

INAP

ISSN 2618-4362

VOL. 7 | N.º 1

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

AGO 2022-NOV 2022

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 7 | N.º 1

Estado Abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad

Consejo Editorial

Leandro Bottinelli, Instituto Nacional de la Administración Pública

Diego Gantus, Universidad Nacional de Entre Ríos

Ester Kaufman, Red Académica de Gobierno Abierto, CEDES

Marcos Makón, Oficina de Presupuesto, Congreso de la Nación Argentina

Dora Orlansky, Universidad de Buenos Aires

Consejo Académico

Carlos Acuña, Universidad Nacional de San Martín

Dora Bonardo, Universidad Nacional del Comahue

José Manuel Canales, Universidad de Alicante

Ana Castellani, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Mariana Chudnosvky, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Entre Ríos

Alejandro Estévez, Universidad de Buenos Aires

Fabiana Machiavelli, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

André Marengo, Universidad Federal de Río Grande del Sur

Roberto Martínez Nogueira, FLACSO Argentina, Universidad de Buenos Aires

Vilma Paura, Instituto Nacional de la Administración Pública

B. Guy Peters, Universidad de Pittsburgh

Joan Subirats, Universidad de Barcelona

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad de Buenos Aires

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Laura Scisciani

Melina Johanna Levy

Versión digital

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Mariano Vázquez

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Diego Fernando Segarra

Impresión y encuadernación

Emilio Etchart

Pablo Conde

Ricardo Gamarra

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), dependiente de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local, entre otras.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente revista son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP ni la del equipo editorial. INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Av. Roque Sáenz Peña 511 (oficina 523), CABA, República Argentina
C. P.: C1035AAA - Teléfono: 6065-2310
Correos electrónicos: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

	Editorial	7
--	-----------	---

ARTÍCULOS

<i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	Las teorías del Estado y la teoría neodesarrollista	13
------------------------------------	---	----

<i>Karina Nieto</i>	Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal	51
---------------------	--	----

<i>Aarón Chemos</i>	Las políticas agrarias en Argentina y México en el período 2002-2012	97
---------------------	--	----

<i>Jorge Salvador Zappino</i>	El sector nuclear argentino: los casos de INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Dioxitek S.A. y CONUAR S.A	131
-------------------------------	--	-----

COMUNICACIONES

<i>José Luis Ros-Medina</i>	La detección y promoción de buenas prácticas de apertura y sostenibilidad en el ámbito académico iberoamericano impulsada por la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional	183
-----------------------------	--	-----

RESEÑAS

<i>Ricardo Scally</i>	La política del riesgo. Construcción social, liderazgo y comunicación, de Mario Riorda, Silvia Fontana y Sofía Conrero	213
-----------------------	--	-----

<i>Dante Sabatto</i>	Estudios sobre capacidades burocráticas, de Fernando J. Isuani (comp.)	219
----------------------	--	-----

COLABORACIONES

Editorial

Abrimos este número de *Estado Abierto* con un importante artículo de Luiz Carlos Bresser-Pereira, uno de los mayores referentes en los estudios sobre el Estado en América Latina. En «Las teorías del Estado y la teoría neodesarrollista», el autor realiza una revisión sistemática de diversas teorías sobre el Estado y ofrece una actualización en la que propone integrar ese cuerpo a la economía política de la teoría del neo desarrollismo. Siguiendo un criterio más o menos cronológico, clasifica las teorías del Estado según respondan a una tradición orgánico-republicana, contractual-liberal, marxista, tradicional desarrollista o centradas en el aparato estatal. Bresser-Pereira privilegia el tratamiento del neo desarrollismo, aproximación teórica a la cual ha hecho contribuciones fundamentales. En cada enfoque, destaca a sus principales autores, el método que adoptan, su carácter autoritario o democrático y sus rasgos esenciales.

Karina Nieto, investigadora del INAP Argentina, colabora en este número con su artículo «Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal». La autora nos introduce en el poco frecuentado campo de las políticas de las provincias argentinas respecto a la capacitación de sus servidoras/es públicas/os, particularmente las que implementan los institutos provinciales de la administración pública (IPAP). El énfasis del trabajo está puesto en las asimetrías locales y regionales en su vinculación con las políticas de capacitación, así como en las variaciones en el acceso a las oportunidades de formación para el empleo público provincial, según las características de las diferentes jurisdicciones. Luego de identificar diferentes variables explicativas de estas variaciones, la autora propone la adopción de planes de gobierno —tanto de nivel nacional como subnacional— tendientes a homogeneizar las posibilidades de acceso y a integrar las políticas de capacitación para el servicio civil junto a otras políticas públicas locales.

Otro trabajo comparativo incluido en este número, en este caso entre países, es «Las políticas agrarias en Argentina y México en el período 2002-2012», cuyo autor es Aarón Chernos, estudiante de posgrado en la Universidad de San Andrés. Como su título lo indica, se propone comparar los modelos de desarrollo vigentes a comienzos de este siglo y el tratamiento otorgado a la producción de granos

en ambos países. El objetivo es identificar las variables que influyen sobre la aplicación de ciertas políticas públicas en la materia, así como sus objetivos y beneficiarios. Pese a sus diferencias, el autor observa que, en los dos países, las corporaciones agroalimentarias manejan eslabones claves de esta cadena de valor. Y que, tanto en Argentina como en México, las empresas intermediarias en la comercialización de la producción son similares y cuentan con una posición hegemónica para decidir cuáles serán los alimentos que se producirán y se consumirán en cada lugar del mundo.

Una vez más, el sector nuclear argentino sigue concitando el interés de la investigación, por tratarse probablemente del área de políticas públicas que registra mayores éxitos dentro de la actividad estatal. Otros trabajos anteriores se han ocupado, en estas páginas, de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). En esta oportunidad, Jorge Salvador Zappino, investigador del INAP, ofrece un nuevo aporte sobre el tema referido a otras empresas de esta especialidad. En «El sector nuclear argentino: los casos de INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Dioxitek S.A. y CONUAR S.A.», el autor analiza cómo el Estado nacional ha venido promoviendo políticas públicas que fomentan la creación y desarrollo de sectores estratégicos, particularmente empresas públicas o con participación mayoritaria estatal, que han generado numerosos puestos de trabajo y han estimulado la innovación en el entramado productivo del país. Las cuatro empresas analizadas —todas ellas integrantes del sector nuclear— operan en segmentos de alta tecnología a nivel mundial; producen para el mercado local y exportan gran parte de sus productos y servicios; integran horizontal y verticalmente cadenas de valor; y configuran casos muy exitosos de intervención estatal focalizada para el desarrollo de sectores estratégicos.

En la sección *Comunicaciones*, se ha incluido el trabajo de José Luis Ros Medina titulado «La detección y promoción de buenas prácticas de apertura y sostenibilidad en el ámbito académico iberoamericano impulsada por la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional». El autor, coordinador nacional de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) de España, comenta los objetivos de esta red, cuya misión es difundir la filosofía de gobierno abierto, además de promover políticas de apertura y buenas prácticas en la materia. La red ha desarrollado trece capítulos nacionales de Iberoamérica y cuenta con más de

500 adherentes individuales. En el trabajo se comentan algunas de las iniciativas promovidas por RAGA, particularmente 20 buenas prácticas postuladas a una convocatoria en curso (coauspiciada con ILPES/CEPAL), a la que un buen número de países iberoamericanos presentó un total de 55 postulaciones.

La primera de las dos reseñas de este número, realizada por Ricardo Scally, analiza detalladamente el reciente libro de Mario Riorda, Silvia Fontana y Sofía Conrero: *La política del riesgo. Construcción social, liderazgo y comunicación*, una temática central durante las últimas décadas que ha adquirido un carácter estratégico a nivel mundial. La reciente pandemia por COVID-19 puso de manifiesto la necesidad de abordar la política del riesgo desde sus diferentes facetas, dando cuenta del carácter poliédrico y complejo de un fenómeno que abarca y vincula los aspectos naturales de las catástrofes con los problemas de toma de decisiones y comunicación de masas.

La segunda reseña examina los aportes del libro compilado por Fernando Isuani titulado *Estudios sobre capacidades burocráticas*, editado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, de la que el compilador es profesor-investigador. Como su título lo indica, en la obra se aborda un tema que, en las últimas décadas, ha merecido numerosas contribuciones, como las de Migdal, Skocpol y otros. Siguiendo a Dante Sabatto, autor de la reseña, en el libro se rechaza la caracterización dicotómica de las burocracias como «débiles o fuertes», «capaces o incapaces», lo cual se refleja en los distintos capítulos. En ellos, se presentan escenarios y variables que, en mayor o menor medida, condicionan o explican distintos grados de capacidad burocrática. El volumen representa un bienvenido aporte al campo de estudios sobre administración pública, ya que presenta una serie de abordajes originales sobre un fenómeno cuya importancia ha sido muchas veces subestimada.

Confiamos en que este variado conjunto de trabajos resulten de interés para nuestras/os lectoras/es a quienes, como siempre, invitamos a que nos envíen sus trabajos para publicarlos en números futuros.

ARTÍCULOS

Las teorías del Estado y la teoría neodesarrollista

Por *Luiz Carlos Bresser-Pereira**

Resumen

En este artículo¹ se pretende hacer una revisión sistemática de las teorías del Estado y actualizarla para integrarla en la economía política de la teoría neodesarrollista. Siguiendo un criterio cronológico, se clasifican las teorías del Estado según la tradición orgánico-republicana, la tradición liberal-contractualista, la tradición marxista, la tradición desarrollista y las teorías del aparato estatal, mientras que, en particular, el neodesarrollismo es abordado con mayor profundidad. Además, se presentan los principales autores que contribuyeron a cada teoría, el método adoptado, su carácter autoritario o democrático y sus principales características.

Palabras clave

Orgánico, republicano, liberal, contractual, marxista, desarrollista.

Abstract

This paper proposes to make a systematic survey of Theories of the State and an update to integrate them into the political economy of the New-Developmental Theory. Following a chronological criterion, the Theories of the State are classified according to the organic-republican tradition, the liberal-contractual tradition, the Marxist tradition, the developmental tradition, and the Theories of the State apparatus, while the New Developmentalism is analysed with greater detail. Also, the paper presents the main contributors for each theory, the method adopted, its authoritarian or democratic character, and its main characteristics.

* Profesor emérito de la Fundación Getúlio Vargas (FGV) de Brasil.

bresserpereira@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8679-0557>

¹ Este artículo fue publicado previamente en idioma portugués en la revista *Dados* (2022, volumen 64, número 4) y su incorporación a este número de *Estado Abierto* cuenta con la debida autorización. El texto original fue traducido por Nelson Dionel Cardozo.

Key words

Organic, republican, liberal, contractual, Marxist, developmental.

1. Introducción

No es fácil distinguir las distintas teorías del Estado moderno dada su inmensa complejidad. Como sistema constitucional-legal, el Estado es la institución soberana dotada de poder coercitivo que define las normas de la vida social de un Estado nación de acuerdo con los valores compartidos y las relaciones de poder de las clases y otros grupos sociales; como aparato o administración pública, es la organización encargada de hacer efectivo el orden constitucional-legal y las políticas públicas. En las sociedades capitalistas, para coordinar los sectores competitivos de la vida económica, el Estado se apoya en una segunda institución: el mercado, que regula. El Estado, por consiguiente, se distingue del Estado nación, la sociedad político-territorial formada por una nación, un territorio y un Estado. Mientras que el Estado moderno es una institución, los Estados nación son la forma de sociedad político-territorial propia del capitalismo, por ende, se encuentra en las sociedades más grandes e integradas de la historia de la humanidad. Allí, el Estado moderno, separado de las iglesias, expresa los objetivos políticos fundamentales que estas sociedades han definido para sí mismas desde el siglo XVIII: la autonomía nacional, el orden y la seguridad pública, la libertad individual y la igualdad de derechos, el bienestar o el desarrollo económico, la justicia social expresada en una menor desigualdad económica y en un mayor reconocimiento mutuo, y una protección del medioambiente.

En este trabajo definiremos brevemente las principales teorías del Estado y las clasificaremos en cuatro tradiciones: la tradición orgánico-republicana, la tradición liberal-contractualista, la tradición marxista y la tradición desarrollista. La primera incluye la teoría republicana, la orgánica, la elitista y la corporativista; la liberal-contractualista comprende la contractualista, la pluralista y la de elección pública; la marxista abarca la teoría original y la lógica del capital; y la desarrollista contiene la clásica o estructuralista y la neodesarrollista. Asimismo, presentaremos, aún más brevemente, las tres teorías de la organización del Estado: la patrimonialista, la burocrática y la gerencial. Como criterio de organización del trabajo, además de

la clasificación de las cuatro tradiciones, emplearemos el momento histórico en el cual se desarrollaron.

A lo largo del trabajo, observaremos que las nuevas teorías se basan en unas previas a la vez que las innovan. También advertiremos que algunas de ellas utilizan el método histórico-deductivo o científico, mientras que otras optan por el método hipotético-deductivo. Este último no ofrece la mejor manera de pensar el Estado desde un punto de vista científico, pero, en el plano de la filosofía política, su uso es inevitable en la medida en que también es una filosofía moral y, por lo tanto, normativa. En lugar de utilizar el criterio cronológico, podríamos comprobar si se trata de una teoría sobre el Estado autoritario o el democrático. En este sentido, las primeras teorías se referían a un Estado autoritario, hasta que, a finales del siglo XIX, las sociedades capitalistas más avanzadas —que ya garantizaban los derechos civiles— empezaron a asegurar también el sufragio universal (después de una amplia lucha popular y de que quedara claro para los liberales que la elección de políticos socialistas no significaba la implantación del socialismo).

A este cambio significativo en el poder de las clases populares para ganar el derecho a elegir a sus líderes políticos lo denominamos «revolución democrática». Como ya hemos mencionado en un artículo de 2012, solo en el siglo XX la democracia se impuso y se consolidó en el mundo. Esta revolución fue posible porque los Estados nación ya habían completado su revolución nacional e industrial o su revolución capitalista, por lo que la nueva clase dominante podía apropiarse del excedente económico sin tener el control directo del Estado (Bresser-Pereira, 2019). Con la revolución capitalista, que se completa en cada sociedad nacional a medida que cada país forma su Estado nación y lleva a cabo su revolución industrial, la nueva y numéricamente grande clase dominante (la burguesía) deja de vetar terminantemente la democracia, por lo que se abre espacio para su desarrollo. Por otra parte, debido a que esta clase dirigente es tan numerosa, son necesarios criterios de acceso al poder político para sus miembros. El hecho de que entre 1830 y 1929, en el período del liberalismo clásico, hubiera dos partidos políticos —uno conservador y otro liberal— se debe a esta necesidad. Se trata de partidos políticos muy similares cuya función principal es crear canales competitivos para obtener el poder político.

Inicialmente, las primeras visiones del Estado fueron religiosas, ya que el poder de las oligarquías monárquicas con el derecho divino. Esta percepción fue mutando hasta que comenzaron a desarrollarse teorías más concretas:

- La primera teoría del Estado, que se asocia a Aristóteles, fue la republicana, nacida en Grecia y en Roma.
- La teoría orgánica surgió a finales de la Edad Media con Santo Tomás y se reafirmó a finales del siglo XIX con la primera encíclica social papal.
- La teoría contractualista nació en el siglo XVII, cuando Inglaterra comenzaba su revolución capitalista.
- La teoría hegeliana se originó a principios del siglo XIX, tras las revoluciones liberal y republicana, la Revolución americana y la Revolución francesa.
- La teoría marxista, surgida en el siglo XIX, partió de la crítica socialista al capitalismo.
- La teoría elitista nació a finales del siglo XIX en Italia y se caracterizó por sustituir las clases sociales por la élite o clase política.
- La teoría liberal-pluralista tuvo su auge en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.
- La teoría de la elección pública surgió en Estados Unidos en la década de 1960 para impulsar el giro neoliberal que se produciría a finales de la década de 1970 en Estados Unidos y en el Reino Unido, y, posteriormente, en el resto de los países occidentales ricos.
- La teoría corporativista afloró en la década de 1970 para explicar los grandes avances de las socialdemocracias en Europa.

- La teoría del Estado burocrático se originó a principios del siglo xx, tras las reformas burocráticas y a partir del análisis sociológico de Max Weber.
- La teoría del Estado gerencial surgió en la década de los ochenta, después de que la transición del Estado liberal al Estado del bienestar provocara la aparición de grandes servicios públicos y la necesidad de que fueran ofrecidos por el Estado de forma eficiente.
- La teoría desarrollista comenzó a tomar forma en la posguerra, con base en la revolución keynesiana que la precedió y en la nueva teoría estructuralista del desarrollo de la que forma parte. Es una teoría que defiende una estrategia de desarrollo económico basada en una intervención moderada del Estado en la economía y con una perspectiva nacionalista.
- Por último, la teoría neodesarrollista surgió a principios del siglo xxi.

Todas las teorías —pero, principalmente, las que adoptan el método histórico deductivo— tendrán como referencia el Estado nación que no es una institución, sino la forma de sociedad político-territorial propia del capitalismo que permitió la construcción de inmensos y muy integrados Estados nación (Elias, 2006).

Para finalizar este artículo, se presentará la teoría del Estado desarrollista: un sistema teórico que economistas y politólogos en Brasil intentan desplegar desde principios de este siglo para criticar al neoliberalismo; para hacer más efectivas las políticas económicas en la promoción del desarrollo económico; y para pensar en el Estado como el instrumento de acción colectiva por excelencia con el que cuentan las naciones para enfrentar la regresión social de los últimos cuarenta años y atender las demandas de mayor bienestar, menor desigualdad y mayor protección de la naturaleza.

2. La tradición orgánico-republicana

2.1 Teoría republicana del Estado

Esta teoría utiliza el método histórico, pero, al mismo tiempo, es fuertemente normativa. Parte del supuesto de que el hombre es un animal esencialmente social y una persona digna de respeto, y deduce de ello la prioridad de la *polis* o el Estado sobre el individuo. Es histórica porque su fundador, Aristóteles, en su libro *La política*, aunque realiza una clasificación puramente lógica de las formas de Estado (los regímenes políticos serían la monarquía, la aristocracia y el gobierno popular y sus respectivas distorsiones, la tiranía, la oligarquía y la democracia), finalmente hace su análisis del régimen político de Atenas y utiliza solo los dos regímenes realmente existentes en esa ciudad: la *oligarquía* o *gobierno de los ricos* y la *democracia* o *gobierno de los demagogos*. En Grecia, al igual que en la república romana, no se puede hablar de democracia, ya que las mujeres estaban privadas de derechos y la esclavitud era una característica inherente al sistema político.

Aristóteles fue quien hizo la formulación original de la teoría republicana, pero encontramos un planteo completo en la antigüedad en la obra de Cicerón, la cual fue continuada por los humanistas de las repúblicas de Venecia y Florencia en los siglos XIV y XV. El primer gran filósofo político moderno que adoptó el republicanismo fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527), heredero directo de los humanistas, con su concepto de *virtù* y su libro *Discursos sobre Tito Livio* (1517). En esta obra, el florentino analiza cómo surgen los Estados, cómo se mantienen y cómo dejan de existir. La visión republicana se trasladó entonces a Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Pensadores como el inglés James Harrington (1611-1677), el francés Montesquieu (1689-1755), el suizo-francés Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y el estadounidense Alexander Hamilton (1755-1804) expresaron de diversas maneras el ideal republicano y su concepto de libertad. Rousseau, especialmente, percibía a la libertad no como lo hacían los liberales —como la libertad de hacer todo lo que la ley no prohíbe—, sino como la autodeterminación que solo es posible cuando la/el ciudadana/o se compromete con el interés público. Como afirmó José Guilherme Merquior, «Rousseau volvió a Maquiavelo y al principio republicano. Para él, la forma más elevada de libertad es la autodeterminación... Reorientó el concepto de libertad de la esfera civil a la esfera cívica» (2011, pp. 53-54). En los siglos

xvii y xviii surgió una nueva ideología, el liberalismo, y una nueva teoría liberal del Estado que se mezcló con la perspectiva republicana y que, en muchos aspectos, se opone a ella.

La teoría republicana supone un Estado centrado en el interés público, que no ignora los derechos de los individuos, sino que defiende que sus leyes y su Gobierno deben estar orientados a los intereses de todas las personas, al bien común. Es una teoría cívico-liberal porque supone la existencia de ciudadanas/os dotadas/os de virtudes cívicas, es decir, individuos que suelen defender el interés público incluso cuando sus intereses privados entran en conflicto con él. La buena sociedad para la teoría republicana del Estado depende del «espíritu republicano» o del civismo de sus ciudadanas/os. Reconoce que es relativamente raro encontrar ciudadanas/os y políticas/os dotadas/os de virtudes cívicas o del *ethos* republicano, pero entiende que las sociedades solo son razonablemente buenas cuando hay un número de sujetos con esta cualidad. La civilización griega y, más tarde, la Roma republicana nunca habrían existido sin ciudadanas/os republicanas/os.

Lo mismo ocurre hoy en día con las sociedades capitalistas occidentales, como Estados Unidos, que experimentó un enorme desarrollo económico y humano hasta los años setenta, porque desde su independencia hasta esa década la ideología republicana desempeñó el papel de neutralizar las exageraciones del individualismo liberal. Como demostró Pocock, los «padres fundadores» de Estados Unidos estaban fuertemente influenciados por el republicanismo. Por lo tanto, siempre tuvieron que resolver dialécticamente la contradicción entre el republicanismo y el individualismo liberal. Algo similar ocurrió con los europeos, pero en Europa no fue el republicanismo, sino la ideología socialista la que jugó el papel principal en la «domesticación» del individualismo. El giro neoliberal se produjo en torno a 1980 y el neoliberalismo se hizo dominante en el mundo rico, particularmente en Estados Unidos, porque construyó una narrativa ideológica radicalmente individualista que, desde entonces, ha debilitado en las/os ciudadanas/os su civismo republicano y su solidaridad socialista.

En la actualidad, la teoría republicana del Estado entra en conflicto con la teoría liberal-pluralista. Un punto que distingue las dos teorías y las ideologías

que defienden es el concepto de *libertad*. El liberal Benjamin Constant (1767-1830) distinguía la *libertad de los modernos* de la *libertad de los antiguos*. En el siglo xx, otro filósofo liberal, Isaiah Berlin (1909-1997), se basó en Constant y distinguió la *libertad negativa* (de los liberales) de la *positiva* (de los republicanos) (Constant, 1997; Berlin, 1969). Para los liberales, la verdadera libertad es negativa, mientras que para los republicanos es positiva, porque solo se materializa cuando hay ciudadanas/os realmente libres o autónomas/os, dotadas/os de espíritu republicano. La tesis —«si cada uno defiende su propio interés, el interés de todos estará asegurado»— que Adam Smith defendía con vistas a la vida económica y al mercado, incluso en este plano, no es del todo cierta; es falsa en el plano social y político donde la libertad individual solo es posible si hay un número suficiente de ciudadanas/os republicanas/os dispuestas/os a defenderla. Mientras que la libertad para el republicanismo exige la defensa del interés público, para el liberal la persona es libre cuando tiene la posibilidad de hacer lo que quiera siempre que respete la ley. El liberalismo, en su forma más completa, parte del supuesto individualista de que es posible construir una sociedad civilizada sin que sus ciudadanas/os se responsabilicen del bien de la Nación o del Estado. El republicanismo rechaza este supuesto. Sabe que solo una proporción relativamente pequeña de los miembros de una sociedad —de los que están dispuestos a sacrificar razonablemente sus intereses en aras del bien común— puede definirse como «ciudadanas/os republicanas/os», pero entiende que si una sociedad tiene un número razonable de ciudadanas/os dotadas/os de virtudes cívicas puede avanzar hacia una sociedad «buena».

A finales del siglo xx, se produjo un renacimiento del republicanismo en la obra de Charles Taylor, Quentin Skinner, J. G. A. Pocock, Newton Bignotto, Philip Petit. Nuestras pequeñas contribuciones son el concepto de *derechos republicanos* (el derecho a que el patrimonio público no sea capturado a través de leyes que sirvan a intereses privados) y la noción de *Estado republicano* (un Estado que sea lo suficientemente fuerte para evitar que las/os ciudadanas/os poderosas/os capturen legalmente el patrimonio público) (Bresser-Pereira, 1997 y 2004).

2.2 Teoría orgánica del Estado

La teoría orgánica del Estado es casi tan antigua como la republicana, pero fue identificada mucho más tarde por Alfred Stepan quien, en 1978, escribió un esclarecedor análisis del tema (Stepan, 2001). Esta teoría está presente originalmente en la obra de Santo Tomás de Aquino, que cambió la visión de la Iglesia católica sobre el Estado. Pasó de basarse en Platón y San Agustín a basarse en Aristóteles y Santo Tomás. Mientras Aristóteles hablaba del interés de la *polis*, Santo Tomás hablaba del bien común. Por eso apoya el republicanismo en la prioridad política que se da al Estado y al bien común. El Estado es responsable de transformar los principios de la moral cristiana en ley.

Cuando surgió, aún no estábamos en la época del Estados nación, sino de los imperios y del Estado antiguo. Es una teoría esencialmente histórica y sociológica, porque no deduce la existencia del Estado de un contrato o de la voluntad divina, sino que la percibe como el resultado de un largo proceso histórico de diferenciación social. Según esta postura, el poder del Estado está legitimado por las virtudes cívicas —como era el caso en el republicanismo—, pero, históricamente, no solo por la tradición y la religión, y, filosóficamente, por el derecho natural (por un derecho que sería inherente a la persona humana, definido originalmente por Santo Tomás). Al principio sirvió para legitimar las oligarquías del Antiguo Estado, pero cuando —con la encíclica *Rerum Novarum* (1891)— sirvió de base para la teoría social de la Iglesia católica empezó a asociar el principio del *bien común* con el de la *solidaridad* y asumió un fuerte carácter normativo.

Es una teoría orgánica porque percibe a la sociedad como lo hacía Émile Durkheim: como un organismo que, a medida que crece, se reparte el trabajo y se vuelve cada vez más complejo y más falto de coordinación y cohesión. Hay un elemento funcionalista en él, porque los órganos que surgen siguen una especie de ley natural que los hace necesarios. La creciente diferenciación histórica de la sociedad requiere un Estado igualmente amplio y orgánico que la regule, que se legitima en la medida en que se ajusta a los principios morales desarrollados en la sociedad. De este modo, existe una exigencia recíproca de comportamiento moral y solidario: una exigencia de la sociedad hacia las/os gobernantes y del Estado hacia las/os ciudadanas/os.

2.3 Teoría hegeliana del Estado

Esta es una teoría al mismo tiempo idealista e histórica del Estado. Es idealista en la tradición del idealismo alemán; es histórica porque rechaza el contrato social y percibe al Estado como una construcción humana que se realiza a través de la razón y el consenso o, en otras palabras, la objetivación de la voluntad subjetiva de cada persona en la voluntad misma, universal, como libertad. Se trata, por tanto, de una teoría que nace dialéctica al tener que buscar síntesis para comprender el Estado entre una perspectiva idealista y al mismo tiempo histórica, entre la consecución del consenso que implica los compromisos y la realización de la razón humana. Como afirma Georg Wilhelm Friedrich Hegel en *Principios de la filosofía del derecho*, «nuestro tratado sobre la ciencia del Estado no quiere más que un intento de concebir el Estado como algo racional en sí mismo» (1821/1997, p. xxxvii). Para él, «el Estado es la realidad en acto de la idea moral objetiva, el espíritu como voluntad sustancial revelada» (p. 216). Reconoce que «hubo un tiempo en que la vida espiritual superior estaba encerrada en la iglesia y el Estado no era más que un régimen de violencia». Pero todo esto pertenecería a la historia. «La evolución de la idea ha demostrado, por el contrario, que el espíritu, libre y racional que es, constituye en sí mismo la moral objetiva que la verdadera idea es la razón realizada y que esto es lo que existe como Estado» (p. 240). ¿Cómo se llega a esto? A través del consenso, lo que se le ocurre al hombre es buscar la realización de su meta más elevada, la libertad. «La realización de mi fin tiene, pues, en sí misma esta identidad de mi voluntad con la voluntad de los demás» (p. 101).

En el nivel inmediato de nuestra conciencia, la teoría del Estado de Hegel parece absurda, porque el Estado, tal como lo conocemos, es más bien el vector de los intereses de las clases sociales existentes en la nación que la realización de la razón humana. Por eso, Karl Marx y Friedrich Engels consideran, en el *Manifiesto comunista* (1848), que el Estado es el comité ejecutivo de la burguesía, que las leyes suelen ser injustas y legitiman los privilegios de clase, y que el aparato estatal suele estar ocupado por políticos discrecionales y corruptos. Pero con Hegel podemos pensar de otra manera. Podemos considerarlo optimista en cuanto al consenso, pero podemos caminar con él y decir que el Estado, en cada Estado nación, es la expresión *concreta* del máximo de razón al que esa

nación ha llegado al tratar de organizar su vida social. Hegel fue el último de los ilustrados, para quien la historia expresaría el progreso, definido como el avance de la razón y la libertad. Desde esa perspectiva, el Estado expresa la posible razón de esa sociedad. Cuanto más avance la sociedad civil o la nación, experimente el progreso, gane cohesión, sea más libre, más próspera, proteja mejor la naturaleza y sea menos injusta, más racional será su Estado. No es casualidad que Max Weber definiera a las sociedades modernas como sociedades de dominación racional-legal. Era, según él, la máxima racionalidad a la que aspiraban las sociedades de principios del siglo xx. Hoy, en la medida en que el Estado se ha democratizado, la aspiración a la racionalidad es mayor.

2.4 Teoría elitista del Estado

Es la teoría histórica del Estado que parte del comportamiento político de las élites que, al tomar las decisiones de gobierno en cada momento, hacen historia. Es, por tanto, también una teoría de la historia que, de forma muy diferente a la teoría marxista, no percibe a esa historia como la lucha de clases, sino como la lucha y el acuerdo entre los distintos sectores de las élites económicas y políticas.

Sus orígenes se remontan a Maquiavelo, quien, además de ser un filósofo político republicano, define al gobierno del Estado como aquel basado en la lucha entre élites. Esta teoría alcanzó su madurez y plena formulación en los trabajos de Vilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) y Robert Michels (1876-1936). De los tres, Mosca (1972) fue el más ambicioso en la medida en que definió la existencia en toda sociedad de una *clase política* que siempre ostenta el poder. No hay que confundirla con la clase dominante de la teoría marxista, ni se forma a partir de un proceso hereditario, como pretendía Pareto, sino que es una clase relativamente meritocrática y altamente competitiva que se alterna en el poder a través de la *circulación de élites*. Como afirma Mosca, «si el descontento de las masas consigue derrocar a la clase dominante, necesariamente habrá que encontrar otra minoría organizada dentro de las propias masas». Pero, en cualquier caso, la minoría debe estar organizada y debe encarnar algunas cualidades superiores. En las sociedades primitivas y antiguas, la cualidad más alta era la capacidad militar; en las sociedades modernas, «la cualidad más

característica de la clase dirigente más que la capacidad militar es la riqueza; los gobernantes son más ricos que fuertes» (p. 65). Cuando se produjo esta gran transformación histórica (la «revolución capitalista» en nuestro lenguaje), «como el poder político había producido riqueza, ahora la riqueza produce poder» (p. 69).

Por su parte, Robert Michels escribió un libro clásico sobre los partidos políticos en el que definía la *ley de hierro de la oligarquía*: las organizaciones políticas comienzan siendo internamente democráticas, pero acaban siendo dominadas por una élite oligárquica que utiliza métodos burocráticos para perpetuarse. Rechazada por marxistas y liberales, esta teoría tiene, sin embargo, un poder explicativo que no se puede despreciar. Es una teoría histórica porque considera a la historia como su herramienta analítica fundamental, al analizar las singularidades históricas del ejercicio del poder (o de la dominación) y de la estructuración del Estado. También porque supone que el desarrollo histórico da lugar a una sucesión o alternancia de grupos que ejercen las posiciones dominantes en una sociedad, al controlar la organización estatal en mayor o menor medida. Y, además, porque es más descriptivo que normativo, al apoyarse en la observación de cómo, en diferentes contextos históricos, los liderazgos enfrentan, conquistan y mantienen el poder político. Sin embargo, no es una teoría de la historia porque, a diferencia de la visión de Marx, que ve la historia como dirigida hacia un fin (el socialismo y el comunismo), y a diferencia de Weber, no supone una racionalidad y una secularización crecientes.

3. La tradición liberal-contractualista del Estado

3.1 Teoría contractualista del Estado

La teoría contractualista o liberal-clásica del Estado es la teoría hipotético-deductiva del Estado más elaborada (Bobbio, 1986). Nació en Inglaterra, en el siglo XVII, a partir de la obra de Thomas Hobbes, quien, ante las crisis que atravesaba su país, formuló una teoría para legitimar el poder de la monarquía absoluta. Hobbes parte del *derecho natural* (y es, por tanto, un iusnaturalista) y de un *estado de naturaleza axiomático* en el que reinaba la guerra de «todos contra todos», y deduce de ello el *contrato social*. El Estado, por lo tanto, surgió de este

contrato en el que las personas renunciaban a su libertad a cambio de la seguridad que les garantizaría el monarca. Hobbes fue el filósofo autoritario que legitimó el Estado absoluto, pero su teoría fue intrínsecamente revolucionaria porque abandonó la idea de que la voluntad de Dios legitimaba el poder del monarca y los privilegios de la aristocracia, al sustituirla por la idea opuesta de que ese poder lo tenía originalmente el pueblo, que aceptaba libremente el poder del Estado. De este modo, la teoría contractualista dio paso a las monarquías constitucionales y al liberalismo.

Por su parte, John Locke, considerado generalmente como el fundador del liberalismo político, pronto comprendió que también podía deducir el contrato social, los derechos civiles y el principio constitucionalista del Estado de derecho. De esta manera, el Estado también nace de un contrato social, pero ese contrato no otorga todo el poder al monarca. Los hombres libres y soberanos celebran un contrato con su monarca que le otorga un amplio poder, pero no discreción. El principio del imperio de la ley o el Estado de derecho fue la principal demanda de la aristocracia y del pueblo inglés en la Revolución Gloriosa de 1689, en la que participó Locke. Con posterioridad a los aportes de Locke, tanto Kant y, en el siglo xx, John Rawls fueron filósofos contractualistas y liberales.

Por otro lado, Rousseau, al igual que Hobbes, parte del estado de naturaleza, pero este no es el de la guerra, de «todos contra todos». Por el contrario, el hombre en estado de naturaleza es un hombre naturalmente «bueno». Vive integrado en él casi como un animal. No tiene deseos, no hace cálculos, no prevé los resultados de sus acciones, no planifica. También sería libre, pero en el estado de naturaleza el hombre vive en una situación de inseguridad, porque siempre hay monarcas poderosos que quieren dominarlo. Por tanto, su libertad está permanentemente amenazada, si no negada. El contrato social, que da origen al Estado y a la voluntad general, es el camino para que el hombre sea verdaderamente libre, para que recupere su libertad natural, porque está protegido de la voluntad de los individuos poderosos. Por ello, Rousseau suele ser considerado como un republicano y como el primer demócrata, que considera a la libertad y a la igualdad entre los sujetos como un presupuesto y percibe al Estado como una institución que expresa la voluntad de las/os ciudadanas/os, de lo que deriva su legitimidad. Pero la voluntad general de Rousseau, que casi se confunde con el

concepto de *Estado*, no es algo a lo que se llegue por medio del voto. Es más bien un consenso que se forma en la sociedad, al que todos deben subordinarse. John Rawls (1921-2002) fue el representante más importante de esta visión en el siglo xx. A pesar del carácter abstracto de su *Teoría de la justicia*, no es difícil percibir en este libro la legitimación implícita de la democracia estadounidense que, en el año en que se publicó este libro (1971), había alcanzado su punto álgido.

Excluyendo a Hobbes, la teoría contractualista del Estado acabó confundándose con la teoría liberal del Estado propiamente dicha. La teoría que ve al Estado como opresor de los ciudadanos y, para defenderlos, define dentro del propio Estado los derechos civiles o las libertades políticas para proteger así al individuo contra el poder arbitrario. Este fue un logro político de la humanidad que se debe a los filósofos de la Ilustración que, en el siglo xviii, definieron teóricamente estos principios ante las cortes inglesas que los aplicaron y, finalmente, ante el pueblo y a la burguesía que estuvieron presentes en la Independencia de los Estados Unidos y en la Revolución francesa.

La teoría liberal-clásica del Estado, adoptada desde principios del siglo xix por la burguesía ascendente, no veía ningún conflicto de sus ideas con la esclavitud vigente en Estados Unidos y con el imperialismo practicado por ese país y las grandes potencias europeas. Cuando, a mediados de este siglo, el liberalismo se hizo dominante en los principales países, la teoría contractualista y liberal se convirtió en el principal instrumento de legitimación del capitalismo entre las clases populares, mientras que los liberales rechazaban la democracia luchando contra el sufragio universal. Hoy en día, la *democracia liberal* —una democracia construida con el objetivo de limitar la voluntad popular— es uno de sus estandartes y, más concretamente, de la teoría liberal-pluralista del Estado.

3.2 Teoría liberal-pluralista del Estado

La teoría liberal-pluralista del Estado es la teoría que prosperó en Estados Unidos en la posguerra entre los politólogos liberales y comparativistas y los sociólogos de la modernización. Los dos más influyentes fueron Richard Bendix (1916-1991) y Seymour Martin Lipset (1922-2006) (Bendix, 1964/1996; Lipset, 1959). También

se suele citar a Talcott Parsons (1902-1979), pero fue un sociólogo funcionalista más que de la modernización. Por su parte, Robert Dahl (1915-2014) fue el representante más destacado de la teoría del Estado pluralista, ya que desarrolló la idea de la *poliarquía*, un sistema que no es plenamente democrático (no es el gobierno del pueblo), pero en el que no hay una élite gobernante, sino una pluralidad de élites. No era esta la opinión de su contemporáneo y colega, Robert Lindblom (1917-2018) (1977), quien acabó rechazando la idea de que en la sociedad estadounidense el poder estuviera tan bien distribuido como suponía Dahl. Tampoco era el punto de vista de Charles Wright Mills (1916-1962), un destacado sociólogo progresista que se acercó a la perspectiva marxista al afirmar la clara existencia de una élite de poder en Estados Unidos cuya democracia era, en aquel momento, considerada por sus colegas como el ejemplo para el resto del mundo (Dahl, 1961, 1971; Lindblom, 1977; Rawls, 1993; Wright Mills, 1956)². Juan Linz (1926-2013), Alfred Stepan (1922-2017) y Guillermo O'Donnell (1936-2011) fueron también politólogos centrales de esta corriente de pensamiento (Linz, 2000; Stepan, 2001; O'Donnell, 1973, 1977, 2002). Cabe mencionar, además, que la teoría liberal-pluralista se asocia a menudo con Max Weber quien, además de sociólogo, fue un político liberal.

Desde este punto de vista, el Estado es visto como un sistema político democrático liberal más que como una institución normativa y organizativa. Por lo tanto, no existe una teoría propia del Estado en esta corriente: los intelectuales estadounidenses siempre han tenido dificultades para trabajar con el concepto de *Estado*, que generalmente definen como *gobierno*. El concepto está implícito en el análisis de la democracia. Aunque liberal como la teoría contractualista, la teoría liberal-pluralista es más histórica que hipotético-deductiva por su origen sociológico, porque se basa en la experiencia histórica de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial y en las formas de Estado encontradas en Europa, América Latina, Asia y África. Esto último se debe a que la línea de investigación en ciencia comparada que estudia los sistemas políticos de otros países pudo desarrollarse más fácilmente con la adopción del método histórico.

² Charles Wright Mills realizó un análisis clásico del sistema político estadounidense desde la perspectiva de sus élites, pero no fue partidario de la teoría de las élites.

En suma, el pluralismo liberal ve al Estado como la expresión democrática de la voluntad popular y, al mismo tiempo, como el resultado del choque de los grupos de interés, que participan en la política a través de los grupos de presión, regulados por ley en Estados Unidos desde 2005. En 2013 había 12.400 *lobbies* registrados en el Congreso de Estados Unidos. Su actividad movió 3,3 millones de dólares en 2012 (BBC Brasil, 2013).

3.3 Teoría de la elección pública

En las universidades estadounidenses a la teoría liberal-pluralista, la alternativa era la teoría de la elección pública representada principalmente por tres economistas: James Buchanan, Gordon Tullock y William Niskanen (Buchanan & Tullock, 1962; Niskanen 1971). A ellos hay que añadir los defensores de la teoría de la elección racional (como Mancur Olson) y del nuevo institucionalismo (como Douglass North). Todos, junto a Friedrich August von Hayek y Milton Friedman, fueron ideólogos del neoliberalismo, críticos de las teorías previas sobre el Estado que se ocupan de las funciones o los papeles del Estado y no tienen en cuenta su «caja negra»: cómo actúan los burócratas elegidos y los no elegidos. El método hipotético-deductivo adoptado radicalmente permitió a estos economistas explicar las políticas estatales de forma sencilla y radical. Ellos, tributarios de la teoría económica neoclásica, parten de la base de que los hombres solo buscan satisfacer sus propios intereses y de ahí, deducen que los burócratas elegidos y no elegidos solo defienden el interés público cuando coincide con el suyo propio o cuando transigen con el interés público porque peligra su carrera o su reelección (Olson, 1965, 1982; North, 1986).

En los últimos cuarenta años, tras el giro neoliberal en torno a 1980, la teoría de la elección pública se ha convertido en la negación misma de la democracia. Al adoptar como teoría legitimadora de su poder no el liberalismo clásico y el Estado de derecho, sino la teoría económica neoclásica (una teoría que, al adoptar un método impropio de las ciencias sociales, el método hipotético-deductivo, podía ser completamente matematizada y llegar a conclusiones «lógicas» e «irrefutables»), esta perversión del liberalismo clásico ha convertido a sus defensores en intolerantes y autoritarios. Y ha hecho, además, que las políticas

económicas que defienden (esencialmente liberalizar, privatizar, desregular) sean incapaces de llevar a los países al desarrollo. Por otro lado, al asociarse con la clase tecnoburocrática y expresar su desprecio por los políticos, los economistas neoliberales empezaron a defender la elección de los «técnicos» para dirigir los bancos centrales independientemente de la voluntad del jefe de gobierno o del parlamento.

3.4 Tradición estatal marxista

Es la tradición histórica estatal más elaborada, aunque, de sus dos fundadores, solo Engels ha estudiado el Estado con más detalle. Se trata de una teoría histórica y materialista, según la cual, el Estado antiguo surgió con la formación de los imperios esclavistas clásicos. Cuando las sociedades primitivas situadas en las riberas de los grandes ríos consiguieron producir un excedente económico, surgió la posibilidad de la mano de obra esclava y se presentó la oportunidad de que una familia o un grupo de familias formadas por soldados y sacerdotes se fortalecieran, se organizaran como una oligarquía y redujeran a los demás a la condición de esclavos. A cada modo de producción, es decir, a cada forma de organización económica y política de la sociedad, corresponde una forma de Estado y una ideología que lo legitima. A la vez, podemos observar dos teorías del Estado en la tradición marxista: la original y la moderna, que se acerca a la desarrollista.

Para la teoría marxista original—que se encuentra clara en el *Manifiesto comunista* (1848) y en el libro de Engels *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1884)—, el Estado es el instrumento de la clase dominante y el objetivo de la revolución socialista es extinguirlo. El Estado capitalista es el comité de la burguesía; es la institución que garantiza las relaciones de producción capitalistas. Pero, cuando las clases populares ganaron la democracia a finales del siglo XIX, esta visión negativa de la institución empezó a cambiar. En este contexto, Antonio Gramsci (1891-1937) comprendió muy pronto la necesidad de revisar el papel del Estado, porque la dominación ya no dependía directamente de la fuerza policial y militar, sino de la hegemonía ideológica, de la capacidad de las clases dominantes para transmitir al resto de la población su visión del mundo y legitimar así sus privilegios. Así, el concepto de *Estado* de Gramsci es amplio y algo impreciso. Para él, el Estado es la «sociedad organizada y soberana», lo que

incluye también a la sociedad civil, donde tiene lugar la hegemonía ideológica y de donde procede su poder. Por lo tanto, esta se apoya no solo en la fuerza, sino también en el consenso; «por “Estado” debe entenderse, además del aparato gubernamental, también el aparato “privado” de la “hegemonía” o sociedad civil» (1976, 116). En este estado o sociedad política la hegemonía implica el poder de coacción y el consenso: «el ejercicio “normal” de la hegemonía en el terreno clásico del régimen parlamentario, se caracteriza por la combinación de la fuerza y el consenso» (p. 146).

Sin dejar de ser fieles al marxismo, Antonio Gramsci y luego Nicos Poulantzas (1936-1979) renovaron la teoría del Estado. Gramsci promovió una importante actualización de la teoría al rechazar el vicio del economicismo y dar un papel más importante a la superestructura social, tanto a su instancia institucional donde se sitúa el propio Estado como a la instancia ideológica que, con el concepto de *hegemonía*, pasó a tener una relativa autonomía. Como señala Perry Anderson en su clásico *Consideraciones sobre el marxismo occidental* (1976), este autor «llegó a concentrarse de forma abrumadora en el estudio de las superestructuras», la característica especial de la contribución de Gramsci en este ámbito fue que «tomó la autonomía y la eficacia de las superestructuras culturales como un problema político». Su concepto de *hegemonía* debe entenderse en perspectiva: «Gramsci formuló el concepto de hegemonía para designar la fuerza y la complejidad decisivas del dominio de la clase burguesa». «Este sistema hegemónico de poder se definía por el grado de consentimiento que obtenía de las clases populares» (pp. 78-79).

Para Marx, en su prefacio a *Una crítica de la economía política*, la *sociedad civil*, concepto que toma de Hegel, es «el conjunto de relaciones materiales de existencia». Sin embargo, como ha observado Norberto Bobbio al innovar la teoría marxista, «la teoría de Gramsci introduce una profunda innovación en relación con toda la tradición marxista. La sociedad civil en Gramsci no pertenece al momento de la estructura [como leemos en Marx], sino al de la superestructura». De este modo, la superestructura en la que se encuentra lo que Gramsci llamaba *hegemonía* asume una mayor importancia histórica y política.

Por su parte, Louis Althusser (1988-1990) propuso que en el Estado hay, por un lado, un *aparato represivo* constituido por el gobierno, la administración, el ejército,

la policía, los tribunales, las prisiones; y, por otro, un *aparato ideológico* conformado por las iglesias, las escuelas públicas y de titularidad pública, las familias, las leyes, los partidos políticos, los sindicatos, los sistemas de comunicación de masas, las instituciones culturales y los deportes (1970/1971, pp. 142-143). Más fiel a Gramsci, Poulantzas observó que el Estado no es simplemente el comité ejecutivo de la burguesía: «el Estado no es esencialmente un “ente” instrumental en su esencia, sino que es una *relación*, más precisamente la condensación de una relación de clase» (1968/2020, p. 24), cuyas funciones son asegurar la cohesión de la sociedad, representar los diversos intereses de clase y la reproducción de la relación social capitalista. El Estado o *príncipe moderno*,

... no puede sino ser el propagandista y organizador de una reforma intelectual y moral, que significa crear el terreno para un mayor desarrollo de la voluntad colectiva nacional-popular hacia la consecución de una forma superior y total de civilización moderna (Gramsci, 1976, pp. 8-9).

Después del famoso debate de Poulantzas con Ralph Miliband (1924-1994), surgió la teoría marxista de la lógica del capital en Alemania (Miliband, 1983), que considera al Estado como una institución especial no sometida a las limitaciones del capital— ya que no produce plusvalía—, sino subordinada a la lógica de la ganancia o plusvalía y, por tanto, a la lógica del capital. Según los principales representantes de esta teoría —W. Müller y C. Neusüss, Elmar Altvater y Joachim Hirsch—, corresponde al Estado proporcionar las condiciones generales de la acumulación de capital: la infraestructura económica y el sistema jurídico (Müller & Neusüss, 1978; Altvater, 1972/1973; Hirsch, 1973/1978; Holloway & Picciotto, 1978). Estos critican al keynesianismo y a la teoría socialdemócrata del Estado, según la cual este tendría una función redistributiva. El Estado no puede desempeñar esta función porque más importante que la demanda efectiva es la tasa de rendimiento del capital invertido. Las políticas cuyo objetivo es limitar la explotación de las/os trabajadoras/es no pueden explicarse según los intereses inmediatos del capital, sino en función de sus intereses a medio y largo plazo. A largo plazo, el capital necesita, mediante la acción del Estado, proteger y desarrollar la fuerza de trabajo. El Estado, sin embargo, aunque esté separado del capital y no esté organizado por él, es una variable dependiente del capital: establece las relaciones jurídicas y la organización política fundamental de la

sociedad, y, por tanto, proporciona una garantía para la propiedad privada y el funcionamiento del capitalismo.

Como subrayan Altvater *et al.* (1977), los límites de la intervención estatal son claros: el gasto público dirigido a mejorar las condiciones generales de producción representa, por un lado, el requisito fundamental para la acumulación de capital, lo que los acerca a la tradición desarrollista; pero, por otro lado, reduce los recursos disponibles para la acumulación privada. Por lo tanto, existe una contradicción básica en el Estado capitalista. Su función fundamental es garantizar el proceso de acumulación, pero, para ello, utiliza recursos que de otro modo podrían ser apropiados directamente por el sector privado. Si a este hecho añadimos el supuesto de que el Estado, para cumplir su función de «legitimación», necesita promover el bienestar social, la contradicción se intensifica. En Estados Unidos, James O'Connor (1973/1977) fue el marxista que más se acercó a esta teoría al escribir un importante libro sobre el capitalismo de ese país, en donde acentuaba la contradicción fiscal entre las exigencias al Estado y el interés de los capitalistas por reducir la presión fiscal. Por su parte, Claus Offe señaló que esta contradicción también se encuentra en Poulantzas e intentó mediar entre ambas perspectivas (1984a, 1984b).

4. Teorías del aparato estatal o de la administración pública

Visto desde una perspectiva histórica, existen tres teorías administrativas del Estado, es decir, teorías que tratan de entender el aparato u organización estatal, o incluso la administración pública, expresiones que, entre sí, son sinónimos. Se trata de las teorías patrimonialista, burocrática y gerencial.

