siglo XX y principios de siglo XXI se produce la localización de empresas dedicadas a la extracción minera<sup>2</sup>, a la construcción de represas para el aprovechamiento hidrológico y a la elaboración de pasta de celulosa para fabricar papel. Emprendimientos que traen como consecuencia acciones colectivas de defensa del entorno natural en las poblaciones afectadas. En la mayoría de los conflictos ambientales, el Estado en sus diferentes niveles se encuentra involucrado debido a la responsabilidad que le corresponde por acción u omisión en la prevención y/o resolución del mismo. De allí la importancia que adquiere la presente investigación, que analiza la vinculación entre los movimientos sociales y las políticas públicas.

## Movimientos sociales y Políticas públicas: el porqué de una articulación

En líneas generales, los movimientos sociales han sido analizados por la sociología norteamericana y europea en tres niveles diferenciados pero complementarios entre sí. El nivel simbólico refiere a los procesos enmarcadores de la acción colectiva, y responde al "porqué" del surgimiento de un movimiento social, iluminando la capacidad de los actores en relacionar e interpretar aquellos aspectos macrosociales que son percibidos negativamente en su vida cotidiana y que por lo tanto requieren de su actuación para cambiar dicha situación. El

---

lo enuncia de la siguiente forma: "los pobres venden barato." (citado por Martínez Alier y Jordi Jusmet, 2001: 255).

2 La extracción minera utiliza enormes volúmenes de agua contaminando estanques, arroyos ríos o lagos por el vertido de agentes químicos como el cianuro y el ácido sulfúrico a los cursos de agua.



nivel estratégico se intenta responder “cómo”, en el seno del movimiento, se producen formas consensuadas para llevar adelante acciones colectivas que les permita obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Finalmente, el nivel político, que centra el análisis en la estructura de oportunidad política (EOP) y responde “el cuándo” de la acción colectiva, para lo cual se investiga la relación que se establece entre el movimiento y el entorno social y político. Existe sin embargo un cuarto nivel de análisis al que no se le ha prestado mucha atención (Ibarra *et. al.*, 2000, 2002; Cadena y Puga, 2005; Calle, 2007), y que responde a la pregunta del “para qué” de la movilización. Este se refiere al impacto que los movimientos sociales tienen, no solo en el sistema político sino también en la propia sociedad. Señalan los autores que el impacto de la acción colectiva de los movimientos sociales pueden ser culturales, dado que promoverían la creación de nuevas identidades; sociales, en tanto que estarían activando a través de la movilización, redes de grupos que sobre relaciones de reciprocidad y confianza han tenido una experiencia cooperativa y solidaria; y políticas, en tanto y en cuanto hayan desarrollado la capacidad de promover cambios en ciertas políticas gubernamentales obteniendo nuevos derechos sociales. Dada la amplitud de ámbitos en los cuales los movimientos sociales pueden impactar, una estrategia adecuada de aproximación a esta temática es centrarse en uno de efectos y delimitar sus efectos (Ibarra, 2000). De allí que a la hora de analizar el impacto del movimiento en las políticas públicas adoptamos la propuesta de Ibarra (2002) a partir de la cual se consideró que las fases de la misma, en un contexto de gobernanza, pueden agruparse como dimensiones analíticas que operaran de manera simultánea. Dichas dimensiones son: la dimensión conceptual que corresponde al surgimiento de los problemas, su definición y su inclusión en la agenda en la agenda pública y en la agenda institucional; la

dimensión sustantiva, que se refiere a la formulación de políticas y a la toma de decisiones jurídicamente respaldadas; y finalmente, la dimensión operativa, que corresponde al proceso de implementación, evaluación y rediseño de las políticas. En este marco general, la perspectiva a seguir en esta investigación se enfocó en el impacto sobre el ámbito político, específicamente en el proceso de toma de decisiones o proceso de políticas públicas, para lo cual fue necesario realizar un ejercicio de interlocución entre la literatura de los movimientos sociales y las políticas públicas a través de un estudio de caso: el movimiento Asambleario de Gualguaychú. Movimiento que se originó como respuesta a la construcción de las plantas de producción de celulosa para la fabricación de papel en la localidad de Fray Bentos, ubicada en la República Oriental del Uruguay y que puso en el centro del debate la relación entre desarrollo y la cuestión socio-ambiental. Las acciones llevadas a cabo por el movimiento lograron que las cuestiones ambientalistas pasaran a formar parte de la agenda nacional e internacional debido a que los asambleístas utilizaron estrategias que aumentaron la visibilidad del colectivo para posicionarse en un lugar desde el cual pudieran dialogar con el poder político e interpelar a la sociedad en su conjunto.