En primer lugar, la teoría patrimonialista —que debe su nombre y concepto a Max Weber— refleja la aparición del Estado nación y el gran aumento del número de personas encargadas de administrar el aparato estatal, reclutadas entre la propia nobleza o entre una clase de funcionarios alfabetizados. A medida que el Estado absoluto se fue ampliando con la guerra, sus fronteras, el número de súbditos y el sistema jurídico necesario para una sociedad política cada vez más compleja, la oligarquía —que dirigía el Estado antiguo— se transformó en una administración

patrimonial formada por parte de la nobleza y por burócratas o profesionales alfabetizados; mientras que el monarca absoluto se asoció con una gran burguesía comercial y financiera, y con el aumento de los impuestos para financiar no solo el aparato militar (lo que siempre se había hecho), sino también el aparato puramente administrativo. Esta administración se llamó «patrimonialista» porque una parte de la nobleza que vivía antes de las rentas de la tierra y los profesionales alfabetizados constituían una burocracia financiada por el «patrimonio» del Estado, es decir, en lenguaje moderno, por el tesoro público. En este proceso histórico, el patrimonio del príncipe y de la nobleza comenzó a distinguirse del patrimonio público, pero los dos patrimonios continuaban mezclados.

Respecto a la teoría burocrática, esta nació en el momento en que esta separación entre el patrimonio del príncipe y el patrimonio del público se rompió por completo. La contribución fundamental a la teoría burocrática del Estado la hizo Max Weber en su clásico análisis de la burocracia en *Economía y sociedad* (1921), el mismo libro en el que definió la administración patrimonial. Otra de ellas fue la de Bernard S. Silberman en su libro *Cages of Reason* (1993), quien hizo un análisis histórico de las principales reformas burocráticas del siglo XIX. Otra importante contribución a la teoría burocrática fue la realizada por Peter B. Evans y su defensa de la «burocracia weberiana» para garantizar la eficacia del aparato estatal en el proceso de desarrollo económico (Evans, 1992/1993, 1995, 2007).

Por otro lado, la teoría del Estado gerencial surgió de una crítica no a la burocracia pública, sino al Estado burocrático. Desde esta visión, este tipo de Estado no era eficiente como suponía Weber. Era la burocracia de un Estado pequeño y liberal en el que la reducción de costes no era lo más importante; el papel de la burocracia profesional era hacer efectiva la ley y el orden público. Solo a partir de los años ochenta se inició la reforma de la gestión en los principales países ricos, especialmente en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. En Brasil, esta reforma se inició en 1995 y sigue en marcha³.

El movimiento hacia la reforma de la administración pública para hacerla más eficiente estaba en marcha desde principios de los años ochenta por iniciativa de

³ El autor de este artículo contribuyó al desarrollo de la teoría del Estado gestor mientras era ministro de la Reforma del Estado en Brasil (1995-1998).

un grupo de especialistas en administración pública que llamaron a su enfoque «Nueva Gestión Pública». Los principales autores de esta corriente, sin embargo, se limitaron a discutir el problema de la gestión pública; no se interesaron por tener una visión histórica del Estado y por la relación entre la reforma y la construcción de un Estado (no solo gerencial, sino también socialdemócrata y desarrollista). Siguiendo esta segunda orientación, la reforma gerencial brasileña se basó, a nivel gerencial, en la administración por resultados, la competencia dirigida por la excelencia y el control social; a nivel histórico, en la definición histórica de tres fases de la forma administrativa del Estado (patrimonialista, burocrática y gerencial); y, a nivel estructural, en una primera distinción entre propiedad estatal y propiedad pública no estatal, y una segunda distinción entre actividades estatales exclusivas y no exclusivas (Bresser-Pereira, 1998b; 2004/2009; 2011). Fue la aparición del Estado de bienestar y el gran aumento del tamaño del Estado lo que hizo necesario que los grandes servicios sociales y científicos fueran eficientes.

Aunque estas ideas surgieron en el Reino Unido en un momento en que ese país estaba dominado por el neoliberalismo, la reforma gerencial promovida por la alta burocracia pública fue en ese país una forma de atender la demanda de reducción de los gastos del Estado sin perjudicar su papel en la salud, la educación, la seguridad social y la asistencia social; en Brasil, fue una política de legitimación del Estado de bienestar que comenzó a instalarse en el país como resultado del gran acuerdo político que lo llevó a la democracia en 1985 (Bresser-Pereira, 2017a).

4.1 Tradición desarrollista del Estado

Las teorías de la tradición desarrollista del Estado surgieron en el siglo xx, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando, con el desarrollo y la normalización del sistema de contabilidad social, las diferencias de riqueza entre los Estados nación se hicieron mensurables y resultaron ser muy grandes. Poco antes de la guerra, la teoría corporativista del Estado había surgido de la contribución del intelectual y político rumano Mihail Manoilescu (1891-1950). En la posguerra, el desarrollo económico se convirtió en el objetivo de todos los países y nació la teoría estructuralista del desarrollo, también conocida como «teoría desarrollista clásica» o «economía del desarrollo». En los últimos veinte

años, cuando se hizo evidente la necesidad de revisar y ampliar esta teoría, surgió la nueva teoría desarrollista⁴.

Ambas teorías son históricas y, por lo tanto, podrían incluirse en la tradición orgánico-republicana. Pero, a la vez, las dos apuntan al desarrollo económico como un medio para lograr los demás objetivos políticos de las sociedades modernas (más allá del objetivo de aumentar el bienestar económico) y, por lo tanto, merecen ser clasificadas en una tradición separada. También podrían considerarse como una única teoría, pero, como veremos a continuación, son lo suficientemente diferentes como para que sea preferible distinguirlas. Esta distinción es válida siempre que se trate de dos teorías económicas y más aún en relación con la teoría del Estado, porque, en la clásica, está implícita, mientras que, en la segunda, es parte esencial de la economía política del nuevo desarrollismo.

4.2 Teoría corporativista del Estado

La teoría corporativista del Estado tiene sus orígenes en la teoría orgánica y refleja la aparición de la clase tecnoburocrática o gerencial en el siglo xx y su asociación con la clase capitalista. El fundador del corporativismo fue Manoilescu, quien también puede ser considerado como un pensador del desarrollo, porque ya en la década de 1920 tenía claro que el desarrollo económico es un proyecto que deben alcanzar los países desde la dirección del Estado, el cual debe actuar como intermediario en los conflictos entre la clase obrera y la clase capitalista (Love, 1996).

El corporativismo es una praxis que supone la existencia de una clase directiva de políticos y funcionarios que, pretendiendo no ser ideológicos, ocupan el aparato estatal y buscan formular un proyecto de desarrollo nacional con la cooperación de la clase capitalista y la clase obrera. En este sistema, las coaliciones de clase son más importantes que la lucha de clases a la hora de determinar las direcciones de cada sociedad nacional. El análisis del corporativismo como teoría del Estado fue realizado originalmente por Philippe Schmitter en el artículo «¿Todavía un siglo de corporativismo?» (1974). Allí define el *corporativismo* como un sistema en el que el Estado garantiza el

⁴ A la que el autor del artículo está personalmente asociado.

monopolio de la representación a algunas organizaciones sindicales a cambio de su participación en el deseado compromiso de clase.

Después de este trabajo pionero de Schmitter y de un ensayo igualmente pionero de Pahl & Winkler (1974), en Estados Unidos surgió una literatura relativamente amplia sobre el tema (Winkler, 1976; Simmie, 1981; Streeck & Schmitter, 1985; Cawson, 1986). Pahl & Winkler subrayan que lo más importante es la inclusión de las organizaciones representativas en las decisiones gubernamentales y la mayor autonomía de decisión de los gobiernos. En un artículo de 1976, Winkler —basándose en la experiencia del Reino Unido en los años setenta— propone que el corporativismo no es solo una forma de Estado, sino una forma de organización social alternativa al capitalismo y al socialismo: «el corporativismo es un sistema económico en el que el Estado dirige y controla principalmente las empresas privadas según cuatro principios: unidad, orden, nacionalismo y éxito».

El corporativismo implica organizaciones funcionales para la defensa de los intereses, pero, para Winkler, la intervención del Estado no es meramente arbitraria, ni se limita a estimular el desarrollo: «el papel del Estado deja de ser de apoyo y se convierte en uno de dirección» (1976, p. 103). El Estado, por lo tanto, no es meramente desarrollista, no es meramente una forma de Estado capitalista, para ser una forma de organización social en la que los líderes del Estado tienen la autonomía para tratar de controlar las ganancias, los salarios y las rentas del capital en vista de un proyecto nacional. Por su parte, Alan Cawson ha criticado esta versión del corporativismo al argumentar que en los años ochenta lo que sucedió en el Reino Unido fue «una deflación firme, la exclusión de los trabajadores organizados de las decisiones del gobierno y el uso deliberado del desempleo como herramienta para reducir los salarios» (1986, p. 23). Pero el propio autor reconoce que esta política era la política neoliberal de Margaret Thatcher, una política que no solo iba contra el poder de las/os trabajadoras/es, sino también contra la clase empresarial y, especialmente, contra la tecnoburocracia pública.

En Brasil, donde los liberales dieron a esta palabra una connotación peyorativa, el corporativismo se asoció con Getúlio Vargas y la Constitución de 1934. Manoilescu, cuyos libros se tradujeron al portugués, influyó en la visión del

desarrollo económico en los años treinta y cuarenta, principalmente a través del empresario industrial e intelectual desarrollista (nacionalista económico) Roberto Simonsen (1886-1948), quien fue el «patrón» del desarrollismo en Brasil. Como señala Joseph Love en su libro *La construcción del Tercer Mundo*, en el que estudia las contribuciones de Manoilescu, Raúl Prebisch (1901-1986) y Celso Furtado (1920-2004) a la construcción de la teoría estructuralista y a la definición de la industrialización como principal estrategia de desarrollo económico, los industriales paulistas tendían a apoyar los valores de la organización, el elitismo, la industrialización y, a partir de 1930 y cada vez más, la intervención del Estado en la economía. Después de 1937, también apoyaron la dictadura del «Estado novo» de Getúlio Vargas (1937-1945). Por ello, no es de extrañar que encontraran atractivos los valores y la política de Manoilescu (Love, 1996).

Para la teoría corporativista el Estado representa los intereses de las clases sociales, pero, como ocurriría más tarde con la teoría marxista tras la aportación de Poulantzas, el Estado, su burocracia elegida y no elegida, posee una cierta autonomía —quizá mayor que la «autonomía relativa» de este— y es capaz de actuar como intermediario «neutral» entre esas clases sociales sindicadas y las grandes corporaciones. Cuando Schmitter y los demás analistas originales de la teoría corporativista la desarrollaron pensaban en las sociedades socialdemócratas y desarrollistas europeas de la posguerra, principalmente en los Estados nación del norte de Europa, incluida Alemania.

4.3 Teoría desarrollista clásica del Estado

La teoría desarrollista clásica del Estado está presente como un supuesto en la obra de intelectuales estructuralistas clásicos como Raúl Prebisch (1901-1986), Rosenstein-Rodan (1902-1985), Ragnar Nurkse (1907-1959), W. Arthur Lewis (1915-1991), Celso Furtado (1920-2004), Hélio Jaguaribe (1923-2018) y Wanderley Guilherme dos Santos (1935-2019). La expresión «desarrollismo» comenzó a utilizarse en Brasil a partir de los años cincuenta. Según la investigación realizada por Pedro Cesar Dutra Fonseca, a principios de los años sesenta, Jaguaribe y Bresser-Pereira fueron los primeros en utilizarlo para analizar el régimen de política económica existente en ese momento (Fonseca, 2014; Bresser-Pereira, 1963).

La expresión y el concepto de *Estado desarrollista* aparecen formalmente por primera vez con Chalmers Johnson en su estudio sobre el Estado japonés publicado en 1982. A partir de entonces, la teoría del Estado desarrollista comenzó a estudiarse de forma más sistemática. Fue el camino adoptado por Evans (1979) cuando empezó a defender una «burocracia weberiana» para promover el desarrollo económico. El autor argumentaba que, para ser eficiente, una burocracia pública debe estar «integrada en» la sociedad, una burocracia que suponía dotada de competencia política, capaz de unirse a los empresarios industriales en una coalición de clase desarrollista. Conocía bien este problema porque hizo su tesis doctoral en Brasil en los años setenta, cuando esa coalición era dominante y el país alcanzó altas tasas de crecimiento. Más adelante, señaló que los países del este de Asia (Corea del Sur, Taiwán y Singapur) fueron los que más avanzaron en esta relación entre la burocracia pública y los empresarios y, no por casualidad, fueron los únicos países que, en el siglo XX, se pusieron al día y se convirtieron en países ricos. Al hacer este análisis, Evans se convirtió en un analista y defensor del estado desarrollista de repercusión. Al mismo tiempo, un grupo de importantes sociólogos y politólogos estadounidenses asociados al autor, principalmente Fred Block, Charles Tilly, Evelyne Huber, John D. Stephens, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, todos ellos con el uso del método histórico-deductivo, contribuyeron a la definición de este tipo de Estado y defendieron su papel en la coordinación de las economías capitalistas, aunque no utilizaron la expresión «desarrollismo» (Skocpol, 1979; Block, 1981; Stephens, 2002).

4.4 Teoría socialdemócrata del Estado

Si adoptamos un concepto amplio de *desarrollismo*, tal y como propone la nueva teoría desarrollista, John Maynard Keynes (1883-1946), que defendía una intervención moderada del Estado en la economía, es considerado ahora un economista desarrollista. Los países socialdemócratas europeos de la posguerra que adoptaron la teoría keynesiana construyeron un mercado común, empezaron a planificar la infraestructura económica y la industria básica para desarrollarse, construyeron Estados de bienestar y gravaron las rentas altas con impuestos progresivos experimentaron un «segundo desarrollismo». Fueron desarrollistas cuando llevaron a cabo sus revoluciones industriales y volvieron a serlo, pero

ahora son desarrollistas socialdemócratas centrados no solo en el crecimiento, sino también en la reducción de las desigualdades.

Entre los principales analistas de la socialdemocracia y la Edad de Oro del capitalismo figuran Andrew Shonfield (1917-1981), Adam Przeworski, Andrew Glyn (1943-2007), Gøsta Esping-Andersen; Michel Aglietta y Robert Boyer (Shonfield, 1969; Boyer, 1985; Przeworski, 1985/1989, 1990, 2001; Esping-Anderson, 1990; Marglin, 1990; Glyn, 1998, 2001).

4.5 Teoría del Estado del nuevo desarrollo

La nueva teoría desarrollista comenzó a construirse en Brasil a principios de la década del 2000. Surgió como una macroeconomía del desarrollo económico, pero, en la década siguiente, se le añadió una economía política centrada en la discusión del capitalismo y el Estado desarrollista. La teoría del Estado del nuevo desarrollismo tiene su origen en las teorías históricas resumidas en este ensayo, la macroeconomía keynesiana y la teoría estructuralista clásica del desarrollo. Tiene su base en la teoría republicana, porque la libertad individual solo está garantizada en una sociedad si esta cuenta con un número razonable de ciudadanas/os dotadas/os de virtudes cívicas que estén dispuestas/os a defender políticas que, por encima de su propio interés, sirvan al interés público (Bresser-Pereira, 1997; 1964/2009). También parte de la teoría orgánica, ya que, al ser una teoría histórica, los Estados y sus respectivos Estados nación se forman a través de un largo proceso de desarrollo económico y de definición histórica de los derechos, y no como consecuencia de un contrato como defienden las teorías liberales. Asimismo, se origina a partir de la teoría hegeliana, porque en cada momento histórico, la calidad de la nación y de su Estado es el más alto logro de la razón humana que esa nación ha alcanzado. Además, tiene origen en la teoría marxista, porque comparte con ella la identificación de la solidaridad como virtud superior de las/os ciudadanas/os y porque ve al Estado como el resultado de la lucha de clases. A su vez, parte de la teoría corporativista, porque, si bien estas luchas demostraron no ser resolutivas, las coaliciones de clase y la construcción de la nación demostraron ser también capaces de promover el desarrollo económico y social. Por último, también tiene su origen en la teoría estructuralista clásica.

La teoría del Estado del nuevo desarrollo también tiene sus orígenes en la teoría económica keynesiana y en la teoría clásica estructuralista, ya que ambas critican la ortodoxia neoclásica y abogan por una intervención moderada del Estado en la economía. A su vez, se origina en la teoría poskeynesiana porque comparte con ella la existencia de una tendencia a la insuficiencia de la demanda que le corresponde al Estado neutralizar. Además, se origina en la teoría estructuralista del desarrollo porque defiende la necesidad de la industrialización o cambio estructural y porque también aboga por el nacionalismo económico (la capacidad del país para construir un proyecto de desarrollo nacional y, de esta manera, enfrentar al imperialismo por la hegemonía que tiene como estrategia persuadir y presionar a los países en desarrollo para que no se industrialicen).

La teoría del Estado del nuevo desarrollo acepta la caracterización del Estado desarrollista hecha por Chalmers Johnson, pero tiene una concepción más amplia o menos estricta de lo que es el Estado desarrollista que este autor. Para ella, el mercado es una institución insuperable a la hora de coordinar sectores económicos competitivos, pero requiere la intervención del Estado en la política de reducción de la desigualdad a la que tiende el desarrollo capitalista si se deja completamente libre; y en la defensa del medioambiente, en la política de precios e inversiones en sectores no competitivos, y en la política relativa a los cinco precios macroeconómicos (tipo de interés, tipo de cambio, tasa salarial, tasa de inversión y tasa de beneficio) que el mercado tampoco es capaz de coordinar satisfactoriamente.

Para la teoría neodesarrollista, dos instituciones coordinan las sociedades y las economías capitalistas (el Estado y el mercado), de lo que se derivan las dos formas básicas de coordinar las economías capitalistas (la liberal y la desarrollista). O bien una economía es coordinada conjuntamente por el Estado y el mercado —el primero encargado de coordinar los sectores no competitivos de la economía y los precios macroeconómicos, y el segundo, los sectores competitivos en los que la coordinación a través del mercado es insustituible—, o bien es liberal —en cuyo caso el Estado se limita a garantizar los derechos de propiedad y los contratos y a equilibrar sus cuentas fiscales, mientras que el mercado se encarga del resto—. Tenemos, pues, dos formas de capitalismo y dos formas de Estado: el desarrollista y el liberal (Bresser-Pereira, 2017c). La palabra «desarrollismo» fue utilizada por Bresser-Pereira porque, al preguntarse

cuál era la expresión alternativa al liberalismo económico, comprobó que esa palabra no existía. Entonces, decidió proponer y empezó a utilizar la palabra «desarrollismo» para denominar un sistema económico en el que el Estado interviene moderadamente en la economía y adopta el nacionalismo económico cuando se trata de competir con los Estados nación democráticos. De este modo, realizó una ampliación semántica.

La teoría neodesarrollista del Estado adopta el método histórico-deductivo. Al examinar la historia del desarrollo capitalista, encuentra que en todas las naciones que han completado su revolución capitalista las revoluciones industriales se produjeron, sin excepción, en el marco del desarrollismo, no del liberalismo económico; y que todos los períodos de rápido desarrollo económico y de puesta al día se produjeron cuando el Estado era desarrollista, no cuando era liberal. Este fue el caso de los países europeos que, sin embargo, se hicieron liberales entre los años 1830 y 1929, experimentaron un segundo desarrollismo en la Edad de Oro y solo después de 1980 se sumergieron en el neoliberalismo.

Estados Unidos, por su parte, solo dejó de ser desarrollista y se convirtió en económicamente liberal durante el giro neoliberal. Es sorprendente, pero este país mantuvo unos aranceles muy elevados hasta 1939 y, en la posguerra, participó en la Edad de Oro con los países europeos y mantuvo el Banco Mundial como centro del pensamiento desarrollista hasta 1980. También Japón y los países que llevaron a cabo su revolución capitalista en el siglo xx —como Argentina, Brasil y México, Corea del Sur, Taiwán y Singapur, que hoy son países ricos— solo han experimentado el liberalismo económico a partir de los años ochenta. Antes de eso, su crecimiento se produjo al adoptar el desarrollismo. Por su parte, China, desde 1980, ha experimentado el desarrollo económico más espectacular de la historia, siempre en el marco del desarrollismo (Bresser-Pereira, 2019).

La teoría del Estado del nuevo desarrollo es crítica con el liberalismo económico o neoliberalismo y, en menor medida, también lo es con el liberalismo político cuando se identifica con un individualismo que Crawford Macpherson denominó *posesivo* (un individualismo que ignora el principio de solidaridad; que solo ve derechos y no considera obligaciones; que define la libertad no solo como la posibilidad de actuar libremente, sino también como la obligación de defender el

interés público y, por tanto, la democracia; que solo ve la necesidad de defender al individuo frente a un Estado poderoso, sin darse cuenta de que es igualmente necesario defender el patrimonio público, frente a individuos poderosos y deshonestos que pretenden hacerse con él). Esta teoría reconoce, sin embargo, que la afirmación del Estado de derecho y, por tanto, la defensa de los derechos civiles, fue una de las principales aportaciones políticas del liberalismo político y, por ende, también se deriva de él en la medida en que este liberalismo consiga superar el individualismo y convertirse en un liberalismo cívico y social⁵.

Ahora bien, para entender el Estado moderno es importante distinguir entre el Estado y el Estado nación. El Estado es una institución soberana, es el sistema jurídico-constitucional y la organización que lo garantiza, mientras que el Estado nación es la sociedad político-territorial propia del capitalismo formada por una nación, un territorio y un Estado (Bresser-Pereira, 2017b). El Estado comprende el complejo conjunto de leyes y políticas públicas que regulan la vida económica y social de un Estado nación y el aparato por el que una amplia burocracia pública, elegida y no elegida, garantiza su ejecución. Como sociedad soberana, el Estado nación nace a partir del siglo XVI en Inglaterra y Francia en el marco de la revolución capitalista, momento decisivo en la historia de una nación en el que se forma el Estado nación y se lleva a cabo la Revolución Industrial (Bresser-Pereira, 2020).

Hoy en día, los Estados nación cubren toda la superficie de la tierra. Los que ya han logrado una verdadera autonomía nacional y se han industrializado son verdaderos Estados nación; el resto, forman parte del «reino» de los golpes de Estado y las guerras con la participación de las potencias imperiales. Cuando pensamos en relaciones internacionales, guerras, crisis económicas y políticas, nuestro objeto de estudio de las sociedades político-territoriales son los Estados nación. Cuando pensamos en regímenes políticos —que pueden ser autoritarios o democráticos— o en regímenes económicos —que pueden ser desarrollistas o liberales—, nos referimos al Estado. Desde el surgimiento del capitalismo, las naciones se construyen a sí mismas, forman un Estado, se garantizan un territorio y, así, erigen su Estado nación; construyen un Estado para que sea su principal instrumento de acción colectiva, construyen un Estado nación porque en las sociedades capitalistas la competencia no es solo entre empresas, sino también entre Estados nación.

⁵ El social-liberalismo fue defendido por el autor hasta que el concepto fue tomado por el neoliberalismo.

Desde el fin de los imperios coloniales tras la Segunda Guerra Mundial y el colapso de la Unión Soviética en 1992, los Estados nación cubren toda la superficie de la tierra. La historia moderna es, en gran medida, la historia de las luchas de las naciones por formar su Estado y su Estado nación, lo que demuestra lo importante que es para una nación tener este tipo de institución mayor y organizarse como sociedad soberana.

La teoría neodesarrollista del Estado considera que este se desarrolla en etapas que pueden ser definidas por la coalición de la clase dominante.

- En las sociedades antiguas, el Estado es la expresión de la oligarquía militar, religiosa y terrateniente.
- En las sociedades mercantilistas, cuando surgen los Estados nación, el Estado es la expresión de los intereses del monarca y su corte en asociación con los intereses de los grandes mercaderes que financian sus guerras.
- Después de esta primera coalición de clase, todos los países que llevaron a cabo su revolución capitalista lo hicieron en el marco de coaliciones de clase desarrollistas o económico-nacionalistas en las que participaron empresarias/os, trabajadoras/es y la burocracia pública⁶. En las sociedades capitalistas clásicas o liberales de la segunda mitad del siglo XIX, el Estado es la expresión de los intereses de la burguesía.
- En las sociedades tecnoburocráticas-capitalistas de la primera mitad del siglo XX, las clases dirigentes pasaron a estar formadas también por la clase directiva, hasta el punto de que los directivos sustituyeron a los empresarios en la gestión de las grandes empresas privadas. Seguimos dentro del capitalismo, pero en un modelo de capitalismo en el que el Estado y su burocracia elegida y no elegida ganaron más poder y autonomía.

⁶ Utilizamos la expresión «económico-nacionalista» y no simplemente «nacionalista», porque junto al nacionalismo económico —esencial para la formación de las naciones— existe un nacionalismo étnico que es fuente de guerras y genocidios.

- En las sociedades capitalistas contemporáneas, tras el giro neoliberal, hemos asistido a una regresión del desarrollo capitalista; la coalición de clases dominante se ha convertido en rentista-financiera, ya que los rentistas, muchos de ellos herederos, han sustituido a los empresarios en la propiedad de las empresas, mientras que una clase de tecnoburócratas formados en cursos de MBA o doctorados en economía en universidades estadounidenses y británicas, principalmente, han pasado a gestionar la riqueza de los capitalistas rentistas y a servir como sus intelectuales orgánicos, como sacerdotes de la ideología neoliberal (Bresser-Pereira, 2018).
- Mientras que en las fases anteriores siempre hubo alguna forma de progreso humano, en el neoliberalismo solo hubo regresión. El sistema económico se mostró ineficiente, sujeto a grandes crisis, caracterizado por un gran aumento de la desigualdad y, a partir de 2008, entró en una crisis terminal, cuya manifestación política fue la aparición del populismo de derechas.
- Como el giro neoliberal interrumpió el ascenso de una clase social cuyas potencialidades estaban lejos de agotarse, mientras la clase capitalista perdía gran parte de su funcionalidad y legitimidad, es posible pensar que estamos entrando en una transición hacia una nueva forma de organización social (el gerencialismo) que no será autoritaria, sino democrática, porque bajo la presión del neoliberalismo y el populismo de derecha la democracia se mostró fuerte y consolidada.

A partir del siglo XVIII, en el marco de la Ilustración, y en el siglo XIX, en el contexto de la lucha por la democracia y el socialismo, surgieron generosos proyectos de sociedad que, sumados a los valores clásicos del republicanismo, abrieron espacio para la superación del capitalismo. Estas ideas no resultaron ser realistas, pero las sociedades capitalistas más avanzadas demostraron ser capaces de incorporar algunos de estos valores a la vida social y política. Lo vimos en la Edad de Oro del capitalismo tras la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos no se habría convertido en la gran y cohesionada república moderna que fue en la década de 1960 si sus «padres fundadores» no hubieran tenido una

fuerte formación republicana combinada con una influencia liberal. En Europa, la socialdemocracia no habría llegado a ser una realidad en esa misma época sin la lucha de los partidos socialistas. Sin embargo, desde el giro neoliberal, la sociedad estadounidense se ha transformado en una sociedad dividida. En los países europeos, en cambio, este retroceso político se ha atenuado porque las influencias socialistas y republicanas han atemperado mejor el individualismo neoliberal. Lo que nos espera en el futuro es incierto, pero, en cualquier circunstancia, el Estado será el principal instrumento de acción colectiva de las naciones y, además, será democrático porque la democracia se ha convertido en un valor universal.

Referencias bibliográficas

*N. del E.: las referencias bibliográficas han sido adaptadas al formato de *Estado Abierto* y se han mantenido algunas características del original, como la referencias a la primera edición de las obras. Al tratarse de una traducción y adecuación a nuestra publicación no hemos seguido de manera estricta las normas APA para mantener la coherencia y sentido originarios.

- Altwater, E. (1973). Notes on Some Problems of State Intervention. *Kapitalistate*, (1-2). (Trabajo original publicado en 1972)
- Altwater, E., Hoffman, J., Semler, W. & Scholler, W. (1977). Stato, accumulazione capitalistica e movimento sociale. En A. Martinelli (org.), *Stato e Accumulazione del Capitale*. Gabrielle Mazzotta Editore.
- Althusser, L. (1971). *Lenin and Philosophy and Other Essays*. Monthly Review Press. (Trabajo original publicado en 1970)
- Anderson, P. (1976). *Considerations on Western Marxism*. Verso Books.
- Bendix, R. (1996). *Construção nacional e cidadania. Estudos de nossa ordem social em mudança*. Edusp. (Trabajo original publicado en 1964)
- BBC Brasil (9 de mayo de 2013). Lobby nos EUA movimenta US\$ 3,3 bilhões. <http://bbc.in/2lj5GHZ>
- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty* (1° ed. 1958). Oxford University Press.
- Block, F. (1981). Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. *New Political Science*, 2(3), 33-49.

- Bobbio, N. (1982). *O conceito de sociedade civil*. Edições Graal. (Trabajo original publicado en 1976)
- Bobbio, N. (1986). O modelo jusnaturalista. En Bobbio, N. y Bovero, M., *Sociedade e Estado na filosofia política moderna* (pp. 13-102). Editora Brasiliense.
- Boyer, R. (1985). *Capitalismes Fin de Siècle*. Presses Universitaires de France.
- Bresser-Pereira, L. C. (1963). O empresário industrial e a Revolução Brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, 2(8), 11-27.
- Bresser-Pereira, L. (1997). Cidadania e res publica. A emergência dos direitos republicanos. *Revista de Direito Administrativo*, 208.
- Bresser-Pereira, L. (1998a). A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova. Revista de Cultura Política*, (45), 49-95.
- Bresser-Pereira, L. (1998b). Da administração pública burocrática à gerencial. En Bresser-Pereira y Spink, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (pp. 237-270). Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Bresser-Pereira, L. (2009). *Construindo o Estado republicano*. Editora da Fundação Getúlio Vargas. (Trabajo original publicado en 2004)
- Bresser-Pereira, L. (2011). Transição, consolidação democrática e revolução capitalista. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 54, (2), 223-258.
- Bresser-Pereira, L. (2017a). Estado, Estado-nação e formas sociais de intermediação. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, (100), 155-185.
- Bresser-Pereira, L. (2017b). The Two Forms of Capitalism: Developmentalism and Economic Liberalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, 37(4), 680-703.
- Bresser-Pereira, L. (2017c). Reforma gerencial e legitimação do Estado social. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 147-156.
- Bresser-Pereira, L. (2018). Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, 32(92), 17-29.
- Bresser-Pereira, L. (2019). Modelos de Estado desenvolvimentista. *Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná*, 40(73), 231-256.
- Bresser-Pereira, L. (2020). *Formação do estado-nação e Revolução Capitalista* (inédito). <https://www.bresserpereira.org.br/>
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press.
- Cawson, A. (1986). *Corporatism and Political Theory*. Basil Blackwell.
- Constant, B. (1997). *Écrits Politiques* (1° ed. 1814). Gallimard.

- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy*. Yale University Press.
- Elias, N. (2006). Processos de formação de Estados e construção de nações. En F. Neiburg e L. Waizbort (eds.), *Escritos e ensaios 1: Estado, processo e opinião pública*. Jorge Zahar Editor.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Evans, P. (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, Local and State Capital in Brazil*. Princeton University Press.
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e como solução. *Lua Nova. Revista de cultura e política*, (28/29), 107-157. (Trabajo original publicado en 1992)
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton University Press.
- Evans, P. (2007). Extending the 'Institutional' Turn: Property, Politics and Development Trajectories. En H. Chang, (org.), *Institutional Change and Economic Development* (pp. 35-52). Anthem Press.
- Fonseca, P. (2014). Desenvolvimentismo: a construção do conceito. En B. A. Calixtre, A. M. Biancarelli y M. A. M. Cintra (eds.), *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro* (pp. 29-78). IPEA.
- Gellner, E. (2000). O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe. En G. Balakrishnan (ed.), *Um mapa da questão nacional* (pp. 107-134). Editora Contraponto. (Trabajo original publicado en *Storia d'Europa, I*, 1993)
- Glyn, A. (1998) The Assessment: Economic Policy and Social Democracy. *Oxford Review of Economic Policy*, 14(1), p. 1-18.
- Glyn, A. (2001). *Social Democracy in Neoliberal Times*. Oxford University Press.
- Gramsci, A. (1976). *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Civilização Brasileira.
- Hegel, G. (1997). *Princípios da filosofia do direito*. Martins Fontes. (Trabajo original publicado en 1821)
- Hirsch, J. (1978). The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State. En S. Holloway & S. Picciotto (eds.), *State and Capital. A Marxist Debate*. Arnold. (Trabajo original publicado en 1973)
- Huber, E. (2002). *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Penn State University Press.

- Lindblom, Ch. (1977). *Politics and Markets*. Basic Books.
- Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (1° ed. 1978). Lynne Rienner Publishers.
- Lipset, S. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53, 69-105.
- Love, J. (1996). *Crafting the Third World*. Stanford University Press.
- Marglin, S. (1990). Lessons of the Golden Age: an Overview. En S. Marglin & J. Schor (eds.), *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience* (pp. 1-38). Clarendon Press.
- Marx, K. (1979). Prefácio de Contribuição à Crítica da Economia Política. En O. Ianni, (org.), *Marx Sociologia* (pp. 82-96). Editora Ática. (Trabajo original publicado en 1958)
- Merquior, J (2011). *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Editora Nova Fronteira.
- Michels, R. (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Editora Universidade de Brasília. (Trabajo original publicado en 1914)
- Miliband, R. (1983). *Class Power & State Power. Political Essays*. Verso.
- Mosca, G. (1972). *La Classe Politica* (1° ed. 1939). Editori Laterza.
- Müller, W. & Neusüss C. (1978). The 'Welfare-State Illusion' and the Contradiction between Wage Labour and Capital. En J. Holloway & S. Picciotto (eds.), *State and Capital. A Marxist Debate*. Arnold. (Trabajo original publicado en 1970)
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. University of Chicago Press.
- North, D. (1986). A Neoclassical Theory of the State. En. J. Elster (org.), *Rational Choice* (pp. 248-260). New York University Press.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley University Press.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-554.
- O'Donnell, G. (2002). *Notas sobre el Estado de la democracia en América Latina*. (Trabajo preparado para el proyecto «El Estado de la Democracia en América Latina»). División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.
- O'Connor, J. (1977). *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Paz e Terra. (Trabajo original publicado en 1973) (no Finder)

- Offe, C. (1984a). *Contradictions of the Welfare State*. Routledge.
- Offe, C. (1984b). *Some Contradictions of the Modern Welfare State* (1° ed. 1980). Cambridge University Press.
- Pahl, R. & J. Winkler, T. (1974). The Coming Corporatism. *New Society*, 10, 72-76.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press.
- Poulantzas, N. (2000). *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Graal. (Trabajo original publicado en 1978)
- Poulantzas, N. (2020). *Poder Político e Classes Sociais*. Editora da Unicamp. (Trabajo original publicado en 1968)
- Przeworski, A. (1989). *Capitalismo e Social-Democracia*. Companhia das Letras. (Trabajo original publicado en 1985)
- Przeworski, A. (1990). *The State and the Economy under Capitalism*. Harwood Academic Publishers.
- Przeworski, A. (2001). How Many Ways can be Third? En A. Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times* (pp. 312-333). Oxford University Press.
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Schmitter, P. (1974). Still a century of corporatism? *Review of Politics*, 36(1), 85-131.
- Schmitter, P. (1977). Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. En *Corporatism and Policy-Making in Contemporary Western Europe* (número especial), *Comparative Political Studies*, 10(1).
- Shonfield, A. (1969). *Modern Capitalism*. Oxford University Press.
- Silberman, B. (1993). *The Cages of Reason*. Chicago University Press.
- Simmie, J. (1981). *Power, Property and Corporatism*. Macmillan.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions*. Cambridge University Press.
- Stepan, A. (2001). *Arguing Comparative Politics* (1° ed. 1978). Oxford University Press.
- Stephens, J. (2002). European Welfare State Regimes: Configurations, Outcomes, Transformations. En E. Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America* (pp. 303-338). Penn State University Press.
- Streeck, W. & Schmitter, Ph. (1985). Community, Market, State - an association? The prospective contribution of interest governance to social order. En A. Streeck & S. Schmitter (eds.), *Private Interest Government*. Sage Publications.

Therborn, G. (1977). The Rule of Capital and the Rise of Democracy. *New Left Review*, 103, 3-41.

Winkler, J. (1976). Corporatism. *European Journal of Sociology*, 17(1), 100-136.

Wright, E. O. (1979). *Class, Crisis and the State*. Verso. (Trabajo original publicado en 1978)

Wright Mills, Ch. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.

Cómo citar este artículo

Bresser-Pereira, J. C. (2022). Las teorías del Estado y la teoría neodesarrollista. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(1), agosto-noviembre, 13-50.

Fecha de recepción 09/2022 | Fecha de aprobación 10/2022

Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal

Por *Karina Nieto**

Resumen

La República Argentina es un país federal en el que coexisten diversos niveles de desarrollo en los respectivos contextos territoriales y poblacionales¹. Las políticas locales se implementan a través de los agentes del servicio civil de cada jurisdicción, por lo cual, las administraciones públicas provinciales adquieren un rol protagónico y resulta crucial su capacitación. Existen distintos formatos institucionales para dar respuesta a las necesidades formativas de las/os trabajadoras/es estatales de las provincias. Entre ellos, los institutos provinciales de la Administración Pública (IPAP) poseen el mandato de generar instancias de formación para las/os empleadas/os del sector. La propuesta llevada a cabo en este trabajo consiste en analizar las políticas de capacitación que se implementan a través de los IPAP en provincias con perfiles diferentes entre sí, a los fines de establecer reflexiones acerca de estas, así como también observar posibles variaciones en cuanto a las oportunidades formativas para las/os trabajadoras/es de los Estados provinciales.

Palabras clave

Políticas de capacitación, empleo público, administraciones públicas provinciales, oportunidades formativas, contexto federal, estudios de casos.

*Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y socióloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Experta en Capacitación Federal del Instituto Nacional de la Administración Pública.

knetonline@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3752-3927>

¹ Este artículo se desprende de la tesis *Políticas de capacitación en el marco del empleo público provincial. Análisis de casos -Buenos Aires, Chaco y Mendoza-* de la autora, publicada por FLACSO en 2020.

Abstract

The Argentine Republic is a federal country in which different levels of development coexist in the respective territorial and population contexts. Local policies are implemented through the civil service agents of each jurisdiction, for which the provincial public administrations acquire a leading role and their training is crucial. There are different institutional settings to respond to the training needs of state workers in the Argentine provinces. Among them, the Provincial Institutes of Public Administration (IPAP), have the mandate to generate training instances for employees in the sector. This paper examines and reflects about the training policies implemented through the IPAPs, in provinces showing different traits, observing their variations in terms of training opportunities for public employees.

Key words

Training policies, public employment, provincial public administrations, access to training opportunities, federal context, case studies.

1. Introducción

La República Argentina es un Estado federal en el que coexisten diferentes niveles de desarrollo en contextos territoriales y poblacionales diversos. A lo largo de la historia del país, ha estado presente el problema de la asimetría entre provincias y regiones en cuanto a su caracterización socioeconómica, lo cual conduce a pensar a las políticas públicas en el marco de la heterogeneidad.

En las distintas provincias, las políticas locales se implementan a través de los agentes del servicio civil de cada jurisdicción, por lo tanto, a la hora de analizar la capacidad de los Estados provinciales en relación con el diseño e implementación de sus respectivos programas y proyectos, se requiere comprender a las burocracias de cada ámbito provincial en cuanto a su rol en la generación de valor público.

En la Argentina, las administraciones públicas provinciales adquieren un rol protagónico en materia de políticas, por lo que resulta crucial lograr un servicio civil capacitado que cuente con la posibilidad de acceder a instancias de

formación continua. Entendemos que las capacidades son un tipo particular de recurso que suelen funcionar dentro de un eslabonamiento de oportunidades, en el cual se distinguen posicionamientos previos más o menos favorables para el acceso a nuevas posibilidades de desarrollo.

Al analizar la situación de las provincias, se debe tener en cuenta, entonces, que no se trata de un todo homogéneo, sino que nos referimos a una heterogeneidad de realidades signadas por diferentes aspectos. Entre ellos, no solo adquieren importancia los atributos socioeconómicos, sino también los procesos decisorios de la política y otros rasgos de base presentes en cada escenario provincial. Por lo tanto, la construcción de capacidades en las administraciones públicas de los niveles subnacionales significa un proceso complejo, atravesado por múltiples necesidades y condicionamientos, que se originan en los contextos provinciales y en sus características.

Para dar respuesta a las necesidades formativas de las/os trabajadoras/es del sector estatal de las provincias argentinas, existen diferentes formatos institucionales en cada jurisdicción, que se erigen en órganos rectores de la capacitación para las/os empleadas/os públicas/os. Entre ellos, identificamos a los institutos provinciales de la Administración Pública (IPAP) y otros organismos con funciones equivalentes, que poseen el mandato de generar oportunidades de capacitación para las/os empleadas/os del sector.

En torno a este planteo inicial, en este trabajo se analizan las políticas de capacitación que se implementan a través de estos institutos en provincias con perfiles diferentes entre sí, a fines de establecer reflexiones acerca de posibles vínculos entre las desigualdades regionales y los rasgos de las políticas, así como también observar posibles variaciones tanto en la generación como en el acceso a las oportunidades formativas para las/os trabajadoras/es de distintos Estados provinciales.

2. Aspectos metodológicos

En esta investigación se propone vincular las políticas de capacitación para los agentes de las administraciones públicas provinciales de la República Argentina, con el nivel de desarrollo relativo de las diferentes jurisdicciones, teniendo en cuenta que las desigualdades regionales podrían generar diferencias en las oportunidades de acceso a la formación para las/os empleadas/os públicas/os. En este sentido, los principales interrogantes abordados son: ¿de qué modo las políticas de capacitación vigentes para el empleo público provincial implementadas a partir de los IPAP podrían relacionarse con las desigualdades regionales presentes en el país? ¿Cómo varían las oportunidades de formación para el empleo público provincial según las características de las diferentes jurisdicciones?

El objetivo general de indagación se centra en analizar las políticas de capacitación implementadas por los IPAP, en el marco del empleo público provincial. Mientras que los objetivos específicos son:

- Comparar las políticas de capacitación para los agentes de empleo público entre provincias con perfiles diferentes.
- Analizar las prácticas de capacitación y las perspectivas de las/os empleadas/os del sector público provincial con respecto a la oferta curricular de los IPAP.
- Describir aspectos de las actividades formativas ofrecidas por los institutos provinciales, teniendo en cuenta la recolección de necesidades de capacitación y las modalidades de enseñanza-aprendizaje.
- Detectar perfiles de los IPAP en relación con la ejecución de políticas de capacitación en los diferentes contextos.
- Identificar aspectos de la estructura de oportunidades de capacitación en las administraciones públicas provinciales, que pueden operar como condicionantes en cuanto al acceso a las posibilidades de participación en instancias formativas.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las realidades provinciales en la República Argentina, la propuesta metodológica consiste en la selección de tres provincias de perfiles diferentes. Según la distribución regional del país y las diferencias de contextos socioproductivos, abordamos los siguientes casos:

1. CHACO: de acuerdo con la distribución regional tradicional utilizada para la planificación de políticas públicas del país, la provincia chaqueña pertenece a la región NEA (nordeste argentino). Según una reagrupación posterior, planteada por el Ministerio del Interior, la provincia también se incluye en el ámbito regional denominado Gran Norte Argentino, que incluye al NEA y al noroeste (NOA). Según diferentes clasificaciones provinciales disponibles en investigaciones anteriores, esta jurisdicción se encuentra dentro del segmento de provincias argentinas con menor desarrollo relativo. Dentro del índice provincial de desarrollo sostenible de 2017, establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017), el Chaco se ubica en el último tercio.
2. BUENOS AIRES: esta provincia pertenece a la región pampeana. Según la división administrativa que ofrece el INDEC, este territorio se define como el área geográfica situada en el centro-este de la Argentina, por lo que suele ser agrupada regionalmente junto a otras provincias centrales. Por otra parte, Buenos Aires es la jurisdicción con mayor cantidad de habitantes del país y la más diversificada a nivel productivo. Según categorizaciones provinciales de diversas/os autoras/es, ocupa una posición avanzada en términos de desarrollo relativo. Sin embargo, según el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2017), la provincia ocupa el puesto 16.º en el *ranking* nacional, ya que, en relación con la distribución del ingreso per cápita, es una de las jurisdicciones con mayor grado de inequidad.
3. MENDOZA: esta jurisdicción pertenece a la región de Cuyo y es la provincia con más cantidad de habitantes dentro de su región. En el último *ranking* de desarrollo del PNUD (2017), se ubica en el 3.º puesto, por lo que queda posicionada dentro del segmento de provincias más avanzadas.

Sin embargo, según otras clasificaciones provinciales, Mendoza se posiciona en rangos de intermedios a altos en cuestión de desarrollo.

Dentro de cada uno de los casos provinciales definidos para la investigación, el análisis se dirigió hacia los institutos provinciales de la Administración Pública presentes en cada una de las jurisdicciones.

En cada caso, se aplicaron entrevistas en profundidad a referentes de los respectivos IPAP. Luego, se reclutaron —a partir de informantes clave de cada instituto— agentes de empleo público de cada provincia que participan de las actividades de capacitación en el marco de su correspondiente IPAP y cuyo rol se encuentra comprendido dentro de los mandos medios públicos provinciales.

El trabajo de campo se realizó durante 2019. Se tuvo en cuenta, para el relevamiento y posterior análisis de la información, la situación de las políticas llevadas a cabo por los IPAP al momento de la recolección de la información, con una mirada retrospectiva hacia los inicios institucionales en cada caso.

3. Marco de referencia

3.1 Las capacidades estatales y el rol de la capacitación del empleo público provincial

Desde la década del sesenta, la Argentina desarrolló diferentes procesos de descentralización que tornaron relevante pensar las capacidades del Estado en todos los niveles de gobierno. El desplazamiento de funciones hacia jurisdicciones subnacionales implicó la importancia de los gobiernos locales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En este contexto, existen capacidades heterogéneas según jurisdicción para dar respuesta a los diferentes desafíos de las gestiones de las provincias.

En relación con el rol protagónico que adquieren las administraciones públicas provinciales en materia de políticas, adquiere importancia lograr un servicio civil capacitado que cuente con la posibilidad de acceder a programas de

formación continua. En este sentido, los agentes de la administración pública, además de poseer una especialización de base, deben disponer de características y habilidades personales que faciliten la constitución de equipos de trabajo y la acción en tanto facilitadores de coconstrucción de políticas públicas.

Según Sanguinetti *et al.* (2015), el adecuado cumplimiento de las etapas de las políticas públicas y la continuidad en los circuitos de aprendizaje y mejora son las bases necesarias para la provisión satisfactoria de bienes y servicios públicos. Asimismo, esto depende de la presencia de capacidades en las organizaciones. La detección de cuáles son estas capacidades y el modo en el cual se articulan con la producción eficiente de bienes y servicios es un reto. Un Estado efectivo requiere capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas. Ello se relaciona, en parte, con la presencia de una burocracia de calidad.

Las políticas públicas se implementan a través de los agentes del servicio civil, por lo tanto, para comprender la capacidad del Estado en cuanto a la ejecución de las políticas, es preciso pensar el accionar de las/os trabajadoras/es del sector público. En este sentido, cabe incorporar el concepto de *productividad burocrática* que ofrece Oscar Oszlak en relación con el grado de éxito que logra el aparato institucional para cumplir objetivos: «La productividad burocrática puede definirse como la capacidad de la burocracia para generar valor público» (2005, p. 1).

La necesidad de optimizar los niveles de capacidad del Estado para lograr una administración pública eficaz, eficiente y sostenible cobró relevancia dentro de la agenda política latinoamericana a partir de los procesos democratizadores ocurridos en la región durante la década del ochenta, momento en el cual se concibió a la capacidad estatal como un factor crucial para consolidar el Estado de derecho y garantizar el crecimiento económico orientado a la igualdad social (Completa, 2016).

Siguiendo a Sanguinetti *et al.* (2015), la *capacidad estatal* se define como el conjunto de condiciones que colaboran en garantizar la habilidad institucional del Estado, para llevar a cabo tareas de modo efectivo, eficiente y sustentable. Las habilidades institucionales requieren ser pensadas en vinculación con las políticas públicas, ya que las condiciones que dichas capacidades implican

aseguran potencialmente los logros a alcanzar. Las capacidades estatales se subdividen en las siguientes dimensiones:

- **CAPACIDAD BUROCRÁTICA Y ADMINISTRATIVA:** el Estado necesita un aparato burocrático para diseñar e implementar las políticas. Implica la habilidad para invertir los ingresos impositivos de forma eficiente en bienes públicos.
- **CAPACIDAD LEGAL:** incluye diferentes aspectos, como la capacidad de hacer cumplir los contratos y los derechos de propiedad con un sistema judicial que resuelva las disputas de acuerdo a la ley, entre otros.
- **CAPACIDAD EN INFRAESTRUCTURA:** consiste en el alcance territorial del Estado, es decir, hasta qué punto geográfico se ejerce control o en el cual las políticas pueden ser implementadas.
- **CAPACIDAD FISCAL:** es la habilidad del Estado de recaudar impuestos.

Por otra parte, Grindle & Hilderbrand (1997) definen cinco dimensiones de la capacidad gubernamental: 1) el ámbito económico, político y social en el cual el Gobierno lleva adelante sus actividades; 2) el contexto institucional y las reglas que enmarcan el accionar gubernamental; 3) la red de trabajo; 4) la organización; y 5) el recurso humano.

A partir de esta óptica, el caso de la capacitación de los agentes de las administraciones públicas provinciales se vincula a la dimensión del recurso humano. En este sentido, en este trabajo se indagan las prácticas de capacitación en el marco de un mapa federal diverso, en el cual entran en juego aspectos vinculados al entorno institucional de las provincias y a su macrocontexto, es decir, a factores políticos, presupuestarios, normativos y culturales en tanto posibles condicionantes de las oportunidades de capacitación (Grindle & Hilderbrand, 1997).

Según Iacoviello *et al.*, «la capacitación y desarrollo de recursos humanos incluye toda actividad orientada a aumentar las capacidades y el potencial del individuo, de modo de mejorar su desempeño actual y futuro» (1997, p. 1). El concepto de

capacitación es inherente a la idea de *desarrollo*, ya que consiste en capacitar para la carrera actual y futura de las/os empleadas/os, tanto dentro de determinada organización como en el mundo de trabajo en general. Si bien tradicionalmente se ha entendido el concepto de *capacidad estatal* como equivalente de la habilidad que poseen los aparatos burocráticos, la complejidad de funciones atribuibles al Estado implicó sumar a las capacidades administrativas las habilidades relacionales o políticas. La *capacidad estatal* no solo alude al cumplimiento de objetivos de forma eficiente y eficaz, sino que también implica la capacidad potencial de acción a futuro.

Según indica la Carta Iberoamericana de la Función Pública, «el logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2003, p. 4). En relación con lo postulado en este documento, las/os responsables de los recursos humanos deberán contar con una alta cualificación profesional. En este sentido, se torna relevante que el personal directivo al frente de las unidades estatales posea la capacitación adecuada en relación con las habilidades técnicas y sociales requeridas para gestionar equipos humanos, lo que incluye el entrenamiento en destrezas de índole relacional e interpersonal.

Las capacidades son un tipo particular de recurso que suelen operar como condicionantes para dinamizar de modo eficaz y eficiente otros recursos. En la literatura se referencian las acciones formativas en torno al concepto de *capital humano*, en tanto que apuntan a fortalecer conocimientos, destrezas, aptitudes y valores que se asocian al vínculo entre el esfuerzo y el logro, y a la disposición de probables gratificaciones a futuro en función de esa asociación. Sin embargo, se distingue otro tipo de connotación acerca de las capacidades que no se circunscriben al denominado *capital humano*, sino que se refiere al posicionamiento de los recursos dentro de una estructura de oportunidades.

El acceso a oportunidades incide sobre el bienestar de las personas, porque habilita tanto el uso de recursos propios como la generación de nuevos beneficios. Según Kaztman, «las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades

de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades» (1999, p. 9). De acuerdo con esta óptica, el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan, a su vez, la conexión con otras oportunidades.

Al analizar la situación de las provincias, se debe tener en cuenta que no se trata de un todo, sino que nos referimos a una heterogeneidad de realidades signadas por diferentes aspectos relacionados con el tipo y cantidad de composición poblacional, el desarrollo humano y los rasgos propios de la institucionalidad política (Steinberg *et al.*, 2011).

Para el abordaje de la administración pública de un país federal como la Argentina, caracterizado por fuertes asimetrías territoriales, Cao emplea el *principio de equiparación*. «Este principio sostiene que, aunque pueden encontrarse excepciones, si una región alcanza un desarrollo relativo en un elemento, es muy probable que tenga ese mismo nivel de desarrollo en los restantes elementos que lo componen» (2008, p. 1). En este sentido, los grados de desarrollo de determinadas regiones probablemente encuentren su correlato en distintos aspectos de los servicios públicos, así como también en la calidad de funcionamiento de los circuitos administrativos de la burocracia estatal y su tecnologización.

En todo el país, coexisten niveles de desarrollo muy diferenciados en contextos territoriales y poblacionales diversos, lo que conduce a pensar a las políticas públicas en el marco de la heterogeneidad. A la hora de pensar la capacitación del empleo público, se verifican puntos de partida divergentes. Las necesidades y perfiles que surgen de cada contexto provincial son diferentes, por lo tanto, en pos de establecer políticas de capacitación para las distintas administraciones públicas, también es crucial considerar el rasgo heterogéneo para evitar reproducir desigualdades preexistentes (Steinberg *et al.*, 2011).

3.2 Acerca del federalismo y el empleo público provincial

La Argentina es un país federal, por lo cual, coexisten tres ámbitos de la administración pública con funciones propias: la Administración Pública Nacional, la Administración Pública provincial y la Administración Pública municipal. Los países federales

originalmente se caracterizaban por un tipo de funcionamiento dual de la gestión pública, en el que el ámbito nacional y el subnacional actuaban de modo independiente. Sin embargo, esta concepción se ha ido transformando hacia una orientación en la cual se valora la coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno.

Este viraje implica el reconocimiento de una realidad provincial fragmentada, para lo cual resulta relevante la creación de herramientas de co-gestión de políticas y programas (Cao, 2008). Ante la necesidad de vincular actores de niveles estatales diferentes, surgieron ámbitos institucionales de encuentro entre los Gobiernos provinciales y el Gobierno nacional orientados a consensuar la coordinación de políticas públicas. Estos espacios reciben la denominación de «consejos federales», cuyo papel principal consiste en la coordinación operativa de las políticas públicas en las que participan ambos niveles gubernamentales (Rey, 2013).

Según la literatura, el federalismo es un sistema basado en la distribución territorial de poder y autoridad entre instancias de gobierno, definido en la Constitución de un país, de forma tal que los Gobiernos nacionales y subnacionales resultan independientes en su propio campo de acción (Tavares de Almeida, 1995). Históricamente, la Argentina poseía un federalismo centralizado, motivo por el cual el Gobierno nacional era el actor predominante respecto de las provincias. Desde esta óptica era imprescindible fortalecer el Estado central para la consolidación institucional del país (Rey, 2013). En este marco, la distribución funcional y presupuestaria significaba 75 % a Nación, 22 % a las provincias y 3 % a los municipios. A pesar de las transformaciones acaecidas en el país, estas proporciones generalmente se mantuvieron más de medio siglo (Cao, 2008).

A partir de la crisis de 1930, aconteció un reordenamiento económico y social que incluyó un importante aumento de la actividad del sector público en cuanto a la regulación de la economía y en la participación en el empleo. En este proceso, el Estado nacional obtuvo un rol predominante en detrimento de las provincias y los municipios. Sin embargo, en la década del setenta comenzó una nueva etapa de modificación del sector público, mediante la puesta en marcha de políticas descentralizadoras. «Las dos oleadas más importantes de ajuste y descentralización fueron llevadas adelante por la dictadura del “Proceso de Reorganización Nacional” (años 1976- 1983) y el gobierno de Carlos Menem (años 1989- 1999)» (Cao, 2008, p. 2).

El nuevo esquema de funciones significó una marcada reducción del gasto público de parte del nivel nacional y, en contrapartida, un aumento por parte del nivel provincial y municipal. Estos cambios evidenciaron asimetrías tanto en los gastos como en los ingresos jurisdiccionales, ya que las provincias debieron asumir con sus propios recursos la responsabilidad de sostener los sistemas de gestión provincial en esferas relevantes como la salud, la educación y la seguridad. Por otra parte, el proceso descentralizador otorgó autonomía para regular la esfera política, económica y social.

La evolución del empleo público siguió una lógica similar, como efecto del proceso de descentralización de las funciones estatales que se inició paulatinamente en la década del sesenta y continuó en el transcurso de la década del noventa. Se estima que el 80 % de las/os empleadas/os públicas/os argentinas/os trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios (Dieguez y Gasparín, 2016). El empleo público presenta una composición heterogénea y compleja, cuya importancia se verifica entonces a nivel federal y regional. En este contexto, las administraciones públicas provinciales son muy significativas en tanto empleadoras en el país.

Según estimaciones efectuadas por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), las/os trabajadoras/es del sector estatal en la Argentina representan alrededor de 18 % de ocupadas/os, lo cual implica, en valores absolutos, casi 3,9 millones de empleadas/os. A partir de este dato, el peso relativo del empleo público supera el promedio observado en la región latinoamericana.

Para indagar acerca del lugar que ocupa el empleo público en el marco provincial, debe tomarse en consideración el contexto de heterogeneidad que caracteriza al mosaico federal argentino en cuanto a sus rasgos socioproductivos, demográficos e institucionales, entre otros aspectos. Estas desigualdades fueron gestadas en los procesos de organización de la Nación acontecidos a fines del siglo XIX.

En este período, la región pampeana obtuvo una posición de superioridad económica a partir de las bases del modelo agroexportador, lo cual implicó una brecha con los otros territorios. Las/os autoras/es, generalmente, coinciden en que en esa etapa se ha fortalecido la preponderancia de Buenos Aires en relación

con el resto de las regiones y provincias del país. Sin embargo, las diferencias regionales y el comportamiento desigual de las economías provinciales han sido rasgos previamente existentes (Sánchez, 2016).

El estudio de las heterogeneidades provinciales de la República Argentina ha sido foco de interés para diversas/os investigadoras/es, por lo cual, se observan posibles clasificaciones regionales y provinciales en la literatura, que se toman en consideración como marco de análisis para los casos de estudio propuestos en esta investigación.

3.3 Los institutos provinciales de la Administración Pública y la capacitación

En el marco de la heterogeneidad provincial a la cual nos referimos en el apartado anterior y teniendo en cuenta la importancia relativa que ocupa el empleo público a nivel cuantitativo en el país, nos adentramos en la caracterización de las políticas de capacitación implementadas para las/os trabajadoras/es del Estado desde los IPAP.

En términos generales entendemos el rol de la capacitación en tanto acción formativa fundamental para el desarrollo y calidad de vida de la población. Según Bonifacio (2009), el rol de la capacitación para las/os trabajadoras/es públicos pondera a su vez otras capacidades estatales. La profesionalización de la función pública es una de las estrategias posibles para impulsar las capacidades institucionales del Estado y cumple con el rol de fortalecer otras estrategias a la vez que significa una contribución propia. En este sentido, la formación del servicio civil potencia sus resultados y agrega valor al desarrollo de las capacidades estatales.

Por otra parte, la formación de las/os trabajadoras/es estatales, tanto en cuanto a su orientación como a su magnitud, incumbe asimismo aspectos decisivos que provienen del ámbito de la política y se ancla en proyectos de Estado, que le dan origen y le otorgan su impronta. Los contenidos curriculares de las actividades de capacitación para el sector público se orientan a la colaboración de los agentes

estatales en la ejecución de programas y proyectos con determinado enfoque. «Este currículum no es neutro, como no fue neutro el Estado que instauró el régimen conservador de principios del siglo xx o el régimen neoliberal de los noventa» (Bernazza, 2012, p. 115).

Las concepciones políticas en las funciones estatales no son indiferentes en la consecución de resultados. Según el modo de entender la política pública y dependiendo el tipo de bienes, servicios o normativas institucionales disponibles (y a producir), los modos de articulación de los recursos varían, motivo por el cual existen formas más apropiadas que otras en la coordinación de los recursos en pos de conseguir las metas planteadas. «La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente» (Bertranou, 2015, p. 37).

En el caso de los institutos destinados a brindar capacitación para el empleo público en las provincias argentinas, estos adquieren características propias a partir de las decisiones gestadas en el marco del esquema político que los ha impulsado o continuado, tanto en la definición como en la implementación de sus programas formativos.

En la República Argentina coexisten diferentes formatos institucionales para el desarrollo de actividades de capacitación destinadas a las/os empleadas/os del sector público. En el contexto de la Comisión de Capacitación y Empleo Público del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP), se encuentran representados diferentes ámbitos de capacitación para las/os trabajadoras/es estatales de las provincias, los cuales impulsan las acciones formativas para la Administración Pública en cada jurisdicción.

A partir de los datos que constan en Sabatto (2022), se estima que los IPAP representan un 29 % en el marco de los diversos formatos institucionales que adquieren los órganos rectores de capacitación en las provincias argentinas, mientras que el 42% de las jurisdicciones cumplen esas funciones a partir de direcciones provinciales con distintas ópticas, como Recursos Humanos, Modernización, Calidad, etc. En algunas provincias, el rol de la capacitación hacia el empleo público se encuentra a cargo de secretarías o subsecretarías

(8 %), mientras que, en otras, las acciones formativas son llevadas a cabo desde institutos con diferentes denominaciones (13 %) o programas (8 %).

Los rasgos de estos organismos de capacitación varían según cada caso provincial, tanto en su antigüedad como en su composición y enfoque. En algunas jurisdicciones, coexisten con Escuelas Superiores de Gobierno y otros ámbitos de capacitación, los cuales pueden tener mayor o menor grado de institucionalización, o bien poseer trayectos que cobran sentido únicamente en el marco de determinados proyectos políticos. Por su parte, los IPAP se caracterizan, en general, por tener un espíritu fundacional asociado al propósito de trascendencia institucional más allá de los recambios de gestión, aunque cada Gobierno provincial imprima en el desarrollo del instituto sus propias metas y modalidades de trabajo.

Según la óptica instalada por el Consejo Federal, el fortalecimiento de los institutos provinciales u organismos con funciones equivalentes se orienta a la creación de competencias locales y a la generación de capacidades pedagógicas y tecnológicas a desarrollar en el marco de la Administración Pública provincial. En este sentido, resulta crucial homogeneizar las posibilidades de acceso a las oportunidades de capacitación para las/os empleadas/os estatales de todo el país, teniendo en cuenta que la capacitación se orienta a generar una ética de responsabilidad en el desarrollo de la función pública, actualizar saberes profesionales y mejorar los servicios para la ciudadanía, así como gestar en los organismos una metodología de trabajo que incluya una adecuada planificación estratégica de las políticas públicas en el nivel subnacional.

3.4 Desarrollos regionales desiguales y oportunidades formativas

Conceptualmente, las desigualdades socioeconómicas se evidencian tanto en el plano individual como colectivo y pueden manifestarse según la distribución territorial, entre países o dentro de ellos. En este sentido, la dimensión espacial adquiere interrelación con la desigualdad, por lo cual, la transformación de los territorios se torna imprescindible para superar las desigualdades de las poblaciones que los habitan (Kessler, 2014). En el caso de la Argentina, el problema acerca de la

asimetría entre provincias y regiones en cuanto a su desarrollo socioeconómico ha estado presente en el transcurso de la historia del país.

El aspecto económico engendra disparidades regionales a causa de la existencia de diferencias en cuanto a las ventajas para el desarrollo productivo, presentes en cada jurisdicción del territorio nacional, por ende, la mayoría de los procesos económicos pueden ser fuente de inequidades. Sin embargo, la explicación acerca del desarrollo desigual también puede fundamentarse en las condiciones institucionales y políticas locales más que en la caracterización del sistema económico (Cuervo Morales y Morales Gutiérrez, 2009).

En el marco de la reflexión sobre la desigualdad, resulta relevante citar la contribución de autores como Kaztman (1999) y Sen (1995), quienes plantean que el acceso al bienestar se corresponde con el posicionamiento de los sujetos dentro de una estructura de oportunidades dada. Y, a partir de esta, las mayores posibilidades de acceso a determinados aspectos básicos como la educación, la salud, las mejoras en los niveles de ingreso y la calidad de vida, entre otras variables, significan la obtención de mayores oportunidades de desarrollo.

Según esta conceptualización, en determinado eslabonamiento de recursos el capital físico puede observarse como capacidad para atesorar otros beneficios. «Diferentes recursos pueden cumplir el rol de capacidades en un fluido intercambio de posiciones, donde el lugar que ocupa cada recurso es una secuencia de eslabonamientos que se define ante cada desafío» (Kaztman, 1999, p. 22).

Por otra parte, en su libro *Nuevo examen de la desigualdad*, Sen sostiene que, en la medida en que los funcionamientos son constitutivos del bienestar, la capacidad representa la posibilidad para alcanzarlo: «La capacidad es principalmente un reflejo de la libertad para alcanzar funcionamientos valiosos» (1995, p. 63). En este sentido, se generan aspectos reproductivos del bienestar o de la ausencia de este, es decir que, a mayor disponibilidad de recursos, mayor posibilidad de apropiación de recursos nuevos.

En pos de reflexionar acerca de la dimensión formativa de las/os trabajadoras/es de la Administración Pública subnacional, también es relevante tomar en consideración

los rasgos del sistema educativo como punto de partida de instrucción formal. Este sistema se encuentra signado en el país por las fragmentaciones entre provincias (y dentro de estas) y representa un circuito reproductivo de situaciones de aprendizaje diferentes, según las desigualdades preexistentes.

La acción educativa, tradicionalmente, ha sido asociada a la posibilidad de movilidad social, bajo el supuesto de que impulsa la equiparación de oportunidades de desarrollo de las personas. Sin embargo, la formación se encuentra enmarcada en un sistema que reviste estructuras de chances desiguales, por lo cual, no necesariamente se encuentra en condiciones de garantizar esa función igualadora.

En este sentido, la concentración de conocimiento y capacidades de aprendizaje e innovación puede ser analizada en el marco de la tendencia al desarrollo desigual según provincias y regiones en la Argentina, en donde las asimetrías previas suscitan efectos autorreforzantes y acumulativos. El desarrollo de la innovación generalmente no se distribuye de modo equitativo entre los países o dentro de ellos, por ende, encontramos círculos virtuosos de desarrollo y círculos viciosos de subdesarrollo en los cuales las desigualdades tienden a persistir y a reproducirse (Niembro, 2015).

Para la comprensión de los institutos provinciales de la Administración Pública de los diferentes casos de estudio y de las políticas de capacitación que implementan para las/os trabajadoras/es estatales, es relevante tomar en cuenta su interrelación con aspectos socioeconómicos e ideológico-culturales así como también el accionar de los actores en un marco heterogéneo, ya que existen distintos rasgos institucionales y provinciales en la República Argentina.

En el ámbito público, la distribución de funciones y capacidades vigentes en los diferentes niveles de gobierno implica la necesidad de reflexionar sobre estrategias para la superación de las desigualdades entre jurisdicciones. Desde esta matriz interpretativa, las posibilidades de participación en instancias formativas de parte de las/os trabajadoras/es del sector público provincial asumen, asimismo, un rol dentro de un esquema previo de oportunidades. En el caso específico de este análisis, existen diferencias en cuanto a las capacidades institucionales, así como también al contexto político y socioeconómico provincial.

4. Perspectivas sobre el rol de la capacitación del empleo público provincial

Los Estados provinciales cumplen una función destacada en tanto fuente de empleo en el país. Según las estimaciones disponibles en investigaciones especializadas, la mayoría de las/os trabajadoras/es estatales pertenecen al ámbito provincial, lo cual se observa de modo más pronunciado en el caso de las provincias norteañas, donde el peso relativo de la ocupación en el sector público supera los niveles de trabajo registrado en el ámbito privado.

A partir de las percepciones expresadas por las personas entrevistadas durante la fase de recolección de datos, el sector estatal suele ser valorado por estas en tanto ámbito laboral oferente de estabilidad para quienes acceden a planta permanente. Por otra parte, se reconocen ciertas características en el sector público como la heterogeneidad de realidades de los organismos y las jurisdicciones, en función de los recursos disponibles y de la diversidad de actores intervinientes, rasgos que complejizan la ejecución de los procesos de gestión pública.

En cuanto a las políticas de capacitación, se observan diferentes formatos institucionales en el marco federal —entre ellos, los IPAP— cuya aspiración fundacional consiste en configurarse institucionalmente como órganos referentes en las provincias, a partir de los cuales se organizan planes de capacitación para las/os trabajadoras/es del sector estatal de cada jurisdicción. Las características de cada instituto provincial varían de acuerdo con el contexto local y con los aspectos decisorios del ámbito político, mientras que, asimismo, para el acceso a las oportunidades de capacitación por parte de los empleados públicos, se ponen en juego funcionamientos reproductivos del desarrollo provincial en materia de infraestructura, recursos locales disponibles, rasgos del sistema educativo, etc.

En cuanto al rol de la capacitación para el empleo público provincial, se visualiza la convivencia de diferentes enfoques. Las representaciones sobre la construcción de capacidades de las/os trabajadoras/es del Estado adquieren facetas distintas y plantean en grandes líneas un significado dicotómico de las acciones formativas. Se identifica una primera perspectiva de pensamiento, que

entiende a la capacitación en torno a la expectativa de desarrollo del individuo dentro de la organización estatal y una segunda óptica, que coloca el acento en el propósito de fortalecer las áreas, programas y proyectos que se implementan desde el Estado provincial a partir de los procesos formativos.

Los aspectos sobre el rol de la capacitación interactúan dentro de las mismas jurisdicciones como posiciones diferenciadas o bien complementarias. En la línea conceptual que hace hincapié en la capacitación como medio de desarrollo particular para cada trabajadora/or, la responsabilidad del éxito o el fracaso de las acciones formativa, pertenece al individuo con su esquema de recursos propios, previamente adquiridos. La segunda perspectiva, que vincula a la capacitación con la potenciación de las áreas en relación con la gestión provincial, implica invertir la carga y posicionar al Estado como responsable de la capacitación de sus empleadas/os, para que estas/os sean partícipes de la construcción de políticas públicas locales.

En esta doble connotación acerca del rol de la capacitación para las/os trabajadoras/es estatales, la esfera individual de la instancia formativa se asocia a la acreditación de saberes en relación con la expectativa de acceder a promociones laborales, acrecentar el propio currículum y participar de concursos disponibles dentro de la Administración Pública provincial. Asimismo, los encuentros de capacitación cumplen una función en cuanto a la necesidad de reconocimiento personal de las/os empleadas/os dentro de la estructura estatal, por lo cual, la participación en estas actividades significa, además, un modo de protagonismo y de autodesarrollo.

Por otra parte, se distinguen otras miradas que comprenden a la capacitación para el empleo público como una experiencia de construcción colectiva del conocimiento, con injerencia dentro de los programas y proyectos de cada jurisdicción como forma de articular la teoría y la práctica, la instancia formativa y la gestión. Cuando las experiencias de capacitación logran vincularse a la cotidianeidad del trabajo en el marco de áreas, direcciones y organismos provinciales, la capacitación deja de ser un lugar hipotético al cual acceder y genera mayor involucramiento de las partes.

La acción formativa únicamente planteada como dispositivo externo a los desafíos de la gestión y bajo los condicionamientos de realidades provinciales heterogéneas se vuelve reproductiva de los recursos preexistentes de las personas, de los organismos y de las jurisdicciones, así como también del lugar que cada sujeto ocupa en el eslabonamiento de oportunidades, lo que deja al descubierto la vigencia de asimetrías, tanto individuales como regionales. Por ende, para una adecuada integración de la capacitación a la vida de la gestión pública de las diferentes provincias, se requieren planes de gobierno sólidos, capaces de incluir a la capacitación de las/os trabajadoras/es del sector estatal como parte de la planificación estratégica a implementar.

Más allá de las diferentes perspectivas sobre el rol de la capacitación en el marco del empleo público provincial, la formación del servicio civil adquiere gran importancia en relación con el papel que cumplen las administraciones públicas provinciales en materia de políticas en el país. La construcción de capacidades en las/os trabajadoras/es de la Administración Pública implica el desarrollo o actualización de saberes, la incorporación de herramientas y procesos para la gestión, así como también la adquisición de habilidades personales que permitan a los agentes desempeñarse en equipos de trabajo y ser partícipes de la coconstrucción de políticas públicas.

Uno de los grandes desafíos implica fortalecer la construcción de capacidades dentro de los ámbitos estatales de las provincias en vínculo con la ejecución de políticas públicas. Así como se identifican perfiles y necesidades de capacitación diferentes según las características provinciales, se requiere equipar los accesos a las oportunidades formativas de las/os empleadas/os públicas/os del nivel subnacional tomando en cuenta los diferentes procesos locales.

Tanto para la Argentina como para la región latinoamericana, la propuesta es profundizar la construcción de capacidades en un marco institucional, así como fortalecer la interrelación entre las/os planificadoras/es e implementadoras/es de políticas públicas. No solo resulta importante crear un diseño adecuado de las políticas, sino también generar capacidades en todos los niveles de gobierno (Rivas y Rovira, 2014). Los perfiles y necesidades de capacitación de las provincias son diferentes, por lo cual, resulta crucial hallar caminos para homogeneizar las

posibilidades de acceso a las oportunidades formativas de las/os trabajadoras/es del sector estatal, que respeten las identidades y los procesos locales de diferenciación.

5. Perfiles de los IPAP: características del acceso a las oportunidades de capacitación

Para el abordaje de la investigación, se organizaron los datos relevados en matrices comparativas a fines de sistematizar los principales rasgos de los diferentes casos de estudio. Según la interpretación de la información recolectada y a efectos de establecer reflexiones a partir de los interrogantes planteados, identificamos perfiles diferentes de los distintos IPAP observados, cuyas características se desarrollan a continuación.

5.1 IPAP Chaco

El IPAP Chaco se encuentra instalado en el marco de una provincia con bajo nivel de desarrollo relativo, según los datos proporcionados por el último índice del PNUD Argentina (2017) y otras clasificaciones provinciales disponibles. En cuanto a las características productivas, esta jurisdicción se basa fundamentalmente en la producción primaria, más una composición empresarial en la cual predominan las microempresas, los servicios y los comercios. Aquí, el Estado se erige como principal empleador de la población.

En este caso provincial, el desarrollo del IPAP fue pensado por las autoridades ante la necesidad de articular políticas para definir estrategias provinciales de desarrollo. En este sentido, se consideró relevante garantizar políticas públicas que impulsaran la capacitación de las/os trabajadoras/es estatales, teniendo en cuenta que estos agentes son artífices de la implementación de programas y proyectos en la jurisdicción. Por ende, si bien la provincia de Chaco se posiciona en un segmento de menor desarrollo relativo en relación con los otros casos provinciales estudiados, se observa que los aspectos decisivos de la política jugaron de modo favorable para la creación del instituto a partir del cual se ponen en marcha oportunidades de capacitación para las/os trabajadoras/es del Estado provincial.

El instituto chaqueño tiene como particularidad la conformación de un cuerpo directivo integrado por una/un presidenta/e y dos vocales (estas/os últimas/os deben acceder a su cargo por concurso). Luego, se encuentra por debajo una estructura jerárquica formada por tres direcciones, en las cuales trabajan empleadas/os de planta permanente o transitoria. De acuerdo con la configuración del directorio del instituto, cuyo rol implica planificar acciones de capacitación para las/os trabajadoras/es del Estado provincial, se encuentra garantizada la continuidad de las vocalías y, por ende, de los programas de capacitación que implementan.

En este sentido, podemos decir que el IPAP Chaco presenta un *perfil institucional* dadas las características de su conformación y las posibilidades vigentes de continuidad de las políticas de capacitación. En el marco de este análisis, entendemos el rasgo institucional, por un lado, en relación con la posibilidad de trascendencia del IPAP y sus acciones, más allá de las variaciones propias de las sucesivas gestiones. En el instituto, este rasgo es atribuible al tipo de conformación de su cuerpo directivo, constituido en parte por personal concursado.

Por otro lado, el aspecto institucional también se asocia en este caso al lugar central que ha comenzado a adquirir el IPAP en la provincia en cuanto a su función de capacitación para el empleo público, a partir de lo cual, se motorizan hábitos y reglas en cuanto a la participación de las/os trabajadoras/es estatales en instancias formativas. El conjunto de prácticas que se construyen en torno al ámbito de la capacitación, a partir del accionar del IPAP, asimismo, van formando paulatinamente parte de la institucionalidad.

En cuanto al acceso a las oportunidades de formación, se estima —al momento del trabajo de campo— una participación del 8 % anual en relación con el total de empleadas/os públicas/os en la provincia. La predisposición a participar en las capacitaciones del IPAP, según el estudio cualitativo, se relaciona con los siguientes factores: la eficiencia de la comunicación de la oferta curricular de parte del instituto; el aval de la/el superior jerárquica/o de cada área, quien habilita (o no) la participación en la instancia formativa; y, fundamentalmente, se ha indicado la automotivación de las/os empleadas/os para capacitarse.

El tipo de comunicación de la oferta de instancias formativas del IPAP es un aspecto que depende de los lineamientos y estrategias que emprenda el organismo. Sin embargo, los otros dos aspectos identificados —la autorización de las/os jefas/es y la motivación individual— parten de las características del ámbito estatal en un caso y de los rasgos personales de las/os participantes en el otro, lo cual indica un sentido reproductivo de situaciones preexistentes en la provincia en cuanto al acceso a la oportunidad. Es decir, van a tener más probabilidades de participación en las instancias formativas las/os trabajadoras/es que tengan un interés previo creado en acciones educativas y que, además, pertenezcan a áreas y organismos que promuevan el desarrollo de las/os empleadas/os a través de la capacitación.

A partir de las representaciones de las personas entrevistadas, se identifica cierto imaginario que atribuye a los rasgos de los individuos el éxito o el fracaso en la participación de propuestas formativas. Sin embargo, estas características individuales fueron tejidas históricamente por la presencia o ausencia de otras políticas de desarrollo en el ámbito provincial. Por otra parte, se mencionan como hitos exitosos de capacitación, aquellos en que la actividad formativa acompaña a programas y a proyectos específicos. En estos procesos, la capacitación no funciona externamente, sino que forma parte de la ejecución de las políticas, por lo cual, la acción formadora «adquiere vida» en la cotidianeidad del trabajo y deja de ser un lugar meramente teórico al cual acceder.

Otro aspecto de las políticas de capacitación que puede reflejar la posición de la provincia en cuanto a su estadio de desarrollo, aparece al momento de pensar la aplicabilidad de los conocimientos impartidos en las instancias formativas. Dentro de las necesidades de capacitación relevadas por el IPAP para agentes del nivel operativo, se destacan las herramientas de informática para utilizar en nuevos procesos de gestión, por lo cual, los temas de tecnología se encuentran presentes en la oferta curricular del instituto. Sin embargo, las posibilidades de aplicación de los aprendizajes a la actividad laboral cotidiana varían de acuerdo a las capacidades logísticas de cada ámbito de trabajo.

En este análisis la informatización se piensa como posible instrumento de desarrollo, tanto en relación con la presencia local de recursos tecnológicos,

como acerca de las posibilidades de acceso para la población. Si bien existen pasos dados a favor de la «tecnologización» de procedimientos y labores de la Administración Pública provincial, estos avances coexisten con formatos tradicionales de los procesos, tanto por razones de disponibilidad de recursos infraestructurales como por hábitos de trabajo preinstalados. En este sentido, la oportunidad de apropiación de aprendizajes para trasladar a la gestión puede verse condicionada por una estructura previa de recursos disponibles en las áreas y organismos de la provincia.

A partir de estos hallazgos, se concluye que las características de las políticas de capacitación provincial en Chaco no se encuentran necesariamente determinadas por la situación de menor desarrollo relativo provincial, sino que los aspectos decisorios provenientes del ámbito político han favorecido la puesta en marcha de acciones de capacitación para el empleo público provincial. Y se propició un marco institucional dotado de personal concursado que facilite la continuidad de acciones formativas a lo largo del tiempo.

Sin embargo, las características del contexto provincial imponen situaciones preexistentes, como las características de los organismos, los trayectos individuales de las/os empleadas/os y los recursos provinciales a nivel tecnológico y/o infraestructural; aspectos que podrían operar como condicionantes para el acceso a las oportunidades de capacitación y para la incorporación de los aprendizajes a los procesos de gestión.

5.2 IPAP Mendoza

Según el último índice de desarrollo calculado por el PNUD (2017), Mendoza se ubica dentro del primer tercio en el *ranking* de provincias argentinas, lo cual implica su lugar como provincia avanzada dentro del contexto del país. Por otra parte, según otras clasificaciones provinciales disponibles, la posición de Mendoza oscila entre rangos intermedios a altos en cuestiones de desarrollo relativo (Cao *et al.*, 2003). La provincia dispone de recursos naturales y una estructura productiva diversificada, por lo cual, el empleo privado registrado representa el 60 % de ocupación, mientras el 40 % restante remite al empleo público.

En este caso, el Estado provincial no es el principal empleador. Sin embargo, a partir de las representaciones que surgen del estudio cualitativo, se considera que el empleo estatal sería un tipo de trabajo buscado por parte de la población, ya que se valora la garantía de estabilidad y derechos que otorgaría a la/ el trabajadora/or, lo cual se contrapone a las percepciones sobre el empleo en el sector privado, según los discursos de las personas entrevistadas.

El IPAP Mendoza se encuentra inserto entonces en un marco provincial de desarrollo avanzado o intermedio en relación con otras provincias del país. No obstante, en materia de políticas de capacitación para el empleo público, los recambios de gestión signaron un escenario de discontinuidades. El instituto se fundó como ámbito nuevo en 2017 y se diferencia de las iniciativas llevadas a cabo por gestiones provinciales anteriores respecto a la capacitación de las/os empleadas/os estatales.

El enfoque principal acerca del surgimiento del IPAP en esta jurisdicción se vincula prioritariamente con el lanzamiento de políticas de concursos de ingreso a la Administración Pública, impulsado por el Gobierno provincial del período 2016- 2019. En estos concursos, el instituto tiene injerencia como órgano clave que ofrece y acredita capacitaciones a realizar por las/os aspirantes a ocupar funciones públicas.

Para llevar adelante su misión, el IPAP de Mendoza ofrece instancias formativas en articulación con otras instituciones educativas, entre ellas, la Universidad Nacional de Cuyo. De esta manera, a partir de la coordinación entre el ámbito universitario y el IPAP, resulta posible disponer de una oferta de capacitación para las/os trabajadores estatales. En este sentido, se considera que este IPAP adquiere un *perfil coordinador* en tanto que articula distintos ámbitos institucionales al servicio de la creación de oportunidades de capacitación en el marco del empleo público provincial.

En este análisis nos referimos a la acción de coordinación en tanto proceso mediante el cual se produce una sinergia entre las acciones y los recursos de diferentes partes pertenecientes a la gestión pública. Para que exista coordinación entre distintos sectores, estos no deben funcionar aisladamente, sino de forma

articulada sobre un propósito en común. En este sentido, el accionar del IPAP y el de la universidad se retroalimentan para generar instancias de capacitación para el empleo público provincial.

En cuanto al acceso a las capacitaciones producidas a partir del IPAP Mendoza, se estima un alcance del 4,3 % de trabajadoras/es públicas/os al año 2019. Al igual que en los otros IPAP analizados, el acceso a las oportunidades de capacitación tiene lugar a partir de las motivaciones personales de las/os empleadas/os principalmente, de acuerdo con sus intereses previos, siempre y cuando exista la voluntad de las/os jefas/es de otorgarles el permiso para participar de los cursos cuando los horarios coinciden con los de la jornada laboral. Sin embargo, a diferencia de los otros casos de estudio, la expectativa puesta en los concursos incentiva la inclusión en los cursos obligatorios para tal fin.

En relación con los rasgos de la institucionalidad del IPAP Mendoza, el recorrido de las acciones de capacitación para las/os empleadas/os ha sido marcado por los cambios de gestión a lo largo del tiempo. Por otra parte, la estructura de personal que trabaja en el instituto es más pequeña en relación con los otros IPAP observados. Al momento de la realización de este trabajo de campo, las/os referentes del organismo expresaron la intención de dar más pasos a futuro en relación con el fortalecimiento del ámbito.

Por otro lado, los recursos disponibles en la provincia a partir de la articulación entre el IPAP y la universidad pública potencia el acceso a las instancias de capacitación. Es decir que los recursos presentes en el contexto provincial contribuyen a generar oportunidades formativas: a raíz de esta articulación con el ámbito universitario, se encuentran a disposición carreras y tecnicaturas en el marco de la acreditación del IPAP para las/os trabajadoras/es estatales de la provincia.

5.3 IPAP Buenos Aires

Buenos Aires es la jurisdicción con mayor tamaño poblacional y la más diversificada a nivel productivo del país. A pesar del volumen y multiplicidad de actividades que se desarrollan en la provincia, ocupa el puesto 16.º en el *ranking*

nacional, según el índice de desarrollo sostenible calculado por el PNUD (2017), dado que, en relación con la distribución del ingreso, presenta un alto grado de inequidad a lo largo de su territorio. Por otra parte, otros autores clasificaron a la provincia de Buenos Aires dentro del segmento de provincias argentinas más avanzadas en términos de desarrollo relativo (Cao *et al.*, 2003).

El empleo público provincial representa el 32 % en relación con el 68 % del empleo registrado en el sector privado. En este caso, el Estado no es el principal empleador de la población, aunque resulta importante el volumen de trabajadoras/es en el sector. El trabajo estatal en la provincia reviste complejidad, tanto por su aspecto cuantitativo como por la heterogeneidad de servicios que desarrolla la Administración Pública bonaerense.

A partir del estudio cualitativo, se observa la valoración de la estabilidad laboral en el Estado provincial, en tanto que garantizaría derechos a largo plazo para las/os trabajadoras/es que acceden a la planta permanente. No obstante, dada la vasta y diversa composición del empleo público en la provincia, emergen miradas que indican que la estabilidad en el trabajo es necesaria, pero no suficiente para contribuir al bienestar de las/os empleadas/os dentro del sector. En los discursos emergen expectativas no cumplidas en relación con la posibilidad de obtener mayor reconocimiento y promoción laboral dentro del Estado.

En este marco provincial, el IPAP Buenos Aires se erige como organismo de larga trayectoria, cuya existencia trascendió más allá de los recambios de gestión gubernamental. El instituto nació en 1991 y se desarrolló a través de los años en el marco de sucesivas administraciones provinciales de origen justicialista, hasta 2016, cuando se produjo un cambio de signo político en la gobernación. Este período de gestión finalizó en 2019, momento en el que se sitúa este trabajo de campo.

La idea inicial acerca del desarrollo del instituto se orientó a contribuir hacia las políticas de fortalecimiento y modernización del Estado provincial. Entre las normativas fundacionales, se plasmó la misión de coordinar la planificación y el diseño de las actividades de capacitación para las/os trabajadoras/es estatales. Por su parte, la gestión del período 2016-2019 continuó las acciones formativas

del instituto, aunque marcó su propia impronta. Su enfoque hizo hincapié en el concepto de *eficiencia del Estado*, en lugar de una orientación hacia su fortalecimiento, que había sido característica de las administraciones anteriores.

En cuanto al acceso a las oportunidades de capacitación, se estima que el alcance de la participación en actividades formativas del IPAP sobre el empleo público provincial es de 11 % anual al finalizar el último período de gestión analizado. Como parte de la oferta curricular, el organismo cuenta con diferentes programas. Cada uno de ellos ofrece cursos abiertos a todo el universo de empleadas/os públicas/os de la provincia con inscripción directa. A su vez, existen programas que ofrecen actividades de capacitación en los organismos provinciales y municipales, cuyos referentes solicitan capacitaciones al instituto, de acuerdo con necesidades formativas específicas. En tal caso, las/os representantes de los organismos se constituyen como contrapartes en la organización de las diferentes instancias de capacitación y asumen la organización logística de las actividades.

Según este tipo de funcionamiento articulado con los distintos ámbitos institucionales de la provincia —entre ellos, ministerios, municipios, dependencias, cámaras legislativas, etc.—, el IPAP asume un rol de coordinación en cuanto a la implementación de acciones formativas dentro de la Administración Pública provincial. Por otra parte, el reconocimiento de la trayectoria del instituto a través del tiempo y la continuidad de las acciones formativas dan cuenta de un rasgo institucional fuertemente instalado en la vida del IPAP Buenos Aires. Por ende, clasificamos a este organismo dentro de un *perfil institucional-coordinador*.

De los tres institutos analizados, consideramos que el IPAP de Buenos Aires es el que se encuentra en un estadio de mayor avance, tanto por su trayectoria institucional a través del tiempo, como por la magnitud de las actividades formativas que implementa en articulación con los distintos organismos presentes en la provincia y en sus municipios. En este sentido, en relación con la pregunta de investigación acerca de posibles vinculaciones entre políticas de capacitación para el empleo estatal y el desarrollo relativo provincial, podría pensarse que el nivel avanzado que presenta este IPAP —en comparación con los otros dos— se condice con la clasificación provincial que ubica a la provincia de Buenos Aires como jurisdicción históricamente más avanzada.

Con respecto al acceso a las oportunidades de capacitación por parte de las/os trabajadoras/es estatales, se reproduce la situación de fragmentación que caracteriza a la provincia. La óptica sobre la importancia que se le confiere a la capacitación para el empleo público varía según las áreas o las/os funcionarias/os, lo cual implica accesos sectorizados a las actividades formativas. En este sentido, resulta más probable la participación cuando las áreas de pertenencia valoran y, por lo tanto, habilitan la capacitación. Las diferencias de percepción sobre el rol de la capacitación dentro del mismo ámbito provincial también existen en los otros casos estudiados, aunque en los discursos de las/os entrevistadas/os de Buenos Aires este aspecto se manifestó más fuertemente, lo cual podría asociarse a la alta diversidad característica de esta provincia.

Se observan, asimismo, aspectos reproductivos en el acceso al ámbito de la capacitación, por los cuales las/os trabajadoras/es públicas/os que cuentan con mejores condiciones de base a nivel tecnológico y educativo se encuentran en una situación de origen más favorable para acceder a diferentes instancias formativas. En la caracterización realizada sobre la posición de Buenos Aires en términos de desarrollo, el PNUD indicó altos grados de inequidad al interior de la provincia. Como parte de este rasgo provincial, existen también marcadas diferencias en cuanto la disponibilidad previa de recursos educativos de las/os trabajadoras/es, lo cual emerge nuevamente como condicionante en el modo de acceso a las oportunidades de capacitación.

6. Necesidades de capacitación y herramientas de enseñanza-aprendizaje

Los IPAP analizados adoptan diferentes caminos a la hora de identificar las necesidades de capacitación de su público, los cuales oscilan entre sistemas más formales y más informales de acuerdo con el perfil de cada instituto y con su trayectoria institucional.

El IPAP de la provincia de Buenos Aires cuenta con un sistema de recolección de requerimientos de capacitación basado en la articulación con las/os referentes de los organismos provinciales y municipales, quienes se acercan al

instituto periódicamente en fechas establecidas para realizar un intercambio con las/os representantes y así poner de manifiesto las necesidades formativas de cada ámbito institucional. Ante esto, desde el instituto se proponen planes de capacitaciones a implementar en los organismos destinatarios.

Por su parte, el IPAP Chaco, a principios de cada año pone en marcha un relevamiento de las necesidades de capacitación en los organismos provinciales para definir la oferta curricular anual. Mientras que el IPAP Mendoza recoge esa información mediante conversaciones con distintas áreas provinciales y se perfila a obtener información de participantes directos mediante encuestas al momento de las inscripciones a los cursos.

En estos casos de estudio se observa que, a mayor trayectoria institucional de los IPAP observados, existe más sofisticación en el modo de relevamiento de las necesidades de capacitación. En este sentido, el IPAP de Buenos Aires —de más larga data— logró la creación de un espacio consultivo sistemático de intercambio con los organismos públicos de la provincia y sus municipios, para definir las capacitaciones que se implementarán en cada ámbito. Por otro lado, IPAP Chaco —el cual posee un recorrido intermedio en términos de antigüedad en relación con los otros casos— aplica cuestionarios en los establecimientos públicos destinatarios, para su posterior sistematización y definición de la oferta curricular. IPAP Mendoza —el más incipiente de los tres institutos— efectúa un tipo de consultas no estructuradas, focalizadas según necesidades emergentes.

A partir de la recolección de la información sobre los temas solicitados para la formación de las/os empleadas/os, las/os referentes de los diferentes IPAP reconocen a grandes rasgos un diagnóstico dicotómico en cuanto a las necesidades de capacitación. Se identifica un gran grupo temático de requerimientos sobre *herramientas para la gestión* y otro conjunto sobre temas que abordan aspectos relacionales en el ámbito laboral o *habilidades blandas*.

Dentro de las necesidades formativas de *herramientas para la gestión*, los intereses se subdividen, asimismo, de acuerdo a las posiciones que ocupan las/os trabajadoras/es en el Estado provincial. En esta categoría de necesidades, las capacitaciones sobre herramientas informáticas y de gestión básica son áreas

temáticas generalmente más solicitadas para el personal operativo, mientras que los mandos medios y directivos se orientan hacia la búsqueda de otro tipo de herramientas, en relación con la planificación y la gestión de procesos.

Entre las necesidades de capacitación sobre aspectos relacionales o *habilidades blandas*, se identifican temas como *liderazgo*, *gestión de equipos*, *comunicación interna* y contenidos similares, que despiertan más interés en quienes ocupan cargos directivos o mandos medios; mientras que existen otras áreas formativas en temas de capacidades relacionales como, por ejemplo, *atención a la/el ciudadana/o*, *resolución de conflictos*, *trabajo en equipo*, etc., más pedidos para el personal operativo.

Por otra parte, en los IPAP analizados, las/os funcionarias/os con cargos directivos o mandos medios tienen una distinta disponibilidad para participar de las capacitaciones en comparación con el personal de nivel operativo. Por parte de quienes ocupan cargos jerárquicos, existe menor predisposición a realizar capacitaciones del IPAP, en parte porque la organización de la actividad diaria implica responsabilidades de mayor dedicación para estos y, por lo tanto, resulta escaso el tiempo para participar de procesos formativos. También porque las/os directivas/os que ya cuentan con alto nivel educativo prefieren propuestas de posgrado como maestrías o doctorados y, por ende, se interesan solamente en capacitaciones específicas para su rol.

Asimismo, entre ellas/os, existen diversas miradas y valoraciones sobre la importancia de la capacitación, rasgo que, asimismo, atraviesa y condiciona los accesos a las experiencias de capacitación por parte de las/os trabajadoras/es en los casos estudiados. La divergencia de ópticas sobre la relevancia de la capacitación para el empleo público deriva en accesos fragmentados, no solamente a las oportunidades de capacitación, sino también a la injerencia que los contenidos, tendrán luego en la cotidianeidad laboral. Las personas con roles jerárquicos tienden a participar menos de los espacios de capacitación y este rasgo suele generar inquietud en las/os empleadas/os acerca de la utilidad de los aprendizajes si no se construyen en vínculo con sus lideresas/líderes.

En el marco de las demandas de capacitación expresadas por las/os referentes de los distintos institutos, existen variaciones según los diferentes casos provinciales y sus políticas públicas. En el IPAP de Buenos Aires se detectaron necesidades de capacitación en herramientas de informática básica, pero también en habilidades de comunicación e interrelación para potenciar la articulación entre las personas y las áreas, las cuales se consideran estancas y escasamente comunicadas entre sí. En cuanto a las capacitaciones sobre informática, la oferta curricular del instituto acompaña las políticas de despapelización implementadas en la provincia.

Por otra parte, en el caso de Mendoza, además de las mencionadas necesidades formativas generales, el IPAP se orientó a trabajar sobre temas relacionados con las políticas que lanzó el Gobierno provincial, entre ellas, los concursos de acceso a la Administración Pública, la atención a la ciudadanía a través del Sistema de Ventanilla Única y la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) para reemplazar el papel en la generación de documentos públicos.

Por último, en el caso de Chaco, las personas entrevistadas mencionan necesidades de capacitación sobre *gobierno abierto* y *procedimientos administrativos* para fortalecer la transparencia de la gestión pública, tanto para los agentes de nivel operativo como para los mandos medios. Por otra parte, los requerimientos formativos específicos para agentes de alta dirección se desarrollan en el marco de las capacitaciones que ofrece el INAP a través de su oferta federal.

Nos encontramos, entonces, con necesidades de capacitación que se encuentran presentes a nivel general para el empleo público de los casos estudiados, las cuales se subdividen en grandes áreas temáticas y varían según la posición que los agentes ocupen en el Estado provincial. Sin embargo, se registraron necesidades específicas de cada jurisdicción de acuerdo con las líneas de las políticas provinciales vigentes en cada caso y con las características propias de cada público y su contexto.

En los diferentes IPAP analizados, la composición de la oferta curricular suele incluir variedad de propuestas de capacitación en términos de duración, temas y modalidades de enseñanza-aprendizaje. El trabajo de campo de esta investigación se ubica durante el año anterior al inicio de la pandemia originada

por la propagación del COVID-19 y las respectivas medidas preventivas de aislamiento social. Por ende, las metodologías relevadas refieren a capacitaciones presenciales y virtuales, con predominancia de la capacitación *in situ*.

Al momento de la recolección de datos, por un lado, se observa que la presencialidad, en general, es considerada como una modalidad en la que confluye mejor la heterogeneidad de participantes y en donde se saldan potencialmente distintas brechas, como las etarias o las tecnológicas. Por otro lado, la capacitación virtual es más valorada para un público más específico, el cual, al contar con las habilidades y herramientas necesarias, prefiere realizar las actividades de capacitación a distancia. Sin embargo, a partir del devenir de la pandemia, hubo cambios en los hábitos de capacitación, entre los que se destaca la preeminencia de las propuestas virtuales.

A su vez, en el caso del IPAP de Buenos Aires, se observa una oferta de cursos abiertos para todo el universo de trabajadoras/es públicas/os de la provincia y otros más específicos según las necesidades de capacitación de los organismos. Existen instancias didácticas cortas, así como también diplomados de un año y medio de duración, que comprenden diferentes áreas temáticas y con modalidades de enseñanza-aprendizaje tanto presenciales como virtuales.

Según los testimonios de las/os referentes, la capacitación presencial se orienta a la participación de un público heterogéneo e implica la posibilidad de intercambio colectivo de ideas en el marco de las actividades organizadas por el instituto bonaerense. Por otro lado, el acceso a la capacitación virtual lo caracterizan por estar más enfocado hacia trabajadoras/es que habitan en el interior de la provincia y también hacia aquellas/os que valoran la posibilidad de seleccionar días y horarios para la cursada, más allá de su localización geográfica. Sin embargo, la gran diversidad característica de la población de la provincia de Buenos Aires refleja, asimismo, usos y accesos diferenciados hacia la tecnología como método de aprendizaje y requiere de acompañamientos específicos para la construcción del conocimiento en las/os trabajadoras/es con escasos recursos educativos previos.

En el caso de Chaco, la oferta curricular contiene jornadas de uno o más encuentros. Hay oferta de cursos presenciales, virtuales y combinados. Las actividades de larga duración incluyen varias clases y se implementan para temas específicos que requieren un seguimiento del proceso formativo. En cuanto a las modalidades de enseñanza, al momento de la recolección de datos, las jornadas presenciales son las más valoradas por las/os participantes. Según los discursos de las personas entrevistadas, la presencialidad significa «cercanía», la posibilidad de intercambio con otras jurisdicciones dentro de la misma provincia y vivir una experiencia de protagonismo en un marco en donde es posible poner en común ideas sobre el trabajo diario, las cuales suelen quedar en el anonimato de no existir los ámbitos de interrelación que proporciona la capacitación presencial.

Por otra parte, el IPAP Chaco, ha dado cuenta de sus avances en la implementación de capacitación virtual, la cual, al momento del relevamiento, se orienta más hacia las/os participantes que residen en el interior de la provincia, ya que facilita el acceso en caso de lejanía territorial. A su vez, se detectaron condicionamientos para la inclusión en la capacitación virtual referidos a la menor habitualidad de uso de las herramientas en el grado de tecnologización de los agentes de la administración pública y en las características infraestructurales de la provincia a nivel tecnológico en general.

Posteriormente, a partir de la instalación de la pandemia y el cambio obligatorio de hábitos referidos al aislamiento social, se produce cierta aceleración de transformaciones que se venían suscitando en relación con la capacitación virtual, lo que dio lugar al aumento considerable de la cantidad de participantes interesadas/os en esta modalidad y a la ampliación de la cobertura del territorio provincial en relación con las capacitaciones que propicia el instituto.

En el caso del IPAP Mendoza, al igual que en la provincia de Chaco, las/os participantes valoran las ventajas de la presencialidad con respecto a la proximidad personal y a la posibilidad de interrelación. Acerca del perfil coordinador del instituto mendocino, el ofrecimiento de cursos virtuales autogestionados se organiza en articulación con la oferta curricular del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), lo cual facilita la disponibilidad de capacitación destinadas a agentes de la alta dirección y de los mandos medios.