Al interrogarnos por la naturaleza de estas protestas buscamos dar respuesta a dos preguntas clave: ¿Qué factores facilitaron la conversión de una acción colectiva de protesta en un movimiento asambleario que se prolonga en el tiempo? Y ¿Cuál es el impacto que este movimiento, en tanto sujeto político, tuvo en las políticas públicas? Para responder dichas preguntas se analizará el proceso de surgimiento, consolidación e impacto en materia de política ambiental de la Asamblea Ciudadana de Gualguaychú durante el período 2003-2008. El supuesto que guía este trabajo sostiene que el impacto en las políticas públicas medioambientales fue posible debido

a que el surgimiento y la conformación de este movimiento social se inscribió en un contexto político y social favorable que permitió el uso de estrategias de movilización eficaces a través de los cuales se logró cohesionar a los participantes alrededor de una situación percibida como agravante, instalando la creencia de que podían solucionarla por medio de la acción colectiva.

Para lograr el objetivo de esta investigación se optó por un enfoque metodológico cualitativo debido a que el mismo permite un acercamiento global y comprensivo del grupo en estudio. Las entrevistas en profundidad fueron realizadas a miembros del Movimiento en la ciudad de Gualaguaychú durante los meses de octubre y noviembre de 2013 de acuerdo a los siguientes ejes temáticos: relación con movimientos ecologistas y/o ambientalistas locales, organización y estructura del movimiento, descripción del movimiento y finalmente relación del movimiento con el sistema político institucional local provincial y nacional. Estos temas fueron abordados en todas las entrevistas tratando que los entrevistados pudieran profundizar en aquellos temas que le resultaran más significativos. El contacto con los entrevistados fue responsabilidad de un miembro del sistema político local institucional quien pactó las entrevistas, las fechas y los horarios. La muestra utilizada es del tipo teórico, es decir que no está predeterminado el número de entrevistas a realizar ya que se supone que tras analizar la información de las primeras entrevistas, se decidirá si se extiende a otros casos o no. La investigación es transaccional ya que abarca un período de tiempo determinado: 2003-2008 que corresponde al nacimiento formal del movimiento y el año en que se reforma la Constitución de Entre Ríos. El universo de estudio está compuesto por los movimientos ambientalistas que emergieron en nuestro país a partir de las últimas décadas del siglo XX y la unidad de análisis es la ACAG definida como un grupo que se orga-

niza de manera racional para recuperar su calidad de vida. El marco teórico que sustenta la investigación integró los conceptos objetivos y subjetivos, estructurales y agenciales presentes en la sociología europea y norteamericana para comprender y explicar la acción colectiva del movimiento. Por último, se realizó un diálogo entre esta literatura y la proveniente de las teorías de las políticas públicas, buscando claves analíticas que nos permitan responder nuestros interrogantes de investigación.

## Conclusiones

La utilización conjunta de diversos enfoques teóricos permitió aprehender la dinámica interna del movimiento en toda su complejidad. Comprobamos que mediante un proceso interactivo, el movimiento analizado aprovechó un contexto político favorable para lograr la integración de los actores sociales en la protesta. Integración que se logra a partir de una trama comunitaria previa que les permite a su vez percibir una situación de injusticia que provoca indignación, desarrollar una capacidad de agencia que les permite evaluar las posibilidades de cambiar la situación y la construcción de una identidad que les permite diferenciar "un nosotros" de un "ellos". En las entrevistas realizadas quedó claro que las formas consensuadas de llevar adelante distintas acciones colectivas permitieron a los iniciadores del movimiento obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Siguiendo el marco teórico propuesto en esta investigación a la hora de analizar el impacto del movimiento en las políticas comprobamos que en la dimensión conceptual el impacto fue alto y se dio a nivel nacional, según la definición del problema realizada por los asambleístas. La dimensión sustantiva mostró un impacto alto a nivel local y provincial y bajo en el nivel nacional y finalmente en la dimensión operativa, se registró un bajo impacto debido a que el movimiento propone la independencia con

respecto al Estado, y no participa en la implementación de las políticas públicas pero sí en el seguimiento de aquellas que fueron impulsadas por su accionar.