La virtualidad implica mayor cuantificación de acceso, ya que habilita la participación a quienes no podrían acceder a instancias presenciales por razones de accesibilidad geográfica u otro tipo de condicionantes. Sin embargo, según la experiencia de las/os referentes mendocinas/os, se destacan los resultados de la enseñanza-aprendizaje presencial en temas que requieren contacto personal con la/el docente, sobre todo en la incorporación de sistemas nuevos de gestión.

En síntesis, las modalidades de enseñanza-aprendizaje, tanto presenciales como virtuales, implican ventajas y desventajas. La demanda y la oferta de capacitación virtual se han extendido en los institutos, lo cual permite lograr un alcance numérico más grande en cuanto a la participación en instancias formativas. Los cursos virtuales resultan facilitadores para el acceso a las oportunidades de capacitación en tanto que supera las barreras del tiempo y del espacio, aunque normalmente se suscitan a partir de los recursos que las regiones y los individuos disponen de antemano, tanto a nivel tecnológico como pedagógico.

A partir de las evidencias que proporciona el trabajo de campo, se infiere que la oferta virtual amplía las oportunidades de capacitación en términos cuantitativos, aunque perdura la valoración de la presencialidad como modo de interrelación y comunicación con otros. Por otra parte, desde una perspectiva que comprende el rol de la capacitación como proceso colectivo para generar mejoras en la gestión pública, las instancias presenciales suponen espacios de construcción que no se limitan a un tipo de aprendizaje individual, rasgo que se asocia más a la formación virtual.

Si bien se encuentran previstas herramientas de comunicación e intercambio en las plataformas de capacitación virtual, al momento de la investigación, no resulta predominante el hábito de uso en las poblaciones observadas. Sin embargo, a partir de las nuevas modalidades emergentes con la posterior instalación de la pandemia, se adoptan progresivamente ciertos mecanismos de participación e intercambio mediante los medios que prevé el entorno virtual.

7. Conclusiones

A la hora de pensar las políticas de capacitación para el empleo público de las provincias argentinas, se vislumbran miradas fragmentadas y puntos de partida diversos. Las asimetrías locales y regionales han estado presentes a lo largo de la historia del país, a partir de disparidades originalmente engendradas a partir de ventajas diferentes para el avance productivo de cada provincia. Sin embargo, los motivos de la desigualdad en el desarrollo pueden ser analizados no solo a través del factor socioeconómico, sino también teniendo en cuenta las características institucionales y el rol de las políticas públicas en cada contexto provincial.

Las principales preguntas planteadas en el problema inicial de la investigación se orientaron, en primer lugar, a establecer probables vinculaciones entre las políticas de capacitación vigentes para el empleo público provincial implementadas a partir de los IPAP y las desigualdades regionales presentes en la República Argentina. En segundo lugar, la propuesta consistió en analizar posibles variaciones en el acceso a las oportunidades de formación para el empleo público provincial según las características de las diferentes jurisdicciones. Para brindar respuestas a estos interrogantes, nos basamos en la información recabada a través del enfoque metodológico implementado, lo cual permitió arribar a las siguientes conclusiones.

Un primer aspecto a considerar es que los IPAP han sido creados en el marco de decisiones políticas que tuvieron lugar en diferentes Gobiernos provinciales. Se observa que, a partir de pasos decisorios provenientes de cada ámbito gubernamental, se define el perfil de cada instituto y la orientación de las políticas de capacitación. Incluso las asignaciones de recursos hacia las actividades de capacitación para el empleo público son fruto de decisiones gestadas en esa esfera.

Por lo tanto, el lugar que ocupan las provincias en los índices de desarrollo socioproductivo no se erige como condicionante prioritario en relación con el tipo de avance de las acciones formativas de los institutos observados, sino que opera en conjunto con otros factores. Sin embargo, la disponibilidad de recursos y las condiciones de desarrollo —presentes de antemano en los diferentes casos provinciales— pueden moldear el acceso a las oportunidades de capacitación por parte de los individuos o los organismos destinatarios, tanto en la fase de

inclusión en las propuestas formativas como en la etapa de internalización de aprendizajes para incorporar a la gestión cotidiana.

En la República Argentina coexisten diferentes formatos institucionales que implementan políticas de capacitación destinadas a las/os empleadas/os del sector público. Entre ellos, los IPAP, los cuales incumben aspectos decisorios de la política y se construyen a partir de proyectos de Estado, que le dan origen y le otorgan su orientación en relación con la formación de las/os trabajadoras/es.

En los casos analizados se identificaron perfiles diferentes de los institutos, los cuales transitan un estadio propio de desarrollo en relación con sus políticas y a la generación de oportunidades de capacitación. En los distintos avances de implementación de acciones formativas para el empleo público provincial entran en juego diferentes aspectos como: la antigüedad de los IPAP; su grado de institucionalización; las características generales del contexto provincial (por ejemplo, los rasgos del sistema educativo, la disponibilidad de infraestructura, el grado de tecnologización del empleo público, entre otros); los atributos generales del Estado provincial y sus organismos, así como también el tipo de articulaciones generadas con otras instituciones al servicio de capitalizar recursos presentes en la provincia, para direccionarlos al servicio de la capacitación de las/os trabajadoras/es del sector estatal.

Por otra parte, en relación con la comparación de políticas de capacitación desarrolladas por los IPAP y las posibilidades de acceso a las oportunidades formativas proporcionadas por cada instituto provincial, se observaron variaciones a partir de la identificación de determinados aspectos, que podríamos agrupar en cinco categorías:

LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS IPAP: la generación de oportunidades de capacitación y el acceso a ellas se ve facilitado en los casos en los que resulta viable la continuidad institucional a largo plazo. En el caso de IPAP Chaco, la composición del cuerpo directivo con vocalías concursadas implica continuidad más allá de los recambios de gestión, mientras que en el caso de IPAP Buenos Aires la continuidad se relaciona con la historia de larga data del instituto y con el lugar de

referencia que ocupa en la provincia en torno a la capacitación para la Administración Pública provincial.

LAS PERSPECTIVAS PROVINCIALES SOBRE EL ROL DE LA CAPACITACIÓN PARA LAS/OS EMPLEADAS/OS PÚBLICAS/OS: en las diferentes jurisdicciones conviven miradas diferenciadas sobre la función de la capacitación, según organismos, áreas y equipos, lo cual impacta en el tipo de impulso que se le otorga a la participación en instancias formativas. Las/os trabajadoras/es estatales pueden participar de las actividades de capacitación que brindan los IPAP, siempre y cuando cuenten con el aval de su superiora/or jerárquica/o, especialmente en el caso de los encuentros presenciales que se llevan a cabo en horarios laborales.

Las posibilidades de acceso a estos ámbitos son diferentes de acuerdo con la óptica que tenga el establecimiento o el área de pertenencia sobre la importancia de la capacitación y según las características de las/os jefas/es. En ese sentido, a mayor fragmentación del significado del rol formativo en el imaginario de los organismos, más inequidad de acceso a las oportunidades de capacitación. Esta característica se encontró en las diferentes provincias analizadas, aunque se destaca Buenos Aires como el caso más típico, por el rasgo de mayor diversidad del contexto provincial y de la Administración Pública en general, en comparación con los otros casos.

Sin embargo, cabe aclarar que ciertos aspectos vinculados a las metodologías de enseñanza aprendizaje se reorientaron actualmente por el viraje que impulsa la pandemia, momento a partir del cual los institutos comenzaron a privilegiar la capacitación virtual y se invirtió la tendencia anterior, caracterizada por la prevalencia de la capacitación presencial. En cierto sentido, la priorización de la virtualidad a partir de la crisis sanitaria atenúa algunas de las limitaciones de acceso a las capacitaciones, relacionadas con la disponibilidad de horarios y la ubicación geográfica de los agentes, aunque, a su vez, se instauran nuevas barreras y desafíos.

TIPO DE DESARROLLO GENERAL DEL CONTEXTO PROVINCIAL Y LOS RECURSOS DISPONIBLES: el tipo de recursos disponibles en el ámbito provincial puede favorecer o acotar tanto la llegada como el alcance de la capacitación. Existen eslabonamientos de posibilidades en los que el acceso a determinados recursos proviene de condiciones previamente existentes y, al mismo tiempo, facilita la concreción de nuevas oportunidades. En el ámbito estatal, el sujeto que se capacita vuelve a su entorno y puede darle significado a los conocimientos recibidos, en la medida que el contexto de pertenencia disponga de recursos para poner en práctica el circuito de aprendizaje.

Un ejemplo de esta situación son las capacitaciones en temas tecnológicos o nuevos sistemas de gestión, ya que, en estos casos, los contenidos impartidos en las instancias formativas podrán aplicarse si la provincia dispone de condiciones informáticas e infraestructurales adecuadas, en las cuales instalar los nuevos conocimientos. Otro ejemplo puede ser el referido a temas de habilidades blandas o herramientas de comunicación. La apropiación de estos aspectos va a resultar más favorable en equipos de trabajo dotados de mayor predisposición o desarrollo previo en estos temas. Por lo tanto, el acceso a las oportunidades de capacitación implica una lógica reproductiva de condiciones previas en cuanto a la disponibilidad de recursos de las personas y de los organismos que forman parte de la Administración Pública provincial.

EL TIPO DE COMUNICACIÓN DE LOS IPAP CON SU UNIVERSO DE PARTICIPANTES: la difusión de la oferta curricular de cada instituto, así como la recolección de las necesidades de capacitación, se realiza a través de diferentes canales. A grandes rasgos, coexisten dos modos de comunicación. La primera la realizan los IPAP hacia los organismos y, desde allí, cada establecimiento tiene la potestad de compartir la información con sus áreas. En este caso, la llegada de la información a las/os trabajadoras/es varía de acuerdo con las decisiones de los organismos de impulsar o no la circulación de la oferta. Otro modo de contacto es de forma directa con las/os empleadas/os. En este caso, el

instituto envía las convocatorias para las actividades hacia el conjunto de personas que se inscribieron previamente en instancias formativas o bien que dejaron sus datos para consultas y, a partir de allí, forman parte de las bases de datos de participantes de los institutos.

En los IPAP observados, suelen coexistir ambas modalidades de comunicación con su público de participantes. Cuando la información circula a través de los organismos, se reproduce la heterogeneidad de miradas y lineamientos de los mismos, por lo cual, según la posición de cada establecimiento y sus referentes en relación con la importancia de la capacitación, prospera o no la llegada de la información a las/os trabajadoras/es. Mientras que, en el modo de contacto directo con estas/os, se reproducen aspectos de sus características personales, más proclives o no a participar de instancias formativas dentro de la Administración Pública provincial.

LA MOTIVACIÓN INDIVIDUAL Y LA EXPECTATIVA DE DESARROLLO DE LA PROPIA CARRERA DENTRO DEL ESTADO: en el análisis cualitativo emerge el propósito personal de cada trabajadora/or como aliciente para la inclusión en instancias formativas. En algunos casos, las/os participantes expresan que la capacitación las/os posiciona en un lugar de diferenciación y reconocimiento dentro de la Administración Pública provincial, muchas veces signada por la actividad rutinaria y el anonimato. Otra motivación es la acreditación de saberes para la obtención de promociones laborales.

Estas percepciones fueron relevadas en los diferentes IPAP analizados, aunque en el caso de Mendoza, las/os entrevistadas/os mencionaron la vinculación de la realización de los cursos del instituto con la expectativa de participar de concursos dentro de la Administración Pública, a partir de la difusión de convocatorias realizadas desde el Gobierno provincial.

En el acceso a las actividades formativas, pensado desde la motivación personal de las/os trabajadoras/es, en general, sus saberes previos adquieren un papel relevante. Es decir que existe una línea de base desde la cual parte el sujeto que se capacita, lo cual condiciona el modo de acceso a las instancias

formativas. En este sentido, impactan aspectos propios de las/os participantes como los estudios previos, los trayectos sociofamiliares, la importancia con la cual conciben la formación y el grado de conocimiento tecnológico, en tanto oportunidades preexistentes que decantan en mayor o menor acceso a las prácticas de formación. Si tomamos como premisa que la capacitación podría ser un vehículo hacia la promoción laboral dentro de la Administración Pública, entonces, en la selección de las/os trabajadoras/es, se pondrán en competencia no solamente los sujetos en cuestión, sino sus respectivas trayectorias sociales, construidas a partir de determinado posicionamiento en la escala de oportunidades de cada jurisdicción.

Los grupos de factores identificados se presentan con distintas intensidades según los perfiles de los institutos provinciales observados y pueden producir variaciones en la llegada a las oportunidades de capacitación por parte de las/os trabajadoras/es estatales. En suma, se detecta que las posibilidades de acceso a instancias formativas de los IPAP se encuentran atravesadas por diferentes elementos presentes en cada región, como las características del contexto provincial, de sus instituciones y de los individuos.

De acuerdo a los aspectos que operan como condicionantes en el acceso a las oportunidades de capacitación, las propuestas formativas tendrán grados diferentes de cobertura en relación con el universo de empleadas/os públicas/os de cada jurisdicción. Aunque se visualizan distintos niveles de avance de los organismos de capacitación, los esfuerzos emprendidos por los institutos suelen tener como resultado accesos parciales o aislados hacia el ámbito de la formación. Se considera, entonces, que las políticas de capacitación necesitan además de otras políticas orientadas a fortalecer las condiciones de base de las jurisdicciones, así como también ponderar el rol de la capacitación como parte constitutiva de la gestión de los organismos públicos.

Por lo tanto, se requieren planes de gobierno —tanto del nivel nacional como del subnacional— tendientes a homogeneizar las posibilidades de acceso y a integrar las políticas de capacitación para el servicio civil junto a otras políticas públicas locales. En este sentido, resulta crucial que las instancias formativas no operen como un dispositivo externo a la vida de los programas y proyectos, sino que sean

inherentes a las/os trabajadoras/es estatales en el marco de la gestión pública de las provincias, como modo de acortar las brechas entre las/os empleadas/os y entre las jurisdicciones, así como también para fortalecer la construcción de capacidades dentro de los Estados provinciales, con orientación a la creación de valor público.

Referencias bibliográficas

- 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 C. H. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI Editores.
- Bernazza, C. y De Pascual, M. C. (2012). Continuidades y rupturas en la formación para el Gobierno y la gestión de lo público. Capacidades políticas y estatales al servicio de un Proyecto de Nación. *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 18, (30). <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/continuidades-rupturas-formacion-para-el-gobierno-bernazza-pascual.pdf>
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59.
- Bonifacio, A. (27-29 de mayo de 2009). *Desarrollo de capacidades estatales mediante la formación* [Ponencia]. V Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, Argentina.
- Cao, H. (4-7 de noviembre de 2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios* [Ponencia]. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

- Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. (2003). *Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina* (Cuaderno Cepas de Investigación N.º 14). Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (26-27 de junio de 2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76.
- Cuervo Morales, M. y Morales Gutiérrez, F. J. (2009). Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica. *Revista Análisis Económico*, XXIV(55), 365-383.
- Dieguez, G. (2016). Hay que repensar el empleo público a partir de fuertes consensos políticos y gremiales. *CIPPEC*. <https://www.cippec.org/textual/hay-que-repensar-el-empleo-publico-a-partir-de-fuertes-consensos-politicos-y-gremiales/>
- Dieguez, G. y Gasparin, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?* (Documento de Políticas Públicas-Análisis N.º 162). CIPPEC.
- Grindle, M. & Hilderbrand, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be Done? *Public Administration and Development*, 15, 441-463.
- Iacoviello, M., Falivene, G. y Diez, M. L. (1997). Capacitación y desarrollo. *Revista Aportes*, 4(9), 29-52. http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/09/a09_05.pdf
- Kaztman, R. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de Montevideo.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.
- Niembro, A. (2015). Innovación y desigualdades regionales de desarrollo: hacia una (re)visión integradora. *Redes: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 21(41), 75-109. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/340>

- Oszlak, O. (2005). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (55), 71-108.
- Rivas, G. y Rovira, S. (2014). *Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina*. CEPAL. <https://innovalac.cepal.org/2/es/documentos/nuevas-instituciones-la-innovacion-practicas-experiencias-america-latina.html>
- Sabatto, D. (2022). Capacitar en un país federal. Análisis comparado de los organismos responsables de la capacitación pública en las provincias y la CABA. *Cuadernos del INAP*, 3(88). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/279/256>
- Sánchez, G. (2016). Crecimiento, modernización y desigualdad regional. *La Belle Époque argentina. Estudios Avanzados*, (25), 42-67. https://www.redalyc.org/jatsRepo/4355/435546330003/html/index.html#redalyc_435546330003_ref26
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., De la Mata, D. y Maris, L. (2015). La burocracia en América Latina: competencia, motivación e incentivos. En *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Corporación Andina de Fomento
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza.
- Steinberg, C., Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo* (Documentos de proyectos). CEPAL.
- Tavares de Almeida, M. H. (1995). *Federalismo y políticas sociales* (serie Políticas Sociales N.º 7). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6242>

Leyes y documentos provinciales

- Decreto 2688 de 1992 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Aprobación de la estructura orgánico-funcional del IPAP de la Provincia de Buenos Aires. 5 de octubre de 1992. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/92-2688.html>
- Decreto 771 de 2011 [Gobierno de la Provincia de Chaco]. Acuerdo Federal para la gestión pública. Compromiso Federal de Objetivos y Metas 2010-2016. Acuerdo General para la Gestión Pública. 26 de abril de 2011.
- Decreto Reglamentario 512 de 2013 [Gobierno de la Provincia de Chaco]. Reglamentación de la Ley 7135 (creación de IPAP). 4 de abril de 2013.
- Decreto 1175 de 2013 [Gobierno de la Provincia de Chaco]. Estructura orgánica de IPAP Chaco. 17 de junio de 2013.
- Decreto 548 de 2017 [Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de Mendoza]. Creación del IPAP Mendoza. 24 de abril del 2017.
- Instituto Provincial de la Administración Pública de Chaco (2015). *Informe de gestión*. <http://ipap.chaco.gov.ar/seccion/informedegestion>
- Ley 2069-A de 2012 [Cámara de Diputados de la Provincia de Chaco]. Creación del IPAP Chaco. 7 de noviembre del 2012.
- Ley 14.828 de 2016. Ley de Modernización de la Provincia de Buenos Aires. 29 de julio de 2016. <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14828.html>
- Ley 9015 de 2017. Régimen de concursos para el personal de la Administración Pública Provincial. 30 de octubre de 2017.

Fuentes estadísticas e informes específicos

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2018). *Informes de gestión del Programa Federal de Formación en Políticas Públicas 2017-2018*.
- Ministerio de Producción y Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales (2019). *Informe de Diagnóstico laboral de la Provincia de Buenos Aires*.

- Ministerio de Producción y Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo (2019). *Informe de diagnóstico laboral de la Provincia de Chaco*.
- Ministerio de Producción y Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo (2019). *Informe de diagnóstico laboral de la Provincia de Mendoza*.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales. (2017). *Informe de seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal (2° informe, abril de 2017)*.
- Ministerio de Trabajo, Sistema Integrado Previsional Argentino (2017). *Nación, provincias y Municipios: cuánto empleo público hay en la Argentina*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. PNUD Argentina.
- Subsecretaría de Relaciones con Provincias, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (2013). *Indicador de Desarrollo relativo provincial (IDERP). Resultados Regionales*.

Cómo citar este artículo

Nieto, K. (2022). Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(1), agosto-noviembre, 51-96.

Fecha de recepción 06/2022 | Fecha de aprobación 09/2022

Las políticas agrarias en Argentina y México en el período 2002-2012

Por *Aarón Chernos**

Resumen

Aunque la predicción malthusiana de alimentos insuficientes para una población creciente ha sido descartada, hay millones de personas que se encuentran en la pobreza. Las políticas públicas son herramientas necesarias para corregir las desigualdades que se presentan en el medio rural y se expanden hacia el resto de la sociedad. En este artículo se realiza un análisis comparativo del período 2002-2012 de los sectores agrarios de Argentina y México con interés en sus modelos de desarrollo, para, finalmente, enfocarse en aquellas acciones dirigidas a las/os productoras/es de granos y cómo esto afectó al desarrollo rural nacional en el marco del sistema agroalimentario mundial.

Palabras clave

Desarrollo, desarrollo rural, productoras/es de granos, Argentina, México.

Abstract

Although the Malthusian prediction of insufficient food for a growing population has been ruled out, yet there are millions of people living in poverty. Public policies are necessary tools to correct the inequalities that occur in rural areas and spread throughout the rest of society. This article makes a comparative analysis of the agricultural sectors of Argentina and Mexico during the 2002-2012 period, with particular attention to their development models, their policies towards grain producers and their respective impacts upon the national rural development, within the framework of the global agrifood system.

*Licenciado en Desarrollo Local-Regional por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Actualmente, es director del Registro y Fiscalización de Precursores Químicos del Ministerio de Seguridad de Argentina.
aaronchernos@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7956-7883>

Key words

Development, rural development, grain producers, Argentina, México.

1. Introducción

En este trabajo se realizará una comparación entre los modelos de desarrollo en que se encontraban inmersos la producción de granos de Argentina de y México durante los inicios del siglo XXI, para poder vislumbrar las cuestiones que influyen sobre la aplicación de determinadas políticas públicas, con qué objetivos y quiénes son las/os beneficiarias/os de estas. Esto nos llevará, indefectiblemente, a exponer los efectos de las políticas gubernamentales.

2. Modelos de desarrollo vigentes en Argentina y México

Existen factores determinantes de los modelos de desarrollo aplicados en ambos países. Más allá de las divergencias existentes en los objetivos de política pública que aplicaron Argentina y México —direccionadas a las/os productoras/es de granos— comparten tres componentes que afectan la toma de decisiones de estos Estados: los bloques económicos de los que forman parte (Mercado Común del Sur [MERCOSUR] y Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN], respectivamente); el accionar de los mercados financieros y su influencia sobre las políticas monetarias, el precio internacional de los alimentos, el potencial de inversión en y de un país, entre otros; y el sistema agroalimentario mundial, donde las multinacionales tienen una presencia dominante que hegemoniza la producción, la comercialización y la manufacturación de granos.

Es así que, luego de analizar los tres componentes por separado, se logra visualizar una relación entre ellos y su influencia sobre la aplicación de las políticas públicas agrarias en Argentina y México. Los bloques económicos regionales que integran estos países fueron ideados con los principios de las ventajas comparativas, lo que condujo a la liberalización de los mercados agropecuarios y la desaparición de todos los mecanismos locales para su regulación y control, sin verse acompañado esto por programas que fortalezcan la posición de las/os productoras/es nacionales. Si

bien en Argentina, a inicios del siglo XXI, aparecieron nuevos mecanismos que permitieron consolidar la producción agraria del país, no existió una diversificación que asegurara la soberanía alimentaria en el largo plazo.

Esto va en consonancia con la visión del sistema agroalimentario mundial acerca del rol que tienen que jugar los países emergentes —entre ellos, Argentina y México— como proveedores de materia prima. De esta manera, los únicos resortes que se encuentran en propiedad de actores locales es la producción agraria, mientras que los eslabones anteriores (insumos) y los posteriores (procesamiento y comercialización) suelen estar dominadas por empresas multinacionales oligopólicas. Esto limita el margen de maniobra con el que cuentan los Estados nacionales para aplicar sus políticas en el sector agropecuario.

Por otra parte, los mercados financieros cruzan horizontalmente este panorama, financian tanto a los Gobiernos como a las/os productoras/es y a las empresas; sin embargo, al tener como objetivo la mayor rentabilidad en el menor plazo posible, las actividades productivas no se encuentran entre sus prioridades. Contrario a esto, las actividades especulativas que afectan a los precios de los alimentos también condicionan las políticas públicas agrarias. Por ende, el desafío se encuentra en identificar estos elementos y sus consecuencias para tomar las decisiones que habiliten un desarrollo integral del ámbito rural. Sin embargo, no siempre los objetivos que tienen los modelos de desarrollo de Argentina y México coinciden con este desarrollo que mencionamos.

Luego de analizar los distintos componentes que influyen y determinan en distinto grado los modelos de desarrollo de un país, nos enfocamos en los casos de Argentina y México en el decenio 2002-2012.

2.1 El caso de México

El modelo de desarrollo que utilizó México durante el período 2002-2012 tiene sus inicios a finales de los ochenta. A partir de un diagnóstico realizado por los tomadores de políticas públicas en su momento, se visualizaron varios problemas estructurales de la economía mexicana: concentración de la riqueza, ineficiencia

productiva, sesgo antiexportador y baja capacidad de ahorro interno. Este análisis se hizo apoyado en una visión ortodoxa de la economía que volcó las mayores responsabilidades de estos inconvenientes al rol del Estado en la estructura productiva. Por este motivo, se optó por delegar en el mercado la asignación de los recursos productivos, los actores privados comenzaron a ocupar un papel protagónico y el proceso de integración económica mundial se adaptó al plano local, con los objetivos propuestos de perseguir la eficiencia y competitividad del país en el comercio externo.

En este marco, la relación con Estados Unidos se volvió un aspecto clave, es así que, junto con la entrada a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se apostó por el TLCAN como método para aumentar los lazos de integración con sus vecinos.

De esta manera, y como señalan Monserrat Huerta y Chávez Presa (2003), las herramientas macroeconómicas apuntaron a

... reducir la inflación y a corregir los precios relativos, y consistió en contener la demanda agregada, para lo cual se buscó reducir el gasto público e incrementar los ingresos, además se procuró moderar el crecimiento salarial y fomentar el ahorro interno. Asimismo, se propuso ajustar la paridad cambiaria en sus niveles reales, y desalentar así las importaciones y reducir los desequilibrios en el comercio exterior (pp. 65-66).

Este modelo continuó aplicándose durante los noventa y también en el período de estudio de este trabajo. A continuación, describimos detalladamente las distintas políticas macro del Estado mexicano basándonos en el trabajo de Monserrat Huerta y Chávez Presa (2003):

- **POLÍTICA FISCAL:** basada en los tres principios de austeridad, disciplina y eficiencia. En cuanto al gasto público, se redujeron subsidios y transferencias, así como las medidas de fomento sectoriales en las distintas áreas de la economía (incluyendo la agricultura). Además, para acrecentar los ingresos al erario, se intentó aumentar la base gravable y las tarifas de los servicios públicos.

- **POLÍTICA MONETARIA:** desde la crisis de 1994, el Estado se ausentó de la determinación de las tasas de interés y el tipo de cambio, ya que solo intervino en casos excepcionales y dejó al juego de la oferta y la demanda participar libremente. El ingreso de divisas externas fortaleció el peso mexicano, puesto que lo reevaluó en términos reales, lo que se dio en consonancia con el control de precios. En cuanto al financiamiento del Estado, se debió recurrir a la emisión de bonos o al endeudamiento público para saldar las cuentas negativas de la balanza de pagos.
- **POLÍTICA DE EMPLEO:** flexibilización laboral mediante leyes que permitan y avalen la tercerización, los contratos individuales y una disminución de los costos que implican las/os trabajadoras/es para las/os empresarias/os. La tasa de ganancia es prioridad por sobre el salario, fundamentado en la idea de que de esa manera habrá mayor inversión, por ende, un aumento en la creación de empleo.
- **COMERCIO EXTERIOR:** otro de los pilares de la posición neoliberal fue la apertura comercial fundamentada en la teoría de las ventajas comparativas, donde se buscó redireccionar el esquema productivo hacia aquellos en los cuales era competitivo por sus factores productivos genuinos (mano de obra barata). Las herramientas utilizadas fueron la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias, y la firma de tratados comerciales bilaterales. También aquí ingresa el control de precios como objetivo, ya que los bienes locales debían competir con productos y servicios del exterior más económicos.
- **PRINCIPAL OBJETIVO:** el control de precios, la inflación o, como algunas/os autoras/es lo denominan, la mantención de un poder adquisitivo constante por parte de la población fue la meta a perseguir por el modelo de desarrollo aplicado en México durante el decenio 2002-2012; lo que no significa que estas medidas hayan sido bien aplicadas o hayan logrado los resultados esperados.

2.2 El caso de Argentina

Si en el caso de México hablamos de una continuidad en las políticas macroeconómicas empleadas en el período 2002-2012 que provienen desde la década del ochenta con las medidas neoliberales, en Argentina se produce un quiebre justamente al inicio de esta década de estudio. Luego del estallido de la convertibilidad en 2001, con una ruptura institucional de gran magnitud asociado a una crisis económica-social sin precedentes,

Todo parece indicar que hubo un cambio de enfoque en el manejo de la economía argentina desde 2003. Este cambio fomentó la producción, especialmente dentro de los sectores industriales de la economía, a expensas del sector financiero y el mercado bancario (...). La motivación detrás de este cambio fue la opinión de Kirchner de que Menem se había centrado demasiado en el sector financiero, lo cual conducía tanto a la exclusión social como a la pobreza (Wylde, 2012, p. 114).

Esto condujo a transformaciones en la política económica del país, expresado en que el fuerte crecimiento económico que se dio, en general, en el período de estudio fue acompañado de superávits «gemelos», tanto en las cuentas fiscales como en las corrientes. Lo que, a la vez, permitió, en un contexto donde Argentina estaba vedada en los circuitos financieros para obtener créditos a tasas razonables, la disminución de la deuda externa tanto pública como privada.

De este modo, el gobierno de Kirchner no sólo participó en un manejo exitoso de la economía con el afán de aprovechar las condiciones internacionales benignas, sino que además implementó varias políticas macroeconómicas intencionales que han servido para estimular el crecimiento de manera relativamente independiente a esas condiciones (Wylde, 2012, p. 122).

Entonces en el análisis macroeconómico del modelo argentino durante el período 2002-2012, detallaremos las distintas medidas como lo hicimos con México:

- **POLÍTICA FISCAL:** se produce una búsqueda explícita por parte del Gobierno de superávit fiscal, debido en parte a una necesidad y a la vez a una

oportunidad. La necesidad tiene que ver con el pago de la deuda externa, la cual fue reestructurada y posibilitó que los servicios abonados fueran mucho menores a los de décadas anteriores, lo que alivió la situación de las cuentas públicas. La oportunidad fue generada por un contexto internacional favorable, en el que se produjo una sustancial suba de los precios de las materias primas exportadas, lo cual contribuyó a elevar el superávit fiscal primario. A su vez, esto produjo sustanciales aumentos en la recaudación a partir del crecimiento del producto bruto interno y de una más efectiva ingeniería fiscal por parte del Estado, donde las retenciones a las exportaciones fueron un componente clave en este aumento. Y todo ello en un contexto de gasto público creciente, impulsado por la inversión en infraestructura y servicios.

- **POLÍTICA MONETARIA:** intervención proactiva en los mercados de divisas, con el objetivo de mantener un tipo de cambio real competitivo y estable, sin grandes devaluaciones que provoquen *shocks* en los precios relativos. A la par, se tomó la decisión política de desendeudar al país y separarse de las medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional. Esto fue posible gracias al aumento de las exportaciones (debido a un peso argentino competitivo internacionalmente), lo cual impulsa la acumulación de divisas para el pago de la deuda y genera un «colchón» financiero para «choques» externos que llegaron en la segunda parte de este período, cuando la balanza comercial ya no era tan favorable. A partir de 2011, se tomó la directriz de subir la emisión monetaria para mantener los niveles de consumo y de demanda agregada, lo cual aceleró la inflación y, también, los intentos de esterilización para limitar el crecimiento de los agregados monetarios.
- **POLÍTICA DE EMPLEO:** aquí el tipo de cambio también cumpliría un rol importante al cooperar con el avance de la sustitución de importaciones, lo que creó puestos de trabajo en la industria y disminuyó la tasa de desempleo notablemente. El sector secundario estuvo apoyado, además, por políticas sectoriales como la exención de impuestos, subsidios, créditos patrocinados y asistencia técnica por parte del Estado. Por otra parte, los aumentos recurrentes en el salario mínimo,

vital y móvil aportaron a la recuperación del poder adquisitivo de las/os trabajadoras/es; al igual que la celebración de convenciones colectivas de trabajo, que permitieron la negociación de las condiciones laborales entre las patronales y los sindicatos.

- **COMERCIO EXTERIOR:** el aumento de las exportaciones agrarias y manufactureras —posibilitadas por un contexto internacional favorable y por incentivos estatales— habilitó la balanza comercial favorable que se buscó a lo largo de esta década de análisis.

- **PRINCIPAL OBJETIVO:** «crecimiento con inclusión» fue el propósito plasmado explícitamente por las/os funcionarias/os públicas/os argentinas/os en los años 2002-2012 y, sumado a las políticas descritas en los apartados previos, se debe mencionar la cobertura previsional que fue creciendo hasta abarcar a más del 90 % de las personas en edad de jubilarse, así como los crecientes recursos públicos hacia la educación y la salud.

A pesar de sostener sus modelos de desarrollo sobre las mismas bases capitalistas, se han diferenciado en el período de estudio (2002-2012), lo que no significa que, debido a distintas razones, como las que hemos visto que afectan desde distintos planos, se lleguen a resultados similares en aspectos puntuales.

A continuación, en el Cuadro 1, se presentan las posiciones de los dos países de estudio según el análisis realizado.

Cuadro 1. Políticas macroeconómicas de Argentina y México en el decenio 2002-2012

Políticas macro	Argentina	México
Fiscal	Superávit con mayor eficiencia y mayor inversión pública	Austeridad + disciplina + eficiencia
Monetaria	Administración de un tipo de cambio competitivo + desendeudamiento + aumento de la emisión a partir de 2011	Liberación + endeudamiento
Empleo	▼ desempleo + ▲ poder adquisitivo + ▲ convenciones colectivas de trabajo	Liberalización + endeudamiento
Comercio exterior	Superávit con incentivos a la exportación, medidas proteccionistas y contexto internacional favorable	Apertura comercial basada en ventajas comparativas
Objetivo principal	Crecimiento con inclusión	Control de precios

Fuente: elaboración propia con base en Monserrat Huerta y Chávez Presa (2003), y Wylde (2012)

3. Políticas públicas agrarias direccionadas a las/os productoras/es de granos y sus efectos en Argentina y México

Debemos dejar en claro que cuando nos referimos a las políticas públicas agrarias direccionadas a las/os productoras/es de granos no implica que sean específicamente diseñadas y ejecutadas pensando en ellas/os como población objetivo, sino que son medidas que, de alguna manera, las/os afectan. Entre estas, se estudiarán desde las macroeconómicas hasta los programas sectoriales.

3.1 Argentina

El cambio radical producido en Argentina en cuanto al rol del Estado en la economía, luego de la explosión de la convertibilidad y la crisis político-social vivida en 2001-2002, no produjo una transformación sustancial en el modelo agroalimentario que se venía desarrollando desde la década del noventa, con avances extraordinarios con respecto a otras épocas, convirtiendo al sector en uno de los más dinámicos y tecnificados del país.

El nuevo esquema de crecimiento concebido en la posconvertibilidad provocó significativos cambios en el patrón de distribución del excedente agropecuario, pero no modificó de manera sustancial las sendas productivas que venía siguiendo el sector primario desde los años noventa (Puechagut, 2012, p. 8).

En efecto, se registraron altas tasas de crecimiento en la superficie implantada agrícola: transitando desde 20 millones de ha en la campaña 1992/1993 a 27,7 millones de ha en la campaña 2002/2003, para alcanzar el récord —hasta ese momento— de 35,7 millones de ha a fines del período de estudio, en 2012/2013¹.

Las diferencias entre la etapa neoliberal y la que se dio desde 2002 —con un Estado protagonista— se evidenciaron en la revalorización de los sectores productivos a

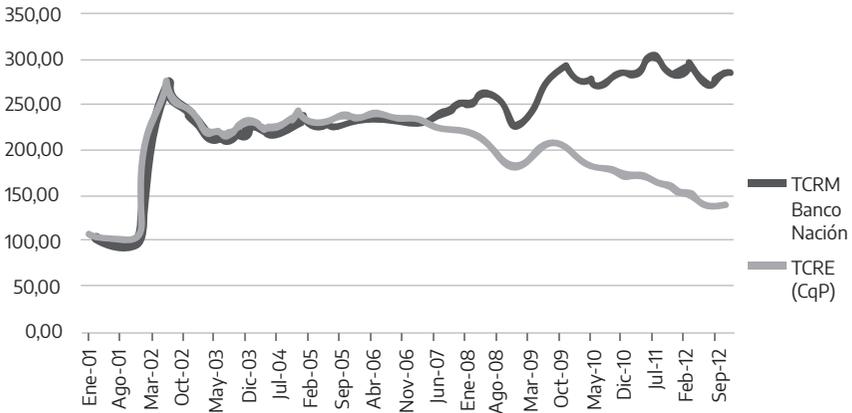
¹ Datos obtenidos del Sistema Integrado de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina. Cultivos incluidos: algodón, alpiste, arroz, avena, caña de azúcar, cártamo, cebada cervecera, cebada forrajera, centeno, colza, girasol, lino, maíz, maní, mijo, poroto seco, soja, sorgo, trigo candeal y trigo.

partir de las políticas económicas, cambiarias y financieras aplicadas, donde el complejo agroalimentario fue uno de los mayores beneficiarios.

El incremento en la rentabilidad del sector agrícola —que fue una de las posibilidades ofrecidas por la transición de un modelo netamente financiero a uno con un tinte más productivista— tuvo como causas la conjunción de dos factores que fueron variando su peso proporcional, a lo que se sumó la aplicación de paquetes tecnológicos (siembra directa, semillas genéticamente modificadas, utilización de fertilizantes, etcétera) que venían aumentando constantemente los rendimientos de los cultivos. Estos dos factores son:

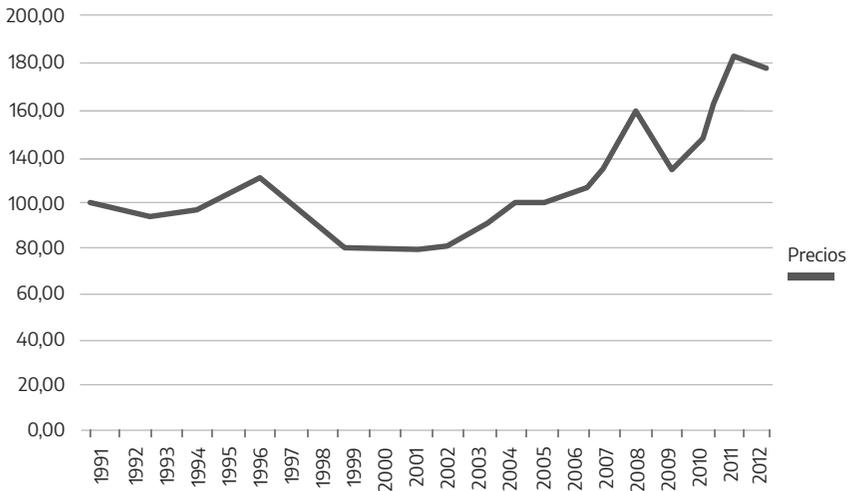
- El sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo luego de la fuerte devaluación de 2002 (Gráfico 1) que, a pesar de las retenciones aplicadas a las exportaciones, redujo los costos de producción en dólares. Es así que el tipo de cambio fue el elemento central hasta 2006 inclusive, por el cual se mantuvieron en altos niveles los márgenes brutos de las/os productoras/es primarias/os de cereales y oleaginosas. Esto fue posible gracias a la intervención proactiva del Banco Central en el mercado, el que se encargó de ofertar y demandar dólares, y de aplicar un sistema de «flotación sucia».
- Elevados precios internacionales de los *commodities* agrícolas desde 2007 (Gráfico 2), donde la influencia del tipo de cambio se veía reducida por una inflación creciente que elevaba los costos y reducía el nivel de competitividad de los insumos nacionales.

Gráfico 1. Tipo de cambio real multilateral de Argentina (2001-2012)



Fuente: Banco Central de la República Argentina

Gráfico 2. Índice de precios de los commodities alimenticios (1991-2012)



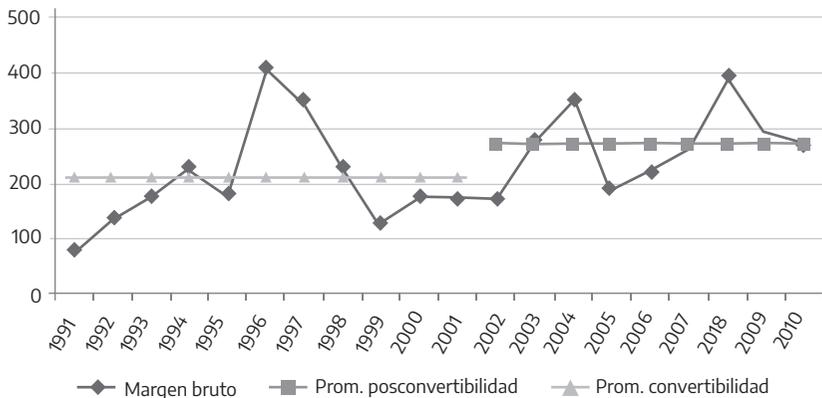
Nota: 2005 = 100 (incluye cereales, aceites vegetales, carnes, mariscos, azúcar, banana y naranja)

Fuente: <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=food-price-index&months=3%2000>

En la evolución de los márgenes brutos de los cuatro principales cultivos de Argentina (soja, trigo, maíz y girasol) medidos en dólares constantes, plasmados en el Gráfico 3, se aprecia el salto en la rentabilidad desde 2002, a pesar de que en la década de los noventa el promedio ya se encontraba en un punto alto, que pasó de USD 208,90 durante la convertibilidad (1991-2001) a USD 271,60 en la posconvertibilidad (2002-2010).

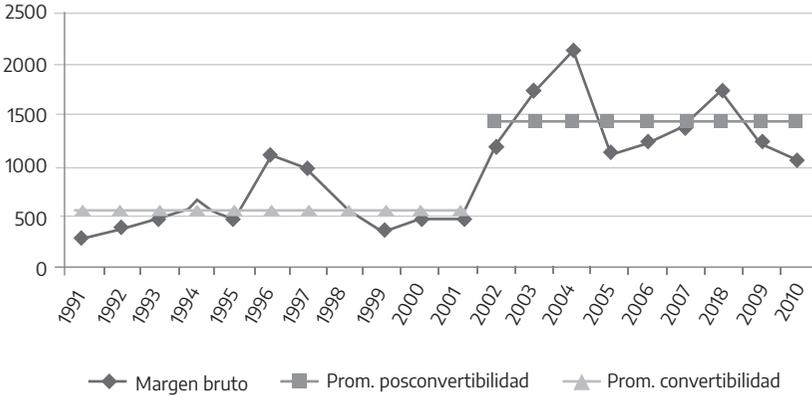
Incluso, si tomamos los márgenes brutos medidos en pesos constantes, como en el Gráfico 4, los cambios entre un período y otro son aún mayores. El promedio para la primera década del siglo XXI es dos veces y media que el de los noventa (\$1431,90 vs. \$581,40). Esto condujo a cambios en la estructura de los precios relativos, por lo que se produjo un crecimiento extraordinario de la capacidad adquisitiva en la economía local por parte de distintos actores de la cadena agroalimentaria.

Gráfico 3. Márgenes brutos por ha de los cuatro principales cultivos. Promedio ponderado por superficie implantada (1991-2010) (en dólares constantes de 2010)



Fuente: Puechagut (2012, p. 9)

Gráfico 4. Márgenes brutos por ha de los cuatro principales cultivos. Promedio ponderado por superficie implantada (1991-2010) (en pesos constantes de 2010)



Fuente: Puechagut (2012, p. 10)

A su vez, el constante crecimiento de los márgenes brutos de los cultivos argentinos se tradujo en un impresionante aumento del valor de la tierra agrícola en la zona pampeana (y también en algunas áreas de la extrapampeana). Como ejemplo, en la zona productora de maíz, la hectárea pasó de valer USD 3800 a principios de 2001 a USD 17.500 a fines de 2011; mientras que en la región donde se cultiva trigo por excelencia el crecimiento fue menor, pero aun así muy destacado, pues pasó de USD 1200 a USD 7000 en los mismos años, según datos de la revista márgenes agropecuarios.

Como consecuencia del aumento en los valores de la tierra, también subieron los precios de los alquileres, lo que trajo consigo dos efectos:

- El crecimiento de los costos para las/os arrendatarias/os, por ende, la disminución de los márgenes de ganancias, lo que provocó la búsqueda de nuevas tierras para alquilar y el aumento de sus ha de producción para poder mantener su volumen de ganancias en el mismo nivel que campañas anteriores. De esta manera, se produjo una carrera por la escala que motivó a las/os propietarias/os a seguir subiendo los precios de los alquileres.

- A la par de lo anterior, las/os propietarias/os de los campos se vieron beneficiadas/os también por la pesificación asimétrica (puesto que gran parte de ellas/os se encontraban con altas deudas a principios de los 2000), lo que motivó una transferencia adicional de ingresos. Esto, a la vez, provocó, junto con el aumento en los valores de la tierra, altas ganancias patrimoniales.

Estos dos efectos, en conjunto (carrera por la escala + altas ganancias patrimoniales), condujeron al crecimiento de la concentración en el sector agropecuario pampeano e incluso en algunos sectores del área extrapampeana. Pero esta concentración no se dio exclusivamente por la transferencia de la propiedad de los campos, sino en mayor proporción a través del arrendamiento, debido a que las/os arrendatarias/os necesitaban mayores extensiones para mantener sus ingresos. Esto último, derivado del aumento de los alquileres y de un modo de producción que necesitaba de grandes escalas para ser eficiente.

En paralelo a la devaluación del peso argentino efectuada en 2002, y como forma de recuperar parte del beneficio que obtenían distintos actores alcanzados por la medida anterior, se reimplantaron o incrementaron los derechos de exportación (retenciones) de productos agropecuarios, agroindustriales, hidrocarburos y derivados. En el caso de los cultivos pampeanos, se acrecentó en 20 puntos porcentuales la alícuota (por ejemplo, el grano de soja pasó de 3,5 a 23,5 %).

Para evaluar la magnitud que pudo tener la suba de esta alícuota, debemos especificar cuál fue el salto devaluatorio que tuvo la moneda argentina. Para esto, nos basamos en Rapoport (2010):

Se proponía una nueva paridad de 1,40 pesos por dólar en el mercado oficial para las actividades del comercio exterior, mientras se abría un mercado libre que se regiría por la oferta y demanda de divisas (...), pero el régimen anunciado duró muy poco. Las expectativas generadas por la bancarización forzada de la economía y el *default* determinaron una dinámica explosiva de la demanda de divisas, y cuando el tipo de cambio libre tocó los 2,1 pesos por dólar a principios de febrero [2002] el gobierno unificó el mercado cambiario y pasó a un régimen de flotación libre (p. 458).

Así, se fue perfilando una corrida cambiaria que llevó el dólar rápidamente a 4 pesos, cuando algunas estimaciones indicaban que la devaluación inicial de sólo 40 % era suficiente para corregir el atraso cambiario (p. 460).

Entonces, no existe comparación posible entre la transferencia de ingresos que recibió el sector agrario pampeano (sustentado en los bienes de exportación) a través de una devaluación de tal magnitud frente a un tributo de solo el 20 % del valor de sus cultivos transables.

La utilización de las retenciones a los bienes agrícolas tuvo distintos objetivos a lo largo del período 2002-2012. Se inició como una forma de captar una parte de los aumentos en la rentabilidad producidos por un golpe en el tipo de cambio nominal. Esto trajo consigo el debate acerca de a quién correspondía esa rentabilidad en última instancia: si a las/os propietarias/os de las tierras beneficiadas por la suba en las cotizaciones internas de los precios de los alimentos o a la sociedad como conjunto, que, representada por el Estado, había tomado la decisión de modificar el valor de su moneda, con los costos que eso había traído consigo. Es decir, los aumentos en la rentabilidad no se habían producido porque cada productora/or había acrecentado sus rendimientos mediante la aplicación de mayor tecnología o nuevas formas de cultivo, sino que se había producido en el marco de una política pública.

Ante los aumentos desmedidos en los precios internacionales de los alimentos desde finales de 2007, se dieron sucesivos incrementos en las alícuotas de los derechos de exportación, el de la soja pasó del 23,5 % al 35 %, nivel en el que se mantiene actualmente. Esta medida se tomó con el fin de proteger a las/os consumidoras/es locales de las subas externas, es decir, buscar separar la cotización local de la internacional de los cultivos que integran la mesa de las/os argentinas/os, como el maíz y el trigo.

Sin embargo, en la soja y sus derivados el objetivo de las retenciones era claramente fiscal y recaudatorio. En la década de estudio, esta vía de ingreso de divisas aumentó tanto por los movimientos en los precios que hemos descripto como a través de los incrementos en la superficie cosechada de este bien agrícola.

Además, se identificó un objetivo que podríamos decir que estuvo solapado, ya que las/os funcionarias/os no lo explicitaron como un propósito en relación directa con los derechos de exportación: la industrialización de la materia prima. De esta forma, como un resultado indirecto de la aplicación de las retenciones, tenemos el hecho de que se avanzó en la cadena de valor de los bienes agrícolas, debido a que el porcentaje que grava el Estado era mayor sobre los granos que sobre sus derivados con algún proceso de manufacturación.

Sin un cambio en la visión del rol del Estado en la economía, la aplicación de las retenciones no podría haberse producido y mucho menos la administración de los recursos provenientes de ellas. Como mencionamos, fue una decisión de política pública la que provocó este viraje.

Asimismo, otras políticas macroeconómicas influyeron en el desempeño de las/os productoras/es de granos: una de ellas es el incremento del monto destinado a la inversión pública. La eficiente comercialización de estos bienes agrícolas depende, en gran medida, de la condición de las carreteras que deben transitar los camiones que trasladan la cosecha hasta los puertos, la velocidad con la que viajan los ferrocarriles que también llevan los cultivos de un punto a otro, la mejora en la capacidad de los puertos y el dragado de las vías navegables para permitir el paso de barcos de mayor envergadura. Pero esto no solo es importante en el comercio de materia prima, sino también en el procesamiento de esta, al volcarse recursos económicos en la generación y provisión de energía, insumo indispensable para cualquier industria agroalimentaria. La solución de los problemas de obras y servicios públicos está, generalmente, lejos del alcance de sus manos.

Por poner un ejemplo, en la rama energética, tanto la demanda como la oferta aumentó acompañando la evolución positiva de la actividad económica en el lapso de estudio. Para ejemplificar este crecimiento, utilizaremos datos del Ministerio de Planificación de la Nación (2014), los cuales toman como punto de partida el año 2003 y llegan hasta 2013-2014. A partir de ellos, se afirma que la capacidad instalada del país en 2003 era de 17.900 MW, mientras que en 2014 alcanzó los 26.627 MW, lo que significó una suba del 49 %; al tiempo que la demanda de potencia era de 14.359 MW y llegó a los 24.034 MW en el mismo período, una evolución del 67 %.

El Ministerio también aporta otras estadísticas sobre la evolución de la demanda energética en el país:

Cuadro 2. Evolución de la demanda energética de Argentina (2003-2013)

Demanda	2003	2013	Variación
Energía eléctrica	77.756 GW/h*	125.220 GW/h	+52 %
Gas natural	84 millones m ³ /día	118 millones m ³ /día	+39 %
Hogares con gas	5.939.275	7.814.112	+34 %
Gasoil automotor	10,6 millones m ³	11,3 millones m ³	+7 %
Nafta automotor	3,4 millones m ³	7,87 millones m ³	+131,6 %
Parque automotor	5.866.530	12.000.000	+105 %

*Datos correspondientes al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). No incluye al Sistema Patagónico

Fuente: Ministerio de Planificación (2014)

Estos números son solo una forma de mostrar cuál ha sido la marcha del país en la década que analizamos en esta investigación y cómo la oferta energética ha tenido que progresar para poder abastecer a una sociedad que aumentó sus niveles de consumo notablemente. El puntapié inicial de las políticas públicas, en este sentido, se dio con la instauración del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en mayo de 2003, continuó con la presentación del Plan Energético Nacional un año después y con la creación de la empresa estatal Energía Argentina S.A. (ENARSA) en noviembre de 2004.

Entre otras políticas públicas, podemos citar el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), herramienta que se ha convertido en la principal vía de inversión pública del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de Argentina. El PROSAP es un programa nacional que apoya a las provincias en sus procesos de intervención en el sector agropecuario. Se ejecuta con recursos de un préstamo concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), además de una contraparte nacional surgida de los presupuestos de la Nación y las provincias (Ministerio de Economía y Producción, 2006).

En cuanto a las políticas sectoriales, a nivel normativo, lo más relevante fue la elevación del rango de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) mediante el Decreto 1366/2009, bajo el mandato de la entonces presidenta Cristina Fernández. Con este nuevo marco legal, que otorgó a la dependencia mayor autonomía, presupuesto y posibilidades de maniobra, el sector agrícola obtuvo una valoración superior en la estructura estatal.

Existen también instituciones que se encuentran organizativamente dentro del MAGyP, pero que son descentralizadas, es decir, cuentan con autarquía operativa y financiera. Entre estos, relacionados con la producción de granos, hallamos al Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Instituto Nacional de Semillas (INASE).

El INTA dividía en cinco grupos objetivo al entramado socioproductivo del agro argentino: sectores excluidos y más vulnerables de la sociedad, productoras/es minifundistas, productoras/es familiares, pymes y empresas (en orden de escala). Y contaba con subprogramas específicos para atender las demandas y necesidades de los primeros cuatro grupos: ProHuerta, Minifundio, Profam y Cambio Rural, respectivamente. Se excluyó el único conjunto donde la presencia del trabajo familiar no es predominante (las empresas), por lo tanto, se puede incluir al resto de los grupos como integrantes de la «agricultura familiar».

Hacemos hincapié en el INTA porque es la institución más federal del país y con mayor inserción territorial, ya que abarca las cinco regiones del país (Noroeste, Noreste, Cuyo, Pampeana y Patagonia) a través de una estructura que comprende centros regionales y de investigación, estaciones experimentales, institutos y unidades de extensión. Pero también existen otras que influyen sobre las/os productoras/es de granos, como el INASE creado mediante el Decreto 2817/1991, disuelto en el año 2000 y vuelto a poner en funciones en enero de 2003 por la Ley 25.845. El INASE tiene como funciones expedir la certificación de la calidad de todo órgano

vegetal destinado para la siembra, plantación o propagación; proteger y registrar la propiedad intelectual de las semillas y creaciones fitogenéticas y biotecnológicas, entre otras.

Asimismo, podemos agregar al SENASA, una de las instituciones descentralizadas del MAGyP, encargada de la sanidad y la calidad tanto animal como vegetal, del control del tráfico federal y del comercio exterior de bienes con estos orígenes, incluyendo a los productos agroalimentarios.

Este conjunto de políticas públicas direccionadas a las/os productoras/es de granos, directa o indirectamente, influyen sobre el desempeño de sus cultivos; lo que, a la vez, afecta al desarrollo rural en conjunto.

3.2 México

En el país mexicano la cuestión es diferente, puesto que no se dio un quiebre en la primera década del siglo XXI en relación con la posición del Estado en la economía, como sí sucedió en el caso argentino. Aquí las medidas económicas neoliberales siguieron plenamente en funcionamiento y esto abarca al campo en su conjunto, por lo que el modelo agroalimentario planteado desde las primeras reformas estructurales en los ochenta —que continuó con la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) y tuvo su máxima expresión en la firma del TLCAN— continuó vigente al menos desde sus principales políticas públicas.

De esta manera, mientras en Argentina los sectores productivos se veían beneficiados por distintos factores, el agro mexicano como conjunto se veía desvalorizado y pasaba a ocupar un segundo plano en la estructura económica de este país. Los granos fueron de los más perjudicados en este sentido, puesto que se los considera como productos en los que México no puede ser competitivo a nivel internacional, debido a razones de índole natural principalmente (y, mucho menos, teniendo a uno de los principales productores mundiales a su lado).

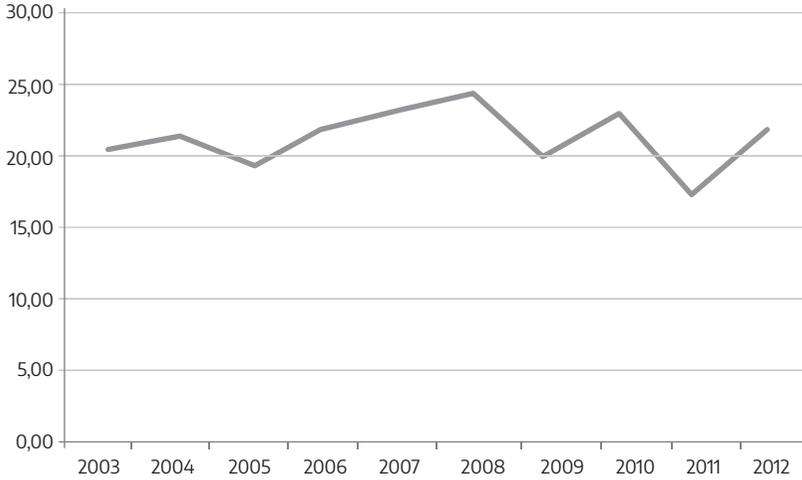
El sector agroalimentario mexicano ha ido perdiendo peso en el producto interno bruto del país, «mientras que en 1986 el sector alimentario mexicano participaba con 11,37 % del PBI, en 1994 la cifra era de 10,26 %» (González Chávez y Macías, 2007), y en el período de estudio de esta investigación rondó entre el 3 % y el 3,5 % (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2014).

La superficie dedicada a la agricultura en este país no varió prácticamente en estas dos décadas (contrario a lo sucedido en Argentina). Según las estadísticas de la FAO (Robles Berlanga, 2012), en 1992 la superficie agrícola fue de 106 millones de ha, magnitud que se mantuvo sin cambios hasta 2012 inclusive.

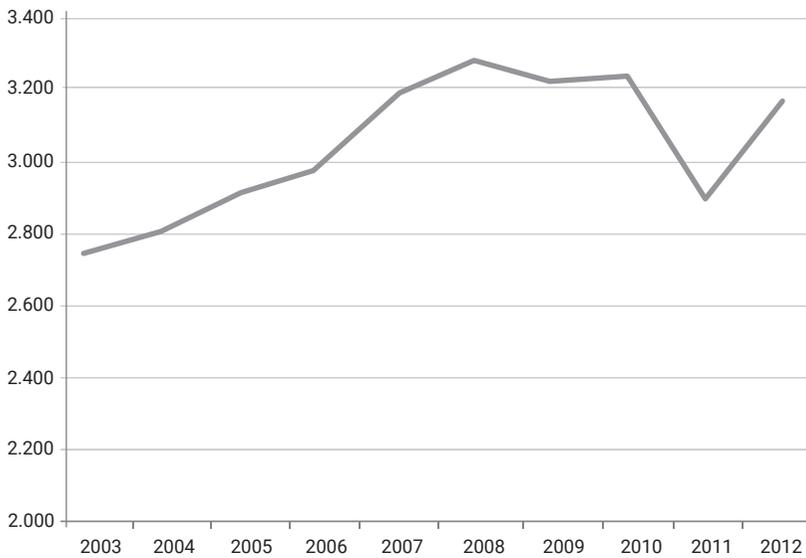
Históricamente, la proporción del maíz sobre este total fue mayoritaria, y esto no se modificó ni siquiera con las políticas contrarias a su cultivo, como fue la firma del TLCAN, con la consecuente apertura del mercado que permitió el libre ingreso del maíz de Estados Unidos. Contrario a lo que planificaban las/os funcionarias/os del Gobierno, la producción mantuvo su tendencia levemente creciente en la década de estudio: en 2003 se cosechaban poco más de 20 millones de toneladas de este cultivo, mientras que en 2012 esta cantidad llegaba prácticamente a los 23 millones de toneladas (Gráfico 5).

Además, el rendimiento del maíz, medido en kilogramos por hectárea, también tuvo un desempeño positivo en el lapso 2003-2012: mientras en 2003 se cosechaba una cantidad cercana a los 2800 kg/ha de maíz, este rendimiento evolucionó hasta alcanzar los 3200 kg/ha en 2012; si bien, al compararlo con Argentina, donde los rendimientos se encontraron entre los 6000 y los 8000 kg/ha, se encuentra aún muy lejos (Gráfico 6). Estos valores, tanto de la producción como de los rendimientos, apuntan a que las/os productoras/es mexicanas/os de maíz (gran parte de ellas/os agricultoras/es de subsistencia), a pesar de tener condiciones de mercado adversas, continuaron con su cultivo como lo vienen haciendo hace siglos en estos territorios. Podríamos decir, entonces, que no alcanza con abrir las fronteras comerciales de un país para transformar una estructura agrícola que se encuentra fuertemente arraigada en la cultura; por el contrario, si estos conocimientos de generaciones fueran aprovechados en pos de mejorar la calidad de vida de las/os campesinas/os, la soberanía alimentaria sería algo factible de conseguir.

Gráfico 5. Producción de maíz (en millones de tn) en México (2003-2012)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT, por su sigla en inglés)

Gráfico 6. Rendimiento de maíz (kg/ha) en México (2003-2012)

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT, por su sigla en inglés)

La conformación de la estructura productiva agroalimentaria de México, además de sus cultivos, tiene un desarrollo histórico que proviene de sus propiedades territoriales. En contraposición con el modelo actual, la reforma agraria —que se inició con la Revolución Mexicana de 1910, se formalizó con la Ley Agraria de 1915 y se afirmó en un pacto social plasmado en el artículo 27 de la Constitución Nacional de 1917— tuvo grandes efectos sobre el territorio actual de México y permite comprender la realidad dual de las áreas rurales de este país. La «modernización del campo mexicano», como se les llamó a las políticas públicas encaradas desde los ochenta hacia el sector, se propuso transformar lo construido por más de 70 años.

Sin embargo, luego de tres décadas de reformas neoliberales, las consecuencias del reparto de tierras se percibían con claridad:

Los 196.7 millones de hectáreas que componen el territorio nacional se distribuyen de la siguiente manera: 35,7 % corresponde a 1.6 millones de propietarios privados, con una extensión media de 43,6 hectáreas por propietario; 54,1 % corresponde a la propiedad social y se reparte entre 5,6 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media por sujeto de 18,7 hectáreas. Los terrenos nacionales abarcan una extensión de 7,2 millones de hectáreas divididas en 144.000 predios, y por último 654 colonias agrícolas, también producto del reparto agrario, con una superficie de 3,8 millones de hectáreas (Robles, 2012, como se citó en Concheiro Bórquez y Robles Berlanga, 2014, p. 182).

En este aspecto, los objetivos planteados por la ola de políticas públicas aperturistas y privatizadoras, en relación con el aumento en la escala de las propiedades rurales para así volver más eficiente los métodos de producción, no fueron cumplidos. La contrarreforma agraria esbozada desde la modificación del artículo 27 implicó la ruptura del pacto social surgido de la Revolución Mexicana. En la práctica, llevó al fin del reparto de tierras, con muchísimas solicitudes que se encontraban planteadas y quedaron sin respuesta. Es decir, un cambio en la legislación por sí solo no produce mayores efectos: debe estar acompañado por un conjunto de políticas de carácter integral que apunten al desarrollo rural como conjunto, no tomar variables aisladas.

En cuanto a las políticas públicas sectoriales dirigidas al sector rural mexicano y, por lo tanto, a las/os productoras/es de granos, el Gobierno de este país utiliza el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) para explicitar como un todo a las acciones que realiza en materia de desarrollo rural. Sin embargo, no podríamos tomarlo como una visión integral de la temática, sino más bien como un conjunto de mecanismos de acción.

El PEC fue creado en 2001 por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con el propósito de organizar estos mecanismos y su análisis nos permite tener una visión general de las actividades que realiza el Gobierno de México para promover el desarrollo en el sector rural.

Apoyándonos en Robles Berlanga (2013), se pueden definir cuatro claras tendencias que se dieron en el PEC:

- El aporte para los subsidios que se utilizan como combate a la pobreza fue en aumento (se cuadruplicó desde 2003 hasta 2012), mientras que la inversión en competitividad se mantuvo prácticamente constante. Esto no permitió a las/os productoras/es alejarse de la dependencia estatal frente a la necesidad de tecnificar sus campos y así poder insertarse en los distintos mercados.
- La distribución de los recursos que se destinaron a la competitividad es regresiva, puesto que los Estados más pobres del país son los que menos dinero recibieron bajo este concepto. De esta manera, aumentó la brecha que ya existía con los Estados que cuentan con mayor presencia de productoras/es comerciales.
- Además, existe regresividad no solo geográficamente, sino en cuanto a la escala de las/os campesinas/os que se benefician de estos subsidios. «Los apoyos productivos los concentran los productores con mayores predios y capitalizados que se localizan en el norte del país (Tamaulipas, Sinaloa, Baja California, Chihuahua y Sonora) mientras que los productores minifundistas que son la mayoría reciben muy pocos apoyos» (Robles Berlanga, 2013).
- Resalta el sesgo antindígena del PEC, debido a la ausencia de los programas federales en los municipios indígenas, aunque los únicos con presencia son los de tipo sociales, es decir, para el combate de la pobreza.

A pesar de estos cambios que ocurrieron a partir de la década del ochenta en la relación del Estado con el campo mexicano que hemos descrito, no podemos decir que la intervención activa en el mercado de granos haya desaparecido, sino que se ha transformado. En la actualidad, se apoya en tres mecanismos: pagos directos a las/os campesinas/os, subsidios para la compra de equipamiento y la instalación de infraestructura productiva, y asistencia para la comercialización.

La primera de estas tres herramientas (pagos directos a las/os campesinas/os) tiene como principal programa al Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el cual nace a fines de 1993 para compensar a las/os productoras/es por la desventaja competitiva que debían enfrentar a partir de la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá. PROCAMPO sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía, y a diferencia de éstos consiste en el pago por hectárea o fracción sembrada, sin importar el nivel de producción que se tenga en estos campos; fue en el período de estudio de este trabajo el apoyo al sector agropecuario más relevante en cuanto al número de productoras/es beneficiadas/os y la superficie apoyada (Echánove Huacuja, 2015). Por ejemplo, en 2012, «fueron asignados 14.453.076,0 miles de pesos para subsidios a fin de atender una extensión aproximada de 13.317,8 miles de ha en apoyo a 2700 miles de beneficiarios» (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México [SAGARPA], 2013). Podemos decir que este programa no abarca ni siquiera a la mitad de las/os campesinas/os de México.

El segundo de estos mecanismos de intervención se realizó a partir del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, cuyo objetivo es incrementar la capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras. La información existente en las dependencias oficiales acerca de este programa es insuficiente y de mala calidad, por lo que su análisis preciso se vuelve complicado. Esto último es expresado por la institución encargada formalmente de realizar la evaluación del desempeño de los distintos programas gubernamentales:

No hay información del Programa como tal. Esta está desagregada por Componente. Los documentos de dichos Componentes no están completos. Lo anterior se refleja en las inconsistencias que se señalan en el número de Personas Atendidos por el Programa. Estas, a su vez, no permiten reflejar los logros del Programa, por el contrario (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo [CONEVAL], 2014).

El tercer grupo de subsidios, englobados dentro de la asistencia a la comercialización de bienes agropecuarios, forma parte del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos desde 2011. Uno de los componentes de este programa

es el Apoyo al Ingreso Objetivo: consiste en un subsidio a las/os productoras/es de algunos granos para cubrir la diferencia entre un precio determinado por el Gobierno cada cinco años y el precio de mercado. Este beneficio lo reciben solo las/os productoras/es comerciales, no las/os campesinas/os que cultivan para autoconsumo. El Apoyo al Ingreso Objetivo fue el elemento más importante del programa hasta 2006, cuando los precios internacionales empezaron a experimentar una subida extraordinaria, separándose claramente del precio objetivo marcado por el Gobierno. El criterio de actualizarlo cada cinco años debe ser revisado justamente por estas variaciones que se producen en el mercado mundial de los alimentos, y particularmente de los granos.

Por esta razón, según Echánove Huacuja (2015), «los programas de coberturas de precios y de agricultura por contrato, cuyo objetivo es proteger a los productores y compradores de granos de las fluctuaciones de los precios internacionales, fueron adquiriendo creciente importancia». Esto debido a que, justamente, permitían a los distintos actores de la cadena prevenir la alza en las cotizaciones de los alimentos. «Así, entre 2008 y 2011, el 72 % del presupuesto promedio ejercido en Apoyos al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, se utilizó en la compra de dichas coberturas de precios» (p. 9).

De esta forma, luego de estudiar las políticas sectoriales dirigidas a las/os productoras/es de granos, podemos decir que los objetivos de las políticas públicas llevadas a cabo por las autoridades mexicanas en estos años no coinciden con los resultados logrados en el período de estudio:

El cambio en el patrón de cultivos hacia una agricultura más competitiva no se ha dado, los saldos de la balanza comercial son negativos; el crédito agropecuario total, el otorgado por la banca de desarrollo y comercial, disminuyó con respecto a décadas anteriores; la asociación entre ejidatarios y particulares no prosperó, sólo se han conformado, desde la contrarreforma, 68 sociedades mercantiles, todas ellas inmobiliarias y la mayoría con saldos negativos para los socios ejidatarios; los precios rurales se mantienen como una parte ínfima del precio final; la investigación y el extensionismo agrícola prácticamente se desmantelaron, y la organización económica de productores permaneció como una política clientelar (Concheiro Bórquez y Robles Berlanga, 2014, p. 188).

4. Diferencias y similitudes en los efectos sobre el desarrollo rural

Por un lado, la dotación de recursos agrarios en un país y el otro no son comparables, aspecto que sobresale cuando nos enfocamos en la producción de granos. Es decir, los rendimientos naturales de estos cultivos son muy superiores en la Argentina debido al clima, relieve y calidad del suelo que posiciona al país entre los principales competidores a nivel mundial. Si a esto le agregamos el nivel de tecnificación que ha alcanzado en las últimas décadas por la aplicación masiva de la biotecnología y el paquete que lo acompaña, se explican las diferencias en relación con México.

En segundo lugar, el proceso histórico del campo mexicano tiene un factor central que lo distancia del sector rural argentino: la reforma agraria iniciada en 1910. Este hecho es la principal razón por la cual hay grandes diferencias de escala entre las propiedades agrarias de México con respecto a Argentina, sobre todo si tomamos las áreas donde se cultivan los granos en cada país. Si bien esto influyó en la formación de una potente clase terrateniente en la nación, que participó activamente de la política a lo largo de su historia, también facilitó la organización de las/os pequeñas/os y medianas/os productoras/es en cooperativas a lo largo del territorio, así como la inserción del paquete tecnológico antes mencionado. En cambio, la masividad de campesinas/os de autoconsumo y minifundistas en México que accedieron a porciones de tierra a partir del reparto agrario, si bien mejoró la calidad de vida de millones de personas, también tuvo limitaciones a partir de la falta de políticas sectoriales que debieron acompañar la distribución de las propiedades. Esto es un rasgo estructural que marca una línea divisoria entre la conformación de la estructura social, política y económica de los sectores rurales de ambos países.

Con estas dos grandes diferencias en mente, es preciso hacer una revisión de las políticas públicas aplicadas en los últimos años y sus efectos sobre las/os productoras/es de granos. Desde la década de los noventa, se advierte claramente cómo las dos naciones se encuentran inmersas en el sistema agroalimentario mundial, el principal aspecto que comparten y que, al mismo tiempo, los separa puesto que su función allí es opuesta. Mientras que Argentina es uno

de los grandes exportadores de granos y sus derivados del mundo, México (con potencial para autoabastecerse) se ha convertido en un importador de granos, principalmente maíz amarillo proveniente de Estados Unidos, a partir de la firma del TLCAN.

Un aspecto a tener en cuenta es que, a inicios del siglo XXI, más precisamente, a partir de 2002-2003, el rol del Estado en la economía tomó diferentes caminos en Argentina y en México. En el primer país, luego de la salida de la convertibilidad, el Gobierno empezó a tener políticas activas en relación con aspectos que directamente influyen sobre el área rural, como son el tipo de cambio, las retenciones y una variedad de políticas sectoriales (señaladas en la primera parte de este capítulo). Esto trasladó el eje de la economía desde los sectores financieros y de servicios a las ramas productivas, entre las que se encuentra la producción de granos. La revalorización que se dio en el sector agroalimentario por el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo más la escalada de los precios internacionales de los alimentos propició el crecimiento de la rentabilidad agrícola, lo que continuó el proceso que se venía dando desde los noventa en cuanto a aumentos en la producción y los rendimientos de los granos argentinos.

El accionar del Gobierno argentino, más que modificar estructuralmente el modelo agroalimentario que se venía dando, influyó sobre la distribución del excedente agropecuario. Por un lado, propició una carrera por la escala que se dio a través de los arrendamientos rurales, lo que, a la vez, llevó a un aumento de los alquileres de los campos, favoreció a las/os propietarias/os y perjudicó a las/os arrendatarias/os. Pero también, mediante las retenciones (herramienta muy discutida en la década de estudio) transfirió el excedente agropecuario de dos maneras: primero, hacia la industria (crédito subsidiado) y a los sectores sociales vulnerables (mayor inversión en educación, salud y políticas de ingresos); y, además, dentro del sector agroalimentario, incentivó la cadena de valor y benefició a las ramas que tenían como insumo a los cultivos gravados por las retenciones.

Los apoyos a la agricultura familiar y a las/os pequeñas/os productoras/es también se hicieron notar con respecto a Gobiernos anteriores, debido que no solo se enfocaron en sostener su nivel de ingresos, sino que buscaron incentivar la mejora en su calidad de vida a partir de diferentes herramientas, entre ellas,

la mejora en sus rendimientos productivos. A pesar de estos esfuerzos, faltaron políticas segmentadas para estos estratos debido a que, en varias economías regionales, los vaivenes de los precios internacionales y las dificultades para posicionarse en mercados externos son de gran magnitud.

En acciones que exceden al período de estudio de este trabajo, debemos aclarar que se avanzó en aspectos estructurales relacionados con el desarrollo de la comercialización de granos en Argentina, como es la recuperación de los ferrocarriles por parte del Estado (principalmente, con inversiones en los trenes de carga) y la administración de los cupos de exportación para beneficiar a cooperativas de productoras/es frente a la competencia de empresas exportadoras multinacionales.

En contraste, el Estado mexicano continuó con su estrategia de apertura comercial, es decir, las políticas neoliberales siguieron vigentes en los años 2002-2012. Estas políticas públicas apuntaron a revalorizar a los sectores productivos competitivos (únicamente), es decir, aquellos que tenían ventajas comparativas con respecto a sus socios comerciales, entre los cuales no se encontraban los granos. De esta manera, estos cultivos debieron enfrentarse a los granos provenientes de Estados Unidos y Canadá, los cuales contaban no solo con mejores condiciones naturales, sino también con subsidios por parte de sus Gobiernos.

La administración del tipo de cambio nunca estuvo apuntada a sostener el grado de competitividad de los bienes mexicanos, sino que fue utilizada como ancla inflacionaria para mantener el nivel de precios internos estable, este fue otro elemento que jugó en contra de la producción de granos. Incluso cuando la suba de las cotizaciones internacionales de los *commodities* se produjo, la mayoría de las/os campesinas/os mexicanas/os no se vio beneficiada, puesto que, al encontrarse la cadena de valor dominada por las grandes empresas comercializadoras, fueron estas las que capturaron la mayor parte del excedente monetario.

Es decir, en esta estructura dual del campo mexicano, donde la división es muy clara entre unas/os pocas/os productoras/es comerciales (concentradas/os, incluso, geográficamente) y una gran masa de campesinas/os minifundistas de autoconsumo, el Gobierno de México decidió aplicar políticas diferenciadas que

tendrían fuertes efectos en las/os productoras/es de granos. Mientras en Argentina el incentivo a avanzar en la cadena de valor se dirigía a todas/os las/os productoras/es —incluidas/os los de agricultura familiar que contaban con distintas herramientas de política pública que los apoyaban en este proceso—, en México el subsidio para las/os campesinas/os de menor escala se basaba casi exclusivamente en un aporte monetario como combate a la pobreza, a lo que podríamos caracterizar como una política asistencialista. En cambio, las/os productoras/es que se dedicaban a comercializar sus cultivos en el mercado interno y externo contaban con acceso al crédito, asistencia para colocar sus productos en el mercado, protección contra la volatilidad de los precios, etcétera. Entonces, podríamos decir que, en vez de acortarse la brecha de rendimientos y calidad de vida entre estos dos grandes grupos del sector rural mexicano, esta siguió siendo abismal.

Finalmente, podemos afirmar que, a pesar de las diferencias que plasmamos en cuanto a las políticas que formularon Argentina y México en el período 2002-2012, la cuestión concluyente que acerca a los dos países es que, en ambos casos, las corporaciones agroalimentarias manejan eslabones claves de esta cadena de valor, en donde las/os productoras/es de granos son solo una pequeña parte. Es decir, la mayor similitud que comparten es que los insumos que utilizan las/os campesinas/os y las empresas a través de las que comercializan sus productos son los mismos, y estas últimas cuentan con una posición hegemónica para decidir cuáles serán los alimentos que se producirán y se consumirán en cada lugar del mundo.

Referencias bibliográficas

- Concheiro Bórquez, L. y Robles Berlanga, H. (2014). Tierra, territorio y poder a cien años de la reforma agraria en México: lucha y resistencia campesindia frente al capital. En G. Almeyra, L. Concheiro Bórquez, C. W. Porto-Gonçalves y J. M. Mendes Pereira, *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* (pp. 181-224). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.*

- Echánove Huacuja, F. (2015). Subsidios gubernamentales para riesgos de precios: el caso de los productores de maíz amarillo en México. *Papeles de Geografía*, (61), 33-43. <http://dx.doi.org/10.6018/geografia/2015/213861>
- González Chávez, H. y Macías Macías, A. (2007). Vulnerabilidad alimentaria y política agroalimentaria en México. *Desacatos*, (25), 47-78.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios, base 2008*.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2011). *Profeder: carpeta institucional*.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014). Cambio Rural II. *INTA informa*.
- Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2006). *Servir al Agro. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales*.
- Ministerio de Planificación de la Nación (2014). *Plan Energético Nacional 2004-2019*.
- Montserrat Huerta, H. y Chávez Presa, M. F. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, XVIII(37), 55-80.
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (2012). *Reglamento operativo*.
- Puechagut, M. S. (2012). Expansión y rentabilidad agrícola en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, (12), 6-13.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve síntesis*. Booket.
- Robles Berlanga, H. (2012). El caso de México. En F. Soto Baquero y S. Gómez (eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 307-342). FAO.
- Robles Berlanga, H. (2013). *Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013*. Subsidios al Campo.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (2012). *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para vivir mejor. Informe enero-diciembre 2012*.
- Wylde, C. (2012). ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007. *Íconos*, (43), 109-133.

Cómo citar este artículo

Chernos, A. (2022). Las políticas agrarias en Argentina y México en el período 2002-2012. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(1), agosto-noviembre, 97-129.

Fecha de recepción 05/2022 | Fecha de aprobación 09/2022

El sector nuclear argentino: los casos de INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Dioxitek S.A. y CONUAR S.A.

Por Jorge Salvador Zappino*

Resumen

A lo largo de la historia de las naciones desarrolladas, el crecimiento económico fue el resultado de factores como la intervención focalizada de los Estados y la puesta en marcha de políticas públicas que fomentaban la creación de sectores estratégicos. En la Argentina, existen varios ejemplos de empresas públicas o con participación mayoritaria del Estado que cuentan con potencialidades de integración nacional, de generación de demanda en sectores estratégicos, de creación de numerosos puestos de trabajo y un estímulo innovador que se trasladó a buena parte del entramado productivo.

En esta línea de pensamiento, presentamos el análisis de cuatro empresas del sector nuclear (tres públicas y una mixta) con participación del Estado nacional: INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NA-SA), Dioxitek S.A. y CONUAR S.A. En este sentido, la pregunta que nos hacemos es qué relevancia poseen estas empresas para el sector nuclear en particular y para el desarrollo argentino en general.

El objetivo, entonces, es identificar aquellos paradigmas y factores que permitieron que se crearan y desarrollaran empresas públicas y mixtas de estas características en el país, con énfasis en la inversión pública en desarrollo y conocimiento, y en los instrumentos que posee el Estado para el cumplimiento de esa inversión; entre ellos, el poder de compra utilizado para incentivar la producción de tecnología en un área estratégica como el sector nuclear.

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA), y magíster en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF). Ejerció como docente universitario en la UBA y desarrolló diversas actividades en otras universidades públicas y privadas del país. Actualmente se desempeña como investigador en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP.

zappinoj@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5521-2578>

Palabras clave

Argentina, empresas públicas, desarrollo nuclear.

Abstract

Throughout the history of developed nations, economic growth was the result of factors such as the focused intervention of national States and the implementation of public policies that encouraged the creation of strategic sectors. In Argentina there are several examples of public companies or public-private joint ventures, that have the potential for national integration, for generating demand in strategic sectors, for creating new jobs and for providing an innovative stimulus to a large part of the productive network. From this perspective, this article analyses four companies (three public and one mixed): INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NA-SA), Dioxitek S.A. and CONUAR S.A., asking how relevant they are for the development of the nuclear sector, and for the country's development at large. The main purpose is to identify those paradigms and factors associated, in Argentina, with the creation and development of public and mixed companies of this sort. Special emphasis is placed on public investment in development and knowledge, and on State instruments used to promote such investments, among them, its purchasing power to encourage the production of technology in the strategic nuclear sector.

Key words

Argentina, public enterprises, nuclear development.

1. Introducción

En las naciones desarrolladas, el crecimiento económico fue el resultado de factores como la intervención focalizada de los Estados y la puesta en marcha de políticas públicas que fomentaban la creación de sectores estratégicos. Y, muchas veces, fueron las empresas públicas las que traccionaron ese desarrollo.

En la Argentina, existen varios ejemplos de empresas públicas o con participación mayoritaria del Estado nacional como Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. (YPF), Astillero Río Santiago, Trenes Argentinos, INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NA-SA), Combustibles Nucleares Argentinos S.A. (CONUAR) y Dioxitek S.A. Estas empresas cuentan con potencialidades de integración nacional, de generación de demanda en sectores estratégicos, de creación de numerosos puestos de trabajo y un estímulo innovador que se trasladó a buena parte del entramado productivo.

Cuando se profundiza en el estudio de la segunda mitad del siglo XX, se encuentran varias experiencias de desarrollos e innovaciones producto de inversiones en tecnologías intensivas en conocimiento; por ejemplo, en aeronáutica, energía nuclear, biotecnología, siderúrgica y, en los últimos años, en los desarrollos aeroespaciales. El análisis de estas experiencias es imprescindible para evaluar las posibilidades de producir esas tecnologías intensivas de conocimiento en el país en contextos no siempre favorables. Más importante aún es que esas capacidades locales no fueron utilizadas solo por empresas del sector privado, sino también por empresas del sector público.

En esta línea de pensamiento, presentamos un trabajo de análisis de cuatro casos de empresas (tres públicas y una mixta) con participación del Estado nacional, todas ellas del sector nuclear: INVAP S.E., NA-SA, Dioxitek S.A. y CONUAR S.A. (empresa mixta conformada por la Comisión Nacional de Energía Atómica [CNEA] y el Grupo Pérez Companc)¹.

La pregunta que nos hacemos es qué relevancia poseen INVAP, NA-SA, Dioxitek y CONUAR para el sector nuclear en particular y para el desarrollo argentino en general. Como respuesta a este interrogante, consideramos que las cuatro empresas son importantes debido a los siguientes aspectos: se trata de empresas públicas o con participación estatal que operan en segmentos de alta tecnología a nivel mundial, producen para el mercado local y exportan gran parte de sus productos y servicios. A su vez, generan integración tanto horizontal

¹ Este artículo es un resumen de seis trabajos individuales sobre el sector nuclear publicados en los *Cuadernos del INAP (CUINAP)* entre 2021 y 2022 (Zappino, 2021a; 2021b; 2022a; 2022b; 2022c; 2022d).

como vertical en la cadena de valor nuclear, lo que posibilita el encadenamiento productivo al configurar y participar en grandes redes de proveedores locales e internacionales. Además, producen transferencia de tecnologías que se multiplican a través de otras cadenas de valor, lo que, a su vez, genera nuevos productos para el mercado local e internacional. En resumen, configuran el mejor ejemplo de intervenciones focalizadas del Estado y la puesta en marcha de políticas públicas que fomentan la creación de sectores estratégicos; realizaron y realizan un uso amplio e intensivo de las capacidades endógenas al acumular nuevos conocimientos basados en la resolución de problemas; y estimulan la investigación y la innovación (I+D), la promoción de la educación y el empleo calificado. En suma, contribuyen a acelerar el camino hacia un desarrollo económico y social sustentable e inclusivo.

El objetivo de este trabajo es, entonces, identificar aquellos paradigmas y factores que permitieron que se crearan y desarrollaran empresas públicas y mixtas de estas características en la Argentina, con énfasis en la inversión pública en desarrollo y conocimiento, y en los instrumentos que posee el Estado para el cumplimiento de esos objetivos; entre ellos, el poder de compra utilizado para incentivar la producción de tecnología en un área estratégica como el sector nuclear.

2. El caso INVAP S.E.

La empresa INVAP, ubicada en la ciudad de San Carlos de Bariloche, es una sociedad del Estado propiedad de la provincia de Río Negro. Las principales actividades se centran en las siguientes áreas: nuclear; industrial y energías alternativas; servicios de integración tecnológica (SIT) (incluye sistemas médicos y TV digital); aeroespacial y Gobierno; defensa; seguridad y ambiente².

² En este artículo centraremos el análisis en el desarrollo del área nuclear.

2.1 Un breve recorrido por la historia de INVAP

2.1.1 Período 1972-1975. Creación del Programa de Investigación Aplicada

Esta etapa se enmarca en la segunda etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se desarrolló en la Argentina entre la década del cuarenta y la primera mitad de la década del setenta. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, nuestro país comenzó su desarrollo nuclear. En 1950 se creó la CNEA y en 1955 el Instituto de Física en el Centro Atómico Bariloche (CAB), que actualmente se denomina Instituto Balseiro.

En este contexto, en 1958 se construyó el primer reactor nuclear de experimentación pionero en América Latina. Este logro fue posible debido a las políticas públicas del sector plasmadas en los sucesivos planes nucleares. A partir de estos, comenzó la construcción de las centrales nucleoelectricas, la fabricación de combustibles nucleares y la producción de radioisótopos, hechos que marcaron hitos fundamentales del sector nuclear argentino.

En 1972, el doctor Conrado Varotto, junto con científicos del CAB, creó el Programa de Investigación Aplicada (PIA). Resulta importante destacar el factor que significaba la necesidad de impulsar una industria tecnológica nacional para abastecer las demandas del sector nuclear. Uno de los principales objetivos del PIA era combinar la experiencia de la CNEA y las capacidades adquiridas en el CAB, con el fin de profundizar el desarrollo de tecnologías en el sector industrial³.

2.1.2 Período 1976-1984. Creación de INVAP S.E. y primeros proyectos vinculados al área nuclear

Este período coincidió con el accionar de la dictadura militar de 1976-1983, cuya política económica tuvo un fuerte sentido aperturista y produjo un retroceso del Estado como eje de desarrollo de la economía nacional. Sin embargo, el Gobierno

³ El trabajo pionero del PIA incluyó líneas de productos tecnológicos, como procesos metalúrgicos, materiales semiconductores, productos derivados del carbono y materiales creados a partir de haces de partículas.

militar consideró que el sector nuclear era estratégico. En este contexto —y como una continuación del PIA—, el 1 de septiembre de 1976 surgió INVAP Sociedad del Estado, conformada a partir de un acuerdo entre la CNEA y la provincia de Río Negro, en el cual esta última era propietaria del 100 % del paquete accionario y la Comisión se reservaba el control del directorio⁴. De esta manera, la etapa anterior derivó en la conveniencia de crear una empresa que se sustentara exclusivamente con los ingresos generados por desarrollos tecnológicos como soluciones a los problemas planteados por los clientes.

Durante la primera etapa, el accionar de INVAP estuvo estrechamente vinculado a la CNEA, que absorbía casi la totalidad de la capacidad de producción. En ese momento, uno de los principales objetivos era conseguir la tecnología del enriquecimiento de uranio a través del proceso de difusión gaseosa y para ese propósito la CNEA contrató al INVAP en 1978. Lograr esta tecnología era fundamental, ya que, si INVAP comenzaba a exportar reactores de investigación, debía asegurar a los clientes el suministro de los combustibles necesarios en los contratos por firmar.

El primer problema en este aspecto comenzó con los dos reactores para Perú. En el caso del RP-0 no hubo inconvenientes, ya que utilizaba los combustibles del reactor RA-0 de la Universidad Nacional de Córdoba. Pero el RP-10 requería combustible producido en Alemania. En este caso, se logró que el combustible viajara desde ese país directo a Perú.

Hasta ese momento, la Argentina había utilizado centrales de potencia de uranio natural, la CNA I y la CNE, pero todo fue más difícil con los reactores de investigación, lo que llevó a la necesidad de conseguir el ciclo completo del combustible en forma local. El método más accesible, aunque no el más moderno, era por difusión gaseosa. Los primeros trabajos se iniciaron en 1975 en el CAB. El hito culminante se alcanzó en 1981, cuando se logró medir de manera inequívoca la primera concentración isotópica de uranio 235 (²³⁵U) (enriquecido) mayor que la concentración natural del 0,72 %. Todo ello debió realizarse en absoluta reserva,

⁴ Los decretos de creación de INVAP son el 546/1976, que autoriza la creación de una Empresa del Estado; el 661/1976, que designa al primer Directorio; el 141/1977, que declara a la empresa «de interés provincial»; y el 280/1977, por el cual la empresa se acoge a la Ley provincial 502 de Promoción Económica.

con el fin de evitar las presiones internacionales de suspenderlo. Como resultado de estos trabajos, se construyeron las plantas en Pilcaniyeu, Río Negro⁵.

De esta manera, se iniciaba el camino que llevaría al dominio completo del ciclo del combustible con el desarrollo de tecnologías como la de obtención de esponja de circonio⁶. En forma paralela, la empresa adquiría experiencia en el diseño de reactores nucleares de investigación, hecho que tendría importantes repercusiones en los años siguientes.

En 1978, la CNEA le propuso a INVAP construir un reactor de investigación para el CAB, el RA-6, que incluía la producción de ciclo completo (el diseño, la construcción, la puesta en funcionamiento y la operación). Este hecho se convertirá en un hecho fundamental en la historia de la empresa, ya que permitió adquirir el conocimiento para el diseño, la dirección de obra y la puesta en operación de reactores nucleares de investigación, tareas que en las próximas etapas se constituirían en una de las principales líneas de negocios de INVAP⁷.

2.1.3 Período 1985-1991. Proyección internacional de las actividades nucleares, proyectos industriales y sistemas médicos

La segunda etapa de vida de INVAP comienza a mediados de los años ochenta, en el contexto del abandono del Plan Nuclear por parte del Gobierno nacional. Hacia

⁵ El anuncio público del éxito del proyecto se realizó el 18 de noviembre de 1983. En 1987 se produjo la visita a la planta en construcción de los entonces presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil), en el marco de las negociaciones para la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la finalización de la competencia tecnológica, económica y política entre ambos países. Este evento, poco después, daría origen a la constitución del sistema de salvaguardias recíprocas a través de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Las visitas de los presidentes a las instalaciones nucleares estatales constituyeron una muestra de confianza mutua que contribuyó con la gestación del MERCOSUR.

⁶ Materia prima para la producción de aleaciones utilizadas en la fabricación de las vainas de los elementos combustibles (EECC) de los reactores de potencia.

⁷ Para más detalles de la historia de los reactores de investigación en la Argentina, consultar De Dicco (2013).

finis de esta década, la hiperinflación y el estallido social de 1989 jaquearon al Gobierno radical y llevaron al poder al peronismo de la mano de Carlos Menem, quien puso en marcha un proceso de apertura y desregulación económica alineado a la política internacional estadounidense. Como consecuencia de esto, en 1991 se suspendieron todos los contratos con Irán, lo que afectó de manera profunda la operatoria de INVAP⁸.

En estos años se alcanzó el máximo rendimiento de la planta de enriquecimiento de uranio y se pasó del desarrollo a la etapa industrial con el objetivo de exportar reactores nucleares. No obstante, ante los cambios a nivel mundial producidos por la caída del bloque soviético y el final de la Guerra Fría, el mercado de uranio enriquecido se liberalizó, lo que llevó a la paralización momentánea del proyecto.

La experiencia acumulada con el diseño y la instalación del reactor vendido a Perú fue aprovechada por el INVAP para iniciar contactos con otros países. Entre 1985 y 1989, se puso en marcha la venta de un reactor de investigación similar al RA-6 y una planta de radioisótopos al Gobierno de Argelia que fue entregado en 1989, mientras que la planta para investigación y desarrollo de elementos combustibles (EECC) avanzó normalmente hasta 1990, año en que fue suspendida debido a problemas de seguridad interna de la Nación africana. Sin embargo, INVAP retomó el proyecto a un ritmo menor hasta concluirlo. Mientras tanto, se vendieron equipos para combustibles nucleares a India y Rumania, además de un horno para sinterización⁹ de óxido de uranio a Turquía.

Hacia fines de los ochenta, debido a las dificultades suscitadas por la reducción del programa de inversiones de la CNEA, INVAP ingresó en un período de crisis que lo llevó a una reducción del personal y a un plan de tercerizaciones que se

⁸ En ese momento se creó de la Comisión Nacional de Control de las Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, la cual prohibió la venta a Irán de material producido por INVAP.

⁹ La sinterización es un ciclo térmico consistente en calentar la pieza compactada durante un tiempo determinado a una temperatura inferior al punto de fusión del metal base. La elevada temperatura provoca la soldadura de las partículas de polvo entre sí y la difusión de los elementos aleantes, mediante un mecanismo de difusión en estado sólido. La sinterización se realiza en hornos continuos, a velocidad controlada, y en atmósfera con composición química controlada (<https://ames-sintering.com/es/proceso-de-sinterizado/#:~:text=SINTERIZACI%C3%93N,de%20fusi%C3%B3n%20del%20metal%20base>).

manifestó en la creación de cuatro empresas contratistas integradas por ex empleados/as. De ellas, la única que sobrevivió hasta nuestros días es INVAP Ingeniería S.A. (IISA)¹⁰. Un hito fundamental de esta etapa es la participación del INVAP en la reparación de la CNA I en 1988 (Almagro *et al.*, 2017).

El proceso de aprendizaje mediante capacidades internas comenzó a reemplazarse por el «aprendizaje por compra» (*learning by buying*), también se adquirió una gran experiencia en negociación de contratos internacionales, de participación en licitaciones y de organización de operaciones en el extranjero. Estos profundos cambios complejizaron la estructura gerencial mediante la profesionalización de las funciones y la creación de una estructura administrativa y comercial más importante, de manera que la empresa quedó con una configuración de tipo matricial.

2.1.4 Período 1992-2005. Crisis y oportunidades: la consolidación del sector nuclear y los comienzos de las actividades espaciales

Durante estos años, en la Argentina, funcionó un modelo económico basado en una sostenida desregulación, una amplia apertura del comercio exterior, numerosas privatizaciones y, como consecuencia de esto último, la retirada del Estado del ámbito productivo y de servicios.

Esta etapa de INVAP se caracteriza por una menor vinculación en proyectos conjuntos con la CNEA como cliente y por dos hechos principales: un contrato con Egipto para el diseño, la construcción y la instalación de un reactor nuclear y un fuerte impulso en el área aeroespacial que había dado sus primeros pasos en la etapa anterior.

En 1993, INVAP se presentó a una licitación para un reactor en Tailandia, la cual fue ganada por General Atomic (EE. UU.). Cuando finalmente fue adjudicado en

¹⁰ De las tres empresas restantes, dos fueron cerradas y la otra fue reabsorbida por INVAP. IISA se constituyó como un desprendimiento de las áreas de ingeniería, construcciones mecánicas y montaje, que posee el 51 % de las acciones, mientras que el 49 % se encuentra distribuido entre sus empleadas/os. Esta empresa opera como proveedora de componentes de INVAP para sus áreas nuclear y aeroespacial. Además, desarrolla equipos, montajes de plantas y servicio industriales principalmente para la industria petrolera (Kozulj y Lugones, 2007).

1997, estalló la crisis financiera del Sudeste Asiático y la obra fue paralizada. En 1994, la empresa también participó en la tarea de reparación de reactores en la CNA I. Para llevarla adelante se construyó una máquina denominada REMA con la que se repararon los intercambiadores del moderador. Vale aclarar que se trataba de un equipo automático que debía trabajar en un ambiente de elevada radiactividad.

En 2002, INVAP realizó otra tarea en la CNE, al efectuar el recambio de las placas separadoras de los generadores de vapor, con el consentimiento y la supervisión de los fabricantes de esos componentes. Asimismo, la empresa continuó con el desarrollo de su red internacional de proveedores, con énfasis en la dinámica de *learning by buying* (aprender comprando), lo cual disminuyó la integración de insumos producidos localmente.

2.1.5 Período 2006-2020. Salida definitiva al mundo: la consolidación del sector espacial y del sector de comunicaciones

La crisis de 2001 produjo un cambio profundo que afectó fuertemente al sector nuclear, que se encontraba casi paralizado desde mediados de los años noventa. En 2006, el entonces presidente Néstor Kirchner reimpulsó nuevamente el desarrollo nuclear mediante la Ley 26.566. Sus principales objetivos eran finalizar la construcción de la CNA II, iniciada en 1980 y paralizada desde 1994; construir una cuarta central nuclear; extender la vida útil de la CNA I y la CNE; fabricar un prototipo de reactor CAREM (planta nuclear de baja potencia de cuarta generación); poner en marcha la planta de producción de agua pesada de Neuquén y reanudar el proyecto de enriquecimiento de uranio. En este contexto, INVAP cumpliría un papel relevante al participar activamente en cada uno de esos proyectos.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 disminuyó sensiblemente la inversión estatal en ciencia y tecnología y el apoyo estatal a la industria nacional, lo que afectó a INVAP ya que sufrió la cancelación de numerosos contratos de bienes tecnológicos que se encontraban en etapa de ejecución.

Sin embargo, la empresa completó la puesta en marcha de la planta de producción de radioisótopos (Radioisotope Production Facility [RPF]), facilidad asociada al

reactor ETRR-2 construido por la empresa en el transcurso de las etapas anteriores en Inshas (Egipto). Asimismo, realizó la ingeniería y los primeros avances para la construcción del reactor de investigación de baja potencia LPRR para la organización King Abdulaziz City for Science and Technology, en Arabia Saudita.

Dos de los proyectos más importantes en el exterior de esta etapa son el reactor OPAL en Australia (2006) y el reactor PALLAS en Países Bajos (2018). Respecto del primero, en 1998 la Organización Australiana de Ciencia y Tecnología Nuclear (ANSTO), llamó a una precalificación de empresas internacionales para construir un nuevo reactor de 20 MW para investigación científica y producción de radioisótopos. INVAP estuvo entre los cuatro precalificados junto con otras tres empresas, entre ellas, la alemana Siemens. El contrato establecía una participación considerable de empresas australianas, por eso, la empresa realizó acuerdos con una importante constructora de ese país para la obra civil, y otros acuerdos para la provisión de sistemas convencionales (no nucleares) y el montaje.

A principios de 2018, INVAP ganó una licitación internacional para un reactor nuclear de investigación y producción de radioisótopos para usos medicinales en los Países Bajos, denominado Reactor PALLAS, con el cual la empresa ingresó, por primera vez, en el competitivo mercado nuclear europeo. La primera fase del proyecto consiste en el diseño del reactor, la obtención de la licencia y la aplicación formal de la licencia de construcción. La segunda fase incluye el diseño detallado, la administración de la construcción, el suministro de equipos y componentes, la obtención de la licencia operacional, la instalación del sistema, y las pruebas para su posterior implementación y operación. INVAP proporcionará todos los suministros necesarios para operar la planta futura, así como la capacitación técnica de los operadores¹¹.

En cuanto a las centrales nucleares argentinas, la empresa llevó a cabo diversos servicios y equipamiento para la CNE, la CNA I y la CNA II. Al mismo tiempo, participa del proyecto del reactor CAREM-25, primer reactor nuclear de potencia íntegramente diseñado y construido en la Argentina, lo cual sitúa a INVAP como uno de los líderes mundiales en el segmento de reactores modulares de baja y media potencia¹².

¹¹ Para más información, ingresar a www.invap.com.ar

¹² El prototipo se está construyendo en Lima, provincia de Buenos Aires, y será capaz de generar 32 MW.

2.2 Estado, innovación, tecnología y desarrollo en INVAP

El tema de la innovación es recurrente en los análisis que se hacen sobre INVAP. En el seno de la empresa, existen diferentes formas de innovación, que son los proyectos y los productos que necesitan de tecnología compleja y el diseño de prototipos o un proceso innovador hecho a la medida del cliente.

En INVAP consideran que la cultura innovadora se traspasa de persona a persona de manera informal, durante el proceso de inducción y en los diversos proyectos que se realizan en los que el trabajo en equipo es el recurso que promueve la creatividad.

La cuestión de las ventajas competitivas de INVAP resulta clave al momento de entender la importancia de la empresa para el desarrollo nacional. En ese sentido, Porter (1979) define cinco fuerzas que componen un modelo de análisis de la competitividad, a saber: 1. la amenaza de nuevos concursantes; 2. el poder de negociación de los proveedores; 3. el poder de negociación de los clientes; 4. la amenaza de productos sustitutos; y 5. la intensidad de la rivalidad entre firmas competidoras.