**Palabras clave:** Movimientos sociales, políticas públicas, impacto.

**Keywords:** *Social movement, public policy, impact.*

### Referencias bibliográficas

- Cadena Roa, J. y Puga Espinosa C. (2005). Criterio para la evaluación del desempeño de las asociaciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVII, N° 193, enero-marzo, 2005, 13-40. Universidad Autónoma de México. México. Disponible en <http://www.redalib.org/articulo>
- Calle, Á. (2007). El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global. *Revista Española de Investigación sociológica*. N° 120, 2007, 133-153. Disponible en <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=jsp/numeros.jsp>
- McAdam, Mc., *et. al.* (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y

comparada de los movimientos sociales. En *Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas*, pp. 8-24. Madrid: Ediciones Istmo.

Ibarra, P. (2000). Los estudios sobre los movimientos sociales: Estado de la cuestión. *Revista Española de Ciencias Sociales (Reis)*, Vol. 1, N° 2, 271-290. Disponible en <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=jsp/numeros.jsp>

Ibarra, P., *et. al.* (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona, Madrid: Icaria Editorial.

Martínez Alier, J., y Jusmet, J. (2006). *Economía Ecológica y Política Ambiental*. D.F. México: Fondo de Cultura Económica.

### DATOS DE LA TESIS

**Tesista:** Elena Kavvadas.

**Director:** Mg. Agustina Gradin.

**Cohorte:** 2010-2011.

**CV Abreviado:** Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Políticas Públicas para el desarrollo con Inclusión Social –tesis en curso– en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Correo electrónico: [elenakavvadas@gmail.com](mailto:elenakavvadas@gmail.com)



# **COMUNICACIONES**

*News*

---

## 1. COMUNICACIONES NEWS

### Millcayac – Revista Digital de Ciencias Sociales

Por Rosana Paula Rodríguez

Publicación semestral editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales reúne textos científicos en relación a las tres líneas de investigación que se desarrollan en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Estado y Movimientos Sociales en Nuestra América; Género y Derechos Humanos; Bienes Comunes y Sociedad.

Millcayac es una de las lenguas extinguidas del pueblo huarpe, una de las comunidades que aún habitan nuestras tierras, a pesar de las modalidades históricas de persecución, exterminio y despojo que han experimentado, como así también de las actuales políticas de segregación y discriminación.

El nombre es tomado por esta publicación a cargo del Centro de Publicaciones como modo de homenajear a la cultura que nos precede, que si bien no contó con escritura, sí tuvo y tiene una lengua propia, un modo de ver, entender y nombrar el mundo.

Millcayac Revista Digital en Ciencias Sociales, Volumen II, Número 2, es en memoria de Alieda Verhoeven (1938-2013), pastora feminista y activista por los derechos humanos en la provincia de Mendoza.

<http://www.millcayacdigital.uncu.edu.ar/>

### EDITORIAL/ PRÓLOGO IN MEMORIAM

Entrevista - Alieda Verhoeven. La razón de su vida: Alejandra Silnik | Ensayo - O protagonismo das mulheres no Cristianismo latino-americano do século XXI: alguns desafios: Ivone Gebara



|Millcayac- Revista Digital de Ciencias Sociales| Vol. II, Núm.2|  
Marzo-abril de 2015  
Publicación semestral  
ISSN- 2362-616X

### GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

Artículo - Une autre anthropologie pour penser différemment les expériences féministes: Annie Benveniste | Artículo - Otra antropología para pensar las experiencias feministas: Annie Benveniste. Traducción al español. Palmira La Riva González | Artículo - Clases sociales, género y ¿uso del tiempo libre?: Gabriela V. Gómez Rojas y Manuel Riveiro | Relato de experiencias - Jóvenes, género y estrategias de participación política: Victoria Seca y Julia Vera Abraham | Artículo - Movimiento de mujeres. El camino de las nuevas desigualdades de las latinoamericanxs: Valeria Ventricinque | Certamen - Los Derechos Humanos en la era del relativismo: Franco D'Amelio