Respecto de la primera, INVAP no tiene, en el mercado local, competidores, dadas las barreras que significan la limitada disponibilidad de personas altamente capacitadas en el rubro y la propia experiencia del trabajo de la empresa, que la convierten en un referente tecnológico. Además, la escala de los trabajos realizados representa una alta inversión y capacitación para cualquier nueva empresa que pretenda competir en los rubros donde se ubica INVAP.

En lo referente al poder de negociación de los proveedores, los complejos insumos tecnológicos que utiliza INVAP hacen que muy pocos puedan cumplir con los estándares de calidad requeridos (Seijo y Cantero, 2012). En este sentido, los proveedores locales —la mayoría pymes— tienen su origen en las necesidades

En el mismo proyecto, la CNEA avanza en el diseño conceptual del módulo comercial del CAREM, el cual tendrá una potencia mayor (de entre 100 y 120 MW) y sería la base de una central multireactor que permitirá alcanzar costos muy competitivos para el mercado internacional (<https://www.argentina.gob.ar/cnea/carem>)

de cumplimiento de contratos que surgen de INVAP, el cual crea los prototipos y, a la vez, los capacita para que alcancen esos estándares.

En relación con el poder de negociación de los clientes, la empresa no posee muchos y el principal es el Estado nacional. En este caso, el poder de negociación es determinante ya que, muchas veces, los objetivos económicos quedan relegados en importancia frente a los sociales o estratégicos. La tecnología en cuestión no tiene sustitutos o son tan complejos que pocas empresas pueden proveerlos.

En cuanto a la quinta fuerza, INVAP no tiene casi competidores locales. Sin embargo, es distinta la situación en el mercado externo, en donde la competencia depende del rubro. Y en el caso del rubro nuclear existen muchos competidores, pero esta situación se halla compensada por el prestigio de los trabajos de INVAP en el exterior.

De acuerdo con el recorrido histórico, esta empresa desarrolló su actuación principal en dos sectores de alta complejidad e intensivos en conocimiento: la construcción de reactores nucleares de investigación, y el diseño y la construcción de satélites de diverso tipo. De esta manera, se convirtió en una de las pocas empresas a nivel mundial que los realiza. Además, la trayectoria de INVAP muestra un proceso de mejora sostenida en el tiempo, una producción diversificada de proyectos complejos a la medida del cliente y la incorporación permanente de contenido científico-técnico (Thomas *et al.*, 2013).

Otra de las características dominantes en la trayectoria de INVAP es la constitución de un modelo transversal para producir conocimiento aplicado. En efecto, las diferentes especializaciones de su personal técnico son flexibles y orientadas a productos concretos. Es decir, INVAP no necesita contratar personal especializado para cada proyecto que emprende, sino que las/os mismas/os profesionales se ponen al frente de los diferentes desafíos que surgen. Esta práctica hace posible que los aprendizajes de un área se crucen con los de otra y que los resultados se apliquen en todas ellas sin importar cuál ha sido el origen de ese conocimiento adquirido.

Los sectores de producción de INVAP surgieron y se alimentaron de otras anteriores. Por caso, el área de medicina surgió a partir del área nuclear en la

década de los ochenta; el área industrial se apoyó en lo realizado para un proyecto de planta de procesos químicos; de los desarrollos en instrumentos electrónicos para los reactores surgen los satélites; de los satélites, los radares, y de estos, las tecnologías en comunicaciones. En resumen, los desarrollos de un sector conducen permanentemente a la reutilización de lo aprendido para llevar adelante proyectos de otra.

Otra de las características principales de INVAP reside en que su accionar está orientado a generar productos a medida de los clientes. Su misma historia está marcada fuertemente por esta dinámica. El hecho de producir reactores nucleares de investigación y satélites, entre otros productos, convierte la actividad de la empresa en la generación continua de proyectos complejos e intensivos en conocimiento llevados a cabo en series cortas y, generalmente, de ejemplar único. Esa diferencia con una empresa de producción en serie estandarizada se convirtió, a lo largo del tiempo, en una ventaja competitiva frente a empresas de mayor tamaño del mismo rubro.

Esta dinámica es denominada por las/os directivas/os de la empresa como *problem solver*, que consiste en la solución de los problemas como enfoque de aproximación al cliente, en donde como estrategia se utiliza un abordaje horizontal de las distintas disciplinas abocadas a él. Un recurso ampliamente utilizado en este aspecto es el manejo de la incertidumbre, por el cual los equipos de profesionales de la empresa encarán los proyectos con el objetivo de solucionar necesidades hasta ese momento desconocidas.

El uso inteligente del poder de compra consiste en contar con un plan a largo plazo e incentivos. El Estado tiene un rol indelegable en aquello que hace a la construcción de ciertas áreas de necesidades permanentes. No es el mercado el que lidera, sino el que sigue. Al contrario de lo que suele pensarse, Estados Unidos constituye un caso paradigmático del uso de las compras públicas como impulso al desarrollo local (Mazzucato, 2014). El desarrollo de INVAP no es ajeno a este proceso ya que, desde sus orígenes, la empresa se dedicó al desarrollo de proyectos vinculados a las necesidades de la CNEA para sus requerimientos en el área del desarrollo nuclear.

Durante muchos años, INVAP fue parte, únicamente, de la cadena de valor nuclear, puesto que sus principales desarrollos eran para clientes de ese sector, especialmente la CNEA. Sin embargo, en las últimas décadas, la empresa fue diversificando su producción y, por lo tanto, su vinculación con diferentes clientes y proveedores, y desarrolló, entre otros productos, radares, satélites e insumos médicos.

3. El caso Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NA-SA)

NA-SA es la empresa que se encuentra a cargo de la operación de las tres centrales nucleares instaladas en el país: CNA I, CNA II y CNE. Se encarga, además, de la comercialización en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) de la energía producida por las tres plantas y del gerenciamiento de proyectos que tengan por objetivo la construcción de futuras centrales nucleares en territorio nacional. La potencia instalada total de sus tres plantas es de 1763 MW. Se trata de una sociedad anónima cuyo capital social accionario se encuentra distribuido entre el Ministerio de Economía de la Nación (un 79 %), la CNEA (un 20 %) e Integración Energética Argentina S.A. (IEASA) (un 1 %)¹³. Adicionalmente, con la Ley 26.566 de Actividad Nuclear, publicada el 24 de diciembre de 2009, se le encomendó las actividades de diseño, construcción, puesta en marcha, marcha de prueba, recepción y puesta en servicio comercial de una cuarta central de uno o dos módulos de energía de fuente nuclear que se construiría en la Argentina y la extensión de vida de la CNE.

NA-SA surge como resultado de las transformaciones estructurales realizadas en la década de 1990, cuando se produjo una profunda modificación en el mercado eléctrico nacional. La reforma del Estado cambió la división administrativa de la CNEA, organismo del que dependían hasta ese momento las centrales nucleares, las cuales se debían privatizar. Producto de esta división se creó la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), mientras que la CNEA retendría las funciones de formación de recursos humanos, investigación y desarrollo. En este contexto, el 7 de septiembre de 1994 se creó NA-SA con las funciones detalladas anteriormente.

¹³ Integración Energética Argentina Sociedad Anónima (IEASA) es una empresa pública argentina del sector petrolero y energético. Fue creada el 29 de diciembre de 2004 con el nombre de Energía Argentina S.A. (ENARSA) que luego, en noviembre de 2017, fue modificado por el actual (<https://www.ieasa.com.ar>).

3.1 Las centrales nucleares a cargo de NA-SA

En la actualidad, la actividad que desarrolla NA-SA consiste en la generación y la comercialización de energía eléctrica producida por las tres centrales de potencia que posee la Argentina. En los siguientes apartados haremos una descripción de cada una de ellas.

3.1.1 CNA I

Está emplazada en la localidad de Lima, Buenos Aires. Originalmente debía ser una central de 340 MWe de potencia bruta, pero en 1977 fue elevada a 357 MWe. Es del tipo reactor de agua pesada presurizado (*pressurized heavy water reactors* [PHWR]), refrigerado y moderado por agua pesada (D_2O). El núcleo del reactor está compuesto por 252 posiciones con canales refrigerantes. Dentro de cada uno se alojan los elementos combustibles en forma de pastillas de dióxido de uranio (UO_2)¹⁴ sinterizadas. La central comenzó su operación comercial el 24 de junio de 1974 y, desde ese momento, ha generado alrededor de 90 millones de MWe de energía. Debido a modificaciones en su combustible, desde 2001 emplea uranio levemente enriquecido (ULE) al 0,85 %. Su actual potencia bruta es de 362 MWe (a partir de 2012).

El funcionamiento de CNA I ha hecho posible un gran ahorro de recursos naturales con menor impacto ambiental, al tiempo que evita la destrucción de la capa de ozono y la lluvia ácida. Como ejemplo, se necesitaría un bosque de 250.000 hectáreas para neutralizar el efecto del dióxido de carbono (CO_2) producido por una central térmica de igual potencia. Por último, CNA I posee un elevado factor de disponibilidad, y luego de realizada su extensión de vida, podrá operar con un factor de carga¹⁵ del orden del 80 % anual.

¹⁴ El dióxido de uranio (UO_2) es un polvo negro, radiactivo y cristalino que aparece naturalmente en el mineral de uraninita (<https://www.foronuclear.org/actualidad/a-fondo/etapas-para-la-obtencion-del-combustible-nuclear-a-partir-del-uranio/>).

¹⁵ El «factor de planta» (también llamado «factor de capacidad») de una central eléctrica es el cociente entre la energía real generada durante un período (generalmente anual) y la energía generada si hubiera trabajado a plena carga durante ese mismo período, conforme a los valores nominales de las placas de identificación de

3.1.2 CNE

Se encuentra situada en la ribera sur del Embalse de Río Tercero, Córdoba. Su reactor es de tipo CANDU (*Canadian deuterium uranium*)¹⁶, de agua pesada presurizada (PHWR), de 648 MWe brutos de potencia eléctrica. Pertenece al tipo de centrales de tubos de presión, cuyo combustible es el uranio natural, mientras su refrigerante y moderador es el agua pesada. Se inauguró en 1983 y comenzó su actividad comercial en 1984. Hasta el momento, generó más de 140 millones de MW de energía.

Esta central es un importante generador para la provincia de Córdoba y la región centro del país. También participa en la cadena de producción del isótopo cobalto 60 (⁶⁰Co) con aplicaciones en la medicina, la investigación y la industria. Esto convierte a la Argentina en uno de los principales abastecedores del mercado local y mundial. Desde el comienzo de su operación, tuvo un factor de disponibilidad y de carga mayor al 80 %, y provee energía segura y confiable a más de tres millones de personas.

2.1.3 CNA II

Se encuentra ubicada en la localidad de Lima, Buenos Aires, adyacente a la CNA I. Se trata de una central nucleoelectrónica de una potencia de 745 MWe que aporta 692 MW eléctricos netos al Sistema Argentino de Interconexión Eléctrica (SADI).

La piedra fundamental se colocó en 1982 y estuvo paralizada entre 1994 y 2006, hasta el relanzamiento del Plan Nuclear Argentino. El reinicio de la obra representó la recuperación de técnicas/os y profesionales especializadas/os, lo que significó recobrar las capacidades nacionales para el gerenciamiento de la construcción de centrales nucleares de potencia.

los equipos. Es un indicador de la utilización de la capacidad de la planta en el tiempo ([https://www.foronuclear.org/descubre-la-energia-nuclear/glosario-de-terminos/factor-de-carga/#:~:text=Relaci%C3%B3n%20en%20tanto%20por%20ciento,per%C3%ADodo%20\(potencia%20nominal%20x%20t\)](https://www.foronuclear.org/descubre-la-energia-nuclear/glosario-de-terminos/factor-de-carga/#:~:text=Relaci%C3%B3n%20en%20tanto%20por%20ciento,per%C3%ADodo%20(potencia%20nominal%20x%20t).)).

¹⁶ CANDU significa «Canadá deuterio uranio», es decir, un reactor de uranio natural y agua pesada como moderador.

El 3 de junio de 2014 alcanzó su primera criticidad y, en 2015, llegó al 100 % de su potencia. Con su entrada en funcionamiento comercial, el turbogruppo de la CNA II se convirtió en la máquina de mayor potencia unitaria del SADI, posición que antes ocupaba la CNE.

3.2 El combustible de las centrales nucleares

Un tema importante en la operatoria de las centrales, en el desarrollo tecnológico del sector nuclear en particular y en el del país en general es el combustible nuclear, es decir, el combustible que utilizan las centrales nucleares para producir la fisión y, finalmente, la energía eléctrica. Analizaremos el ciclo del combustible nuclear más adelante, pero vale la pena introducir algunos conceptos fundamentales.

La Argentina forma parte del selecto grupo de doce naciones¹⁷ con capacidad para ejecutar todo el ciclo del combustible nuclear con fines pacíficos de manera autónoma, con profesionales y recursos propios. El proceso que conlleva este ciclo va desde la búsqueda del mineral de uranio —materia prima para toda la actividad nuclear— hasta la fabricación de un elemento combustible (EC) que puede ser utilizado tanto en un reactor de potencia para generar energía eléctrica como en un reactor de investigación para la fabricación de radioisótopos destinados a la medicina nuclear. Todas estas actividades siguen las normativas dictadas por la ARN, la legislación nacional vigente para la actividad nuclear y los compromisos internacionales asumidos por el país en cuanto a la seguridad y el uso pacífico de la tecnología nuclear.

Además de la operación de las tres centrales, NA-SA colabora con la CNEA en la obra civil de la construcción del reactor CAREM-25. Asimismo, está involucrada en el desarrollo de los proyectos de almacenamiento en seco de elementos combustibles quemados de la CNA I y la CNA II.

¹⁷ Los demás países son: Estados Unidos, Reino Unido, Federación de Rusia, Francia, China, Alemania, Pakistán, Corea del Norte, Japón, India y Brasil.

3.3 Hitos importantes en la historia de NA-SA

La trayectoria de NA-SA tuvo dos hitos o momentos fundamentales en lo relativo a la adquisición y el desarrollo de sus capacidades tecnológicas, además del impacto de estos hechos en el desarrollo del sector nuclear en particular y del país en general. Analizaremos brevemente estos hechos en los siguientes apartados.

3.3.1 La finalización de la CNA II

Hasta 2005, NA-SA era una empresa operadora de dos centrales y se encargaba de la conservación del predio, los materiales y los equipos para la CNA II, cuya obra se hallaba paralizada. En 2006, el Gobierno de Néstor Kirchner decidió terminarla, lo cual significaba un gran desafío. Había que finalizar una obra que se hallaba abandonada desde 1994 y, al mismo tiempo, el grupo de personas que habían intervenido en los inicios de la construcción en julio de 1981 se había disuelto. Además, la empresa que se encargó de diseñarla y construirla, Siemens-KWU, había desaparecido del mercado. El principal inconveniente era que esa línea de reactores no había tenido éxito comercial y solo existían dos en el mundo con las mismas características y en funcionamiento, que eran la CNA I y la CNA II.

Para este proyecto, NA-SA creó la Unidad de Gestión CNA II. Posteriormente, se le ampliarían los objetivos, ya que se agregaría el proyecto de construcción de una cuarta central. Por esa razón, la Unidad cambiaría de nombre para denominarse Unidad de Gestión CNA II-Cuarta Central Nuclear.

El trabajo incluyó la utilización de alrededor de 30.000 m³ de hormigón, más de 3000 km de cable eléctrico y montado de 40.000 tn de materiales y equipos, que incluyen 4000 tn de cañerías de alta especificación. Para realizar las cañerías, se realizaron 700.000 soldaduras. El proyecto incluye, además, un millón de puntos de conexión eléctrica y de instrumentos. Esto significó alrededor de 43 millones de horas-persona de trabajo, de las cuales el 98 % es de origen nacional.

En 2011 ya se habían concluido las obras de montaje y se iniciaron las pruebas de los 566 subsistemas de la central. Durante las tareas de relanzamiento de

los trabajos, más del 85 % del presupuesto de las actividades se destinó a la adquisición de bienes y servicios nacionales, para ello, se convocó a la mayoría de las empresas de ingeniería más importantes del país. Asimismo, se requirió la participación de universidades argentinas y un importante esfuerzo de capacitación tanto para sus operarios/os como para el personal externo contratado. Estas acciones ponen de manifiesto otra materialización del «triángulo de Sábato-Botana»¹⁸.

Entre enero y marzo de 2013, se cargó el combustible en el reactor, se realizó la primera prueba en caliente y la limpieza de todos los sistemas. Finalmente, el 3 de junio de 2014, la CNA II alcanzó su primera criticidad.

En términos cuantitativos, la CNA II aporta alrededor del 4 % de la energía eléctrica anual del país, lo que lleva al sector nuclear a generar alrededor del 10 % de la energía eléctrica anual.

Respecto del aporte de la industria nacional a la construcción de la central, se utilizaron numerosos componentes nacionales; por ejemplo, el edificio y la grúa del edificio de turbinas las realizó Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. (IMPESA)¹⁹. Otros componentes no nucleares también fueron provistos por proveedores nacionales.

¹⁸ «Jorge A. Sábato, en conjunto con Natalio Botana, en 1968 representaron gráficamente, mediante un triángulo, un modelo que propone la integración de tres polos clave para el desarrollo económico, tecnológico y social de la región. Esto es la estructura científico-tecnológica, el gobierno y el sector productivo. Este trabajo y una larga trayectoria desarrollando proyectos e investigaciones convierten a Sábato en uno de los autores más relevantes en lo que ha dado en llamarse el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo» (<https://www.uncuyo.edu.ar/desarrollo/la-vinculacion-una-herramienta-para-el-desarrollo-tecnologico-autonomo#:~:text=Sabato%20en%20conjunto%20con%20Natalio,gobierno%20y%20el%20sector%20productivo>).

¹⁹ Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. es una empresa industrial de soluciones integrales para la generación de energía. Fue fundada como Talleres Metalúrgicos en 1907 en Mendoza, Argentina. En la actualidad, se destaca por ser una de las empresas multinacionales latinoamericanas de mayor tamaño. En 2014, se declaró en concurso de acreedores. Después del rescate, el Gobierno provincial defendía la estatalización de IMPESA como única solución para asegurar el futuro de la empresa. En junio de 2021, se convirtió en una empresa pública luego de recibir un total de 20 millones de dólares: 14,4, del Gobierno federal y el resto de la provincia de Mendoza, a cambio de una participación del 63,7 % y del 21,2 %, respectivamente, en la empresa.

Finalmente, se puede asegurar que, con la construcción de la CNA II, la Argentina demostró que es capaz de afrontar el desafío que implica la construcción de un reactor de potencia.

3.3.2 La extensión de vida de la CNE

La extensión de vida de la CNE comenzó en 2007 con los estudios de envejecimiento de los sistemas y de factibilidad. La central cumplió su primer ciclo operativo el 31 de diciembre de 2015. En 2016, luego de 30 años de operación, salió del sistema para comenzar su proyecto de extensión de vida, el cual fue realizado íntegramente por personal de NA-SA. En 2019, la central se puso a crítico nuevamente y reingresó al sistema.

Las principales actividades que se ejecutaron fueron el cambio de los tubos de presión, de los generadores de vapor y de las computadoras de proceso. El proyecto provocó un impacto muy grande en el desarrollo de proveedores nacionales de bienes y servicios altamente calificados. En este sentido, participaron 116 empresas, de las cuales 90 eran nacionales (muchas de ellas de la provincia de Córdoba) y el resto eran empresas extranjeras de diversos países, como Alemania, Países Bajos, Austria, Suecia, Brasil, Suiza, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y México.

Estas acciones tienen un impacto notable en el desarrollo nacional, dado que permiten aportar energía en forma segura y confiable para más de tres millones de habitantes, diversificar la matriz energética, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, producir mayores cantidades de ⁶⁰Co para abastecer el mercado interno en aplicaciones medicinales e industriales, y para exportar y asegurar la fuente de trabajo para más de 1000 familias durante los próximos 30 años. La inversión total de la obra fue de USD 2140 millones (Nucleoeléctrica Argentina S.A., 2021).

3.4 Los aportes de NA-SA a la generación de nucleoelectricidad

A partir de la operación de las tres centrales nucleares argentinas, CNA I, CNA II y CNE, NA-SA realiza un importante aporte de energía al SIN²⁰.

En el período 2011-2020, la generación nuclear total anual se mantuvo comprendida entre los 5257,7 GWh (2014) —año en que comenzó a funcionar la CNA II y la CNE se encontraba con horas operativas reducidas debido al Proyecto Extensión de Vida (PEV)— y los 10.010,9 GWh (2020). Este último fue el récord anual histórico que puede explicarse, fundamentalmente, por la alta disponibilidad anual tanto de la CNA I como de la CNE. Debe mencionarse, además, que las centrales nucleares suelen presentar paradas programadas cuya duración es de entre tres y cuatro semanas normalmente, al menos una vez al año. Antes de la puesta en marcha de la CNA II, la generación de NA-SA era producto de la operación de la CNA I y de la CNE, con un mayor aporte de esta última entre 2001 y 2013. En 2009, NA-SA generó un total de 7588,7 MWh, pico superado en 2016 y 2020, luego de la incorporación de la CNA II al sistema. Durante el período 2016-2018, se llevó a cabo el PEV de la CNE, razón por la que la central salió del sistema durante esos años. Sin embargo, la generación total se mantuvo gracias a la entrada de la CNA II.

El porcentaje de la demanda local cubierto por NA-SA fluctuó entre un máximo del 7,86 % en 2020 y un mínimo del 4,16 % en 2014, lo que demuestra que, aunque todavía pequeña frente a lo aportado por las fuentes térmicas e hidráulicas, la importancia de la generación eléctrica mediante la energía nuclear es cada vez mayor.

3.5 Estado, tecnología y desarrollo en NA-SA

A continuación, resumiremos dos características principales de NA-SA en lo referente a su contribución al desarrollo económico.

Las funciones principales de NA-SA son la operación de las tres centrales nucleares argentinas y el gerenciamiento de proyectos para la construcción de futuras centrales nucleares. Y es en este punto donde se puede identificar un

²⁰ La información de este apartado proviene de CNEA (2021) y NA-SA (2019; 2021).

aporte sustancial al desarrollo económico. En efecto, la construcción y puesta en marcha de la CNA II involucró numerosos proyectos para los que se utilizó una gran cantidad de insumos locales; situación que, además de la dinamización de esos sectores industriales, trajo aparejada una dinámica de transferencia de tecnología a diferentes proveedores locales. Únicamente en el caso de que los requerimientos no podían satisfacerse dentro del mercado nacional, NA-SA recurrió a proveedores del exterior que tuvieran la experiencia necesaria para cumplir con las características tecnológicas. También se siguió el mismo procedimiento para la extensión de vida de la CNE.

Por otra parte, la finalización de la CNA II implicó la reconstrucción de los equipos de profesionales mediante la recuperación de aquellos que ya habían trabajado en él en las primeras etapas, pero también en la contratación y capacitación de numerosas/os jóvenes profesionales que fueran capaces de asumir el desafío. En la construcción de la tercera central también hubo desarrollo del conocimiento, ya que esto se hizo personal perteneciente a NA-SA, el cual fue capacitado por personal técnico (parte de este había trabajado para Siemens-KWU). Se contrató, además, mano de obra de otras provincias y con ello también se dinamizó la economía local.

En este sentido, se puede decir que las centrales nucleares son centros de investigación y capacitación, ya que, más allá de la energía que se produce, gran parte del personal se ha capacitado en su operación. Por ende, los planteles técnicos formados en el sector nuclear son permanentemente requeridos en numerosas industrias.

4. El ciclo del combustible nuclear

El ciclo del combustible nuclear es el conjunto de operaciones que conlleva la producción del combustible utilizado por las centrales nucleares. Incluye, además, el tratamiento del combustible gastado durante la operación de estas.

Para producir el proceso de fisión nuclear, toda central nuclear necesita de los EECC. Estas tienen como objetivo la generación de energía eléctrica y, por lo tanto,

son denominadas como «centrales nucleoelectricas». Los EECC son conjuntos de vainas²¹ que contienen uranio y que, al ser colocadas en el núcleo del reactor y bombardeadas con neutrones, provocan la fisión nuclear²². Esta fisión produce el calor necesario para calentar el agua y formar el vapor requerido para accionar las turbinas que, como consecuencia, generarán la energía eléctrica.

El ciclo transcurre en cinco fases, a saber:

- FASE 1. PROSPECCIÓN Y EXTRACCIÓN: mediante técnicas geológicas de cateo, se determinan las zonas en donde es posible extraer uranio mediante la trituración de la roca. Actualmente, esta fase no se realiza en la Argentina y el concentrado de uranio se importa de Kazajistán.
- FASE 2. CONVERSIÓN: consiste en la transformación de la roca de uranio a dióxido de uranio mediante un proceso químico cuyo producto final es el polvo de dióxido de uranio de pureza nuclear grado cerámico (UO₂). Tanto esta fase como la importación del concentrado de uranio están a cargo de la empresa Dioxitek S.A.
- FASE 3. FABRICACIÓN DE LOS EECC: el polvo de dióxido de uranio es prensado y sinterizado para su conversión en pastillas cerámicas que luego serán colocadas en vainas para formar varillas de combustible. Esta fase está a cargo de la empresa CONUAR.
- FASE 4. UTILIZACIÓN Y RECARGA DE LOS EECC: las varillas de combustible se introducen dentro del núcleo de un reactor de potencia, en donde

²¹ Las vainas (componente estructural) son tubos, de algo más de 10 mm de diámetro, construidos con una aleación de zircaloy.

²² La fisión nuclear es la división del núcleo de un átomo pesado como el uranio o el plutonio como consecuencia del impacto de un neutrón. Este impacto genera una reacción en cadena que libera energía en forma de calor. Al fisionar un núcleo impactado por un neutrón, se liberan otros neutrones que impactan en otros núcleos para producir nuevas fisiones. La energía que a nivel molecular liberan los explosivos clásicos como la dinamita o el TNT son del orden de decenas de electronvoltios (una unidad de energía utilizada a nivel atómico). En cambio, la fisión libera valores del orden de los millones de electronvoltios (https://rinconeducativo.org/contenidoextra/radiacio/glosario_nuclear.html).

se produce el proceso de fisión. Esto genera una reacción en cadena que produce calor, calienta el agua y forma el vapor que moverá una turbina conectada a un generador y, así, se producirá la energía eléctrica. El recambio de combustible es de tipo continuo, mediante maquinas especiales. Esta fase se encuentra a cargo de NA-SA.

- FASE 5. GESTIÓN DE LOS EECC QUEMADOS: una vez irradiados (proceso denominado «quemado») los EECC se llevan a piletas de enfriamiento y luego a un almacenamiento en seco. La gestión de estos EECC quemados corresponde a NA-SA y CNEA.

Las fases transcurren desde la obtención del mineral de uranio a la fabricación final de los EECC, tanto para reactores de investigación utilizados para la producción de radioisótopos utilizados en medicina nuclear como para los reactores de potencia que generan energía eléctrica.

4.1 El caso Dioxitek S.A.

La CNEA tuvo a su cargo la producción del polvo de dióxido de uranio desde 1982. Pero, en 1996, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) creó —a partir de los laboratorios de CNEA en la ciudad de Córdoba— la empresa Dioxitek²³, que comenzó a funcionar al año siguiente con el objetivo de garantizar el suministro de dióxido de uranio que se utiliza en la fabricación de los EECC para las centrales nucleares CNA I, CNA II y CNE.

Las actividades que dieron origen a Dioxitek surgieron de la CNEA, cuando se tomó la decisión de hacer un salto de escala de reactores de investigación a centrales de potencia e inclinarse por una línea de combustible de uranio natural y agua pesada. Ese uranio natural podía producirse con la pureza nuclear necesaria en el país, pues los 30 años de experiencia de actividad de minería del uranio venían acompañados de trabajo industrial sobre ese uranio. Entonces, en 1982, se decidió escalar industrialmente el proceso, comprar una planta y comenzar a producir el polvo de uranio necesario para los combustibles de las centrales.

²³ Mediante el Decreto 1286/1996, aprobado el 12 de noviembre de 1996.

Las operaciones de Dioxitek son productivas y de servicios. Las productivas son la transformación del concentrado de uranio en dióxido de uranio y la fabricación de fuentes selladas de cobalto 60. La de servicios es la logística y exportación del radioisótopo molibdeno 99 (⁹⁹Mo). Además, efectúa la compra en el exterior del concentrado de uranio. La operatoria productiva se establece a partir de contratos entre Dioxitek, NA-SA y la CNEA. En el siguiente apartado analizaremos la producción de polvo de dióxido de uranio para los EECC²⁴.

4.1.1 Fase 2: la producción del polvo de dióxido de uranio

Una vez recibido en la planta de producción de Córdoba, el concentrado de uranio importado es sometido a controles de calidad. Cabe aclarar que el concentrado de uranio que se importa no es exactamente el conocido como *yellow cake*²⁵, que es un poco más purificado, sino un intermedio de producción. El concentrado de uranio suele llegar bastante purificado: los últimos embarques recibidos tenían un 95 % de pureza y Dioxitek los llevó al 99,88 %.

La primera etapa es la disolución, donde el concentrado se disuelve en ácido nítrico. Luego, pasa a la etapa de purificación, que consiste en una extracción de líquido a líquido (en esta etapa hay una fase orgánica y una fase acuosa). A determinada temperatura, el uranio tiende a pasar a la fase orgánica. Después, se invierte la temperatura y vuelve a la fase líquida en celdas de extracción. El estado final ya es uranio purificado. Posteriormente, sigue la etapa del concentrado para después precipitarlo. En ese momento, el uranio llega con cierta cantidad de ácido y se lo precipita con amoníaco. De esta manera, se llega a un polvo amarillo que es muy parecido al *yellow cake*. El precipitado se realiza sobre un filtro rotativo (como una torta), se filtra y luego se lava con metanol para que seque más rápido. Una vez secado, pasa a un horno de conversión, donde se realiza una oxidación controlada que lo convierte en polvo de dióxido de uranio. De allí pasa a la fase de expedición y despacho. El polvo producido tiene como destino final la planta de

²⁴ Para un análisis de las otras unidades de negocios de Dioxitek, véase Zappino (2022c y 2022d).

²⁵ Concentrado de mineral de uranio («torta amarilla»). Producto sólido del proceso de tratamiento del mineral de uranio, con un contenido de uranio superior al 75 % en forma de óxido de uranio (³⁰⁸U) (<https://www.foronuclear.org/wp-content/uploads/2020/05/diccionario-tecnologia-nuclear-2a-edicion.pdf>).

CONUAR en Ezeiza para la elaboración de las pastillas de uranio que se colocarán dentro de las vainas de los EECC.

El relanzamiento del Plan Nuclear Argentino en 2006 implicó cambios en la escala de producción de Dioxitek. Se buscaba reactivar el desarrollo de la energía nuclear y sus principales objetivos eran finalizar la CNA II; la construcción de la cuarta y quinta central nuclear; la extensión de la vida útil de la CNA I y la CNE; construir un prototipo de reactor CAREM; poner en marcha la planta de producción de agua pesada de Arroyito; y reanudar el proyecto de enriquecimiento de uranio. Estos proyectos —especialmente la finalización de la CNA II y la intención de construir dos nuevas centrales— llevaron a Dioxitek a la necesidad de construir una nueva planta de producción de polvo de dióxido de uranio que permitiera satisfacer los futuros requerimientos.

En 2013, se realizó una visita a la provincia de Formosa en donde su gobernador se mostró interesado en que se instale la nueva planta allí: para esto, cedió un predio de 59,5 hectáreas dentro de una parcela de 574 hectáreas a 16 km de la capital provincial, donde funciona el Polo Científico Tecnológico y de Innovación.

4.2 Tecnología y desarrollo en Dioxitek

Principalmente, Dioxitek provee empleo de calidad en el sector de la metalurgia y la industria química en la ciudad de Córdoba, en el partido de Ezeiza y, próximamente, en la provincia de Formosa. Esto significó que la empresa se insertara en el tendido industrial del país surgido en los años cincuenta y se consolidara con la actividad de CNEA. También se trata de una parte fundamental de la decisión argentina de ir hacia un desarrollo nuclear con soberanía energética y autonomía tecnológica. La empresa tiene conocimiento argentino, mano de obra argentina y en un área que no existe en todos los países del mundo. Y esto refuerza la presencia que tiene el país en el mundo, en un asiento que ocupa como uno de los principales actores a nivel mundial en la actividad nuclear y en los usos pacíficos de esta.

La ventaja fundamental reside en que la empresa es un factor importante para el desarrollo nacional. Cuando se piensa un proyecto de país inclusivo y federal, se

debe reconocer que el sector nuclear y las empresas del sector generan empleo de calidad, suscitan proveedores locales, potencian economías locales y aumentan las capacidades de gestión, coordinación y sustitución de importaciones.

Otra ventaja que aporta Dixitek al desarrollo nacional es, desde el punto de vista macroeconómico, la sustitución de importaciones, el ahorro de divisas y, en este sentido, una contribución a las acciones necesarias para romper la histórica restricción externa que sufre la Argentina. En el sector nuclear, esa restricción externa es geopolítica. La decisión del país de apostar por el uranio natural tenía que ver con un contexto que hoy cambió y que es mucho más complejo. A principios de los ochenta, el acceso al uranio enriquecido estaba muy condicionado por las grandes potencias. Hoy, cuarenta años después, el escenario es otro. Existen nuevos actores en el sistema (principalmente China) y las amenazas ya no son las mismas o no se expresan con la misma fuerza que en esa época.

Todo el conocimiento en procesos químicos, físicos, el desarrollo de la metalurgia, la generación de energía eléctrica a través de las centrales y la fabricación de los EECC se aprovechó para el proceso de pasar del combustible nuclear a las otras líneas (^{60}Co y ^{99}Mo). El reactor CANDU, que genera energía nucleoelectrónica, también se usa para generar las fuentes de ^{60}Co . Existe una sinergia permanente entre los distintos actores del sector nuclear y fundamentalmente con la CNEA.

5. El caso CONUAR S.A.

En esta sección nos enfocamos en algunos conceptos acerca de las tres fases finales del ciclo del combustible nuclear, operadas en forma conjunta por la empresa CONUAR S.A., Nucleoelectrónica Argentina S.A. (NA-SA) y NA-SA-Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Luego, analizaremos las principales características, la historia y el desarrollo de CONUAR.

5.1 Características, historia y desarrollo de CONUAR

Entre 1975 y 1976, surgió el antecedente inmediato de CONUAR: la Fábrica de Elementos Combustibles Nucleares (FECN) que se instaló en Ezeiza. Por otro lado, la CNEA creó la Planta Piloto de Fabricación de Elementos Combustibles Nucleares, encargada de la fabricación de los EECC para la CNA I, que se instalaría en el Centro Atómico Constituyentes (CAC) (Quilici, 2008).

Finalmente, en 1981, la CNEA comenzó las gestiones para transformar la planta de Ezeiza en una empresa mixta con participación de la industria privada nacional. La nueva empresa se denominaría Combustibles Nucleares Argentinos S.A. (CONUAR S.A.).

Quilici (2010) aclara que el proceso de transformación se determinó a través de un concurso público para buscar un socio industrial privado, con una participación mayoritaria en la nueva empresa. Las condiciones del pliego establecían que este debía ser de capital local y de origen nacional. En ese momento, la oferta la ganó una empresa que representaba a la siderúrgica Talleres Metalúrgicos San Martín (TAMET)²⁶. Más tarde, esta última fue relevada, ya que ingresó en convocatoria de acreedores por la empresa EMA S.A. (Electromecánica Argentina) que pertenecía a la Sociedad Argentina de Electrificación (SADE)²⁷ del Grupo Pérez Companc. Cuando se estaba formalizando el contrato, se conoció que un 5 % de las acciones de SADE pertenecían a General Electric de los Estados Unidos y, por

²⁶ Creada en 1930, fue la primera empresa en el mundo en fabricar caños de fundición de hierro centrifugado, así como también la primera en el país en fabricar alambres de alta resistencia y alambres de talones de neumáticos para automóviles y camiones. En 1926, adquiere la Compañía Argentina de Hierros y Aceros Pedro Vasena e Hijos Ltda. y cerró, así, un ciclo de casi veinticinco años de feroz competencia entre ambas compañías, lo que la convirtió en la empresa metalúrgica más importante de América del Sur y en uno de los colosos industriales del país. Empero, TAMET cerró durante el proceso de desindustrialización iniciado en la década de los setenta.

²⁷ Fue fundada en Buenos Aires en 1947. Su principal objetivo era el proyecto y el montaje de centrales eléctricas, subestaciones de transformación y tendidos de líneas de transmisión y distribución de electricidad (de allí su denominación, que en el futuro dejaría de ser una sigla para convertirse en simplemente un nombre: SADE). En 1976, la mayoría accionaria de General Electric en SADE fue adquirida por el Grupo Pérez Companc.

lo tanto, que estaba inhabilitada por lo establecido en los pliegos. De esta manera, se formó la empresa PECOM NUCLEAR que pertenecía exclusivamente al Grupo Pérez Companc. El 31 de mayo de 1981 se produjo la recepción final de la obra civil, las instalaciones auxiliares y la infraestructura. Paralelamente, se montaron máquinas de producción e instalaciones complementarias y se llevó a cabo la recepción y el depósito de materiales críticos —zircaloy, aceros inoxidable especiales y polvo de dióxido de uranio— (Comisión Nacional de Energía Atómica [CNEA], 1981).

Luego, el 26 de octubre de 1981 se crea la empresa Combustibles Nucleares Argentinos S.A. (CONUAR S.A.) mediante el Decreto 719/1981, por el cual se autorizó a la CNEA a constituir una sociedad anónima mixta con participación de empresas privadas. Inicialmente, se había previsto el ingreso de un tercer socio privado (CNEA con el 25 % de las acciones preferenciales, el socio operador con el 50 % y el tercero con el 25 % restante), pero nunca se llegó a perfeccionar esta participación. Posteriormente, se acordó que el paquete accionario quedara conformado por el 66,66 % del Grupo Pérez Companc y el 33,33 % de la CNEA. La fábrica se inauguró oficialmente el 2 de abril de 1982. Mientras que la CNEA era la fuente del conocimiento científico y el desarrollo de los procesos productivos avanzados, el Grupo se hacía cargo de la industrialización y la gestión productiva.

CONUAR comenzó su producción los primeros meses de 1982, inicialmente, para abastecer la demanda de combustible de la CNA I. Quilici (2010) afirma que el estatuto de la empresa le daba a la CNEA el derecho de elección de la/el presidenta/e y vicepresidenta/e del directorio y la posibilidad de acuerdo para el cubrir el cargo de gerenta/e de control de calidad. La CNEA tenía poder de veto sobre aquellas acciones de compra del *know how* que pudieran considerarse un riesgo para la pérdida del dominio de la tecnología. Además, fijaba que el 2 % de lo facturado por la empresa debía ser destinado a I+D. El personal técnico inicial formaba parte, casi por completo, de la planta piloto de la CNEA.

Actualmente, la compañía posee cuatro unidades de negocios: Combustibles Nucleares, Fabricación de Aleaciones Especiales (FAE), SM&S Fabricación de Componentes, y SM&S Montajes y Servicios Especiales. En CONUAR-EECC se fabrican las pastillas de uranio, tanto natural como levemente enriquecido (ULE),

utilizados en los reactores de potencia. Además, se desarrollan los EECC para los reactores de investigación (con uranio enriquecido hasta el 20 %) y las barras controladoras de reactividad (núcleos de cobalto) para Dioxitek S.A.

El área de servicios incluye el área nuclear de las centrales, los reactores de investigación, celdas calientes e instalaciones nucleares en general. Los EECC fabricados por CONUAR han generado más del 8 % de la energía eléctrica producida en la Argentina en los últimos veinte años. Además, CONUAR colabora en el proyecto CAREM-25, primer reactor nuclear de potencia diseñado por la CNEA. Para este proyecto, la empresa ha fabricado el *liner 28 metálico*²⁸ del edificio del reactor, el circuito de alta presión para ensayos de mecanismos y los EECC con uranio enriquecido. A su vez, el mismo año proveyó las partes y los equipos necesarios para el mantenimiento de la CNA II y la CNE, entre los que se destacaron 12 canales refrigerantes y boquillas, canastos para el almacenamiento de combustibles quemados tipo CANDU y el sistema de desmantelamiento y traslado de filtros.

Por otro lado, la empresa fabrica tubos rectos sin costura de 35 m de largo, Alloy 690, para generadores de vapor. Estos son creados de acuerdo con los lineamientos del Electric Power Research Institute (EPRI) y una serie de requerimientos adicionales establecidos por la CNEA. Debido a que deben ser tubos rectos y sin costura, la FAE tuvo que construir el horno citado.

5.2 Otros proyectos donde interviene o intervino CONUAR

CONUAR fabricó e instaló todos los componentes internos (canales de combustible) que se reemplazaron en el reactor y los tubos alimentadores. Además, realizó la instalación de los tubos de calandria. La relación con la CNE ocurre desde el inicio de las operaciones de esta central. En 1984, la empresa firmó un contrato con la CNEA, en el marco del proyecto Suministro Combustible

²⁸ El *liner* tiene un diámetro de 19 m, 8,6 m de altura y pesa aproximadamente 100 tn. Entre otros componentes, contiene el vano de equipos, el robot para el mantenimiento de los generadores de vapor y la parte superior del recipiente de presión, con las salidas y retornos del vapor que mueve la turbina (<https://enula.org/2019/04/nueva-etapa-en-la-construccion-del-reactor-carem/>).

para Embalse (SUCOEM) para la fabricación de los EECC tipo CANDU. A ese efecto, se produjo el traspaso de la tecnología desarrollada por la CNEA. En 2017, ya en el marco de los trabajos de extensión de vida, CONUAR finalizó la instalación de tubos de calandria. El retubado de la CNE fue el tercero realizado en el nivel mundial en plantas nucleares de diseño canadiense, con el fin de extender la vida útil de sus reactores. Inicialmente, fue realizado por la central nuclear de Point Lepreau²⁹ en Canadá.

En 1983, se propusieron cambios en el diseño de los EECC de la CNA I. Además, CONUAR suministra a esta central de servicios y componentes varios, entre los que se encuentran los anillos de cierre de los canales de refrigeración. En 2015, también participó de los trabajos destinados a la extensión de vida, entre los cuales se encuentra el Sistema de Transferencia de EECC quemados entre las piletas de CNA I y CNA II, proyecto que posibilitó a NA-SA iniciar el movimiento de EECC para otorgarle a la CNA I la posibilidad de seguir operando por liberación de espacio en su pileta, que estaba cerca de completar su capacidad. También, en relación con esto último, CONUAR realiza la obra del Almacenamiento en Seco de Elementos Combustibles Quemados (ASECQ), contrato acordado con NA-SA que tiene por objeto la fabricación, la provisión, la confección de documentación, la prueba de aceptación, y el ensayo y la entrega en obra de unidad de silo, unidad de almacenamiento, inserto metálico de techo y tapas para unidades de silos para el ASECQ en la CNA I.

En 1988, CONUAR participó de la elaboración de dispositivos y componentes para la reparación de la CNA I³⁰, diseñados con ingeniería de la CNEA y de INVAP. Se fabricaron manipuladores motorizados de hasta 30 kg de fuerza diseñados por la CNEA, manipuladores hidráulicos diseñados por INVAP y distintos tipos de herramientas para corte de tubos y chapas, transporte, almacenamiento y extracciones del reactor, dispositivos para almacenamiento en pileta, boquilla y toberas para canales de combustibles, canales de combustibles, sistemas de lavado, elevadores motorizados para manipuladores y repuestos de partes del

²⁹ Situada en la ciudad de Point Lepreau, New Brunswick, es la única instalación nuclear ubicada en Canadá oriental. Está compuesta por un reactor CANDU, con una potencia total de salida de 640 MW (capacidad neta) y 680 MW (bruto por neto).

³⁰ Para una descripción del proceso de reparación de la CNA I en 1988, véase Almagro *et al.* (2017).

reactor. Esta operación significó un avance sustantivo en la provisión de este tipo de suministros para centrales nucleares y un beneficio para el país, dado el empleo de recursos locales en la aplicación de alta tecnología y el gran ahorro de divisas por sustitución de importaciones.

Los trabajos de CONUAR para la CNA II comenzaron en 2007, cuando se firmó un contrato con NA-SA para la modificación y ensamble de 120 canales refrigerantes de combustible. En 2013, el equipo técnico de CONUAR realizó una inspección del sistema de transporte y carga de los EECC y participó de la primera carga de los 451 EECC que conformó el primer núcleo de la central. Adicionalmente, se entregaron dos EECC especiales instrumentados para la realización de pruebas. En 2015, se inició la producción a plena capacidad de los EECC para la CNA II, lo que requirió la modificación de equipos, la compra de materias primas, componentes e insumos, y la redacción y emisión de documentación operativa, así como también la calificación del personal y de los procesos productivos.

5.3 Fase 3: fabricación de los EECC

Cuando el polvo de dióxido de uranio proveniente de Dioxitek S.A. ingresó a la planta de Ezeiza, comenzó el proceso de fabricación de los EECC para las centrales de potencia. El primer proceso es convertir el polvo de dióxido de uranio en pastillas de uranio de alta densidad de 1 cm de diámetro y 1 cm de altura, aproximadamente, en un proceso a alta presión. Luego, por alta temperatura en atmósfera controlada, el polvo es transformado en cerámico. De esta forma, se logra aumentar la densidad del material de uranio más de cuatro veces.

El proceso de conversión a pastillas de uranio incluye primero un prensado, luego un sinterizado a altas temperaturas y, finalmente, un rectificado, además de los ensayos y los controles de calidad correspondientes.

Durante el proceso de armado final del combustible, se colocan las pastillas dentro de las vainas de zircaloy y se les sueldan dos tapones. Este proceso es muy importante para que quede absolutamente estanco y no tenga fugas al momento de la irradiación, es decir, que los productos de fisión no puedan escapar de allí.

Luego, con esas vainas —que ahora se denominan «barras de combustible»— se arman los manojos (37 barras) que llevan elementos que las mantienen unidas. Las barras para la CNA I y la CNA II tienen 6 m de largo, mientras que las barras para las CNE tienen 50 cm. En el caso de la CNA I y la CNA II, además, llevan elementos estructurales, como acoples y anexos, que permiten colgarlos de la tapa del reactor.

Todo el proceso es muy delicado, tanto en el uranio como en el zircaloy. Estas aleaciones no son utilizadas habitualmente en la industria, ya que requieren condiciones de trabajo muy especiales. Además, la manipulación del uranio tiene los controles necesarios, debido a su condición de elemento, si bien en bajas cantidades, radiactivo.

El trabajo se halla muy controlado y la calidad representa un punto crítico, ya que, una vez en el reactor, el combustible no puede fallar. Y si tiene fallas³¹, deben ser mínimas.

5.4 Otras unidades de negocio de CONUAR

5.4.1 Fábrica de Aleaciones Especiales (FAE)

FAE fue creada el 30 de abril de 1986 mediante el Decreto 1088/1986 del PEN. El capital se constituyó con una participación del 68 % de la empresa CONUAR y del 32 % de la CNEA. El objetivo era lograr el dominio completo de la tecnología de producción de vainas y semiterminados de zircaloy requeridos para la fabricación de los EECC con la tecnología suministrada por la CNEA, producir tubos de acero inoxidable y aceros especiales de alta calidad, y desarrollar productos que permitan el más alto grado de aprovechamiento del equipamiento disponible. La planta se ubica dentro del CAE.

En 1998, FAE alcanzó el tercer lugar como exportador de tubos sin costura al mercado brasileño, luego de Suecia y los EE. UU. Al mismo tiempo, comenzó con la implementación del Sistema de Gestión Ambiental, según la norma ISO 14001.

³¹ Una falla es, por ejemplo, que se presenten fugas que contaminen el circuito de la central. Estas fallas no afectan la salud de las personas, pero sí complican la operación de las centrales.

En 2007, luego de la puesta en marcha del proyecto de terminación de la CNA II, FAE produjo los primeros tres lotes para la calificación de las vainas para los EECC. Durante el mismo año, la empresa comenzó con el desarrollo de procesos y ensayos de materiales de incoloy 80048 con el propósito de calificarse como proveedores de los tubos de ese material para el proyecto de extensión de vida de la Central Nuclear Embalse. Para este proyecto, la empresa debió ampliar el Sistema de Aseguramiento de Calidad con el objetivo de cumplir los requisitos de las normas canadienses, lo que la autoriza a fabricar y suministrar materiales que serán montados en los reactores nucleares para partes sometidas a presión. Al año siguiente, y en este mismo proyecto, FAE finalizó el desarrollo, el diseño y la construcción del nuevo horno vertical necesario para la realización de los tratamientos térmicos de grandes tubos de zircaloy.

En 2013, la empresa dio cumplimiento a la contratación realizada con la empresa Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A.I.C. (IMPISA)³² para el suministro de tubos de incoloy 800³³. Estos tubos —considerados uno de los componentes más críticos de una central nuclear— se destinaron a la fabricación de los generadores de vapor por parte de la empresa mendocina. Cabe agregar que este trabajo corresponde al Proyecto de Extensión de Vida de Embalse y que fue la primera vez que se fabricaron ese tipo de tubos en el país.

Asimismo, a fines de 2014, FAE obtuvo una orden de compra de la empresa Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería Sociedad del Estado (ENSI S.E.)³⁴ para fabricar tubos de acero inoxidable curvados.

³² Es una empresa industrial de soluciones integrales para la generación de energía. Fue fundada como Talleres Metalúrgicos en 1907 en Mendoza, Argentina. En la actualidad, se destaca por ser una de las empresas multinacionales latinoamericanas de mayor tamaño. En 2014, se declaró en concurso de acreedores. Después del rescate, el Gobierno provincial defendió la estatalización de IMPISA como única solución para asegurar el futuro de la empresa. En junio de 2021, esta se convirtió en una empresa pública luego de recibir un total de 20 millones de dólares (14,4 millones de dólares del Gobierno federal y el resto de la provincia de Mendoza), a cambio de una participación del 63,7 % y del 21,2 %, en la empresa respectivamente.

³³ La aleación incoloy 800 es un material ampliamente utilizado para la construcción de equipos que precisan de resistencia a la corrosión y al calor, además de resistencia y estabilidad para funcionar hasta 816 °C (<https://www.haraldpihl.com/es/Productos/heat-resistant-alloys/incoloy-800-hht>).