### ESTADO Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN NUESTRA AMÉRICA

Artículo - Ambivalencias constitucionales en la condición jurídica de los Pueblos Originarios: Susana Ramella | Artículo - Metamorfosis reciente del Estado en América Latina: Sergio Astorga | Ensayo - Tres campañas alfabetizadoras latinoamericanas: Cuba, Ecuador y Argentina. Ensayo de comparación transversal: Patricia Chaves | Reseña - La neurosis de clase un concepto clave de la sociología clínica: Elvia Taracena

**Revista completa:** <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/issue/view/Issue/27/30>

## 2. COMUNICACIONES NEWS

### POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político Por Martín D'Alessandro

El presente número de *POSTData* es un número especial dedicado al tema del populismo, organizado por la Doctora María Esperanza Casullo, y contiene trabajos de los más reconocidos referentes en la temática.

#### ¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy

MARÍA ESPERANZA CASULLO

#### *Momentums, demos y baremos.*

#### Lo popular en los análisis del populismo latinoamericano

SEBASTIÁN BARROS

#### Exceso, representación y fronteras cruzables: "institucionalidad sucia", o la aporía del populismo en el poder

PIERRE OSTIGUY

#### Debates y recepciones de la perspectiva laclausiana del populismo. Pueblo e instituciones en los discursos populistas latinoamericanos

MARÍA VIRGINIA QUIROGA

#### La democracia radical y su tesoro perdido. Un itinerario intelectual de Ernesto Laclau

JULIÁN MELO Y GERARDO ABOY CARLÉS

#### Populismo democrático y movilización política. El ascenso al poder de Hugo Chávez en su contexto histórico-político

CRISTINA ANDREA SERENI

## POSTData

Revista de Reflexión y Análisis Político

Vol. 19, Nº 1, octubre 2014.

#### La narrativa revolucionaria del chavismo

MIGUEL ANGEL MARTÍNEZ MEUCCI Y REBECA VAISBERG DE LUSTGARTEN

#### Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe. Dos caras de una misma forma de gobernar

MARIANO FRASCHINI

#### The Place of the People in Post-Democracy. Researching 'Antipopulism' and Post-Democracy in Crisis-Ridden Greece

GIORGOS KATSAMBEKISEI

#### (No) debate político e ideológico en torno al núcleo nodal de la hegemonía menemista. El caso del significante estabilidad durante la etapa de sedimentación del orden neoliberal

HERNÁN FAIR

#### Populismo y liderazgo en la democracia argentina. Un cruce comparativo entre el menemismo y el kirchnerismo

DARÍO A. RODRIGUEZ

#### Populismo, instituciones locales y democracia (Provincia de Buenos Aires, 1945-1958)

SILVANA FERREYRA Y EVA MARIA PETITTI

#### La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos

FRANCISCO CAMINO VELA

### 3. COMUNICACIONES NEWS

#### Revista Estado y Políticas Públicas

**Núm. 3, Año III, octubre de 2014.**

**Por Cristina Ruiz del Ferrier.**



La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del tercer número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, de las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación recepciona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el tercer número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

#### **DOSSIER: Recursos naturales estratégicos, Desarrollo inclusivo y Medio Ambiente.**

#### **Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares.**

Por Daniel Ryan

#### **Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén): ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI?**

Por Sandra Bettina Ferrante y Adriana Giuliani

**Consideraciones sobre el sistema de redistribución de las regalías mineras. La complejidad del desarrollo para Antofagasta de la Sierra (Catamarca, Argentina). (2004-2012)**

Por Mariana Tapia

**¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en la Argentina (2011-2014)**

Por Bruno Fornillo

**La planificación del Estado en el uso sustentable de los recursos naturales. El caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA<sup>2</sup>). (2010-2020)**

Por Gustavo Edgardo Blutman e Ivana Giselle González

**Entrevistas**

**A Ernesto Laclau.**

Por Gregorio Dolce

**Al Dr. Eduardo Barcesat.**

Por Cristina Ruiz del Ferrier

**A la Dra. Silvia Révora.**

Por Arturo Trinelli



## Sobre los Autores

### Note on Contributors

**CLAUDIA BERNAZZA** es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Diputada Nacional (Mandato Cumplido) por la provincia de Buenos Aires 2007-2009. Se ha desempeñado como Coordinadora de Relaciones Institucionales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y como Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Es Miembro del Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Docente e integrante del Comité Académico Asesor de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), FLACSO Sede académica Argentina y Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Participa como docente invitada en programas de formación de institutos y universidades del país y la región. Actualmente, se desempeña como Directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación.

**JULIÁN BERTRANOU** es Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO Sede académica México. Integrante del equipo de investigación del proyecto Política y Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires. Profesor regular de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSaM) y profesor invitado de posgrado en la Universidad Nacional de Mi-

siones (UNaM), en la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

**HORACIO CAO** es Doctor por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Máster en Asuntos Públicos, Política y Gobierno por el Instituto Ortega y Gasset (España); y Licenciado en Ciencia Política. Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha trabajado en los últimos 20 años en tareas de modernización de la administración pública de la Argentina. Es docente e investigador de temas vinculados con su trabajo. Publica regularmente libros y artículos científicos y periodísticos en Argentina e iberoamérica. Se desempeñó como Secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan (Argentina). Ha sido director del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (INAP), de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.

**SABRINA COMOTTO** es Abogada, graduada con Diploma de Honor por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Contrataciones Públicas por la Universidad Nacional de General San Martín y Master en Derecho de la Contratación Pública por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Diploma Superior en Contrataciones Públicas por FLACSO Sede académica Argentina y Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la misma Facultad (tesis aprobada, título en trámite). Se ha desempeñado como asesora del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y como docente, consultora e investigadora en diversas instituciones nacionales y extranjeras; entre ellas, la Universidad Nacional del Oeste (UNO) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

**JORGE AUGUSTO DEPETRIS** es Abogado de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Es Master in Public Administration (MPA) de la Escuela de Gobierno "John F. Kennedy" de la Universidad de Harvard. Es candidato a Doctorado (Promoción 2009) en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Docente de posgrado en la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB). Se desempeña actualmente como Asesor de la Dirección de Investigaciones de la Dirección General de Aduana (AFIP-DGA). Ha realizado consultoría en diversos organismos públicos, Nacionales, Provinciales y Municipales. Ha escrito dos libros (La gestión de riesgo en Aduana: 2009), (Deportes Extremos: 2011) y diversos artículos de investigación sobre temas de Estado, Administración Pública, Agencias Regulatorias y Narcotráfico.

**JAVIER EDUARDO GANEM** es Magister en Economía de Gobierno de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Contador Público Nacional por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente se desempeña como Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR. Profesor adjunto de la materia Economía del Sector Público en la carrera Licenciatura en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR; Docente en la carrera de posgrado Especialización en Tributación de la UNR; Coordinador Académico y docente de la carrera de posgrado Especialización en Administración y Contabilidad Pública de la UNR y docente de posgrado de Régimen Financiero del Estado de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER).

**LUCÍA GIAMBRONI** es Profesora de Historia, graduada del Instituto Superior de Formación Docente N°1. Se desempeñó como docente del programa educativo complementario

ENVIÓN, en el Municipio de Avellaneda, y actualmente se desempeña como Auxiliar de la Cátedra Mesyngier en la materia Historia Económica Social y General en el Ciclo Básico de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y Asesora en la Superintendencia de Seguros de la Nación. Es además investigadora del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Avellaneda.

**SOLEDAD INÉS HERRERA** es Economista argentina. Docente e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue y de la Universidad Nacional de Río Negro. DEA (Master) en Análisis de Políticas Económicas, Orientación Recursos Humanos, especialidad Economía de la Educación. Universidad de Bourgogne - Institut de Recherche en Economie et Sociologie de l'Éducation - IREDU - CNRS -. Dijon, Francia (1998). Ex becaria del Programa de Formación de Jóvenes Profesionales en el extranjero para el Sector Educación - PROFOR -, Ministerio de Educación de Argentina, BIRF. Ex Directora General de Estudios, Proyectos y Programas, Secretaría de Planificación de Río Negro (2000-2011).

**ROCÍO JULIANA HERRERA** es Licenciada en Ciencia Política. Magister en Ciencia Regional y Planificación Espacial (M.Sc.), Institut für Regionalwissenschaft (IfR) del Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Alemania, año 2012. Actualmente reside en Alemania, es doctoranda, personal académico y de investigación del KIT, miembro del programa de Maestría dual entre el KIT de Alemania y la Universidad de Concepción, Chile. Ex Becaria del Deutscher Akademischer Austauschdienst (Servicio Alemán de Intercambio Académico) para estudios de posgrado 2010-2012. Ex asesora legislativa en la Legislatura de la Provincia de Neuquén, Argentina (2007-2010).