³⁴ Fue creada el 21 de diciembre de 1989 como convenio entre la CNEA y el Gobierno de la provincia del

Finalmente, el 11 de febrero de 2019, el PEN emitió el Decreto 121/2019 en el cual se instruyó al Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Gobierno de Energía, para que adopte las acciones necesarias con el fin de concretar la fusión de FAE con la empresa CONUAR. El proceso continuó en marzo con la autorización de la Secretaría de Energía a la CNEA, —en su carácter de accionista de CONUAR y de FAE— a realizar todos los actos societarios necesarios para concretar la fusión por absorción de las mencionadas sociedades, en tanto el organismo de energía nuclear mantuviera como mínimo un 35,57 % de participación accionaria en el nuevo capital social de CONUAR. El 18 de marzo de 2019, se suscribió el compromiso previo de fusión. Como consecuencia de esto, se incorporaron y transfirieron a CONUAR todos los activos y pasivos, derechos y obligaciones de los que FAE era titular. La fecha efectiva de la fusión fue el 1 de abril de 2019 y quedó inscripta en la Inspección General de Justicia (IGJ) el 25 de septiembre del mismo año.

5.4.2 Soluciones de Manufactura y Servicios Especiales (SM&S)

La división SM&S fue creada por CONUAR en 2007, con el fin de realizar productos y servicios de alta tecnología y precisión, además de desarrollar de componentes especiales como equipos, herramientas y dispositivos de control para uso científico, nuclear y otras industrias de avanzada, como la aeronáutica, la petroquímica y la biomecánica, entre otras.

5.5 Tecnología y desarrollo en CONUAR

Una de las características principales de CONUAR es la conjunción entre el conocimiento científico y tecnológico, y la gestión industrial y productiva, en este

Neuquén, con el objetivo de producir y comercializar agua pesada (D_2O) virgen, grado reactor. ENSI opera la Planta de Industrial de Agua Pesada (PIAP) donde se produce el D_2O que se utiliza como moderador y refrigerante en los reactores nucleares argentinos que utilizan uranio natural como combustible. La empresa diversificó su actividad en 1995 al crear su unidad de negocios orientada a satisfacer las necesidades de los sectores industriales, principalmente el petroquímico, petróleo y gas (<http://www.ensi.com.ar/ensi-empresa>).

caso, con un modelo virtuoso de asociación público-privada entre la CNEA y el Grupo Pérez Companc.

Ya desde los orígenes, la innovación estaba presente en el accionar de la empresa. Entre los aspectos que la incentivaban se encuentran los mismos contratos firmados con CNEA para el suministro de los EECC. Esos contratos implicaban la posibilidad de conseguir costos menores por mejoras continuas provenientes de la reinversión de las ganancias en nuevos equipamientos, tecnología, procedimientos y capacitación continua del personal de todos los niveles. Además, y casi desde sus inicios, CONUAR adoptó y certificó diversas normas de calidad ISO para los aspectos productivos, ambientales y de salud ocupacional.

En el aspecto innovativo, pueden destacarse dos hitos donde CONUAR fue protagonista. Por un lado, la fabricación de los EECC para la CNA I, que resultó un caso único en lo referente a reactores que originariamente utilizaban uranio natural. Producto del trabajo conjunto de CONUAR, CNEA y NA-SA, los EECC actuales son de ULE, lo cual se tradujo en una importante disminución de los costos de generación de energía eléctrica como consecuencia de una menor cantidad de EECC para producir la misma cantidad de MW.

Por otro lado, el segundo hito lo conformó el temprano desarrollo de los EECC de tipo CANDU para la CNE, a partir de la tecnología desarrollada por la CNEA y transferida a CONUAR, quien continuó con su desarrollo y evolución. Este logro fue producto del contrato con el diseñador original de la central, la empresa canadiense AECL, por el cual la empresa se comprometía a transferir la tecnología a CNEA. De esa manera, el organismo nuclear argentino debía diseñar los EECC a partir del diseño y los materiales originales. Para esto, se creó el proyecto SUCOEM, diseñado y estructurado para generar tecnología que posteriormente se pudiera transferir a la industria.

Estos dos hitos significaron la obtención del *know how* necesario para la fabricación local de los EECC tipo CANDU, los cuales fueron transferidos por CNEA a CONUAR, que a partir de allí se hizo cargo de la provisión de estos combustibles.

Otras innovaciones de CONUAR sobre la fabricación de los EECC tipo CANDU fueron las siguientes:

- El sistema automático lineal para el frentado de vainas, el llenado de vainas con pastillas, la soldadura de tapones y el maquinado final de las barras combustibles. Este sistema es el más avanzado en el mundo para este tipo de combustible y puede operar sin intervención humana.
- El cambio del sistema de grafitado en horno continuo por uno *batch*.
- El cambio en el posicionamiento de los espaciadores con asistencia de la Canadian General Electric.
- La optimización del dispositivo de ensamble de barras combustibles y soldadura de grillas extremas.

Por último, algunas de las innovaciones de la FAE son las siguientes:

- Modificaciones a las laminadoras importadas de Rusia, con el fin de mejorar sus performances.
- Profundización del conocimiento en la fabricación de vainas de zircaloy para los EECC tipo CANDU. Una de las modificaciones consistió en disminuir en una «pasada» por las máquinas laminadoras de tubos durante el proceso de fabricación de las vainas, lo cual representó un ahorro importante en el costo de producción.
- Dominio de la tecnología del circonio para poner a punto los procesos de producción de tubos de aleaciones de titanio sin costura.
- Fabricación de tubos de acero inoxidable, con y sin costura para su colocación en el mercado externo.
- Mejora de los hornos de tratamiento térmico y otras instalaciones, como la de lavado de tubos.

Por lo antedicho, la empresa CONUAR constituye un eslabón estratégico del sector nuclear argentino. Su accionar contribuye al desarrollo, la mejora de la seguridad y la eficiencia del sector. En efecto, sus políticas de calidad, seguridad y protección del medioambiente y la comunidad la convierten en un actor relevante, no solo del desarrollo del sector, sino también del país en general.

5.6 Fase 4: utilización y recarga de los EECC

Los EECC fabricados por CONUAR son utilizados tanto en los reactores de investigación como en los reactores de potencia. En este trabajo, no se analizará su uso en los primeros, sino que se describirá su utilización en los reactores de potencia que emplea el país para la generación de energía eléctrica. Estos reactores están ubicados en las centrales nucleares de Atucha I (CNA I), Atucha II (CNA II) y Embalse (CNE), operadas por la empresa NA-SA.

Los reactores argentinos son, originalmente, de uranio natural (un 99,3 % uranio 238 (^{238}U) y un 0,7 % de uranio 235 (^{235}U)³⁵. La CNE, de tipo CANDU, y la CNA II usan ese combustible. Hace unos años se realizó un cambio de combustible en la CNA I. En lugar de usar uranio natural se utiliza uranio levemente enriquecido (ULE)³⁶. Este cambio ahorra, aproximadamente, un 40 % en cantidad de combustible, producto de una mayor permanencia de los EECC en el reactor³⁷. La Argentina

³⁵ El uranio 235 (^{235}U) es el único isótopo presente en la naturaleza con capacidad para provocar una reacción en cadena de fisión nuclear. Es una característica que ni siquiera el ^{238}U , el más común de este elemento, posee. Se denomina «isótopos» a los átomos de un mismo elemento, cuyos núcleos tienen una cantidad diferente de neutrones, y, por lo tanto, difieren en su masa (suma del número de protones y el número de neutrones del núcleo de un átomo). El neutrón es una partícula subatómica, un nucleón, sin carga neta, presente en el núcleo atómico de prácticamente todos los átomos. En las centrales nucleares actuales, solo el ^{235}U y el plutonio 239 (^{239}Pu) se emplean como combustible en los reactores nucleares. Por último, la fisión es la división de un núcleo en núcleos más livianos (https://rinconeducativo.org/contenidoextra/radiacio/glosario_nuclear.html).

³⁶ En lugar de un 0,7 % de ^{235}U , se utiliza un 0,85 %.

³⁷ En una nota a Télam, Fernando Montserrat de NA-SA, explica que el aumento de 14 centésimas (de 0,71 % a 0,85 %) en el uso de uranio levemente enriquecido en la CNA I permitió duplicar la generación de energía en esa central nuclear. En efecto, la cantidad de energía pasó de 5500 a 11.000 MWt por

está analizando la posibilidad de realizar este cambio también en la CNA II. Las tres centrales utilizan agua pesada (D_2O)³⁸ como moderador. Una vez que los EECC ingresan en las centrales, se verifica que estén en buenas condiciones³⁹ y se colocan en las denominadas «piletas de combustible nuevo». Luego, pasan a la máquina de carga que los ubica en el reactor.

En el siguiente paso, los EECC ingresan al reactor para ser utilizados en el proceso de fisión. Este proceso se inicia cuando los átomos de uranio presentes en los EECC son «bombardeados» por neutrones. Los neutrones se generan intrínsecamente en el reactor, ya que los emite el uranio. Además, existe, por un lado, una fuente de fotoneutrones que se utilizan para iniciar la reacción en cadena; y, por otro lado, una fuente adicional a la que emite el uranio no activado, que se produce por la radiación gamma y genera más neutrones en el átomo de uranio. Estos son los que se llaman «fotoneutrones»⁴⁰.

Para que arranque el reactor, se extraen las barras de control de modo que se inicie la reacción en cadena. Estas barras son los elementos que permiten regular la potencia del reactor y representan un aspecto esencial de su seguridad. Sin ellas, la potencia del núcleo del reactor aumentaría sin control. Las reacciones nucleares que ocurren dentro de un reactor de fisión se producen en cadena, es

día (<https://www.telam.com.ar/notas/201611/169527-uso-de-uranio-enriquecido-duplico-generacion-energia-atucha.html>).

³⁸ El agua pesada (D_2O) es una molécula de composición química equivalente al agua. Sin embargo, tiene una particularidad: los dos átomos de hidrógeno son reemplazados por átomos de deuterio, que es uno de los isótopos del hidrógeno. En el núcleo del deuterio hay un protón y un neutrón, por lo que el número de masa es dos y el número atómico es uno. También se lo conoce como «hidrógeno pesado». El deuterio se expresa como 2H , pero, más comúnmente, también se puede usar una D. Por lo tanto, el agua pesada tiene la fórmula molecular de D_2O . Es transparente, tiene un color azul pálido y puede exhibir diferentes propiedades físicas y químicas que el análogo del hidrógeno. Este tipo de agua se utiliza en reactores nucleares, así como en estudios de procesos químicos y bioquímicos (<https://www.fundacionaque.org/agua-pesada>).

³⁹ Se inspeccionan visualmente con registro de video.

⁴⁰ Neutrón emitido como resultado de la interacción de un fotón de radiación gamma con un núcleo. En los reactores, que contienen berilio y deuterio en abundancia, se produce una fuente de neutrones de considerable intensidad (Tanarro Sanz y Tanarro Onrubia, 2008).

decir, cada vez que un átomo es impactado por un neutrón, el núcleo del átomo se divide y emite uno o dos neutrones más. Los neutrones liberados pueden impactar contra otros átomos, de modo que cada vez se producirían más reacciones por unidad de tiempo.

Las barras de control son tubos cilíndricos fabricados con un material que absorbe neutrones, generalmente carburo de boro o aleaciones de plata, indio y cadmio. Las dimensiones de las barras de control son las mismas que las de las varillas del combustible nuclear. La efectividad de las barras depende de la proporción de ellas que se encuentre en contacto con la zona de reacción. Cuanto más cerca del núcleo del reactor se ubiquen, más neutrones absorberán y, por lo tanto, menos reacciones se producirán.

A menudo, Las barras de control son el elemento más importante en una parada rápida del reactor («parada de emergencia»). En los reactores de agua a presión, como el de la CNE, las barras cuelgan en el reactor y pueden funcionar como un sistema de seguridad. Las barras se mantienen subidas con un electroimán y en el caso de una pérdida imprevista de potencia de control, caen automáticamente en el reactor. De este modo, la reacción de fisión nuclear en cadena se detiene. En otros tipos de reactores, como el reactor de agua en ebullición, las varillas sobresalen del fondo hacia el interior del reactor. Para activarse, deben ser empujadas hacia el núcleo del reactor.

En realidad, el proceso de control del reactor es más complicado: el curso de la reacción también depende de la temperatura, de la refrigeración del reactor y de la presencia de ciertos desechos del proceso de fisión (que, a veces, absorben muchos neutrones). Cuando las barras de control bajan completamente –por ejemplo, durante una parada de emergencia– la reacción en cadena nuclear se detendrá casi de inmediato. Entonces, se dice que el reactor se vuelve «subcrítico». Sin embargo, el material radiactivo continúa emitiendo calor durante algún tiempo y debe continuar disipándose, de lo contrario, puede producirse un colapso⁴¹.

⁴¹ Para más información, ingresar a <https://energia-nuclear.net/funcionamiento-central-nuclear>

Cuando un EC está quemado, la máquina de recambio lo retira del reactor. A esa columna se le realiza un mantenimiento en el cuerpo de cierre y se le coloca un combustible fresco. La columna «viaja» por un canal subterráneo hacia el recinto del reactor. En el reactor, lo recibe lo que se denomina la «botella basculante» que coloca la columna en sentido vertical, ya que esta llega en sentido horizontal. En la CNE no existe esa «botella basculante» porque los EECC ya ingresan al reactor en forma horizontal. Cuando llega una columna con un EC fresco se lleva a una posición determinada y el que estaba en esa posición es llevado a otra. De esta manera, los EECC más nuevos van quedando en los círculos concéntricos alejados de la parte central de la vasija y van avanzando a medida que los que están más cerca del centro se queman. Ese combustible quemado se coloca en la pileta de decaimiento.

En todo el proceso de carga y descarga, la intervención humana es remota. La máquina de carga y descarga sería como un robot al que la/el operadora/or, desde la sala de control del reactor, le «ordena» llevar o quitar un EC de una posición determinada. El reactor tiene como una «grilla» de coordenadas que indican la posición de cada uno de los canales. Los EECC entran y salen de a uno.

El canal subterráneo se usa en ambos sentidos, pero siempre de a un EC por vez. El combustible no va solo. Se arma una columna que tiene un cuerpo de cierre y un cuerpo de relleno, que es un cilindro macizo de acero y abajo va el EC. El cuerpo de cierre y de relleno se reutilizan. Una vez retirados del reactor, los EECC quemados se depositan en las piletas de decaimiento. Allí comienza la última fase del ciclo.

5.7 Fase 5: gestión de los EECC «quemados»

En líneas generales, cuando los EECC se retiran del reactor, aún poseen restos de radiación. Esta situación obliga a aislarlos inmediatamente en las piletas de decaimiento, a las que llegan por un canal de transferencia. En esas piletas, el agua que hay por encima sirve de blindaje biológico y además elimina el calor que se desprende de todo material con alta actividad. Luego de algunos años en las piletas, los EECC se pueden considerar como residuo radiactivo y se procede a su

disposición final, o se los considera como un producto del que se puede recuperar el uranio y el plutonio que contienen para su aprovechamiento energético posterior. Las tres centrales argentinas cuentan con piletas de decaimiento. Además, en la CNE existen silos de hormigón donde se depositan los EECC una vez que se retiran de las piletas.

La gestión de las piletas corresponde a NA-SA hasta que el país, por intermedio de la CNEA, tome la decisión de reprocesar los EECC o proceder a su disposición final como residuo radiactivo. La decisión de no reprocesar cambiaría el estatus jurídico de los EECC y estos pasarían a la órbita de la CNEA que establecería la disposición final según la normativa vigente. Vale aclarar que el reprocesamiento requiere de una tecnología que no está disponible al día de hoy en el país⁴².

6. A modo de conclusión

Al resumir las principales características de INVAP en lo referente a su contribución al desarrollo económico, puede afirmarse que la innovación permanente es una de ellas, la cual existe en diferentes formas, como los proyectos y los productos que necesitan de tecnología compleja, el diseño de prototipos y la producción a medida del cliente. En ese sentido, el desarrollo resulta más importante que la investigación en el accionar de la empresa. Esa dinámica conjuga la habilidad de integrar conocimientos interdisciplinarios con la capacidad de transferir desarrollos tecnológicos específicos de un área a otra.

Dentro de esta dinámica, resulta clave el desarrollo de un modelo transversal para producir conocimiento aplicado. Es decir, las habilidades y las especializaciones de su personal técnico son flexibles y orientadas a productos concretos. En suma, las/os mismas/os profesionales se sitúan al frente de los nuevos desafíos.

Otro punto importante lo marca la utilización por parte del Estado del poder de compra para inducir y promover sectores considerados estratégicos. La historia de INVAP no es ajena a este proceso, ya que, desde sus orígenes, la empresa

⁴² Algunos aspectos históricos de los intentos de reprocesamiento en la Argentina pueden consultarse en Quilici y Spivak L'Hoste (2016).

surgió como un actor fundamental en el desarrollo de proyectos vinculados a las necesidades de la CNEA para sus requerimientos en el área nuclear. Así, cuando el Estado planifica y decide confiar en la capacidad de las empresas y de las/os técnicas/os nacionales, se genera un círculo virtuoso: INVAP le da trabajo a muchas pymes que generan más trabajo y una capacidad de exportar que de otra manera no obtendrían.

El conocimiento de punta lo tuvo y lo tiene la CNEA. Sobre la manera en que este conocimiento se transfiere a las empresas del sector, existe toda una tradición de sinergia que lo lleva adelante. De esta manera, podemos decir que las capacidades de NA-SA son herederas de más de siete décadas de desarrollo, investigación e innovaciones de la CNEA. En efecto, dominar la energía implicaba no depender de terceros para realizar los propios planes de desarrollo. Justamente, es por esa razón que la generación de energía eléctrica en la Argentina está a cargo de una empresa pública.

Por añadidura, no puede comprenderse el significado y la trayectoria de NA-SA sin las transformaciones estructurales producidas en los años noventa. Esas reformas y las privatizaciones modificaron definitivamente la lógica de funcionamiento del sector eléctrico, ya que lo dividieron en tres segmentos (generación, transporte y distribución) organizados en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM).

La reforma del Estado no podía dejar de afectar al sector nuclear, el cual sufrió una profunda reestructuración, cancelaciones de planes y paralización de obras, entre ellas la de Atucha II. Producto de esa reestructuración y del fracaso del intento de privatización de las centrales nucleares, se creó NA-SA.

Actualmente, a partir de la operación de las tres centrales nucleares argentinas —CNA I, CNA II y CNE—, NA-SA entrega energía limpia y no generadora de gases contaminantes al Sistema Integrado Nacional. La demanda energética cubierta pasó de poco más del 4 % en 2014 a cerca del 8 % en 2020, lo que demuestra que la generación nucleoelectrica es cada vez más importante. Y esto se realiza con bajos requerimientos de combustible, debido al alto poder calorífico del uranio. En el futuro, NA-SA planea encarar diversos proyectos sumamente importantes para el desarrollo de la generación nucleoelectrica y, por consiguiente, para un mejor

y mayor abastecimiento de la energía en pos del desarrollo económico. Entre estos proyectos se encuentran la construcción de la cuarta central nuclear, con uranio enriquecido y agua liviana, y una quinta central tipo CANDU. Este proyecto significará la utilización de la capacidad industrial y la generación de empleo nacional, ya que se aprovecharán los derechos argentinos sobre la tecnología de este tipo de reactores.

Además, la construcción de las dos nuevas centrales implicará un crecimiento de la producción de EECC íntegramente nacionales por parte de Dioxitek y CONUAR. Además, significará la continuidad de los trabajos de producción de agua pesada en la planta de Neuquén.

El estudio de la experiencia de Dioxitek permite corroborar que es posible producir esas tecnologías intensivas en conocimiento en el país y en contextos no siempre favorables. Y, más importante aún, que esas capacidades locales fueron adquiridas y desarrolladas por organismos y empresas del sector público. El derrotero de Dioxitek permite identificar la forma en que se hicieron realidad aquellos paradigmas y factores que permitieron que se crearan y desarrollaran empresas públicas y mixtas en la Argentina, con el énfasis puesto en la inversión pública en desarrollo y conocimiento, y en los instrumentos que posee el Estado para el cumplimiento de esos objetivos; entre ellos, el poder de compra utilizado para incentivar la producción de tecnología.

Asimismo, resulta necesario, desde el punto de vista de esos paradigmas, vincular temas como las relaciones entre el Estado, la estructura productiva y el conocimiento científico-tecnológico. En este sentido, tanto la teoría de la triple hélice de Etzkowitz & Leydesdorff (2000) como el triángulo descrito en el trabajo de Sábato y Botana (2011) enmarcan el proceso dentro del cual se insertan empresas como Dioxitek. En efecto, en este caso de estudio, son muy claras las relaciones entre el mundo académico, la industria y el Estado. La imagen de la triple hélice o del triángulo surge del mismo desarrollo histórico del proceso productivo en cuestión, primero con el Estado invirtiendo en tecnología e investigación a partir de lo actuado por la CNEA en los últimos setenta años; luego, en la vinculación de esos desarrollos con el mundo industrial; y, en este caso, resulta fundamental todo el andamiaje que posibilitaron esos logros a partir

del desarrollo de la metalurgia en el ámbito del organismo estatal y el Servicio de Asistencia a la Industria⁴³ como vinculación productiva.

En este aspecto, entonces, el concepto principal es el de innovación en contextos de economías basadas en el conocimiento. Y esta innovación es la que permite, entre otras cosas, fomentar el crecimiento económico a través del desarrollo de relaciones generativas, es decir, relaciones recíprocas libremente vinculadas e iniciativas conjuntas que persisten a lo largo del tiempo, y que dan lugar a cambios en el modo en que los agentes llegan a concebir su entorno y la manera de actuar dentro de él. De esta manera, y siguiendo a Mazzucato (2014), el sector público se transforma en un elemento esencial que dinamiza la economía y deviene en una de las fuentes de la innovación tecnológica.

Tampoco puede comprenderse el significado y la trayectoria de Dioxitek sin las transformaciones estructurales producidas en los años noventa y el relanzamiento del Plan Nuclear durante el gobierno de Néstor Kirchner, en 2006. Entre otras cosas, ese relanzamiento llevó a la empresa a plantear la necesidad de una nueva planta de producción de polvo de dióxido de uranio, teniendo en cuenta la puesta en marcha de la CNA II y la posible construcción de dos nuevas centrales. Esto significará, además, la continuidad de los trabajos de producción de agua pesada en la planta de Neuquén.

En definitiva, Dioxitek se convirtió en un factor clave dentro del Plan Nuclear Argentino al asegurar la provisión de polvo de dióxido de uranio a CONUAR para la fabricación de los EECC de las centrales nucleares.

⁴³ El 23 de marzo de 1961, la CNEA y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) firmaron un convenio para organizar un «servicio de asistencia y asesoramiento científico-tecnológico en problemas de metalurgia de transformación con el objeto de brindar asistencia técnica a la industria». De esta manera, se funda en las instalaciones del Centro Atómico Constituyentes (CAC) el Servicio de Asistencia a la Industria (SATI). Sus objetivos eran llevar a la industria los conocimientos y técnicas que, a través de la investigación básica y aplicada, facilitarían el acceso a una mejor información científica para ayudar a la industria a resolver sus problemas técnicos mediatos e inmediatos; además de crear un organismo ágil de consulta, que sirviera como núcleo de entrenamiento a fin de dotar al país de técnicas/os e ingenieras/os con bases rigurosas en diferentes aspectos de ingeniería metalúrgica.

En el caso de CONUAR, la decisión de conformar un emprendimiento público-privado resultó un acierto, ya que hizo posible concretar en hechos comerciales los desarrollos tecnológicos. El desarrollo de los EECC tuvo el claro objetivo de incorporar a la industria nacional. En efecto, se consiguió incorporar el conocimiento acumulado de la CNEA y el desarrollo de la industria argentina.

En resumen, cabe destacar que el desarrollo de tecnología no es consecuencia de un proceso lineal; que las decisiones tomadas para utilizar el conocimiento en una actividad determinada resultan fundamentales para lograr el *know how* necesario y comenzar a producir industrialmente; y que, en este caso, contar con empresas públicas (como INVAP, NA-SA, Dioxitek) y mixtas (como CONUAR) resulta clave.

Referencias bibliográficas

- Almagro, J. C., Perazzo, R. y Sidelnik, J. (2017). *Crónica de una reparación (im) posible. El incidente de 1988 de la Central Nuclear Atucha I*. Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias. <http://aargentinapnciencias.org/wp-content/uploads/2018/01/LibrosDigitales/Cronica-de-una-reparacion-im-posible-Libro.pdf>
- Comisión Nacional de Energía atómica (1981). *Memoria y balance* (documento provisto por la empresa al autor).
- Comisión Nacional de Energía Atómica (2021). *Síntesis del Mercado Eléctrico Mayorista de la República Argentina. Aniversario 20 años*. https://www.cnea.gob.ar/nuclea/bitstream/handle/10665/1905/CNEA_SGPE_sintesis_MEM_2021-21_20Aniv.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- De Dicco, R. (2013). *Breve historia de los reactores nucleares de investigación y producción de la CNEA*. Departamento de Tecnología Nuclear del CLICET.
- Dioxitek S.A. (2013-2018). Memorias y balances generales al 31 de diciembre de cada año (documentos provistos por la empresa al autor).
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2000). The Dynamics of Innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123.
- Kozulj, R. y Lugones, M. (2007). INVAP y el desarrollo de una trama de base tecnológica: evolución histórica y situación actual. En M. Delfini, D. Dubbini,

- M. Lugones e I. Rivero (comps.), *Innovación y empleo en tramas productivas de la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA.
- Nucleoeléctrica Argentina S.A. (2019). *Comunicación de progreso. Pacto mundial. Reporte integrado de Nucleoeléctrica Argentina S.A.*
- Nucleoeléctrica Argentina S.A. (2021). *Plan estratégico 2021-2030*.
- Porter, M. (1979). How Competitive Forces Shape Strategy. *Harvard Business Review*, 57(2), 137-145.
- Quilici, D. (2008). Desarrollo de proveedores para la industria nuclear argentina. Visión desde las Centrales Nucleares. *H-Industri@*, 2(2).
- Quilici, D. (2010). La fabricación de los elementos combustibles para los reactores nucleares de potencia en Argentina: un caso de inversiones productivas realizadas por un organismo de ciencia y técnica. *CNEA*, año 10, (37-38). <https://www.cnea.gov.ar/es/wp-content/uploads/files/combustibles.pdf>
- Quilici, D. y Spivak L'Hoste, A. S. (2018). Del «aprender haciendo» al cierre del ciclo con efecto demostración: la crónica del reprocesamiento de combustible nuclear en Argentina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 13(39), 33-57. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/93795>
- Sábato, J. y Botana, N. (2011). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. En J. Sábato (comp.), *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Ediciones Biblioteca Nacional.
- Seijo, G. y Cantero, J. (2012). ¿Cómo hacer un satélite espacial a partir de un reactor nuclear? Elogio de las tecnologías de investigación en INVAP. *Redes*, 18(35), 13-44. <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/552>
- Tanarro Sanz, A. y Tanarro Onrubia, A. (2008). Diccionario inglés-español sobre tecnología nuclear (2° ed.). Foro de la Industria Nuclear Española. <https://www.foronuclear.org/recursos/publicaciones/diccionario-tecnologia-nuclear-ingles-espanol>
- Thomas, H., Versino, M. y Lalouf, A. (2013). INVAP: una empresa nuclear y espacial argentina. En H. Thomas, G. Santos y M. Fressoli (comps.), *Innovar en Argentina. Seis trayectorias empresariales basadas en estrategias intensivas en conocimiento*. Lenguaje Claro.

- Zappino, J. (2021a). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 1. *Cuadernos del INAP*, 2(78). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/125>
- Zappino, J. (2021b). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo II. El caso INVAP S.E. Parte 2. *Cuadernos del INAP*, 2(79). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/126>
- Zappino, J. (2022a). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III. Trabajo, tecnología y ciencia argentinos: el caso Nucleoeléctrica Argentina S.A. Parte 1. *Cuadernos del INAP*, 3(84). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/134>
- Zappino, J. (2022b). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo III. Trabajo, tecnología y ciencia argentinos: el caso Nucleoeléctrica Argentina S.A. Parte 2. *Cuadernos del INAP*, 3(85). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/135>
- Zappino, J. (2022c). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo IV. El ciclo del combustible nuclear argentino: los casos de Dioxitek S.A. y CONUAR S.A. Parte 1. *Cuadernos del INAP*, 3(93). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/144>
- Zappino, J. (2022d). Empresas públicas y mixtas, tecnología y desarrollo IV. El ciclo del combustible nuclear argentino: los casos de Dioxitek S.A. y CONUAR S.A. Parte 2. *Cuadernos del INAP*, 3(94). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/145>

Cómo citar este artículo

Zappino, J. (2022). El sector nuclear argentino: los casos de INVAP S.E., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Dioxitek S.A. y CONUAR S.A. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(1), agosto-noviembre, 131-179.

Fecha de recepción 07/2022 | Fecha de aprobación 09/2022

COMUNICACIONES

La detección y promoción de buenas prácticas de apertura y sostenibilidad en el ámbito académico iberoamericano impulsada por la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional

Por *José Luis Ros-Medina**

Resumen

La Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) Internacional es una asociación instalada en el Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES) formada por investigadoras/es, personas académicas e interesadas en el estudio y la promoción del gobierno/Estado abierto más grande de habla hispana. RAGA tiene como misión difundir el enfoque académico del gobierno/Estado abierto, cocrear con otros actores de la sociedad civil y gubernamentales políticas de apertura y sostenibilidad, detectar y promover buenas prácticas y desarrollar nuevos e incipientes temas y espacios dentro de la materia. Actualmente, ha desarrollado trece capítulos nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú, y tiene más de 500 personas adherentes procedentes de estos y muchos más países. Además, en 2020, firmó un convenio de colaboración con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), dependiente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el marco de ese convenio, RAGA Internacional y ILPES/CEPAL han realizado una convocatoria de selección de buenas prácticas en el sector académico vinculadas al gobierno/Estado abierto y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se trata de detectar y promocionar las buenas acciones de apertura y sostenibilidad de las instituciones académicas iberoamericanas, con la intención de promover y difundir buenos hábitos en este ámbito. En este artículo se tratan

* Investigador de la Cátedra de RSC y de la Cátedra Abierta de la Universidad de Murcia e investigador no residente en Novagob. Coordinador nacional de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en España y secretario ejecutivo de RAGA Internacional.

secretariaraga@cedes.org.ar; joseluis.ros1@um.es

<https://orcid.org/0000-0003-2903-6632>

algunas de las iniciativas postuladas y se reflexiona sobre la apertura académica en la región, aunque el proceso de selección aún no está finalizado¹.

Palabras clave

RAGA, Estado abierto, academia abierta, buenas prácticas académicas, ILPES, CEPAL.

Abstract

The Open Government Academic Network (RAGA, for its acronym in Spanish), based at the Center for the Study of State and Society, is the largest Spanish-speaking association formed by researchers and professionals interested in the study and the promotion of the open government approach. RAGA's mission is to disseminate this state management philosophy, co-create openness and sustainability policies between governments and civil society, identify and promote good practices, and develop new topics and spaces within the subject. Currently it has opened thirteen national chapters in Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Spain, Guatemala, Honduras, Mexico, Paraguay and Peru, and has over 500 individual members from these and many other countries. In 2020, RAGA has signed a collaboration agreement with the Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES for its acronym in Spanish), dependent on the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Under this agreement, RAGA International and ILPES/ECLAC have made a call for selecting good practices in the academic sector related to open government's Sustainable Development Goals. The goal is to identify and promote promising projects of openness and sustainability under way in Ibero-American academic institutions, and disseminate these experiences throughout the region. This article explores some of the initiatives submitted so far, although the selection process has not yet finished.

¹ Este artículo parte de la revisión de la ponencia *Buenas prácticas de apertura académica en Iberoamérica* presentada en el XXVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en el panel «Avances en la apertura del sector académico iberoamericano en el marco de la RAGA» coordinado por el mismo autor.

Key words

RAGA, Open State, Open Academy, good academic practices, ILPES, ECLAC.

1. ¿Qué es y qué objetivos tiene la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional?

La Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) fue creada en 2015 en la Argentina, a partir del esfuerzo colectivo de académicas/os, docentes e investigadoras/es en las áreas cercanas al gobierno abierto lideradas/os por Ester Kaufman y apoyadas/os por uno de los mayores referentes académicos en la materia: Oscar Oszlak. Su asiento institucional se generó en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) radicado en Buenos Aires Argentina que, posteriormente y hasta la actualidad, sería trasladado al Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), también ubicado en la misma ciudad. La idea precursora para constituir esta red fue que la academia estaba siendo relegada e invisibilizada en las acciones y políticas de gobierno abierto en el área iberoamericana. Se ha constatado que, por ejemplo, en los planes de acción de los países de la región ante la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés), la academia era, en muchas ocasiones, subsumida como actor dentro de la categoría de sociedad civil y no se generaban espacios estables de suficiente relevancia (Kaufman, 2022). No obstante, las personas que integramos esta organización consideramos que la academia es un actor diferente de la sociedad civil que debe ser tenido en cuenta no como representante social —como lo son las entidades del tercer sector—, sino como constructor de conocimiento científico sobre el gobierno abierto, un conocimiento que se debe tener en cuenta a ser posible siempre que se implementen acciones relacionadas con este.

Así, en 2015, este grupo propulsor constató la necesidad de impulsar espacios de cocreación entre académicas/os, docentes e investigadoras/es para lograr que la academia fuera un actor clave en estos procesos. Además, se propuso difundir las investigaciones académicas sobre la materia, conectar a investigadoras/es de distintos puntos de la región y generar toda una suerte de comunidad de práctica sobre las destinas áreas del gobierno abierto. Con este impulso inicial, se generaron rápidamente capítulos nacionales desde los primeros de México

y Argentina hasta los actuales que son trece: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú. Además, se desarrollaron tres nodos subnacionales en Argentina: Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza. Al mismo tiempo, RAGA ha ido creciendo en número de adherentes hasta la actualidad, donde se supera el medio millar de personas de países de toda la región y de otras. De igual forma, a la hora de redactar estas líneas, RAGA Internacional cuenta con 16 convenios con universidades y asociaciones relacionadas con el gobierno abierto de la región, en cumplimiento de otro de los grandes objetivos de la red: aperturar las instituciones académicas de la región.

Mención aparte merece el convenio de colaboración que actualmente tiene firmado RAGA Internacional con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) perteneciente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), órgano territorial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El convenio entre RAGA Internacional-CEDES e ILPES-CEPAL se firmó en 2020 y fue dado a conocer en un evento internacional con representantes de ambos firmantes y una multitud de adherentes y cargos de RAGA. Allí, las dos representantes que intervinieron por dicha parte reflejaron el interés de una red como RAGA. Cielo Morales, directora del ILPES, manifestó:

El Gobierno Abierto representa la necesidad de un cambio cultural donde la academia tiene un rol central para mantener la capacidad de interrogarnos como individuos, como sociedad, como país, como región; para generar evidencia, investigación e innovación, y para acompañar las acciones que conduzcan al diálogo participativo sobre las políticas públicas que nos afectan a todas y a todos (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2020).

Por su parte, la oficial a cargo del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto de ILPES, Alejandra Nasser, declaró como objetivo «que la academia tome parte activa no solo en el diseño de políticas de Gobierno Abierto sino también en su implementación, seguimiento y evaluación» (CEPAL, 2020).

En cumplimiento de este convenio de colaboración se puso en marcha la iniciativa en la que se centra este trabajo: la *Convocatoria a la selección de buenas prácticas*

del sector académico en la promoción del gobierno/Estado abierto/ODS para un desarrollo sostenible. Este proceso, como se explicará a continuación con más detalle, coconvocado con ILPES/CEPAL, tiene como objetivo dar cumplimiento a otra de las grandes áreas de trabajo de RAGA: la detección y promoción de buenas prácticas. Más si cabe en el ámbito académico, ya que, como hemos comentado con anterioridad, RAGA tiene como objetivo aperturar las instituciones académicas y, para lograrlo, una forma efectiva es que las buenas prácticas de apertura sean reconocidas. Establecer acciones de detección y promoción como esta a nivel internacional pueden ser un gran incentivo para que la apertura avance en las instituciones académicas.

2. Colaboración con ILPES/CEPAL: convocatoria de selección de buenas prácticas académicas

2.1 Proceso

El proceso de selección de buenas prácticas académicas relacionado con procesos de apertura y sostenibilidad se lanzó el 1 de abril de 2022 —como ya se ha dicho, coconvocado junto a ILPES/CEPAL— y se abrió un plazo de postulación desde ese día hasta el 30 de junio de 2022, el cual fue ampliado posteriormente por un mes más hasta el 31 de julio de 2022. Las postulaciones se podían realizar por cualquier miembro de la comunidad educativa y universitaria mediante un cómodo y sencillo formulario *on line* a través del sitio web de RAGA Internacional². Las categorías de postulación fueron dos:

- CATEGORÍA 1. APERTURA ACADÉMICA HACIA EL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN: se trata de iniciativas con base en el enfoque de gobierno abierto y puestas en práctica en centros de enseñanza terciaria o universitaria. Tal enfoque se utiliza en la propia gestión mediante la aplicación de los principios de transparencia, participación, colaboración y efectiva rendición de cuentas. Ello se materializa en todos los niveles institucionales (en el administrativo, presupuestario y en el específicamente académico; en los planes de enseñanza, los contenidos pedagógicos, las cátedras o

² Para más información, acceder a <https://redacademicagobabierto.org/seleccion-buenas-practicas-raga/>

los estudios de posgrado destinados a estas áreas de conocimiento, investigaciones, etcétera).

- CATEGORÍA 2. COLABORACIÓN ACADÉMICA HACIA EL EXTERIOR CON ACTORES INSTITUCIONALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL: se trata de prácticas de colaboración académica en iniciativas de cambio, de fortalecimiento institucional y de capacidades para la apertura, la transparencia, la participación, la colaboración, la rendición de cuentas, la innovación, los ODS, etc. Este fortalecimiento y la generación de capacidades pueden darse en actividades de colaboración relacionadas, por ejemplo, con la difusión, la formación, los laboratorios de innovación, las asesorías, la generación de guías y protocolos, etc.

Del mismo modo, en este apartado reconocemos las acciones de colaboración académica con las organizaciones de la sociedad civil o directamente con la ciudadanía, a fin de crear o fortalecer las capacidades ciudadanas y de sus organizaciones para acompañar todo el ciclo de este tipo de políticas. Se destacan, especialmente, las prácticas de enseñanzas interculturales en conjunto con organizaciones (como las indígenas u otros grupos vulnerables) que facilitarían la consolidación de una gobernanza abierta e inclusiva.

La primera categoría, enfocada al interior de las instituciones académicas y de enseñanza superior, conecta fundamentalmente con tres aspectos: la transparencia tanto activa como pasiva, la participación en los procesos de la institución y la difusión del conocimiento científico relativo al gobierno abierto. Bajo el rubro de la transparencia se pueden destacar los portales de transparencia y de datos abiertos fundamentalmente, así como programas de capacitaciones a proveedoras/es. Bajo el de participación se destacan acciones participativas como los procesos decisionales dentro de una universidad o los presupuestos participativos, mientras que bajo el apartado de difusión del conocimiento científico relativo al gobierno abierto podríamos encontrar casos como la promoción de espacios inter y multidisciplinarios, grupos de investigación, cátedras, observatorios, institutos, congresos, cursos y titulaciones de diferente nivel en materias relativas al gobierno abierto. En la segunda categoría, destinada

al exterior de la organización, pensamos fundamentalmente en acciones de colaboración con entidades externas como las gubernamentales o las de la sociedad civil, pero también podrían ser organismos del sector privado.

Al momento de escribir estas líneas ya se ha cerrado el plazo de postulaciones y se ha constituido el jurado, el cual está presidido por la académica de reconocido prestigio, Mila Gascó-Hernández, quien tiene como tarea determinar cuáles de las candidaturas presentadas merecen ser reconocidas por RAGA/CEDES e ILPES/CEPAL en un acto conjunto que tendrá lugar el 7 de diciembre de 2022 en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile.

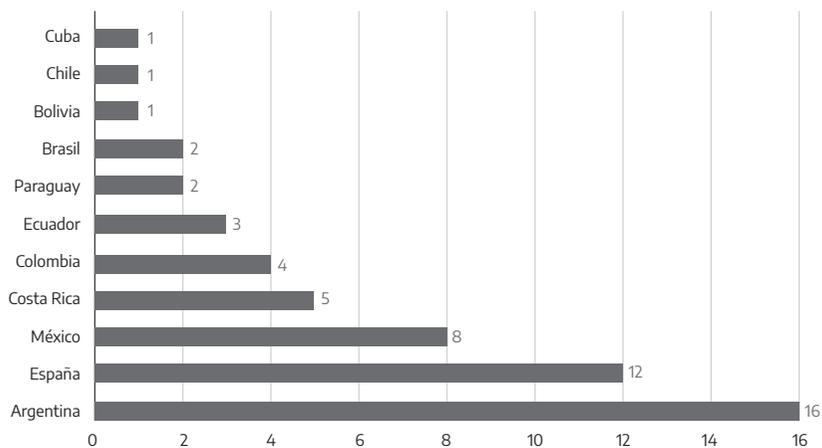
3. Iniciativas postuladas al proceso de selección

En total, se presentaron 55 postulaciones a la *Convocatoria a la selección de buenas prácticas del sector académico en la promoción del gobierno/Estado abierto/ODS*. La distribución por países está concentrada en Argentina, España y México, países que presentaron 16, 12 y 8 proyectos respectivamente, aunque, en conjunto, se han recibido postulaciones de un total de 11 países de la región (Gráfico 1). Entendemos que, además de ser una alta participación por tratarse de la primera convocatoria, ha habido una distribución bastante amplia por países que esperamos que sea aún más extendida en futuras convocatorias.

Las postulaciones por categorías se han centrado mayoritariamente en la Categoría 2 (relativa a la colaboración con actores externos de la institución), donde se han presentado más de dos tercios del total de candidaturas (39 candidaturas). En cambio, la Categoría 1 (relativa a la apertura *ad intra* de la organización) ha sido recibida con menos efusividad (16 candidaturas) (Gráfico 2). Esta gran desproporción nos lleva a reflexionar sobre la conveniencia de revisar las categorías para la próxima edición, ya que es posible que la primera no se haya comprendido debidamente por el contraste entre «apertura» y «hacia dentro» que contiene. Como en todo proceso que pretenda mejorar, la selección de buenas prácticas debe ser iterativa en pos de aprender de nuestra propia experiencia y de experiencias afines para intentar generar un proceso lo más efectivo posible al fin que se persigue: identificar y reconocer

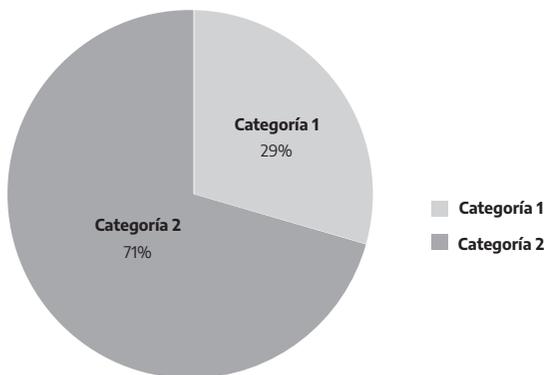
prácticas académicas que inviten a las entidades universitarias de Iberoamérica a ser más abiertas y sostenibles en el futuro.

Gráfico 1. Postulaciones por país



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de RAGA Internacional

Gráfico 2. Postulaciones por categorías

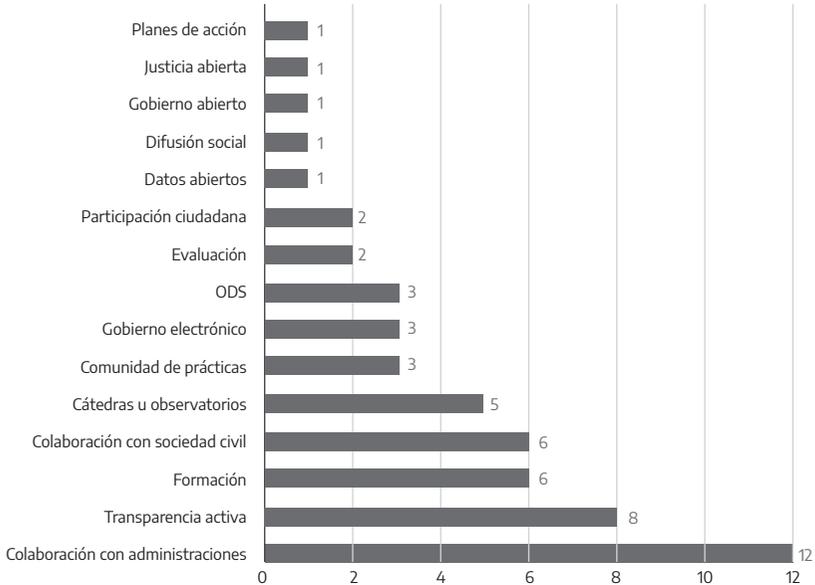


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de RAGA Internacional

Al mismo tiempo, también es interesante reflexionar sobre las categorías de la convocatoria, ya que, durante su puesta en práctica, hemos identificado otra área donde este proceso de selección podría también centrarse: la colaboración entre la academia y el sector privado en la generación de buenas prácticas de gobierno abierto y sostenibilidad, sobre todo, en lo relacionado con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la responsabilidad social corporativa. Entendemos que se están produciendo grandes avances en esta área y que hay cada vez más empresas privadas que colaboran activamente en el desarrollo de una sociedad más abierta y sostenible.

Por último, a la hora de evaluar la distribución global de las iniciativas, las temáticas han sido muy diversas. Luego de crear unas etiquetas básicas sobre las áreas de aplicación de las buenas prácticas presentadas más relevantes que sintetizen al máximo la información, hemos distribuido las postulaciones en 15 tipologías, entre las que se destacan, sobre todo, la de colaboración con administraciones públicas que concentra el 24 %, luego, la de transparencia activa reúne el 16 %, la de formación y la de colaboración con la sociedad civil el 12 % y la de cátedras u observatorios el 10 %. El resto representa menos del 10 % sobre el total. Como podemos observar, es una distribución muy diversa en cuanto a temas. Dentro de los minoritarios, podríamos destacar la participación de una universidad dentro de un plan de acción, un programa sobre Justicia abierta, acciones relacionadas con los objetivos de desarrollo sostenible, acciones de gobierno electrónico o acciones de evaluación del gobierno abierto llevadas a cabo por centros académicos.

Gráfico 3. Postulaciones por temática



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de RAGA Internacional

4. Iniciativas concretas destacables

En este apartado destacaremos 20 de las 55 buenas prácticas postuladas a la convocatoria, como una representación aleatoria para evidenciar la calidad de estas. No obstante, las buenas prácticas seleccionadas se elegirán por el jurado constituido por RAGA Internacional y ILPES/CEPAL, por lo tanto, las opiniones aquí recogidas pertenecen únicamente al autor de esta comunicación y solo son de carácter informativo.

4.1 Buenas prácticas de Argentina para la Categoría 1

4.1.1 Proyecto de Universidad Transparente de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo)

Es una acción plasmada jurídicamente en el Programa de Gobierno Abierto de esta universidad en 2016 y actualizado posteriormente en 2017. Tiene como objetivo sistémico la generación de una cultura de la transparencia en la UNCuyo y se ha plasmado desde su creación en 15 planes, programas o proyectos diferentes. De entre todo ellos, se destacan los siguientes:

- El Portal de Transparencia Activa lanzado en 2016, donde se publica una multitud de datos relevantes para evaluar su funcionamiento y rendimiento (ejecución presupuestaria con actualización trimestral, avance de obras, contrataciones y licitaciones, estadísticas académicas, datos electorales, plan estratégico, gestión administrativa, licencias, acceso a digesto e información sobre género, entre otras) con casi 200.000 usuarias/os desde su creación.
- El programa de contrataciones abiertas con capacitaciones anuales a las/os potenciales proveedoras/es con una participación, desde su creación, de 142 en total.
- Un programa de sensibilización en gobierno abierto al personal académico.
- El lanzamiento de un programa piloto de presupuesto participativo en 2021, con la presentación de más de 60 ideas o proyectos mediante la participación de más de 1000 personas, entre los que fueron seleccionadas 8.
- La Cátedra Libre de Estado Abierto con participación de miembros de la UNCuyo y de otras instituciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Un programa de modernización del gobierno electrónico de la UNCuyo con cuatro ejes principales: expediente electrónico, bono de sueldo digital, digesto unificado *on line* y sistema Quipu (desarrollo tecnológico innovador para visualizar información relevante para la toma de decisiones de una manera sencilla y rápida dentro de la gestión universitaria).

- El Plan Estratégico 2030 con la inclusión de aportes desde el gobierno abierto: no solo el Objetivo 16, sino conceptos de Estado abierto. Además, dentro del Objetivo 7 se incorporaron un programa de gestión de información y planificación y otro de modernización de la digitalización. También cabe destacar que el diseño del Plan contó con casi 7000 participantes.
- El proyecto «Rendimos cuentas» con informes de resultados e impactos de las políticas universitarias implementadas.
- La generación de indicadores de género que pretende visibilizar las desigualdades y aumentar la participación de las mujeres en la vida universitaria.
- La reforma del Estatuto universitario en 2019, a raíz de la creación de los indicadores de género para incluir la paridad entre hombres y mujeres en todos los cargos electivos de la UNCUYO.
- La elaboración de un procedimiento de acceso a la información y la designación de una/un responsable de su tramitación por unidad.

4.1.2 Colaboración del PoliLab UNR en la creación de la Agenda 2030 de la Universidad Nacional de Rosario (UNR)

El PoliLab UNR fue creado en 2017 como un laboratorio de innovación en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Institucionales de esta universidad, y está dirigido por la profesora Rita Grandinetti. En 2019, su equipo desarrolló la metodología de construcción de la Agenda 2030 de la UNR y la implementó basándose en los principios de la transparencia, la participación y la colaboración. Durante el proceso, se convocó a 1200 participantes entre las/os que no solo se encontraban miembros de la comunidad universitaria, sino también organizaciones de la sociedad civil y de las administraciones locales, regionales y nacionales, entre otros.

4.1.3 Portal «Universidades Compran» del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN-SIU)

Es una plataforma que unifica procedimientos de compras y de contratación de bienes y servicios para las universidades nacionales de Argentina. Es una herramienta que mejora la transparencia de estos procesos y aumenta la igualdad de oportunidades para los proveedores. Es de libre acceso y permite que cualquier persona conozca los bienes y servicios que estas universidades están reclamando. Actualmente, forman parte de esta iniciativa 35 universidades nacionales y está prevista la incorporación de más centros. Es una práctica que, al mismo tiempo que mejora la transparencia, también lo hace en eficiencia al reducir costes y en integridad de los procesos al rendir cuentas de una mejor manera.