**ARTURO LAGUADO DUCA** es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Sociología Política por la Universidad Nacional de Colombia. Antropó-

logo por la Universidad Nacional de Colombia y Sociólogo por la Universidad Cooperativa de Colombia. Ha sido profesor asociado del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá; Docente-investigador en la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario; profesor de la escuela Superior de Administración Pública y de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, entre otras universidades colombianas. Se desempeñó como consultor del PNUD para la Red de Solidaridad Social en Participación pobreza y gestión territorial para el Gobierno de Colombia y consultor sobre Juventud y drogadicción por UNDCP para Alcaldía Mayor de Bogotá. Ha sido investigador invitado del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la UBA. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas y varios libros en distintos países de Iberoamérica. Actualmente es profesor titular de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y Director de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública.

**GUSTAVO M. LONGO** es Contador Público por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en evaluación de proyectos de la Universidad CEMA (UCEMA). Candidato a Doctor en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Consultor en planificación financiera y fortalecimiento institucional de organismos del Gobierno nacional de la República Argentina. Es Coordinador del Programa de Fortalecimiento de la Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, en el componente de Evaluación de Programas Presupuestarios (PROFIP). Es Profesor Titular de la Universidad Nacional de la Patagonia (UNP). Es docente invitado en Maestrías de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Docente del Instituto de Formación Política del Ministerio del Interior de la República Argentina. Asi-

mismo, se desempeña como Profesor titular de la materia “Formulación y Evaluación de Proyectos” de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB). Fue Coordinador Ejecutivo de Proyectos con financiamiento del BID, como el Programa Global de Créditos del Ministerio de Producción y el Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria del Ministerio de Agricultura de la Argentina. Ocupó cargos de alta responsabilidad en la Administración Pública de la República Argentina. Ha sido expositor en diversos Congresos de administración y políticas públicas. Ha escrito diversos Artículos de investigación sobre las áreas de su incumbencia. Actualmente, se desempeña como Presidente del Centro de Estudios para el Fortalecimiento del Estado (CEFE).

**ROXANA MAZZOLA**, es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Hace más de 12 años se especializa en políticas sociales, desempeñándose tanto en su gestión desde el Estado a nivel nacional y subnacional, como investigadora, capacitadora y conferencista. Directora Ejecutiva del Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP). Consultora Internacional en Políticas Sociales e Integración Regional. Profesora en la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina con la materia a cargo titulada “Políticas Sociales. Justicia distributiva y conflictos político-institucionales”. Ha publicado diversos libros, estudios y notas de opinión en áreas de su especialización. Entre ellos es autora del libro *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, publicado a través de la Editorial Prometeo.

**CECILIA PADILLA** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires

(UBA), Traductora literaria y de especialidad en inglés por la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA) e Intérprete de inglés por la misma universidad. Asimismo, es maestranda en Ciencia Política en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad de San Martín (UNSAM). Se desempeña como Ayudante *Ad Honorem* en la materia “Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales”, Cátedra Schuster, en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

**GUILLERMO PEINADO** es Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Doctorando en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Investigador-docente en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR. Investigador asociado del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO, Argentina. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**PAULA PICCOLO** es Licenciada en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente participa en el Proyecto de investigación de la UNR acerca de la inserción internacional exportadora, la reprimarización productiva argentina y el intercambio ecológicamente desigual.

**LUDMILA QUIRÓS** es Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales por la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Reviewer para la *International Political Science Review* (SAGE, Publications) y para la *Revista Politikon* de la *International Association for Political Science Students* (IAPSS). Miembro Adherente e Investigadora de la IAPSS en el área de Política Comparada de América Latina. Ha participado como pasante en la Fundación CIGOB de Argentina en un proyec-

to de investigación sobre Partidos Políticos y Representación.

**SONIA LILIANA RAMELLA** es Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba y doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Quilmes. Actualmente se desempeña como Coordinadora Académica en la Maestría en Gobierno Local y de la Orientación en Política y Gestión Pública de la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades dictadas por la Universidad Nacional de Quilmes. Es docente en cursos vinculados a temas de Participación Ciudadana y Gobiernos Locales, en la Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad de Buenos Aires. Es Investigadora del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales - IDICSO/USAL y en la Unidad de Gobiernos Locales - UNQ. Ha participado de numerosos Congresos de Ciencias Sociales, de carácter nacional e internacional, exponiendo trabajos de su principal tema de investigación: Presupuesto Participativo en gobiernos locales. Asimismo se ha desempeñado como consultora para proyectos financiados por Organismos Internacionales (BM, PNUD) en organizaciones de la sociedad civil como Poder Ciudadano, y de equipos de asesoría técnica a los Municipios de Alta Gracia (Provincia de Córdoba) y Río Grande (Provincia de Tierra del Fuego).

**JERÓNIMO RODRÍGUEZ USE** es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Actualmente trabaja como Asesor en la Superintendencia de Seguros de la Nación. Ha escrito Artículos en *Tiempo Argentino*, *Página/12* y *Ámbito Financiero*. Participa regularmente con columnas de análisis económico en

diferentes radios. Sus temas de investigación se vinculan a la política fiscal y la política de Ingresos, particularmente en lo que respecta a la incidencia de los impuestos y el gasto público en la distribución del ingreso.

**CRISTINA RUIZ DEL FERRIER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Forma parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina, y en la Maestría en Comunicación y Cultura de la UBA. Se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Asimismo, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Sede académica Argentina y como coordinadora académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Desde el año 2013, es Editora responsable de la Revista *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política, las Políticas Sociales y las Políticas Públicas para personas con discapacidad.

**DIEGO TARABORRELLI** es Licenciado en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Realizó una Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Actualmente es miembro de la Red Latinoamericana de Política Comercial (Red LATN) y del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina.

**ANTONELLA VALERIO** es Licenciada en Economía de la Facultad de Ciencias Económi-

cas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente participa en Proyecto de investigación de la UNR acerca de la inserción internacional exportadora, la reprimarización productiva argentina y el intercambio ecológicamente desigual.

**TOMÁS WIECZOREK** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), maestrando en Ciencia Política del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, y doctorando en Ciencias Sociales de la UBA. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con asiento en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires. Sus principales áreas de interés son la teoría política y el pensamiento político argentino, integrando diversos grupos de investigación en estos campos. Se desempeña como docente universitario en la Licenciatura en Ciencia Política de la UBA, y en la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina.

**DAIANA ESTEFANÍA YOVAN** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Participó en Grupos de Investigación del Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido expositora en Congresos de Ciencia y Teoría Política nacionales. Fue pasante en la Asociación ACIJ de Argentina en el proyecto Iniciativa TPA sobre Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en Latinoamérica. Actualmente posee una beca de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para formarse en temas relacionados a Gobierno Abierto. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política Contemporánea, Gobierno Abierto y las Políticas Públicas de Acceso a la Información Pública a personas migrantes.

# Convocatoria

## QUINTO NÚMERO

### *Dossier* Número V: Sociedad civil, actores y políticas públicas.

La Revista Estado y Políticas Públicas para su quinto número a publicarse electrónicamente en el mes de octubre, convoca artículos de investigación cuyo tema central se dedique al análisis de los procesos de organización, articulación y movilización de la sociedad civil en relación a las políticas públicas del actual proyecto de desarrollo en la Argentina y en América Latina. En un escenario de redefinición constante de los actores sociopolíticos de nuestro país y de la región, interesa aquí abordar su capacidad constructiva en los procesos de articulación con el Estado y en la canalización del conflicto social, así como su capacidad de legitimación y representación de nuevas demandas y sectores sociales. Se esperan recibir avances de investigaciones empíricas y/o teóricas que problematicen la experiencia de los diversos actores de la sociedad civil en relación a las políticas públicas y al régimen político, a la luz de herramientas analíticas que superen la mirada exógena de estos fenómenos.

Se esperan contribuciones empíricas y teóricas originales que desarrollen los siguientes ejes temáticos:

- Sociedad civil, actores y espacio público.
- Sociedad civil, territorio y políticas públicas.
- Sociedad civil, sistema político, y procesos de legitimación / representación de nuevas demandas.

**Fecha-límite:** 01 de junio de 2015.

**Para envíos de las contribuciones:** [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Para más información, véase Revista Estado y Políticas Públicas:**

<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>







**FLACSO**  
ARGENTINA