4.2 Buenas prácticas de Argentina para la Categoría 2

4.2.1 Colaboración con actores institucionales y de la sociedad civil del Proyecto de Universidad Transparente de la UNCuyo

Además de sus reformas *ad intra*, la UNCuyo también se ha destacado por sus acciones de colaboración con otros actores al exterior de la universidad, entre las que podemos destacar:

- Las Jornadas de Gobierno/Estado Abierto con cinco ediciones entre 2016 y 2022 en las que se ha buscado la implicación activa de actores de la sociedad civil y las administraciones públicas. Varias de estas jornadas tuvieron temáticas alusivas a estos actores como, por ejemplo, las primeras sobre el Poder Ejecutivo, las segundas sobre parlamento abierto, las terceras sobre Justicia abierta, las cuartas sobre transparencia electoral y las últimas, en 2022, sobre los desafíos de la era exponencial.
- La colaboración y el asesoramiento de la UNCuyo en dos leyes provinciales sobre ética pública y responsabilidad en la función pública.

- La firma de convenios con distintas instituciones como el CLAD y el Tribunal Registral Administrativo de Costa Rica.
- Acciones con gobiernos locales y de la provincia, entre las que cabe destacar la colaboración en la Mesa OGP para el codiseño del Plan de Acción de Gobierno Abierto de la ciudad de Mendoza.

4.2.2 Colaboración de la Universidad Nacional de San Martín en el Observatorio de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas de la Nación

Este proyecto tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de gestión en el ámbito de las obras públicas, así como dotar a estos procesos de integridad, transparencia, equidad y participación. Para ello, se constituyeron cinco grupos de trabajo convocados por el Ministerio de Obras Públicas con entidades en cada uno de los siguientes ejes:

1. transparencia, participación ciudadana y control;
2. inclusión del principio de integridad en la contratación y ejecución de la obra pública;
3. revisión y modernización del marco normativo;
4. transformación e innovación tecnológica; y
5. sustentabilidad de la obra pública: ODS 2030 y brechas de infraestructura, trabajo, género y niñez.

4.3 Buenas prácticas de España para la Categoría 1

4.3.1 Portal de Transparencia de la Universidad de Murcia (UM)

Este portal ha sido reconocido recientemente en el *Segundo informe sobre transparencia universitaria* de Dyntra como el más transparente de las

universidades españolas³, con el cumplimiento de 160 de los 169 indicadores posibles según este *ranking*. Es un sitio en el que se encuentra publicada una multitud de informaciones relativas al funcionamiento de la universidad como: la misión, visión y valores; el código ético; las memorias y planes de actuación; el gasto en publicidad institucional; información estadística sobre la calidad y la satisfacción; los organigramas y conformaciones de sus órganos; el gasto en personal; la relación de puestos de trabajo; las retribuciones y reducciones docentes; las compatibilidades; información sobre todos sus docentes como forma de contacto; las convocatorias de personal; la información económica; los contratos; el patrimonio; los convenios; los ingresos; las entidades dependientes; las becas subvenciones y ayudas; los resultados académicos, el *degree mobility* y el *credit mobility*; los grupos de investigación; los contratos de investigación; estadísticas sobre la producción científica; estadísticas sobre los sexenios de investigación y transferencia; y muchos otros. Además, este portal se destaca por una novedad de reciente incorporación: toda su información puede ser descargada en formato abierto y se ha creado un catálogo de datos abiertos para permitir el acceso de una forma fácil, clara y estructurada.

4.3.2 Portal de Transparencia de la Universidad de Valladolid (UVA)

Al igual que el de la Universidad de Murcia, este portal se destaca dentro del panorama nacional en el mismo informe citado. Siguiendo a Dyntra, este centro universitario se encuentra, actualmente, en la tercera posición, puesto que cumple 156 indicadores de los 169 posibles. Este portal posee un catálogo de informaciones muy completo y similar al del caso anterior, pero, además, en su postulación, se indicaron aspectos a resaltar:

- la información completa, actualizada, accesible y comprensible del sitio, donde resalta el visor de transparencia económico-financiera;
- el Portal de Participación y Gobierno Abierto, el primero de las universidades españolas en el que se hacen públicas las propuestas normativas;

³ Para más información, ingresar a: <https://www.dyntra.org/indices/universidades/>

- el Portal de Análítica de Indicadores y Prospectiva, donde se publican los resultados de la UVA en los rankings universitarios e indicadores de calidad en formato reutilizable y acompañados de infografías;
- el Portal de Datos Abiertos (UniversiDATA) federado con la iniciativa Aporta del Gobierno de España;
- y el visor de rendición de cuentas donde el Rector rinde cuentas del cumplimiento de los compromisos electorales durante su mandato.

4.3.3 Iniciativa de evaluación de la transparencia activa local Infoparticip@ de la Universidad Autónoma de Barcelona

Es un proyecto de investigación del Grupo de investigación ComSET que se ha centrado en la evaluación de la transparencia activa de las entidades locales en España desde 2013. La iniciativa es la evaluación más extensa y sostenida en el tiempo de evaluación de la transparencia activa en España y se ha desarrollado en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid, Valencia, Murcia y Baleares. Además, se ha extendido también a todas las regiones de Ecuador y se ha replicado en multitud de estudios aislados en otros países de Latinoamérica. Consta de 52 indicadores que verifican la publicación de información en las páginas webs de las entidades públicas locales. Se evalúa anualmente unos 2000 municipios y es actualmente el único proyecto independiente y académico en España de evaluación de la transparencia activa local. Además, entrega anualmente un reconocimiento simbólico a las entidades que mejor desempeño demuestra, denominado Sello Infoparticip@.

4.4 Buenas prácticas desatadas de España para la Categoría 2

4.4.1 Plan de formación, investigación y promoción de la cultura del Gobierno Abierto de la Universidad de Castilla-La Mancha

Lo primero que hay que destacar sobre esta iniciativa es que no es una acción aislada, sino un plan de formación, investigación y promoción. Por tanto, se trata de una suerte de iniciativas coherentes entre sí encaminadas a fomentar la formación en las áreas del gobierno abierto por parte de esta universidad. Tiene alta relevancia dentro de esta categoría, ya que se fundamenta en dos dimensiones principales de acciones relacionadas con la colaboración en la apertura con el resto de la sociedad:

1. La realización de dos congresos científicos en el ámbito del gobierno abierto, sobre todo, en los ámbitos de la transparencia y el derecho de acceso: el Congreso «La transparencia como instrumento de innovación de la Administración Pública», celebrado en Toledo el 11 y 12 de noviembre de 2013 y el V Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública, titulado «La reforma de la Ley estatal de Transparencia: retos y posibilidades”, celebrado en Toledo el 9 y 10 de noviembre de 2017.
2. La formación en gobierno abierto de las/os empleadas/os públicas/os de la Junta de Castilla-La Mancha. Se destacan dos cursos complementarios con cinco ediciones anuales en total, que se han sucedido en el tiempo: el *Curso de Especialización en Transparencia y Acceso a la Información Pública* (con 3 ediciones: en 2018, 2019 y 2020) y el *Curso de Especialización en Gobierno Abierto* (con 2 ediciones: en 2021 y 2022). Los actores con los que se ha colaborado en esta iniciativa han sido: las Cortes de Castilla-La Mancha; la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha; el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; la Escuela de Administración Regional; el Ayuntamiento de Toledo; el Centro de Estudios de la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid; y la Fundación Democracia y Gobierno Local.

4.4.2 Programa IRIS de enseñanza de la transparencia, la participación y el buen gobierno/gobierno abierto de la Universidad de Murcia

Es un programa desarrollado desde 2017 mediante la colaboración entre docentes voluntarias/os de enseñanza secundaria y de Universidad, la Sociedad de Filosofía de la Región de Murcia, el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, el grupo de investigación de didáctica de la Universidad de Murcia y la Asamblea Regional de la Región de Murcia (Poder Legislativo regional). Forma parte del Plan Regional de Gobierno Abierto de la Región de Murcia y fue desarrollada por iniciativa del primer presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, José Molina. El objetivo del programa es la docencia a alumnas/os de enseñanza secundaria obligatoria y de bachillerato de los principios y valores del gobierno abierto para la adquisición de competencias ciudadanas que permitan intervenir de manera activa y crítica en una sociedad plural, diversa y en continuo cambio. Se ha aplicado durante cinco cursos académicos mediante unidades didácticas propias del programa, como la puesta en marcha de un concurso entre el alumnado con tres modalidades y tres premios por modalidad (disertación, video y Tik Tok). Hasta la fecha, han participado más de 2000 alumnas/os pertenecientes a 12 centros ubicados en 9 municipios distintos.

El programa también ha sido expandido fuera del ámbito de la educación secundaria, mediante la colaboración con el Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes (CEPAIM) con la que se conformó el programa IRIS Social destinado a la educación y formación en estos mismos valores, principios y conocimientos a personas migrantes. El programa ha sido evaluado por las/os alumnas/os mediante encuestas y en su segunda edición, donde se realizaron 763 encuestas. El interés inicial de los alumnos (antes de la formación) sobre los temas tratados fue valorado con un 3,73 sobre 5, mientras que a la finalización ascendió a un 4,05 y la calidad de las exposiciones con un 4,01. Cuenta con una financiación anual del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia de 18.000 € y con un contrato de transferencia con la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación de la Universidad de Murcia (OTRI), mediante el que colaboran 17 docentes de esa institución con un marcado carácter multidisciplinar, ya que involucra los departamentos de Filosofía, Información y Documentación, Trabajo Social, Derecho del Trabajo, Teoría e Historia de la Educación, y Didáctica de las Ciencias Matemáticas y Sociales.

La iniciativa se ha difundido académicamente a través de una multitud de medios: artículos en revistas especializadas, seminarios y conferencias internacionales, encuentros nacionales, libros, medios de comunicación locales, regionales y nacionales y sitios web de los colaboradores y otros interesados del sector público o la sociedad civil. Durante este curso, se han ampliado varias líneas de trabajo del programa, lo que ha supuesto la publicación de dos libros colectivos: *Educación en transparencia y buen gobierno* (Guerrero Romera y Miralles Martínez, 2022) y *El poder de la ciudadanía. Derechos de participación y asociación. In Memoriam José Molina* (Reverte, 2021).

4.5 Buenas prácticas desatadas de México

4.5.1 Política pública sobre cuidados elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Esta política fue desarrollada por parte de investigadoras/es de este centro, concretamente del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP), un proceso colaborativo con las instituciones y organizaciones que forman parte del compromiso «Fortalecer los servicios públicos de cuidados» del Cuarto Plan de Acción de México ante la OGP (Inmujeres, Conapred, Función Pública, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir [ILSB], Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) e Incide Social) para desarrollar una metodología de recolección de información sobre las personas que reciben y dan cuidados, y sobre los servicios de que disponen actualmente. El estudio resultante se denominó «Las brechas de cuidados en los municipios de México» y es el primer trabajo mexicano sobre la demanda existente y potencial de cuidados, donde se evidencian las brechas existentes entre oferta y demanda, con una metodología diseñada y documentada para ser replicada en cualquier municipio del país (fue aplicado al municipio de Manzanillo con 160.000 habitantes). En línea con el principio de apertura de la OGP, el estudio hace públicas sus fuentes de información, formas de cálculo y un código abierto para que cualquier investigadora/or pueda replicarlo.

4.5.2 Hospital de Pymes del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara

Es una iniciativa de colaboración entre CUCEA y el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco con el tejido empresarial de la región para hacer frente a la emergencia social y económica generada por la pandemia del COVID-19. A raíz el impacto económico en el tejido productivo generado por esta, el centro se planteó la necesidad de colaborar y aportar el conocimiento de la academia para sostener el tejido productivo y, con él, amortiguar la situación de emergencia social, pobreza y desigualdad potencialmente generada por una pérdida masiva de puestos de trabajo (estimada en 70.000 empleos y el cierre de 30.000 empresas). Es un servicio gratuito que se ofrece para resolver necesidades urgentes de las micro, pequeñas y medianas empresas, con asesorías profesionales en asuntos como: finanzas, mercadotecnia, gestión del capital humano, planeación estratégica, reingeniería de negocios, asuntos legales y fiscales, seguridad social, *coaching* para toma decisiones, etc.

4.5.3 Red Academia Abierta de Guanajuato

Es un proyecto de colaboración entre 47 universidades del Estado de Guanajuato mediante la cual se pretende cambiar la forma de interactuar entre el Congreso del Estado y la comunidad académica. Esta asociación tiene el objetivo de trabajar en etapas: la socialización de la actividad parlamentaria, la generación de proyectos para que las/os estudiantes comprendan la importancia del Poder Legislativo y la generación de un mayor vínculo de confianza. Actualmente, dos proyectos están por ser implementados: la campaña denominada «#AceptaElReto» que tiene el objetivo de vincular a los/as representantes legislativos/os con su población estudiantil y el «Rally de conocimientos» para promover la cultura legislativa. Es una iniciativa aprobada en la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato y por las/os rectoras/es de las universidades adheridas.

4.6 Buenas prácticas desatadas para otros países

4.6.1 Observatorio Regional de Transparencia de la Universidad de Concepción (Chile)

Este observatorio fue fundado en 2016 a partir del convencimiento sobre los valores de la confianza, la participación, la comunidad, la democracia y el rechazo hacia las prácticas de corrupción y falta de probidad. Así, se dispone como objetivo la formación de la sociedad para que exija el acceso a la información pública como herramienta para el buen funcionamiento de la misma sociedad y de la Administración Pública. Para ello, el observatorio se propone la evaluación del cumplimiento de los estándares de transparencia por parte de las administraciones para lograr cambios positivos en la gestión de la transparencia que realizan, empoderar a la sociedad civil en su rol de control social, elevar el tema del derecho de acceso en la agenda pública y generar redes en torno a la temática de la transparencia.

4.6.2 Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y el programa «Juntos por la Transparencia» (Colombia)

Es un programa nacional que tiene a la Universidad de Los Andes como uno de los socios principales. Este inició en octubre de 2020 y tiene una vigencia de 5 años con los objetivos de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como reducir la corrupción, teniendo a la. Hasta la fecha, el programa ha desarrollado las siguientes acciones:

- Diagnóstico de acciones e iniciativas de gobierno abierto en 18 municipios colombianos con revisión de indicadores y entrevistas tanto a representantes de administraciones como de la sociedad civil
- Se diseñaron distintas iniciativas para promover el gobierno abierto que fueron validadas por los municipios, entre las que se incluyen acciones como los presupuestos participativos, la cocreación con funcionarias/os y proveedores, el diseño de espacios de diálogo con la ciudadanía, el ejercicio de caracterización de poblaciones para adaptar la información

que se les brinda y construir instrumentos para recoger, sistematizar y hacer seguimiento de demandas ciudadanas.

- Luego de la validación de las iniciativas con los municipios, se acompañó y asistió a estos en su implementación, proceso que aún se encuentra en trámite.
- Se construyó un curso virtual sobre gobierno, transparencia, innovación y diálogo.
- Se realizó una propuesta de mejora de las instancias de participación del Departamento de Planeación Nacional de Colombia.
- Se realizaron talleres con énfasis en el gobierno abierto con periodistas a nivel local.
- Se hicieron comentarios y sugerencias a la política de Estado abierto del Gobierno colombiano.
- Se trabajó con la Alcaldía de Cartagena para la cocreación junto a funcionarias/os públicos de un manual de compras públicas.

4.6.3 Proyecto e investigación Terri-Lab de la Escuela de Administración Pública Territorial Cauca (Colombia)

Este proyecto se construye sobre el problema de desarticulación entre del Gobierno con la ciudadanía y las bajas capacidades de los Gobiernos locales para llevar a cabo procesos participativos exitosos. Así, el proyecto trata de generar capacidades en los gobiernos locales para crear espacios donde exista interlocución, apertura y cocreación para los principales problemas públicos del territorio. Los fines del proyecto son generar bases para la interlocución y diálogo, incrementar la inteligencia colectiva, un mejor proceso de poblaciones objetivo para las políticas públicas y un proceso de evaluación continua por parte de los actores involucrados. Otro aspecto clave dentro de los laboratorios Terri-Lab es

la generación de una cultura del diálogo y la escucha en contextos y escenarios de violencia social, lo cual ofrece a los actores sociales vías y recursos para gestionar la alta conflictividad. Surge, además, en un contexto de violencia y represión originado desde el «estallido social», un fenómeno de fuertes protestas a raíz del cual se han denunciado la violación de los derechos humanos y la represión por parte del Gobierno, lo que originó un fuerte impacto negativo a nivel social y económico en el país. Por todo ello, esta iniciativa es muy oportuna en un contexto tan difícil.

4.6.4 Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) (Costa Rica)

Es un centro de investigación que pertenece a las universidades públicas de Costa Rica dentro de la estructura del CONARE y que dentro de sus líneas de investigación cuenta con una denominada «Estado de la Justicia», mediante un convenio con el Poder Judicial, lo que ha dado lugar a un conjunto de estudios inéditos en el país sobre el desempeño de la administración de la Justicia. Uno de ellos es *Informe Estado de la Justicia* (de carácter bianual), un instrumento de transparencia y rendición de cuentas que supone el escrutinio del Poder Judicial por un ente académico independiente. En el informe se realizan propuestas concretas de mejora a las temáticas abordadas, que pueden ser reformas normativas o cambios en prácticas de gestión. Además, los instrumentos de investigación de esta línea del PEN-CONARE incluyen herramientas de ciencias de datos (*big data*) con el examen de casi medio millón de resoluciones del Tribunal Constitucional, cuyos resultados han sido ampliamente difundidos.

4.6.5 Instituto de Estudios Latinoamericanos (INESLA) (Bolivia)

Se trata de un centro de enseñanza que tiene entre sus principales líneas de investigación y docencia las materias relacionadas con el gobierno abierto. De esta manera, el centro viene trabajando en la articulación de redes para formar, difundir y promover el modelo del Estado abierto en Bolivia y en el resto de la región. Se han desarrollado seminarios, cursos, talleres y encuentros académicos

para consolidar una red académica en torno al gobierno abierto. Además, INESLA colabora con RAGA en la difusión de la red en Bolivia.

4.6.6 Participación en el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto de Ecuador de la Universidad Hemisferios

Actualmente, esta universidad forma parte tanto del Grupo Núcleo del país como del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Entre sus aportes se encuentra el haber colaborado en la definición de la ruta metodológica de cocreación del Plan de Acción de Quito y participar luego en ese mismo proceso cocreativo, así como ser contraparte de la implementación de compromisos del Plan de Acción (PAGA) de Ecuador. Concretamente, a nivel nacional, en el primer PAGA, se asumió impulsar, junto con el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el apoyo del Programa Ecuador SinCero de GIZ, el compromiso 4 «Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)». Como resultado, se realizó un diagnóstico de brechas de congruencia normativa y un modelo de Mesa Interinstitucional de Democracia Ambiental como espacio basado en los principios del gobierno abierto. También colaboran en el compromiso 5 «Co-diseño de la hoja de ruta para la implementación del Estándar EITI para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas en Ecuador (petróleo, gas y minería)».

A nivel local, en el PAGA de Quito, que ya ha finalizado, la universidad asumió ser contraparte de dos compromisos: el compromiso 1 «Capacitación en Universidades y Escuelas Politécnicas sobre modelo de Gobierno Abierto que ha implementado el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito» y el compromiso 5 «Capacitación sobre Gobierno Abierto dirigido a autoridades y funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados». Sin duda, este es un claro ejemplo de cómo la academia puede impactar positivamente en los planes de acción de la OGP y aportar un conocimiento científico a la consecución de mejores políticas públicas de gobierno/Estado abierto.

4.6.7 RevelaGov (Brasil)

Es un proyecto que aplica inteligencia artificial para combatir la corrupción del sector público en América Latina. Con 18 robots de inteligencia artificial y el uso de más de 400 bases de datos se buscan evidencias, indicadores, indicios, documentos, etc., para probar fraudes e irregularidades por delitos de corrupción en las administraciones públicas. Es una *startup* tecnológica que emplea técnicas de *big data* para aumentar la eficiencia de las administraciones surgida en 2015 como consecuencia de una tesis doctoral de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de São Paulo. En 2018 realizaron el evento «10 días para combatir la corrupción» en el que se fomentó el uso de esta tecnología, lo que dio como resultado 30 denuncias que fueron remitidas a las autoridades correspondientes. En 2019, fue uno de los 32 proyectos seleccionados a nivel mundial por Solve Challenge 2019 promovido por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y también fue seleccionado en el 4º Ciclo del Programa de Aceleración BrazilLAB.

5. Conclusiones

En este artículo se ha puesto de manifiesto la relevancia del sector académico en la conformación de espacios de apertura y sostenibilidad en toda la sociedad, no solo dentro de las propias instituciones educativas, sino también su colaboración con otros actores tanto de la sociedad civil como de las administraciones públicas o, incluso, de las empresas privadas. La Red Académica de Gobierno Abierto Internacional —junto con sus actuales 13 capítulos nacionales, sus aproximadamente 500 adherentes individuales e institucionales— se está convirtiendo en un nodo central dentro de los espacios de imbricación de apertura y sostenibilidad con el sector académico, que cada vez son más numerosos en toda Iberoamérica. El convenio de colaboración entre RAGA Internacional/CEDES e ILPES/CEPAL ha tenido como primer eslabón central la *Convocatoria a la selección de buenas prácticas del sector académico en la promoción del gobierno/Estado abierto/ODS para un desarrollo sostenible*, a la que se han presentado 55 candidaturas de altísima calidad de los países de la región iberoamericana. En este artículo hemos destacado algunas de ellas de manera aleatoria para evidenciar lo

innovadoras, exigentes e interesantes que han sido, lo que debería ser un ejemplo por todas las instituciones académicas de la región en el desarrollo de cada vez más espacios de apertura y sostenibilidad. No obstante, como se ha indicado, el proceso de selección de la convocatoria aún está en trámite y se deberá reunir liderado por Mila Gascó-Hernández.

Esperamos que estos tipos de casos de éxito sean cada vez más extendidos en las universidades y centros de educación secundaria de Iberoamérica: portales de transparencia y datos abiertos; capacitación a pequeñas empresas para concurrir a los contratos y compras públicas; criterios y mecanismos de integridad en la compra y en la contratación de las universidades; rendición de cuentas de todos los procesos y resultados relevantes; gobierno electrónico (con la inclusión de elementos tan relevantes como algoritmos públicos e inteligencia artificial); procesos participativos estables y de calidad; colaboración con otros actores tanto públicos como privados en la generación de más espacios de apertura; prácticas innovadoras de sostenibilidad tanto dentro como fuera de estas instituciones; y la relevancia cada vez más presente de las capacitaciones y titulaciones sobre el gobierno abierto y la sostenibilidad, así como centros de investigación y divulgación de estas como cátedras u observatorios. Todos estos elementos y algunos otros componen las buenas prácticas que deben extenderse cada vez más. Esperamos que la existencia de unos reconocimientos internacionales estables y de prestigio coconvocados con una de las instituciones públicas más relevantes del continente (ILPES/CEPAL) colabore positivamente en esta importante y trascendental tarea.

Referencias bibliográficas

Comisión Económica para América Latina (22 de diciembre de 2020). CEPAL y CEDES firman convenio de colaboración para fortalecer la Red Académica de Gobierno Abierto a nivel regional. <https://www.cepal.org/es/notas/cepal-cedes-firman-convenio-colaboracion-fortalecer-la-red-academica-gobierno-abierto-nivel>

Guerrero Romera, C. y Miralles Martínez, P. (2021). *Educar en transparencia y buen gobierno*. Edit.um.

- Kaufman, E. (2022), La participación académica en los foros multiactor en América Latina. En J. L. Ros-Medina, J. M. Mayor y E. Rodríguez (eds.), *Transparencia y participación para una nueva gobernanza: Mirando al futuro de nuestra sociedad en Memoria de Pepe Molina*. Tirant lo Blanch.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador, Universidad Hemisferios y Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2021). *Proceso para la implementación del Acuerdo de Escazú en Ecuador*.
- Reverte, F. M. (2021). *El poder de la ciudadanía. Derechos de asociación y participación*. In *Memoriam José Molina*. Diego Marín.

Cómo citar este artículo

Ros-Medina, J. L. (2022). La detección y promoción de buenas prácticas de apertura y sostenibilidad en el ámbito académico iberoamericano impulsada por la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(1), agosto-noviembre, 183-209.

Fecha de recepción 08/2022 | Fecha de aprobación 10/2022

RESEÑAS

La política del riesgo. Construcción social, liderazgo y comunicación

Mario Riorda, Silvia Fontana y Sofía Conrero

Buenos Aires, La Crujía, 2022, 184 páginas

ISBN: 978-987-601-294-2

Por *Ricardo Scally*

En este libro se expresa el trabajo de años de un verdadero programa de investigación que se ha venido desarrollando desde hace décadas en la Universidad Católica de Córdoba, en donde la problemática del riesgo ha sido abordada de manera interdisciplinaria por parte de un grupo de politólogos/os que han compartido diferentes espacios de docencia de investigación en la institución. Esto es necesario destacarlo porque expresa la continuidad de una línea de trabajo de enorme relevancia política y social, más allá de sus aspectos estrictamente científicos. Tanto la gestión pública, la consultoría a nivel nacional como internacional, la investigación científica y la formación específica de recursos humanos se han visto articuladas por el sucesivo ejercicio profesional de quienes escriben esta obra.

La problemática del riesgo ha ocupado un espacio central tanto en el debate dentro de las ciencias sociales en vínculo constante con las naturales como en los propios procesos políticos, en donde el factor de la comunicación ha sido uno de sus principales articuladores. Como bien se señala en la obra:

La comunicación del riesgo de desastres ocupa una parte importante de los recursos y preocupaciones del gobierno (...). La comunicación del riesgo se ha convertido en un apartado central de las políticas públicas. Nuevos espacios han aparecido en esta sociedad del riesgo que busca contribuir un listado de actividades gubernamentales, sociales y empresariales, tendientes a la prevención de los riesgos de desastres (p. 180).

La última década del siglo pasado fue central para la problematización del riesgo a escala mundial, tanto en las esferas académicas como en los principales organismos internacionales. Como expresan las autoras/es:

En 1996 surge la noción de la gestión del riesgo de desastres como paradigma superador al de simple respuesta frente a los desastres ya acontecidos. La ONU la define como «la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de sastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de las pérdidas por desastres (p. 39)»¹.

Desde el campo de las ciencias sociales, parte de los sociólogos más destacados como Niklas Luhmann (1992), Anthony Giddens (2010) o Ulrich Beck (2002) han dedicado parte de su trabajo a analizar y reflexionar sobre la *sociedad del riesgo* y han realizado importantes aportes que han trascendido el campo académico para articularse con el proceso de toma de decisiones frente a una problemática por demás compleja. Actualmente, podemos rastrear la continuidad de estos planteos en obras recientes como la de David Le Breton (2021), quien combina la experiencia tanto de la antropología como de la sociología².

La reciente pandemia por COVID-19 ha puesto de manifiesto la enorme necesidad de abordar la política del riesgo desde sus diferentes facetas. Además, dio cuenta del carácter poliédrico y complejo del fenómeno que cruza desde los aspectos naturales frente a las catástrofes a los problemas de la toma de decisiones y de la comunicación de masas. Como se señala en el libro:

El riesgo de desastres se ha convertido en una creciente preocupación mundial, ya que, entre finales del siglo xx y principios del siglo xxi, aproximadamente, más de 200 millones de personas por año se vieron afectadas por alguno. A lo que habrá que sumar

¹ Reporte A/71/644 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1 de diciembre de 2016, p. 16).

² Se ha publicado una reseña de esta obra en *Estado Abierto*, 6(2).

el incalculable número de personas que directa o indirectamente fueron o serán víctimas del COVID-19 (p. 11).

Todas y todos hemos vivido esta experiencia de la manera más brutal, en donde la expansión del virus corrió tan rápido como las noticias en los propios medios, lo que demostró el carácter *exponencial* de este nuevo mundo (Oszlak, 2020).

El libro, como indica su subtítulo, está estructurado en tres partes. La primera, «El riesgo y su gestión. Escenarios, prácticas y permita nos ofrece un panorama general del proceso social que constituye el riesgo y sus desafíos para administrar los desastres y su gestión general. Por lo tanto, se estructura articulando el campo de la administración y las políticas públicas con la problemática específica del riesgo. Podemos entender este concepto como:

El riesgo debe entenderse como un proceso multidimensional, por lo que en el campo del riesgo y de los desastres se necesita de la conjunción de múltiples miradas que permitan interpretar las relaciones complejas entre sociedad y desastres, y aquellas causas que provocan los riesgos (p. 12).

Las concepciones actuales del riesgo resaltan su carácter complejo y poliédrico, no solo porque articulan elementos naturales y sociopolíticos para su estudio, sino también en la propia dimensión gubernamental para la toma de decisiones. A su vez, el ideal de *lo nacional-estatal* y *lo internacional* se amalgaman de tal forma que nos es posible separarlos cuando hablamos de grandes escalas.

Esta problemática articula dos grandes dimensiones. Por un lado, las *amenazas* y, por el otro, la *vulnerabilidad*. Comprender esto nos habilita a establecer parámetros ordenados para poder también actuar desde el propio proceso de toma de decisiones. Como se advierte en el texto:

La definición de riesgo a partir de la fórmula «amenaza x vulnerabilidad» constituye uno de los acuerdos más importantes para la comunicación interdisciplinaria en este campo. Hablar de riesgo significa precisar amenazas y vulnerabilidades. Categorías

que lo integran y lo definen como un proceso construido socialmente. Aquí entra en juego la percepción que la población tiene de los riesgos. A partir de ella, se define la manera en que los mismos van a ser abordados (p. 13).

De manera esquemática, podríamos expresarlo, siguiendo a los autores, de la siguiente forma:

FÓRMULA DEL RIESGO DE DESASTRES

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{amenaza x vulnerabilidad}}{\text{capacidad de respuesta}}$$

A continuación, en la segunda parte del libro, «Gobernar y liderar el riesgo», nos introducimos en la problemática de la gobernanza y su vínculo con el riesgo y los desastres. Esto nos permite analizar las estrategias de diseño institucional y el papel de los liderazgos para gestión. La formación de los cuadros burocráticos especializados, el entrenamiento constante y la reflexión frente al propio ejercicio de las funciones públicas y el papel que juegan otros actores que pueden estar involucrados son centrales para establecer los criterios efectivos de esta gobernanza.

Finalmente, la tercera sección, «Comunicación y percepción del riesgo», permite articular los ejes desarrollados en las dos primeras con la percepción intersubjetiva que generan la situación de riesgo y su comunicación. Aquí, el gran desafío es llegar a una comunicación certera que también permita brindar pautas de solución y resaltar los errores en este proceso. Como se señala en la obra:

La comunicación del riesgo es un proceso que involucra a diversos actores (grupos, individuos o instituciones), tanto de la sociedad civil como del gobierno, los medios de comunicación y el sector privado, ya que cada uno de ellos cumple un rol específico en el proceso comunicacional. Lo más importante en este proceso es la interacción que se da entre la organización que maneja el riesgo y la

audiencia a la cual se dirige, ya que el mensaje debe incorporar las percepciones de todos los actores para que pueda ser considerado efectivo (p. 181).

No podemos dejar de comprender este libro sin insertarlo a la luz de las propias trayectorias profesionales de sus autoras/es, lo que brinda un carácter adicional a la obra. El análisis del proceso comunicación forma parte de la vasta experiencia en materia de investigación en el campo de la comunicación política como también en la consultoría en diferentes niveles (dentro y fuera del país). Uno de estos aspectos también lo constituye la capacitación de la alta dirigencia pública como la de los propios políticos frente al proceso comunicacional (Elizalde, 2009; Riorda y Bentolila, 2020).

El aspecto político y los grados de responsabilidad pública están claramente presentes en el proceso integral de comunicación. Como sostienen las autoras y el autor:

Es por todo esto que la comunicación de riesgo tiene dos fases: la fase preventiva y la fase de abolición del riesgo mismo. En esta última es importante que los *policy makers*, quienes tienen el poder de decisión, asuman la responsabilidad frente al riesgo. En este tipo de comunicación es entendida como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego. Por lo tanto, la comunicación debe incorporar todos aquellos elementos que refieran a dicho valor para generar la empatía entre lo que se dice (mensaje) y a quién va dirigido (destinatarios) (p. 181).

La política del riesgo. Construcción social, liderazgo y comunicación, de Mario Riorda, Silvia Fontana y Sofía Conrero, constituye una obra sólida y sustantiva frente a uno de los problemas mundiales más integrales y complejos, por lo que atraviesa la humanidad en la actualidad. La reciente pandemia es la prueba más clara de su relevancia e importancia tanto para las ciencias en sentido amplio como para los gobiernos.

Referencias bibliográficas

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI.

Elizalde, L. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. Bosch Comunicación.

Giddens, A. (2010). *La política del cambio climático*. Alianza.

Le Breton, D. (2021). *Sociología del riesgo*. Prometeo.

Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana-Universidad de Guadalajara.

Osziak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP-CEDES-CLAD.

Riorda, M. y Bentolila, S. (2020). *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis*. Paidós.

Estudios sobre capacidades burocráticas

Fernando J. Isuani (comp.)

Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022, 253 páginas

ISBN: 978-987-630-598-3

Por *Dante Sabatto*

Desde los textos clásicos de Max Weber hasta los trabajos más recientes de Peter Evans sobre administración y desarrollo, la cuestión de la burocracia ha sido una dimensión clave en el campo de estudios sobre el Estado y el sector público. A través de abordajes heurísticos diversos, las ciencias sociales han dedicado un creciente esfuerzo a teorizar acerca de los factores condicionantes para el desarrollo de burocracias públicas eficientes y eficaces, así como a analizar sus desempeños efectivos a través de los estudios de casos. En las últimas décadas, este campo ha prestado cada vez mayor atención a la noción de *capacidades burocráticas*, vinculado al concepto más amplio de *capacidades estatales*.

Estas últimas, de acuerdo con autores como Joe Migdal y Theda Skocpol, se refieren a la habilidad de los Estados para definir de forma relativamente autónoma sus objetivos y orientar las acciones que llevan adelante las agencias estatales. Desde la popularización del término en la década de 1980, se ha formulado un consenso en este campo de saberes acerca de la necesidad de considerar en forma particular las diversas dimensiones que hacen a las capacidades estatales. La cuestión burocrática, que pone el foco en los condicionamientos organizacionales y relacionales, ha resultado de especial interés en este sentido.

Si bien la indagación teórica es una parte crucial del desarrollo de conocimiento científico acerca de las capacidades burocráticas, no siempre es posible abstraer completamente las variables históricas y sociopolíticas que inciden sobre ellas. En el caso de la Argentina, las grandes transformaciones que ha enfrentado el Estado en las cuatro décadas desde la recuperación de la democracia representan

un factor altamente relevante para el estudio del sector público. Entre ellas, se destacan las reformas estructurales desarrolladas en la década de 1990, bajo un paradigma que ponderaba la retirada del Estado, así como los sucesivos avances en la construcción de una carrera administrativa, mediante la implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en 1991 y su reemplazo por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en 2008.

En este peculiar contexto teórico —pero también histórico— se inscribe *Estudios sobre capacidades burocráticas*, el libro de Fernando J. Isuani que se presenta en esta reseña. Isuani, compilador de la obra y autor de uno de los capítulos, se dedica hace años al estudio del Estado y las políticas públicas, con especial énfasis en las capacidades burocráticas. Los textos reunidos en este volumen representan, por lo tanto, una serie de aportes profundamente valiosos en un área de estudios que no se encuentra lo suficientemente desarrollada. En efecto, las capacidades burocráticas ponen en juego una serie de saberes relacionados con la administración pública, la sociología de las organizaciones y del trabajo, los estudios sobre políticas públicas, entre otros, y revisten una importancia estratégica para la comprensión integral sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas.

En este libro, se compilan trabajos que combinan un punto de vista general y de largo plazo con estudios enfocados en casos concretos, es decir, desde una perspectiva situada. Como indica Isuani en su introducción, el propósito central —que atraviesa transversalmente todos los textos— es contribuir a un debate informado sobre las dificultades que atraviesa el Estado argentino desde la perspectiva de la burocracia, mediante una serie de investigaciones sobre sus capacidades. Las autoras y los autores buscan otorgar densidad conceptual a esta noción y, así, rechazar, concepciones estáticas u homogéneas. En palabras del compilador:

Se hace claro lo poco productivo de caracterizar a las burocracias como fuertes o débiles, capaces o incapaces, si no es en relación con los desafíos y oportunidades que enfrenta y a las acciones desplegadas en un determinado campo de política y en un período concreto de tiempo (p. 253).

Esta obra está compuesta por cinco capítulos destinados a sendas dimensiones fundamentales del objeto de estudio. Algunos de ellos se orientan a un sector específico, con distintos niveles de delimitación (la política científico-tecnológica, las agencias regulatorias o un organismo particular como la Comisión Nacional de Regulación del Transporte [CNRT]); otros, en cambio, se dedican a aristas transversales de la burocracia pública: el sistema de concursos y la alta dirección pública. Sin embargo, el compromiso con el carácter situado de las burocracias es mantenido en todos los textos, ya que la investigación empírica se orienta a casos específicos. Si bien las autoras y los autores combinan abordajes disciplinares y enfoques metodológicos diversos, se aprecia la consistencia en la consideración epistemológica del objeto representado por las capacidades burocráticas, así como el rigor y la meticulosidad en el análisis.

En el primer capítulo, dedicado al desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología, Elsa Pereyra y Karina Montes se abocan al estudio de esta área en el período 2000-2015, a través de una indagación sobre tres organismos claves: el Ministerio de Ciencia y Tecnología; la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Luego de una precisa reconstrucción de la historia del área, se preocupan por caracterizar la evolución de sus recursos (financieros y humanos) y estructuras. Esto ejemplifica la orientación hacia el estudio correlativo de la dimensión organizativa y la relacional de las capacidades burocráticas, resaltada por Isuani y desarrollada en todos los capítulos del libro. Pereyra y Montes describen la burocracia científico-tecnológica como una burocracia madura, a partir de ciertos rasgos compartidos (estabilidad en las posiciones, antigüedad elevada) y algunos matices (la especialización de la ANPCyT, en contraste con la pluralidad de saberes menos específicos en el CONICET). De este modo, realizan una contribución muy útil para la comprensión de la «producción de la burocracia» (p. 57), en particular, mediante su análisis del Plan Argentina Innovadora 2020.

Por su parte, Julián Bertranou, en el capítulo dedicado a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, considera las limitaciones de su capacidad de fiscalización ferroviaria y las asocia tanto a variables internas como a los determinantes contextuales. De un modo análogo a lo realizado en el capítulo previo, el texto comienza con una presentación del ente estudiado, su historia y

sus funciones. Esto es acompañado de un marco conceptual cuya sistematización del concepto de *capacidades estatales* constituye un aporte teórico muy significativo. Sobre esta base, se procede, en primer lugar, a un análisis de las capacidades burocráticas de la CNRT (su autonomía, su legitimidad, sus componentes organizacionales y su interdependencia); en segundo término, al estudio del contexto. Se destaca, en este artículo, el modo en que cada factor es relacionado con los demás, lo que habilita considerar a elementos como la dotación de personal, cruciales para la burocracia, en el marco institucional y político específico en el que se encuentran inmersos.

En el tercer capítulo, cuyo autor es Fernando J. Isuani, se traslada del enfoque sectorial al transversal, al ocuparse de la alta dirección pública, un nivel crucial por su rol de «bisagra» entre las esferas políticas y burocráticas, pero que no ha sido lo suficientemente explorado por la literatura previa. El análisis preserva el carácter situado antes mencionado, al orientarse, en su indagación empírica, hacia tres organismos del sector ambiental (el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Administración de Parques Nacionales y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). La presentación teórica realizada complementa la llevada a cabo por Bertranou, ya que se ocupa más directamente de las capacidades burocráticas y distingue, en su dimensión organizacional, el *hardware* (recursos financieros), el *software* (personal) y el *orgware* (estructuras); y, en el plano relacional, los escenarios autorizante, coproductor y territorial, asociados respectivamente al vínculo con las autoridades políticas, los organismos a cargo de políticas públicas y los actores no estatales. Este marco es aplicado a la evolución de la alta dirección pública en la Argentina, con énfasis en cuatro ejes (las designaciones, las trayectorias, los contextos y las relaciones). Un elemento de gran interés en este texto es el protagonismo que cobran las voces de las directivas y los directivos, cuyas citas permiten restituir un componente muchas veces ausente en los análisis de este tipo.

Este enfoque transversal es mantenido en el capítulo siguiente, elaborado por Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando J. Isuani, cuyo objetivo es estudiar los concursos realizados bajo el SINEP. De este modo, se aborda de forma más directa que en los textos previos la cuestión del servicio civil y se presta especial atención al momento de construcción de la oferta de empleo, así como a las

perspectivas de todos los actores en juego (órgano rector, áreas de personal, comité de selección y veedoras/es sindicales). El análisis restituye los distintos momentos del proceso de concursos: cobertura de vacantes, presentación y convocatoria del concurso, valoración de postulantes e incorporación. Nuevamente, para esto se emplean citas de entrevistas realizadas a actores de peso en cada una de las etapas. El resumen detallado de los múltiples hallazgos obtenidos mediante el estudio da cuenta de la alta densidad analítica desplegada, que resulta de los años dedicados por la autora y los autores a esta materia.

El último capítulo vuelve a volcarse sobre un caso, el de las agencias regulatorias, con el fin de considerar los modos en los que estas generan capacidades estatales. Su autor, Jorge Depetris, describe una amenaza representada por los déficits de las agencias ante la sofisticación de ilícitos comunes al sofisticarse y la incapacidad de enfrentar nuevos delitos, factores que empeoran con el tiempo; y una debilidad, originada en la voluntad social de ignorar el problema, el desplazamiento de los objetivos de la burocracia y lo que denomina «falso dilema mano dura/mano blanda» (p. 207). Sobre la base de este diagnóstico, y con foco en el Modelo Estratégico Digital, el autor estudia la forma en que las dificultades para el desarrollo de capacidades burocráticas en las agencias regulatorias se expresan en una serie de estudios de caso asociados a diversas clases de delitos. Se trata de una perspectiva original en la materia que abre la puerta a futuras indagaciones.

A través de estos cinco aportes, *Estudios sobre capacidades burocráticas* ofrece una mirada actualizada sobre este fenómeno característico de los Estados al combinar perspectivas diversas a través de un punto de vista común: el de observar y estudiar la burocracia «en acción», es decir, no centrado en la dimensión estática sobre las estructuras y las normativas, sino que otorgue mayor relevancia a las interacciones, los condicionantes y los marcos de libertad para la acción.

Esto se asocia, asimismo, al propósito explicitado por Isuani de aportar al debate informado en materia de burocracia. En efecto, este volumen resulta de particular interés para la propia Administración Pública, en la medida en que la toma de decisiones siempre debe nutrirse de conocimiento científico y académico. En este sentido, la caracterización del estado actual de las burocracias, sus limitaciones

y sus perspectivas futuras resulta clave para una gestión pública orientada al desarrollo de capacidades estatales en pos del desarrollo con inclusión.

Un último aspecto —no menos importante— que merece ser destacado es la habilidad de las autoras y los autores para mostrar las dificultades contextuales y las deficiencias internas del objeto estudiado, pero describir, a la vez, los procesos de aprendizaje organizacional desarrollados en los últimos años. En otras palabras, el objetivo señalado por Isuani de rechazar la caracterización dicotómica de las burocracias —como «débiles o fuertes», «capaces o incapaces»— es efectivamente llevado a cabo en los distintos capítulos. Esto puede observarse en el modo en que, en ellos, se ponderan escenarios asociados a distintos sectores de la administración pública, cuyas variables complejas condicionan el desarrollo de las capacidades burocráticas. Por todo lo señalado, este volumen representa un aporte muy significativo al campo de estudios sobre administración pública, ya que presenta una serie de abordajes originales sobre un fenómeno cuya importancia ha sido, en ciertas ocasiones, subestimada.

Colaboraciones

Estado Abierto es una revista académica que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local, entre otras.

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la revista vía correo electrónico a estadoabierto@jefatura.gob.ar, con copia a revistaestadoabierto@gmail.com. Deben ser trabajos originales e inéditos, es decir que no hayan sido publicados o postulados en otras revistas. Se podrán presentar artículos, comunicaciones y reseñas en español y portugués. Excepcionalmente se podrán publicar traducciones de trabajos en otros idiomas que por su importancia y naturaleza el Consejo Editor considere relevantes para el campo.

Los trabajos son evaluados preliminarmente por la Dirección y el Consejo Editor a fin de establecer si se ajustan a la pertinencia temática y los requisitos formales. Luego, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses.

A continuación, la Revista se pondrá en contacto con las/os autoras/es para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, las/os autoras/es tendrán un plazo para introducir los cambios y responder a las observaciones recibidas.

El envío de un artículo a Estado Abierto implica la autorización para que pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, se deberán cumplir los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambos correos electrónicos.

2. Deben presentarse en un archivo Word, con letra Arial número 12 e interlineado sencillo. La hoja debe ser de tamaño A4, con márgenes de 2,5 cm.
3. El título del trabajo debe estar en Arial número 14. Los nombres y apellidos de las/os autoras/es deben estar en cursiva número 12.
4. Es necesario consignar con asterisco la pertenencia institucional de las/os autoras/es y el correo electrónico.
5. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español. También deberán incluirse 3 o 4 palabras clave en los mismos idiomas.
6. No deben exceder los 100.000 o las 30 carillas, incluidos las tablas, cuadros e imágenes. Esto incluye resúmenes, palabras clave y referencias bibliográficas. Las reseñas no deben exceder los 4000 caracteres con espacios.
7. Las notas aclaratorias o comentarios deben ir al pie de página en tamaño 10. Asimismo, debe evitarse su uso excesivo.
8. Las referencias bibliográficas deben seguir el formato requerido en las Normas APA 2020 (para más información consultar nuestras Pautas de redacción).
9. Los gráficos y las tablas deben presentarse numerados y ordenados en un archivo Word o Excel editable, es decir, que los textos puedan ser extraídos y el diseño modificado. De lo contrario, requerimos que los textos se entreguen en un archivo aparte, en forma de listado por fuera del gráfico o tabla al que correspondan. Las imágenes deben ser enviadas por separado con una definición de 300 dpi y en escala de grises.

10. En esta publicación, como en todas las del INAP, se utilizan estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos. Se sugiere, al respecto, consultar el Documento de Pautas de redacción de las Publicaciones del INAP.

Proceso de selección de trabajos

A continuación, especificamos las etapas del sistema de arbitraje de trabajos para publicar en la revista *Estado Abierto*.

1. Recepción de artículos, comunicaciones y reseñas en el período de convocatoria. Revisión del cumplimiento de los aspectos formales a cargo de la Secretaría:
 - a. Anonimización del archivo (en propiedades) y revisión de cualquier otra marca de autoría (participación en otros proyectos, citas de trabajos propios, etc.).
 - b. Formato de la bibliografía según las pautas para autoras/es.
 - c. Inclusión del resumen y las palabras clave tanto en español como en inglés.
 - d. Envío de hoja con datos de la autora o el autor (incluyendo a qué sección se presenta) y nota de autorización.
 - e. Inclusión del ORCID.

Si cumple con los requisitos mencionados, el documento se carga en un Drive con acceso a la Dirección, la Secretaría y el Consejo, y pasa a la Etapa 2. Caso contrario, se solicita a la autora o al autor el reenvío del archivo con los pasos cumplidos.

2. Una vez cerrado el período de convocatoria o luego de transcurrido un mes, la Secretaría envía los trabajos que superaron la Etapa 1 a la Dirección y al Consejo. Allí se evalúa si cumplen con los estándares mínimos de calidad académica y si son pertinentes en función de los lineamientos institucionales (revisión interna). Todas las propuestas

se considerarán independientemente de la posición teórica, el punto de vista expresado o la metodología elegida. La publicación de artículos no implica necesariamente que las autoridades de la revista compartan los puntos de vista expresados en ellos. Las/os autoras/es son directamente responsables de las afirmaciones o ideas expuestas en sus trabajos.

3. La Dirección y el Consejo, en conjunto, definen a las/os eventuales evaluadoras/es para los trabajos, que son contactadas/os por la Secretaría. Los artículos y las comunicaciones son evaluados por dos especialistas en la temática, con miradas o enfoques complementarios; la aprobación de las reseñas queda a cargo de la Dirección y el Consejo.
4. Una vez que las/os especialistas aceptan, la Secretaría les envía la versión anonimizada del trabajo junto con la planilla de evaluación y otorga 30 días para el envío de esta última.
5. El Consejo Editorial, teniendo en cuenta el proceso de evaluación, revisión y corrección, selecciona los documentos que serán publicados y establece su orden de aparición en los diferentes números de la revista.
6. La Secretaría informa a las/os autoras/es acerca de los resultados y la selección de trabajos.
7. Una vez que el Consejo Editorial confirma la tabla de contenidos, el INAP comienza con el proceso de edición propiamente dicho, que incluye la corrección y el diseño de cada trabajo para su publicación en la revista.
8. Se publica la revista siguiendo el criterio de secuenciar volúmenes y números.

Normas de ética

La revista *Estado Abierto* adhiere a las normas establecidas por el Committee on Publication Ethics (COPE). Consultar en <https://publicationethics.org/>

Política de plagio

La política de la revista es publicar trabajos originales, redactados por quienes declaran su autoría, e inéditos, que no hayan sido publicados ni postulados a ninguna otra publicación impresa o electrónica. Las/os autoras/es asumen respetar estas condiciones al presentar sus trabajos.

Al recibir un trabajo, la Dirección y el Comité Editor utilizan herramientas de búsqueda digital con el objeto de corroborar la originalidad y evitar prácticas de plagio.

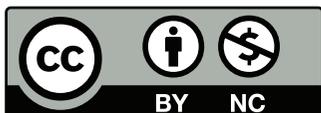
Al enviarlo a la/os pares revisoras/es, estos deben prestar atención a posibles indicadores de plagio, en tanto especialistas en el tema.

En los casos en que se detecten situaciones de plagio, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la revista lo informarán al Consejo Editorial y a las/os autoras/es correspondientes, y se rechazará la publicación del documento. Asimismo, en las ocasiones en que se presenten demandas relacionadas al derecho de autor sobre un artículo o comunicación ya publicado, se procederá a retirarlo de la revista. En ambas situaciones, no se volverán a aceptar trabajos de autoras/es que hayan cometido plagio.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta revista son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP ni la del equipo editorial.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esos sitios sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los trabajos incluidos en *Estado Abierto* se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido

siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los trabajos incluidos en esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina