

ISSN 2525-1805
(versión impresa)

ISSN 2618-4362
(versión en línea)

VOL. 3 | N.º 3

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

ABR-JUL 2019

ESTADO ABIERTO

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

VOL. 3 | N.º 3

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Versión Digital

Natalia Baez Becker

Paulina Alonso

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización 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.

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

Secretaría de Gobierno de Modernización

Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 514), San Nicolás, CABA, República Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 5573

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>

<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

| | | |
|--|-----------|---|
| | Editorial | 7 |
|--|-----------|---|

ARTÍCULOS

| | | |
|--|--|-----|
| <i>Carlos Murillo Zamora</i> | Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo: el escenario latinoamericano | 13 |
| <i>Adryelle Pedrosa Fontes y Denilson Bandeira Coêlho</i> | Impacto dos arranjos legislativos e eleitorais sobre as políticas públicas | 39 |
| <i>Luis E. Karamanef</i> <i>y Agustín Salvia</i> | ¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017) | 71 |
| <i>Susana Campari, Silvana Mondino, Natalia Arnaud, Nicolás Papalía y Eduardo Torres Otero</i> | Mujeres y gobiernos locales: un estudio comparado de la representación política femenina (2007-2017) | 95 |
| <i>Xavier Enrique Ariztía Fischer</i> | Gestión municipal y resultados electorales: los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal SUBDERE 2010-2015 | 119 |

COMUNICACIONES

Michael Pisa «The next billion users»: el Estado frente a multinacionales voraces 155

RESEÑAS

Nelson Cardozo El cuento de las pensiones. Érase una vez..., de Miren Etxerreta y José Iglesias 171

Pablo Navarro Urquiza El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030, de Gustavo Blutman y Horacio Cao (orgs.) 177

COLABORACIONES

Página de colaboraciones

183

Editorial

El presente número es un cabal reflejo de algunos de los objetivos que se propuso *Estado abierto* desde su lanzamiento: dar cabida, en sus páginas, a estudios sobre el Estado, las políticas y la administración pública de autores jóvenes y consagrados, realizados en diferentes países, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Es así que Carlos Murillo Zamora, investigador de la Universidad de Costa Rica, discute en su artículo «Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo: el escenario latinoamericano» los cambios en el escenario internacional durante el presente siglo, particularmente en la dimensión territorial y en el ejercicio de la ciudadanía, y analiza sus impactos sobre la gobernanza y su incidencia sobre la gestión de lo público, a la luz de la situación de los países latinoamericanos. Para ello, propone revisar y echar nueva luz sobre los conceptos de *gobernanza* y *governabilidad*, así como examinar las dinámicas territoriales, transmísticas y transfronterizas que están reconfigurando la organización y gestión de los Estados.

En su artículo «Impacto dos arranjos legislativos e eleitorais sobre as políticas públicas», los investigadores de la Universidad de Brasilia Adryelle Pedrosa Fontes y Denilson Bandeira Coêlho analizan si la producción legislativa de la Cámara de Diputados de Brasil se caracteriza por políticas de tipo *pork barrel* —metáfora de la apropiación del gasto público para proyectos localizados, cuyo fin principal es beneficiar al representante de un distrito—. La investigación muestra que el patrón de producción legislativa ordinaria en el Brasil se caracteriza por una preponderancia de normas no restringidas a cuestiones de naturaleza local, sino que privilegian cuestiones de alcance nacional, lo que llevó a los autores a tratar de identificar los mecanismos institucionales que generan cooperación entre el Legislativo y el Ejecutivo y los factores de naturaleza política, como las presiones de los *stakeholders* y la geografía del voto, que influyen para que los contenidos de las propuestas sean más universales.

Los restantes artículos que integran este número abordan el análisis de la gestión pública en contextos subnacionales. En «¿Se van o se quedan?

El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017)», Luis E. Karamanefff y Agustín Salvia presentan los resultados de un estudio sobre el régimen de promoción industrial que la Argentina llevó a cabo en varias provincias económicamente deprimidas, a través del otorgamiento de subsidios al capital para radicar nuevos emprendimientos. Ante la suspensión de estos regímenes, los autores tratan de establecer si esto afectó los mercados de trabajo de las provincias beneficiadas. Mediante la construcción de indicadores laborales, con datos de la EPH, y un modelo de regresión logística, aportan evidencia empírica que descarta que las empresas, en tanto *fábricas con ruedas* —como se las denominara—, hayan abandonado la provincia una vez terminados los beneficios fiscales.

Por su parte, Susana Campari, Silvana Mondino, Natalia Arnaudo, Nicolás Papalía y Eduardo Torres Otero, como ya lo hicieron en uno de los números iniciales de *Estado abierto*, vuelven sobre el tema de la mujer en la política local, en una nueva mirada sobre la representación en los cuerpos legislativos. En «Mujeres y gobiernos locales: un estudio comparado de la representación política femenina (2007-2017)», plantean que la participación de la mujer en la esfera política fue cobrando relevancia tanto en el orden nacional como en los ámbitos locales. Al respecto, se preguntan en qué medida las estructuras de los gobiernos locales resultan inclusivas para las mujeres, partiendo de la idea general de que estos ámbitos, por su menor escala, representan un espacio ideal de oportunidades políticas para la totalidad de los grupos sociales y, en particular, para las mujeres rurales. Responden a este interrogante analizando los cambios ocurridos en la representación política femenina entre 2007 y 2017.

Por último, Xavier Enrique Ariztía Fischer, investigador de la Universidad de Santiago de Chile, en su artículo «Gestión municipal y resultados electorales: los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal SUBDERE 2010-2015», trata de establecer si existen relaciones significativas entre una gestión municipal exitosa y la probabilidad de que los alcaldes incumbentes sean reelegidos. Su análisis se enmarca en el proceso de

descentralización y fortalecimiento municipal chileno, impulsado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), organismo que, desde 2010, lleva adelante los llamados Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal. Utilizando como herramienta de análisis la teoría retrospectiva del voto, procura establecer la relación entre los puntajes de estos diagnósticos y los resultados políticos obtenidos por los alcaldes incumbentes. Si bien los Diagnósticos de Calidad tienen una relación significativa con la probabilidad de reelección, los valores son bajos, por lo que deben considerarse también otros factores explicativos.

En la sección Comunicaciones, se ha traducido un breve trabajo de Michael Pisa, «“The next billion users”: el Estado frente a multinacionales voraces». El autor celebra la rápida expansión del uso de internet en el mundo en desarrollo, que pronto alcanzará los dos mil millones de usuarios, pero alerta sobre la creciente dependencia de grandes empresas tecnológicas, fenómeno que ha comenzado a enfrentar el mundo desarrollado. En la era digital, el desafío de los gobiernos es proteger a los consumidores de los riesgos de la concentración de mercado, que puede desestimular la innovación, y de la desinformación que producen las redes sociales. El autor ofrece algunas sugerencias de políticas para enfrentar estos riesgos.

Dos reseñas bibliográficas completan el número. Nelson Cardozo, colaborador habitual de esta sección, comenta el trabajo de Miren Etxerreta y José Iglesias, *El cuento de las pensiones. Érase una vez...* Estos autores tratan de demostrar que la *crisis de las pensiones* no es un fenómeno real, cuestionando en una obra disruptiva los argumentos sobre los que se asienta esa interpretación y poniendo el foco de la explicación en el sistema económico, la distribución de la renta y la naturaleza de las políticas sociales. De este modo, plantea la cuestión de si el bienestar en la vejez es un derecho cuya responsabilidad cabe al Estado defender o si es el mercado el principal mecanismo de la asignación de ingresos en esa etapa de la vida.

Finalmente, *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*, libro compilado por Gustavo Blutman y Horacio Cao, es comentado por Pablo Navarro Urquiza. Esta obra colectiva tiene

por objeto indagar sobre el futuro probable de la Argentina, a través del análisis de distintos escenarios en que podrían desenvolverse las relaciones entre Estado y sociedad. Sin caer en modelos predictivos, los autores utilizan herramientas de la prospectiva para la construcción de estos escenarios, ofreciendo un lúcido recorrido del pasado reciente, la actualidad y los posibles futuros del país, en el mediano y largo plazos. La reseña se detiene en las observaciones del profesor Carles Ramió, prologuista de la obra.

Se cierra así el tercer número de los primeros tres años de vida de *Estado abierto*, esperando que su lectura anime a los lectores y potenciales colaboradores a continuar el diálogo fecundo acerca de la historia, la realidad actual y el futuro del Estado, su organización y sus políticas.

ARTÍCULOS

Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo. El escenario latinoamericano*

Por *Carlos Murillo Zamora***

Resumen

La gobernanza, un concepto polisémico, enfrenta hoy importantes desafíos en América Latina producto de nuevas dinámicas territoriales, transmísticas y transfronterizas: la reconfiguración del Estado y de la gestión de lo público, el empoderamiento de la ciudadanía frente a los tomadores de decisiones y la aparición de nuevas esferas de autoridad; todo ello en el marco de la aceleración de la globalización y de la cuarta revolución industrial. Para entender la situación descrita, es necesario revisar brevemente el concepto de *gobernanza* junto con el de *governabilidad*, así como las dinámicas enumeradas. La pregunta orientadora de este trabajo es la siguiente: ¿Cómo influyen estos nuevos cambios del siglo XXI, que generan un escenario complejo —particularmente en la dimensión territorial y en el ejercicio de la ciudadanía—, con múltiples desafíos y retos, en la gobernanza y en la gestión de lo público en los países latinoamericanos?

Palabras clave

Gobernanza – territorio – gestión de lo público – globalización – América Latina.

Abstract

Governance, a political concept, faces important challenges in Latin America today as a result of new territorial, trans-mestic and cross-border dynamics: the reconfiguration of the State and the management of the

* Este artículo es una versión revisada y ampliada de la ponencia que el autor presentó en la XV Conferencia Anual de la Red INPAE, celebrada entre el 23 y el 26 de abril de 2019 en la Universidad de Concepción, Chile.

** Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad de Costa Rica (UCR).

public, the empowerment of citizens in the face of decision makers and that of new areas of authority, all in the context of the acceleration of globalization and the fourth industrial revolution. To understand the situation described, it is necessary to briefly review the concept of governance along with that of governance, as well as the dynamics listed. The guiding question of this work is the following: ¿How do these new changes of the twenty-first century influence, which can occur a complex scenario —particularly in the territorial dimension and in the exercise of citizenship—, with multiple challenges and challenges, in governance and in the management of the public in Latin American countries?

Key words

Governance - territory - public management - globalization - Latin America.

Introducción

La humanidad está en un mundo en constante transformación; la diferencia con los siglos anteriores, sobre todo con el sistema westfaliano —establecido a partir de los acuerdos de paz de Westfalia en 1648—, consistió en un sistema dominado por el Estado Nación y el Estado nacional, y que tendió a generalizarse partir de la visión eurocéntrica de la filosofía política (Hobson, 2012). Enfoque que ha dominado la teoría política, tanto internacional como nacional. El principal rasgo de ese mundo es la velocidad con la que ocurren los eventos y procesos, lo cual está generando una situación sobre la cual los distintos y múltiples actores, individuales y colectivos no han tomado conciencia respecto de la magnitud de los cambios. Asimismo, se trata de una transformación que afecta todos los ámbitos de acción y todos los niveles, modificando la concepción de territorio y su gestión; la gobernabilidad, gobernanza —local, nacional, regional y global— y la naturaleza y ejercicio de la autoridad; los flujos transfronterizos y transmésticos; así como ajustes significativos en el Estado y la gestión de lo público. Incluso es posible hablar de una transformación de naturaleza civilizatoria, como la que tuvo lugar en la Europa del siglo xvii o por esa misma época en China (Fairbank y Goldman, 2006), para citar solo dos grandes civilizaciones.

Sin embargo, ello no ha sido reconocido en toda su magnitud. Hoy se habla de la globalización 4.0¹ y de la Cuarta Revolución Industrial. Incluso la expresión que utiliza el Foro Económico Mundial para este fenómeno es «Globalización 4.0: moldeando una nueva arquitectura global en la Edad de la Cuarta Revolución Industrial» (World Economic Forum, 2019a). Se parte del reconocimiento de la magnitud del cambio, puesto que las economías, las empresas, las sociedades y los sistemas políticos han sido transformados por los avances tecnológicos, al extremo que se está desafiando «la forma en que las economías y las sociedades se organizan en la política doméstica y cómo la comunidad internacional coopera a través de las instituciones y los acuerdos» (World Economic Forum, 2019a: 5).

Es necesario comprender cuánto y cómo la gobernanza —sobre todo nacional e internacional— y la cooperación mundial están transformándose. Es decir, cuáles son las variaciones que sufren el Estado y el sistema internacional en momentos en que el sistema westfaliano también enfrenta un replanteamiento de su arquitectura (Murillo Zamora, 2018). A esto, el World Economic Forum (2019a: 5) agrega tres transformaciones en el contexto económico y político global, que constituyen un cambio de época: i) un conjunto de imperativos ecológicos, como el calentamiento global; ii) la creciente multipolaridad de las relaciones internacionales y la plurilaterización de la economía mundial; y iii) el incremento en el descontento social ante la desigualdad e inequidad de las consecuencias socioeconómicas del crecimiento.

Ahora bien, lo anterior no significa que lo local/individual haya perdido relevancia; por el contrario, el mundo hoy se mueve entre las dinámicas de la globalización y la localización, que operan como las características básicas de la fuerza electrostática —repulsión y atracción, que generan la polaridad—, que son interdependientes. Asimismo, hoy tiene lugar un proceso de *fragmenintegración* que afecta a todos los Estados y comunidades (*polities*)

¹ Al plantear este concepto, el Foro Económico Mundial advierte que debe diferenciarse la *globalización*, «el fenómeno conducido por la tecnología y el movimiento de las ideas, la gente y los bienes», del *globalismo*, «una ideología que prioriza el orden global neoliberal sobre los intereses nacionales».

(Murillo Zamora, 2018). Es decir, el auge de los localismos y nacionalismos provocan la fragmenintegración; mientras que la globalización fomenta la integración y el establecimiento de bloques regionales —abiertos y cerrados—.

Estamos en un mundo globalizado, que, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, se caracteriza por dinámicas que dan lugar a la globalización 4.0, tales como nuevo orden mundial fragmentado, nuevo orden comercial, la urgencia de salvar el planeta², el desarrollo tecnológico, la generación de nuevos empleos, un renovado sistema financiero mundial, los riesgos cibernéticos y la reforma (*revamping*) de la gobernanza. La globalización hoy tiene que ver con seguridad, cambio climático, medios de comunicación, internet, el futuro del progreso económico, participación ciudadana, valores, corrupción, sistemas de seguridad social y financieros y ciberseguridad, además de lo que, tradicionalmente, ha contemplado esta. La cuestión es si tales ajustes también repercutirán en la construcción de la realidad social eurocéntrica, que ha dominado la academia y los espacios de pensamiento en todo el mundo (Hobson, 2012).

Mientras que la cuarta revolución industrial (World Economic Forum, 2019b) es consecuencia de los grandes cambios tecnológicos que están alterando la vida, el trabajo y el ejercicio de la autoridad se han fusionado muchos procesos que hacen difusa la frontera entre las esferas física, digital y biológica, al mismo tiempo que la realidad ha evolucionado de manera exponencial. Por ende, las principales áreas de este nuevo período de desarrollo industrial incluyen la inteligencia artificial, la robótica, el internet de las cosas, los vehículos autónomos, la impresión 3D, la nanotecnología, biotecnología, ciencias materiales, almacenamiento de energía y computación cuántica.

Ello está afectando la gobernanza y la gestión de lo público:

[la] tecnología puede transformar rápidamente la forma como los países brindan servicios a sus ciudadanos; revolucionar los servicios de educación y salud. Los servicios públicos del futuro pueden ser

² Hoy se habla de *seguridad poshumana* como aquella dimensión de la seguridad relacionada con la salud y subsistencia del planeta, afectada por la acción humana que alteró los procesos naturales.

eficaces, eficientes, justos, guiados por los datos, así como también deben responder a las necesidades individuales. Este es el momento cuando se deben sentar las bases para convertir dicha visión en realidad (Nilekani, 2019: 22).

Pero esta revolución también incide sobre la educación, la salud y los empleos, pues «las instituciones y los reglamentos pueden ayudar a los países a volver a imaginar cómo deberían ser los servicios de educación y salud, a desarrollar el capital humano y a preparar a sus jóvenes para los empleos del mañana» (Nilekani, 2019: 22).

Por ello, es válido preguntarse lo siguiente: ¿Cómo influyen estos nuevos cambios del siglo ^{xii}, que generan un escenario complejo —particularmente en la dimensión territorial y en el ejercicio de la ciudadanía—, con múltiples desafíos y retos, en la gobernanza y en la gestión de lo público en los países latinoamericanos?

Para intentar responder esta cuestión, en el siguiente apartado, me refiero a globalización, territorio, autoridad y derechos, que constituyen la base del sistema mundial y estatal. En el segundo apartado, abordo la cuestión de la gobernanza, comenzando por una breve referencia al constructo. Después, trato lo relativo al contexto latinoamericano como antecedente para ver el desafío de la gobernanza en esta región.

1. Globalización, territorio, autoridad y derechos: la reinención del Estado

Para Sassen (2013), la actual transformación constituye un cambio de época, un cambio trascendental que, poco a poco, ha ido influyendo en la arquitectura del Estado. Sin embargo, «...el ámbito nacional continúa siendo el terreno donde la formalización y la institucionalización alcanzan su grado más pleno de desarrollo». Pero como la globalización está imbricada con lo nacional/local, es necesario reconocer que «el plano nacional funciona como uno de los principales espacios que posibilitan y materializan el orden global emergente» (Sassen, 2013:19)

Es decir, lo local/nacional y lo global ocurren de manera simultánea a través de procesos transnacionales sociales, económicos, políticos y culturales, por lo que la globalización es mucho más que «la noción común de la creciente interdependencia del mundo y la formación de instituciones globales» (Sassen, 2007: 3); entonces, globalización es más que internacionalización, liberalización, universalización y globalismo; es «un discurso poderoso y una fuerza ideacional» (Martell, 2017). Por eso, se observa cómo los espacios y procesos domésticos y los dominios territoriales e institucionales tradicionalmente asentados en el Estado nacional se han globalizado, producto del creciente número de redes transfronterizas y actores locales que operan en los escenarios regionales y globales. Es común encontrarse con redes transfronterizas de activistas en luchas localizadas que responden a agendas globales (Sassen, 2007: 6). De ahí que la globalización haya dejado de ser un macrofenómeno distante, opuesto a los microfenómenos que han caracterizado la cotidianidad en los siglos anteriores: los procesos globales han reestructurado la economía y la política y afectaron la vida de todos los seres humanos y la acción de Gobierno (Porrás, 2014).

Tales procesos transfronterizos han generado dos dinámicas novedosas: las políticas transmísticas y el espacio intermístico. Lo primero contempla aquellas políticas relacionadas con acciones que van más allá del ámbito doméstico, pero sin llegar a ser parte de las políticas exterior y de defensa (Murillo Zamora, 2012: 29). Lo segundo hace referencia a aquellos asuntos que son simultáneamente internacionales y domésticos, lo cual rompe con la sólida frontera estatal entre lo interno y lo externo (Murillo Zamora, 2012: 44).

Ahora bien, entiendo la *globalización* en un sentido amplio, como un fenómeno que se inició hace miles de años, con las interacciones entre las tribus sedentarias, tras la revolución agrícola —se estiman unos doce mil años—, y no como un fenómeno focalizado que refleja una situación particular o estado final, como lo sugieren los hiperglobalistas (Held *et al.*, 2002: XLII). Fenómeno, en esta dimensión, que muchos ubican a finales de la década de los ochenta y que, más bien, alude al

globalismo económico o expansión mundial del modelo económico capitalista occidental. En otras palabras, la globalización es un fenómeno de naturaleza sociohistórica y, por ende, un proceso no determinista ni unidireccional (Held *et al.*, 2002: XLIII). De ahí que se trate de un fenómeno que amplía, profundiza y acelera la interconexión global, incrementando la interdependencia entre comunidades y ámbitos de acción, que comprime la relación tiempo-espacio y consiste en un *continuum* local-nacional-regional-global que opera en lo social, lo económico, lo político, lo jurídico y lo cultural (Held *et al.*, 2002: XLVII-XVLI).

Por consiguiente, la globalización también incide en la cultura y en la construcción de las identidades, pero sin que aquella constituya una *doxa* o discurso que se impone como algo evidente y sin discusión (Samour, 2005: 475). Esto último sí está más cercano a la idea de *globalismo*, sobre todo económico, que implica dominio de una ideología vinculada al mercado, como fenómeno unidimensional, lo cual constituye la «ideología de la globalización» (Samour, 2005: 476).

Las transformaciones derivadas de la globalización, sobre todo en su más reciente oleada, no eliminan todos los aspectos que componen el orden anterior; es decir, se está ante un mundo en el que coexisten diversos actores y procesos, que conservan aspectos del pasado e incorporan las nuevas dinámicas, lo cual repercute en la naturaleza de esos actores y procesos, por lo que no hay una ruptura total con el pasado. Por ello, «el territorio nacional y la autoridad del Estado Nación asumen nuevos significados» (Sassen, 2013: 45). Ello genera el fenómeno de la desnacionalización y la nacionalización en forma simultánea, pudiendo aludirse a una «ciudadanía posnacional» (Sassen, 2013: 45); producto del fenómeno que denomino *fragmenintegración*. En general, estamos en un mundo posnacional y una gobernanza multinivel, en el que comienza a pensarse en términos de *biopolítica* —que resulta de incorporar la variable tiempo a la política y reconocer su complejidad— (Maldonado, 2018).

Ahora bien, el modo de organización político-económica —sea la ciudad Estado griega o el Estado posnacional de la era posmoderna, pasando por

el Estado Nación y el Estado nacional— se diferencia por la interacción entre territorio, autoridad y derechos (Sassen, 2013: 59). Esa interacción condiciona fenómenos, como la acción de Gobierno, la soberanía y las relaciones exteriores de los actores políticos y económicos. En siglos anteriores, la mayoría de los procesos estaban sujetos al territorio en un alto grado. Hoy la territorialización es mucho menor, puesto que la mayor parte de los ensamblajes entre esos tres componentes tienen lugar «en nuevas configuraciones desnacionalizadas que pueden operar a nivel subnacional, nacional o global» (Sassen, 2013: 507). Por eso, es posible hablar de *gobernanza nacional, regional y global*, sin olvidar que un 70% del planeta está fuera de la jurisdicción estatal —océanos y Antártida—, espacios regulados por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y por el Tratado Antártico, los cuales establecen una gobernabilidad y gobernanza distinta a la doméstica³.

Los cambios en la dinámica del territorio, la autoridad y los derechos, sumados a la globalización y a la cuarta revolución industrial, están reinventando la democracia y el Estado —por ende, la gobernabilidad y la gobernanza, a esto me refiero en la siguiente sección— (Micklethwait y Wooldridge, 2014). La revolución tecnológica, la digitalización de muchos procesos están replanteando la naturaleza y dinámica del Estado y de la gestión gubernamental, por lo que la nueva revolución industrial genera⁴ un «Estado limitado que reduce costos»; por ejemplo, en educación y atención de salud (Micklethwait, y Wooldridge, 2014: 24), sobre todo por la robotización y el aprendizaje en línea.

Ello incide directamente en el tamaño del aparato gubernamental, así como del papel del Gobierno y de la sociedad en el conjunto del Estado; cada vez más —y no por una cuestión de políticas neoliberales—, el Estado tendrá que ser más pequeño y focalizado, lo que le permitirá adquirir más legitimidad frente al electorado y ser un mejor proveedor de servicios (Micklethwait y Wooldridge, 2014: 27).

³ La gestión de los fondos marinos, patrimonio común de la humanidad, es competencia de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos; para la Antártida, hay un Sistema del Tratado Antártico y, para el océano Ártico, un consejo.

⁴ Las tres anteriores revoluciones industriales también tuvieron efectos directos sobre el Estado y el aparato burocrático (Micklethwait, y Wooldridge, 2014).

No hay que olvidar, como anota Fukuyama (2014: 777), que el desarrollo político, al igual que las instituciones como el Estado y el Gobierno, muestran una evolución similar a la biológica, pues su naturaleza es resultado de «una competencia e interacción con el ambiente físico, ciertas instituciones sobreviven a través del tiempo, mientras otras muestran ser inadecuadas». Este es un proceso que han enfrentado las instituciones políticas desde los orígenes del orden político, y va más allá de las diferencias culturales y antropológicas (Fukuyama, 2014: 779-780).

Entonces, cuando el orden político dominante en el siglo pasado enfrenta retos y desafíos de gran dimensión, es que puede hablarse de un período de decadencia (Fukuyama, 2014), en el que afecta la interacción entre crecimiento económico, movilización social, democracia, Estado de derecho, y el Estado y las ideas que existen en el contexto en que se produce esa relación (Fukuyama, 2014: 786). Pero, ahora, a diferencia de otros períodos de crisis y transición, se trata de un cambio sistémico y arquitectónico, producto de la globalización y la revolución tecnológica, que ha empoderado al individuo y a las colectividades, como nunca antes en la historia; porque, como señala Sassen (2013), los contenidos, formas interdependencias entre territorio, autoridad y derechos, son de carácter específico en cada estructura histórica. «El territorio, la autoridad y los derechos no son simples atributos, sino institucionalizaciones complejas que se constituyen mediante procesos y surgen de luchas e intereses conflictivos» (Sassen, 2013: 23).

Una consideración clave en esta materia es que, producto de la globalización y la revolución tecnológica, no solo se da lugar a un replanteamiento de la geografía —incluida una ruptura de la relación tiempo-espacio, sobre todo distancia—, sino también a un índice en la territorialidad-extraterritorialidad de los procesos. Por este motivo, «ciertos componentes de la autoridad que fueron fundamentales para la construcción del Estado territorial se están transformando en capacidades instrumentales para desarticular tal autoridad de su territorio exclusivo y aplicarla a los múltiples sistemas de demarcación fronteriza» (Sassen, 2013: 523-524). Esto conduce a lo que Kaul denomina la «paradoja de la soberanía» y D. Rodrik la «paradoja de la globalización» (Ocampo, 2015: 39)⁵.

⁵ La paradoja de la soberanía se refiere a que «los gobiernos están perdiendo la soberanía

Cabe señalar que, cuando aludo a la distancia, lo hago en los términos que identifica A. Henrikson (2002). El autor identifica tres tipos de distancia: gravitacional, topológica y atributiva⁶, teniendo en cuenta que hoy «la política global y la política local, interconectadas por los procesos de globalización, permanecen separadas por el fenómeno de la distancia» (Henrikson, 2002: 437). Esto también repercute en la gobernanza.

2. Nuevas dinámicas de la gobernanza

El concepto de *gobernanza* no es reciente, pero en la década de los noventa adquirió un gran auge, llegando a ser definida en ese decenio como «la forma, la manera en que se ejerce la autoridad política, administrativa o social en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo» (Rojas, 2010: 60).

... la estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes, que conforma las reglas de juego en un sistema específico, o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos (Koiman, citado por Rojas, 2010: 60).

Ahora bien, Aguilar (2016: 35-36) usa como sinónimos *nueva gobernación* y *gobernanza*, considerando que ello está relacionado con la «dirección de la sociedad», por lo que se diferencia de la gobernabilidad, aunque ambas graviten alrededor del Gobierno o dirección de la sociedad (Aguilar, 2016: 38).

de la formulación de políticas porque adoptan estrategias convencionales de ejercicio de la soberanía, lo que puede hacer que eviten la cooperación internacional»; y la paradoja de la globalización es «...la imposibilidad de alcanzar simultáneamente la democracia, la determinación nacional y la globalización económica» (Ocampo, 2015: 39-40).

⁶ La distancia gravitacional es aquella referida al tamaño de los Estados y tiene que ver con los centros de poder político y de otra naturaleza; la topológica está determinada por la cantidad de países que, geográficamente, se ubican entre dos Estados; y la atributiva corresponde a las afinidades políticas y culturales de los países (Henrikson, 2002: 437).

La cuestión es que el Gobierno debe ser capaz de ejecutar dirección, coordinación y articulación de las acciones en el marco de la sociedad, obteniendo resultados relevantes, y dando lugar al «paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa» (Aguilar, 2016: 39).

Gobierno y gobernabilidad están relacionados con la formulación y la implementación de las decisiones, por lo que corresponde a una autoridad centralizada, lo cual contrasta con la gobernanza, que comprende reglas, formales e informales, acuerdos, instituciones y conceptos que estructuran las formas y mecanismos que permiten el uso de espacios y se resuelven los problemas en un ámbito determinado (Rothwell y Stephens, 2016: 507). Esos procesos tienen que ser legítimos para regular y coordinar las actividades, involucrando a los distintos actores, estatales y no estatales, públicos y privados, y sobre todo de la sociedad (Rothwell y Stephens, 2016: 513). Por consiguiente, en la gobernanza, intervienen múltiples factores, valores, principios, normas y prácticas que provienen de distintos ámbitos y niveles, desde lo local hasta lo global.

En el ámbito internacional, la gobernanza se relaciona con la consolidación del marco institucional, que permite un mayor grado de coordinación y cooperación entre actores intergubernamentales y no gubernamentales internacionales, lo cual está vinculado a los bienes públicos globales (Ocampo 2015). Ello dio lugar a lo que J. Ocampo (2015: 31) denomina un *sistema de gobernanza mundial*. Gobernanza que enfrenta un sistema internacional, sobre todo económico, asimétrico, producto de tres tendencias diferenciadoras entre actores estatales: i) tecnológicas y productivas, porque el progreso tecnológico está concentrado en un limitado número de países; ii) financieras y macroeconómicas, por la dinámica del sistema monetario mundial; y iii) movilidad de factores de producción, sobre todo por los desplazamientos humanos (Ocampo, 2015: 36).

A lo anterior, se suma la cuestión de la generación de bienes públicos —nacionales y globales—, seguridad, libertad, Estado de derecho; y la provisión de bienes y servicios públicos, tales como educación, salud

y acceso al agua potable (Von Haldenwang, 2005: 36). En el caso de América Latina esta cuestión se torna problemática porque los países carecen de la preparación para «...enfrentar la transformación estructural de una economía basada en los recursos a una economía basada en el conocimiento» (von Haldenwang, 2005: 36), más evidente con las asimetrías respecto a la globalización y revolución tecnológica. Muchos de esos aspectos son de naturaleza sistémica, por lo que están relacionados con conceptos como «buena gobernanza» y «competitividad sistémica» (Von Haldenwang, 2005: 37).

Debo señalar que este concepto de buena gobernanza, introducido por el Banco Mundial en la década de los ochenta, alude a la idea de que «para alcanzar un crecimiento liderado por el mercado es preciso contar, principalmente a nivel nacional, con una regulación pública transparente y servicios públicos que funcionen con eficiencia» (Von Haldenwang, 2005: 37), por lo que, a mi criterio, tiene un sentido limitado a lo económico y a las políticas de desarrollo y reforma del Estado impulsadas en esa década y la de los noventa. El mismo Von Haldenwang (2005: 37) considera que, con ese argumento, se dejó de lado la reforma de instituciones políticas, judicial y administrativa; en 2000, se llegó a hablar de la *muerte de la buena gobernanza*. Considero que es necesario aludir a la calidad de la gobernanza y no a si es buena o mala, y la calidad depende no solo del ámbito específico y de los actores participantes, sino de aspectos sistémicos y del entorno y contexto en que los procesos tienen lugar, sean locales, nacionales, regionales o internacionales.

Por ello resulta válido referirse a la noción de *gobernanza sistémica*, definida como «...la capacidad de generar y aplicar decisiones en función del interés común a todos los niveles del sistema político» (Von Haldenwang, 2005: 41) en los niveles meta, macro, meso y micro de la gobernanza⁷.

⁷ El nivel meta comprende la necesidad que tienen las sociedades de proponer metas y lograrlas en todos los niveles, sobre todo en términos de metaproyectos políticos, que legitiman las políticas públicas. En el nivel macro, operan las instituciones macropolíticas que determinan el contexto de la producción de bienes y servicios públicos, y garantizan las normas básicas para la operación de calidad del sistema. La provisión de bienes públicos no depende solo de las instituciones macropolíticas, sino también de aquellas que operan en el nivel meso y

De todo lo anterior se deriva el que cuando se alude a gobernabilidad se está haciendo referencia a la dirección, administración y control de las dinámicas en los distintos ámbitos. Esto corresponde directamente a la acción gubernamental, al ejercicio de la autoridad, que por supuesto debe tener en cuenta a la sociedad y los otros agentes que son los destinatarios de la gestión del Gobierno. Mientras que cuando se trata de gobernanza, esta implica coordinación, colaboración y participación de distintos actores, sobre todo de la ciudadanía, pero también del Gobierno; aunque sin que este sea el conductor del proceso; esto dependerá de los espacios de interacción y los canales de comunicación.

Si bien la gobernabilidad sigue siendo un componente clave, la gobernanza cada vez más se torna en el elemento fundamental para la buena marcha de la sociedad y del Estado.

Se ha pasado de un escenario en el cual el Estado era concebido como el indiscutible centro del poder político y detentaba el monopolio en la articulación y consecución del interés colectivo, a otro —aún en construcción— donde las decisiones aparecerían como el producto de la interacción y las interdependencias entre diversos actores públicos y privados. Para dar cuenta de este fenómeno, es habitual el uso del término *gobernanza*, a fin de diferenciarlo del gobierno tradicional soportado en la relación jerárquica entre gobernantes y gobernados y fundamentado en la potestad normativa del Estado (Martínez Brouchoud, 2011: 125).

No es que antes no existiera la gobernanza, sino que la concentración del poder en el Gobierno no dejaba mayor espacio para la participación y coordinación entre los distintos actores societales. Por eso, Martínez Brouchoud (2011: 126) advierte que la gobernanza es hoy «una

orientan las políticas; por ello, se requiere la articulación de las políticas sectoriales. Y, en el nivel micro, en el que tiene lugar la estructura organizacional y la gestión de la administración pública y las instituciones políticas, se requiere un funcionamiento apropiado a las necesidades de los sistemas social, político y económico, que, generalmente, está muy distante de una gobernanza de calidad o de la idea de *buena gobernanza* (Von Haldenwang, 2005).

reconceptualización de un fenómeno tan antiguo como el propio gobierno. El interés actual por la gobernanza es un reflejo de los cambios en la sociedad y en los Estados contemporáneos».

Para Velázquez (2013), ello debe pensarse en el marco de las tecnologías de información y comunicación digitales, pues el desarrollo de estas ha generado una contextualización de la globalización y los flujos económicos y comunicacionales por el desarrollo de esas tecnologías; la aparición de fenómenos, como la e-democracia y el e-gobierno en el marco de la vinculación entre gobernabilidad, gobernanza y transparencia; y la formación de competencias ciudadanas en esas tecnologías denominada *alfabetización digital*, fenómeno sobre el cual antes cité a Nilekani (2019), en materia del surgimiento de nuevas instituciones de manejo de datos.

[La] gobernabilidad exige la permanente legitimación de los procesos sociales y políticos. Hoy la construcción de la legitimidad se promueve por medio de la participación ciudadana. Y la participación ciudadana depende de la información disponible socialmente. El acceso a la información y la transparencia en la gestión de lo público son los nuevos ejes sobre los cuales gira la democracia (Velásquez, 2013: 35).

Tal dinámica implica que hay una relación intrínseca entre gobernanza y redes, al extremo que Martínez Brouchoud (2011) menciona que tiende a utilizarse la noción de *gobernanza* —sobre todo en su concepción en inglés *governance*— como el *gobierno en red*⁸. También denominada *gobernanza electrónica*, que relaciona la gobernanza y la revolución de la información. Con ello, se introduce una alternativa a la llamada *gobernanza burocrática*, distanciada de la sociedad del conocimiento.

⁸ Börzel (citado por Martínez Brouchoud, 2011: 129) define *redes* como un «conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos».

Lo antes descrito tiene sentido si se tiene en cuenta la legitimidad, entendida en términos del consentimiento que es dado por aquellos a quienes se les pide estar de acuerdo con las reglas, lo que permite que los procedimientos y procesos sean aceptados y apoyados por los distintos actores. Esto es lo que Cadman (2012: 9) denomina *legitimidad del input*. También existe la *legitimidad del output* (Cadman, 2012: 10), que corresponde a la eficiencia de las reglas y conduce a entender el resultado de un proceso como satisfactorio para los destinatarios. Esos conceptos pueden considerarse sinónimos de la legitimidad de origen y de ejercicio que caracteriza la gestión de un gobernante. La relación entre ambas legitimidades se establece en términos de la «relación entre la efectividad de una institución dada y el rango de arreglos de gobernanza comúnmente identificados que apuntalan la institución» (Cadman, 2012: 10).

Por su parte, Rosanvallon (2009: 21) argumenta que la legitimidad se relaciona con las mayorías, con la voluntad de todos; lo que tiene que ver con un «sistema de doble legitimidad» —de origen o establecimiento y de ejercicio o identificación—; sin embargo, no puede dejarse de lado la dimensión temporal, porque las prácticas políticas cambian y aparecen nuevas expectativas ciudadanas, como las sucedidas a partir de la década de los ochenta (Ronsavallon, 2009: 26). Entre las variaciones, hay que tener en cuenta el fenómeno de la generalidad, porque debe tomarse «en consideración... la multiplicidad de situaciones, mediante el reconocimiento de todas las singularidades sociales», es decir, «una generalidad de atención a la particularidad» (Ronsavallon, 2009: 28). Por ejemplo, la atención a la diversidad de género, dada la creciente digitalización de los procesos, que facilita la visibilización de múltiples actores. Esto ha permitido el surgimiento en un corto tiempo de expresiones, como LGBTI a LGBTIQ+ y LGBTIQ2⁹.

La vinculación entre los fenómenos de gobernabilidad y gobernanza, y una buena gobernabilidad y una gobernanza de calidad requieren de la legitimidad. Pero los tres tienen una dimensión espacial y temporal, al mismo tiempo que son condicionados por la revolución tecnológica, la globalización y la fragmenintegración.

⁹ El significado de cada componente en estas siglas es L: lesbiana; G: gay/homosexual; B: bisexual; T: transgénero; Q: queer; +: pansexual, bigénero, género variante y otros; y 2: dos espíritus.

Desde esa perspectiva, entonces, la gobernanza en un plano cartesiano constituye el eje horizontal, que resulta fundamental en la interacción entre los múltiples actores societales —públicos y privados, estatales y no estatales—; mientras que la gobernabilidad en el vertical, y es el componente clave de la acción de Gobierno, que ha adquirido la noción negativa de *ingobernabilidad* (Porrás, 2014: 39-40). A ello se agrega la legitimidad, que es la que tiene lugar en los cuadrantes del plano. Pero hoy esa interacción ocurre no solo a lo interno del Estado, sino que, por la gran cantidad de flujos transfronterizos, las políticas transmísticas, el espacio interméstico y la influencia de la globalización, es necesario reconocer que la gobernanza es también regional y global, sobre todo en la concepción adoptada por la Comisión Brandt (citada por Rojas, 2010: 63), en un sistema internacional poswestfaliano (Murillo Zamora, 2018). Guerrieri (2010) alude a una gobernanza multipolar, y Narlikar (2010) recuerda los desafíos que enfrenta la gobernanza comercial global con la aparición de nuevos actores, sobre todo regionales, que condicionan la gestión de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y, en América Latina, hay un buen número de ejemplos de esto último, como los acuerdos regionales de comercio —Alianza del Pacífico, ALB—; sin olvidar que, en materia de derecho del mar y la gestión de los espacios marinos y marítimos, hay mares regionales, aguas bajo jurisdicción nacional del Estado ribereño y altamar como espacio común y libre, lo cual implica varios niveles de gobernanza. Por eso, hay que entender la gobernanza como un fenómeno multinivel.

Sin embargo, la gobernanza muestra tal auge que parece ser útil para cualquier enfoque. Basta con hacer, por ejemplo, una revisión del listado de publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en donde se alude a gobernanza sistémica, global, corporativa, colaborativa, de cadenas de valor, de la seguridad vial y de la infraestructura, entre otros enfoques. Al igual que se vincula gobernanza con valor público, lo cual conduce a la «gobernanza mediante redes comunitarias» (Fernández, 2018).

Tales dinámicas permiten establecer una relación comparativa entre Estado del bienestar y neoliberal —ahora sumada la tesis del neodesarrollismo (Katz, 2015)—, vinculadas con la administración pública tradicional (APT) y la nueva gerencia pública (NGP) (Fernández, 2018).

La Secretaria Ejecutiva de CEPAL, A. Bárcenas, aludió, en el marco del foro Future Affairs Berlin 2019¹⁰, a la necesidad de construir una nueva gobernanza digital para resguardar los intereses de las mayorías y minorías y generar mayor igualdad frente a los efectos de la revolución tecnológica. «Pocas empresas y unos pocos gobiernos están accediendo y apropiándose de nuestra información, están accediendo ilegalmente a nuestro cerebro, a nuestras preferencias, a nuestra vida cotidiana» (CEPAL, 2019).

Los desafíos de la gobernanza se dan en un contexto complejo, pues se trata de un escenario en que los procesos no necesariamente se repiten de formas predeterminadas, porque las partes del sistema son múltiples y autónomas, por lo que, para comprender su funcionamiento, se requiere explicar y entender la conducta de cada agente y cómo este interactúa con cada uno de los actores (Ho, 2018: 3-4). Además, debe tenerse en cuenta la relación entre agente y estructura, pues esta no ejerce el mismo grado de influencia y condicionamiento sobre cada uno de los actores. Un buen ejemplo de ello son las políticas globales en materia de ambiente, que condicionan la acción de las autoridades en lo nacional y local, o asuntos de derechos humanos ante iniciativas como la *doctrina de proteger*.

El mundo es hoy en día más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural. Por ello, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Tampoco lo son las aproximaciones al

¹⁰ El encuentro, celebrado en mayo de 2019, en Berlín, trató la revolución digital y el reajuste de la política de poder global, considerando aspectos, como el de tecnologías disruptivas, democracia y digitalización, y las nuevas filosofías en función del cambio de paradigmas en la relación máquina-inteligencia.

mercado, por ejemplo, a través de la privatización y la desregulación (Cerrillo, 2005: 11).

Por consiguiente, el Gobierno es hoy uno más de los actores que intervienen en la gobernanza, teniendo que reconocer que, para gobernar y adoptar políticas públicas, al mismo tiempo que gestionar lo público, tiene que considerar la perspectiva de la cogestión y la codirección (Cerrillo, 2005: 15). Ello ocurre en un momento de gran empoderamiento de la ciudadanía, de gran número y diversidad de demandas respecto a una amplia y compleja gama de problemas sociales, y, sobre todo, de una falta de operatividad de las instituciones democráticas. Por ello, Porras (2014) advierte que estamos frente a una «problemática científicamente compleja», porque:

... con frecuencia las inercias conceptuales, las visiones estáticas y tradicionales del modelo institucional, así como la continuidad de posiciones teóricas predefinidas, bloquean las perspectivas de acercamiento a los nuevos núcleos problemáticos que suscita una realidad compleja sometida a profundos procesos de transformación. Lo que acaba dificultando las posibilidades adaptativas de los propios sistemas institucionales (Porras, 2014: 11).

De ahí que las autoridades y los tomadores de decisiones tengan que reconocer la profundidad de los cambios y el contexto complejo en el que gobiernan. Al mismo tiempo, la sociedad debe comprender que estamos en un mundo transformado, con una gobernanza propia de una era digitalizada, con nuevos retos y desafíos. América Latina ofrece un buen caso de estudio sobre los desafíos de la gobernanza, especialmente en su dimensión multinivel.

3. El contexto latinoamericano

Cuando se habla de América Latina, siempre surge la inquietud de a qué se está haciendo referencia. Para la FAO, al igual que para otras

organizaciones intergubernamentales, se trata de un grupo de 46 países, territorios dependientes y departamentos de ultramar. Pero ello es limitar el constructo a la dimensión territorial y geográfica, cuando, en realidad, es un espacio marcado por una gran variedad y diversidad de tradiciones, costumbres, economía, política, cultura y etnias. Aunque fuera solo en términos geográficos, lo cierto es que no se trata de una única región, con una clara identidad regional. Y cuando se intenta construir tal identidad, se hace más en función de diferenciarse del *otro/otros* —Estados Unidos y Europa— que del *yo/nosotros*. Por eso, el origen del concepto se atribuye a José M. Torres Caicedo en su poema *Las dos Américas*, para diferenciar la América del Sur o América Latina de la del Norte.

Sin embargo, cuando se observa la masa continental, se aprecian las diferencias y complejidades. Prueba de ello son las múltiples iniciativas de integración regional y de construcción de espacios multilaterales. Y sin olvidar la infraestructura vial, que deja vastas áreas geográficas desconectadas de los centros de poder y toma de decisiones. Basta solo con mirar la cantidad de acrónimos que hay en este momento: OEA, CAN, MERCOSUR, CELAC, ALBA, MCCA, SICA, CARICOM, SELA, CLACSO, FLACSO, PPP, UNSUR, PROSUR. Entre entidades bilaterales y multilaterales en América Latina, la cancillería colombiana identifica, a partir de sus registros y participaciones, 39 entidades. Sin duda, la cantidad puede triplicarse. Cada una de esas instancias ejerce distinta influencia sobre los gobiernos, condicionando la gobernanza regional y nacional, pues busca defender sus intereses sectoriales; al mismo tiempo que genera un complejo esquema de gobernanza multinivel.

De igual forma, no hay que dejar de lado a las organizaciones del crimen organizado, que, en este momento, tienen gran influencia sobre las autoridades y, en general, sobre las sociedades latinoamericanas, al extremo que no es posible entender la gobernanza regional y nacional sin la variable narcotráfico. Lo mismo sucede con las organizaciones multilaterales de desarrollo —sobre todo las intergubernamentales—, que condicionan las estrategias de desarrollo regional y nacional (Perry y García, 2017). El BID y la CEPAL son muy buenos ejemplos de ello.

Al estudiar la gobernanza latinoamericana, tampoco obviarse que hoy la región constituye uno de los escenarios de la confrontación entre las tres grandes superpotencias: China, los Estados Unidos y Rusia. La lucha de poder entre estos países condiciona las relaciones bilaterales y multilaterales en la Región. Por ello, debe ponerse atención en el Foro China-CELAC —como también UE-CELAC— como un espacio de influencia de Pekín sobre las decisiones gubernamentales en América Latina.

Con ese trasfondo, es viable coincidir con el criterio de Jiménez (2008) en cuanto a que la gobernanza es un concepto problemático en esta Región. A ello se suma el que poco se ha debatido sobre esta materia, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Europa (Zurbriggen, 2011). Y se agrega un hecho que ya Von Haldenwang (2005: 40-41) reconocía 14 años atrás: la necesidad para los gobiernos latinoamericanos de «llevar a buen término reformas de segunda generación y, al mismo tiempo, sentar las bases de un desarrollo fundado en el conocimiento, acorde con la apertura económica y la globalización». Y en esta región típica del realismo mágico, al mejor estilo de la literatura de García Márquez, persiste una configuración de instituciones modernas y tradicionales (Von Haldenwang, 2005: 41), muchas de estas heredadas del período colonial, lo cual complica la gobernabilidad, pero, sobre todo, la gobernanza.

Esto último se complejiza cuando se observa el interior de cada Estado, porque, en prácticamente todos, persisten varias instituciones heredadas del período colonial, que coexisten con aquellas de la era republicana y de los esquemas de Gobierno abierto y de las interacciones intermésticas.

4. Desafíos de la gobernanza en América Latina

América Latina enfrenta una serie de cambios en los ámbitos local, nacional y regional, que se suman a aquellos que provienen de la globalización y de la cuarta revolución industrial. En esta región, se observa de forma dinámica la fragmenintegración de los procesos y fenómenos, la creciente porosidad de las fronteras del Estado nacional, y cómo el péndulo del

espectro político se desplaza hacia la derecha, luego de un período de auge de gobiernos de izquierda. Hay un creciente populismo de distinto signo ideológico, que atrae la atención del electorado, que se muestra desencantado de la democracia y de las propuestas que, durante el primer quinquenio del siglo, no produjeron los resultados esperados, y mucha gente sigue viviendo en situación de pobreza y sin poder satisfacer la mayoría de sus necesidades mínimas. Al mismo tiempo, se consolidan regímenes autoritarios y dictatoriales, como la Venezuela de Nicolás Maduro y la Nicaragua de Daniel Ortega-Rosario Murillo. Esto ha hecho que se cierren muchos espacios de participación ciudadana, y se limite la libertad de expresión y de prensa. O bien que se entienda esa participación como algo limitado a los grupos afines al régimen, y se excluyan a las grandes masas ciudadanas, porque son críticas del gobernante, como ocurre en Bolivia, Nicaragua y Venezuela, entre otros.

Si bien el Estado no ha tenido un control territorial absoluto, y, en muchos casos, carece de políticas de gestión territorial, que reconozcan la relevancia de una buena gobernanza, resulta evidente que nunca antes el Gobierno tiene tan limitado control sobre el territorio —terrestre y marítimo—. Y no me refiero a casos extremos como el de Guatemala —se estima que un 40% del territorio carece de presencia real y efectiva de autoridades gubernamentales—; pues cada vez surgen esferas de autoridad controladas por grupos no gubernamentales, sobre todo ilegales, como lo del crimen organizado. A ello se suma que los gobernantes autoritarios recurren al monopolio del uso de la fuerza física —en el sentido weberiano—, pero sin que su uso sea legítimo.

En el plano regional, se aprecia un debilitamiento de los mecanismos multilaterales, sumándose a la lista algunos *zombies institucionales*, como ALBA y la CELAC. América Latina se convierte, cada vez más, en escenario de la lucha de poder entre las tres superpotencias. La OEA evidencia incapacidades para atender, de forma eficiente, los temas más álgidos de la agenda, en gran medida, porque este tipo de organizaciones se crearon con las reglas del período de Guerra Fría y una arquitectura sistémica muy diferente a la de este siglo.

Otro factor clave son las consecuencias de los cambios en las tecnologías de información y comunicación, que han empoderado a la ciudadanía y a actores no estatales, porque disponen de medios para influenciar en los procesos políticos y también generar el denominado *mundo de posverdad*, lo cual repercute en la calidad de la democracia y la gobernanza.

Todo lo anterior influencia, condiciona y determina la dinámica de la gobernanza multinivel, pues dificulta el diálogo entre los distintos actores y la coordinación de acciones entre gobiernos debilitando la participación ciudadana y las buenas prácticas democráticas. De igual forma, incide en la gestión territorial, redimensionando muchas de las interacciones espaciales.

Si a los problemas de gobernabilidad y legitimidad que enfrentan la mayoría de los gobiernos en la región, se suman los de gobernanza en todos los niveles, se comprueba que América Latina atraviesa un período crítico en un contexto complejo. En este escenario, el ejercicio de la autoridad y las relaciones entre los múltiples actores, gubernamentales y no gubernamentales, se tornan difíciles. Ello hace necesario generar nuevos espacios de diálogo en todos los niveles y ámbitos de acción. En esto, las universidades, y la academia, en general, tienen un papel importante, pues no solo deben analizar las situaciones, sino generar explicaciones que se difundan para que las sociedades comprendan la coyuntura y exploren nuevas vías que garanticen un derecho humano armonioso con el planeta. Sin olvidar la globalización, el localismo y la aceleración de la revolución industrial, que generan un mundo transformado.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cadman, T. (2012). «Evaluating the Quality and Legitimacy of Global Governance: A Theoretical and Analytical Approach». En *International Journal of Social Quality*, 2, (1), pp. 4-23.

- CEPAL (2019). «La revolución digital ha revitalizado la democracia, pero urge una gobernanza que resguarde intereses de la ciudadanía» [en línea]. Disponible en <<https://www.cepal.org/es/comunicados/la-revolucion-digital-ha-revitalizado-la-democracia-pero-urge-gobernanza-que-resguarde-0>> [Consulta: 20 de marzo de 2019].
- Cerrillo, A. (2005). «La gobernanza hoy: introducción». En Cerrillo, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fairbank, J. y M. Goldman (2006). *China. A New History*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Fernández, J. (2018). «Valor público, gobernanza y tercera vía». En *Revista Convergencia*, 78, pp. 175-193 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>> [Consulta: 19 de noviembre de 2011].
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*. Londres: Profile Books.
- Guerrieri, A. (2010). «Multipolar governance and global imbalances». En *International Affairs*, 86, (3), pp. 681-692 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00905.x>> [Consulta: 19 de noviembre de 2011].
- Held, D.; A. McGrew; D. Goldblatt y J. Perraton, (2002). *Transformaciones globales: Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.
- Henrikson, A. (2002). «Distance and Foreign Policy: A Political Geography Approach». En *International Political Science Review*, 23, (4), pp. 437-466.
- Ho, P. (2018). *The Challenges of Governance in a Complex World*. Singapur: World Scientific Publishing.
- Hobson, J. (2006). *The Eurocentric Conception of World Politics. Western International Theory, 1760-2010*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Jiménez, R. (2008). «La gobernanza, un concepto problemático en América Latina» [en línea]. Disponible en <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-327.html>> [Consulta: 13 de junio de 2019].
- Katz, C. (2015). «¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil». En *Servicio Social & Sociedad*, 122, pp. 224-249 [en línea].

- Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.021>> [Consulta: 17 de noviembre de 2016].
- Maldonado, C. (2018). *Política + Tiempo = Biopolítica. Complejizar la política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Martell, L. (2017). *The Sociology of Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Martínez Brouchoud, M. F. (2011). «Gobernanza y legitimidad democrática». En *Revista Reflexión Política*, 13, (25), pp. 124-135 [en línea]. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11015102008>> [Consulta: 17 de noviembre de 2016].
- Micklethwait, J. y A. Wooldridge (2014). «The Fourth Revolution: Reinventing the State and Democracy for the 21st Century». En *New Perspectives Quarterly*, 31, (3), pp. 24-29 [en línea]. Disponible en <<https://doi-org.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/10.1111/npqu.11471>> [Consulta: 25 de marzo de 2019].
- Murillo Zamora, C. (2019). *Seguridad a inicios del siglo XXI: retos y desafíos en un sistema internacional transformado*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales.
- (2018). *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales.
- (2012). *Política exterior, hegemonía y Estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.
- Narlikar, A. (2010). «New powers in the club: the challenges of global trade governance». En *International Affairs*, 86, (3), pp. 717-728 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00907.x>> [Consulta: 15 de marzo de 2019].
- Nilekani, N. (2019). «Lecciones indias sobre revueltas digitales». En diario *La Nación*, 16 de junio, p. 22.
- Ocampo, J. (2015). «La gobernanza económica y social en el sistema de las Naciones Unidas». En Ocampo, J. (ed.). *Gobernanza global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Perry, G. y E. García (2017). «La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas». En *International Development Policy*. [en línea]. Disponible en

- <<https://journals.openedition.org/poldev/2510>> [Consulta: 25 de marzo de 2019].
- Porras, A. (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza y gobermedia*. Madrid: Editorial Trotta.
- Rojas, F. (2010). *Gobernabilidad y gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento* [en línea]. Disponible en <<http://aneas.com.mx/wp-content/uploads/2015/07/GobernabilidadFR.pdf>> [Consulta: 30 de marzo de 2019].
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Rothwell, D. y T. Stephens (2016). *The International Law of the Sea*. Oxford: Hart Publishing.
- Samour, H. (2005). «Globalización, cultura e identidad». En *ECA: Estudios Centroamericanos*, (679-680), pp. 475-489 [en línea]. Disponible en: http://www.uca.edu.sv/facultad/chn/c1170/Globalizacion_cultura_e_identidad.Samour.pdf [Consulta: 14 de junio de 2019].
- Sassen, S. (2013). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- (2007). *A Sociology of Globalization*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Velásquez, J. (2013). «Gobernabilidad y legitimidad son posibles con la participación ciudadana». En *Revista Comunicación*, 30, pp. 33-43 [en línea]. Disponible en: <<https://revistas.upb.edu.co/index.php/comunicacion/article/view/2943>> [Consulta: 17 de noviembre de 2016].
- Von Haldenwang, C. (2005). «Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina». En *Revista de la CEPAL*, 85, abril, pp. 35-52.
- World Economic Forum (2019a). *Globalization 4.0: Shaping a New Global Architecture in the Age of the Fourth Industrial Revolution. A Call for Engagement* [en línea]. Disponible en <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Globalization_4.0_Call_for_Engagement.pdf> [Consulta: 13 de junio de 2019].
- (2019b). «The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond» [en línea]. Disponible en <<https://www.weforum.org/>

agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond> [Consulta: 13 de junio de 2019].

Zurbriggen, C. (2011). «Gobernanza: una mirada desde América Latina». En *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 19, (38) [en línea]. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002> [Consulta: 20 de marzo de 2019].

Cómo citar este artículo

Murillo Zamora, C. (2019). «Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo: el escenario latinoamericano». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 13-38.

Impacto dos arranjos legislativos e eleitorais sobre as políticas públicas

Por Adryelle Pedrosa Fontes* e Denilson Bandeira Coêlho**

Resumo

Este trabalho analisa se a produção legislativa da Câmara dos Deputados é dominada por políticas *pork barrel*. Algumas pesquisas da literatura especializada sustentam que as regras da arena eleitoral geram o fenômeno *vote seeking*. Contudo, o padrão de produção legislativa no Brasil é caracterizado por normas que não são restritas a questões de cunho local, mas que privilegiam questões de escopo nacional. Os resultados do trabalho evidenciam que mecanismos institucionais geram uma cooperação entre o Legislativo e o Executivo e que fatores políticos como as pressões dos *stakeholders* e a geografia do voto influenciam o conteúdo das propostas, tornando-as mais universais.

Palavras-chave

Produção legislativa – *pork barrel* – comportamento parlamentar.

Abstract

This paper analyzes whether the legislative action of the Chamber of Deputies is dominated by pork barrel politics. Some researches in the specialized literature holds that the rules of the electoral arena generate the vote-seeking phenomenon. However, the pattern of ordinary legislative production in Brazil is characterized by a preponderance of norms that are not restricted to local issues but which privilege issues of national scope. What factors determine the legislative action? The results of the work show that institutional mechanisms generate cooperation

* Especialista em Análise de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. Correio eletrônico: <adryellepedrosa@gmail.com>.

** Professor Associado I do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Correio electrónico: <denilsonbc@unb.br>.

between the Legislative and the Executive and that political factors such as the pressures of the stakeholders and the geography of the vote influence the content of the proposals, making them more universal.

Key words

Legislative action – pork barrel – parliamentary behavior.

Resumen

Este trabajo analiza si la producción legislativa de la Cámara de Diputados del Brasil está determinada por políticas *pork barrel*. Algunas investigaciones de la literatura especializada sostienen que las reglas de la arena electoral generan el fenómeno *vote seeking*. Sin embargo, el patrón de producción legislativa ordinaria en el Brasil se caracteriza por una preponderancia de normas que no están restringidas a cuestiones de cuño local, sino que privilegian cuestiones de alcance nacional. Entonces ¿qué factores determinan la producción legislativa? Los resultados del trabajo evidencian que los mecanismos institucionales generan una cooperación entre el Legislativo y el Ejecutivo, y que ciertos factores de naturaleza política, como las presiones de los *stakeholders* y la geografía del voto, influyen en el contenido de las propuestas y las hacen más universales.

Palabras clave

Producción legislativa – *pork barrel* – comportamiento parlamentario.

Introdução

Os deputados federais defrontam-se durante o exercício de seus mandatos com o clássico dilema presente nas discussões acerca do conceito de representação. Eles são eleitos por meio dos votos de uma área geográfica específica para representar os interesses desta. Mesmo assim, o trabalho deles deve pautar-se, também, pela defesa dos interesses da nação como um todo. Esse *trade-off* enfrentado pelos parlamentares entre priorizar os interesses de sua localidade ou

os da nação é sintetizada por Pitkin (1967) como o clássico dilema da representação. Os incentivos institucionais, no entanto, são fatores que podem alterar o equilíbrio entre a representação paroquial e nacional, tornando uma ou outra mais provável e ajudando a determinar qual o tipo de política os parlamentares deverão perseguir (Nicolau, 2002; Mainwaring, Bejarano e Leongómez, 2006; Shugart, Valdini e Suominen, 2005).

Para Ames (1995) e Mainwaring (1999) a decisão dos deputados federais é fortemente influenciada pela lógica do sistema eleitoral adotado no país, com representação proporcional de lista aberta. Ao combinarem os pressupostos da teoria da escolha racional com os atributos do contexto institucional, asseguram que a motivação central dos parlamentares é a reeleição, e que a estratégia legislativa mais apropriada ao alcance desse objetivo é a adoção de políticas do tipo *pork barrel*¹, a expensas de políticas nacionais. Em contraposição a essa visão, o segundo conjunto de estudos sobre o legislativo brasileiro, do qual fazem parte, por exemplo, Figueiredo e Limongi (1995, 1999 e 2002), enfatiza os incentivos institucionais presentes na arena parlamentar em detrimento daqueles decorrentes da arena eleitoral. Assim, consideram como variáveis relevantes para a compreensão do comportamento parlamentar e dos resultados decorrentes do processo decisório as prerrogativas legislativas do Presidente, o papel dos partidos políticos e das lideranças na organização dos trabalhos, bem como as características das regras decisórias internas do Congresso. A centralização decisória nos líderes, identificada nos trabalhos que compõem essa segunda corrente interpretativa, neutraliza o comportamento individualista, «eleitoreiro» e indisciplinado dos parlamentares, além de limitar seu poder de interferir individualmente na produção legal. Sustenta-se, assim, que o controle da dinâmica legislativa pelos partidos restringe o investimento dos deputados em atitudes e políticas paroquialistas e amplia o comprometimento com questões de cunho nacional.

¹ O termo é empregado para designar a distribuição de bens públicos à população por meio de programas governamentais ou emendas parlamentares. Contudo, os benefícios são alocados apenas às circunscrições eleitorais dos políticos. Ver Evans (2004) sobre o uso de *pork* como instrumento de construção de coalizões majoritárias.

A partir dessa discussão teórica, alguns estudos foram elaborados com o interesse em apreender, de fato, o conteúdo dos *outputs* legislativos. Essas análises têm mostrado que o padrão de produção legislativa ordinária no Brasil é caracterizado por uma preponderância de normas que não são restritas a questões de cunho local (Amorim Neto e Santos, 2003; Santos, 1997; Araújo, 2008; Lemos, 2001; Ricci, 2003). A constatação contra intuitiva dessas análises é de que os incentivos eleitorais ao comportamento individualista dos deputados e o eminente interesse desses em reeleição não necessariamente derivam uma tendência à produção de normas paroquiais que direcionam benefícios apenas aos redutos eleitorais. Este trabalho foi pensado e organizado em torno desse problema específico. Trata-se, aqui, de responder a seguinte pergunta: por que os deputados propõem políticas de escopo nacional e, consequentemente, os projetos por eles propostos e aprovados assumem menos as preferências de seus redutos? A hipótese central é que os *outputs* do processo legislativo são regulados por arranjos institucionais que transferem poderes para o Executivo e forçam um comportamento cooperativo do Legislativo. Uma hipótese complementar sugere que a geografia do voto impacta o processo legislativo. A principal contribuição do estudo é, portanto, contribuir com a produção da literatura que examina o conteúdo e a abrangência das políticas produzidas no processo legislativo (Amorim Neto e Santos, 2003; Lemos, 2001; Ricci, 2003). A maioria dos trabalhos sobre os *outputs* legislativos (Ames, 2001; Figueiredo e Limongi, 2002; Pereira & Mueller, 2002; Pereira e Rennó, 2006) focam o processo orçamentário federal com o objetivo de examinar a tese da «conexão eleitoral» (Mayhew, 2004) e seus incentivos a atitudes paroquialistas que endereçam benefícios ao distrito no qual o deputado foi eleito ao conquistar a maioria relativa dos votos. A análise foi desenvolvida com base na estrutura a seguir descrita. A seção teórica apresenta os postulados teóricos dos estudos legislativos no Brasil, os quais foram desenvolvidos com base na literatura internacional e a partir dos próprios atributos institucionais do parlamento. Em seguida são descritas as visões rivais a respeito do comportamento político dos congressistas, se de natureza paroquialista ou nacionalista. A próxima seção destaca a atuação de grupos de interesse como um vetor de

influência na arena congressual. A penúltima seção foca a distribuição espacial dos votos, demonstrando ser este um fator central para explicar o padrão de atuação e representação no legislativo. Por fim, as considerações finais concluem que as regras institucionais e o padrão de relação executivo-legislativo minoram o comportamento particularista advindo da arena eleitoral.

1. Pressupostos teóricos dos estudos sobre o legislativo brasileiro

Os estudos sobre o funcionamento do Congresso Nacional, o comportamento dos parlamentares e a relação Executivo-Legislativo no Brasil emergem a partir de meados dos anos 1980 com especial concentração na década de 1990. De maneira geral, esses estudos podem ser agrupados em dois conjuntos de abordagens, que por vezes diferem entre si.

O primeiro conjunto é exemplificado pelos trabalhos de brasilianistas como Ames (1995) e Mainwaring (1999), que enfatizaram a influência das regras eleitorais como determinantes da atuação dos parlamentares. Esses trabalhos derivam, por exemplo, das análises desenvolvidas por Mayhew (2004) sobre as instituições políticas norte-americanas. Para Mayhew, os políticos são atores racionais interessados essencialmente em reeleição e todas as atividades por eles desempenhadas durante o exercício de seu mandato terão como finalidade primeira assegurar o cumprimento desse objetivo. O autor explica que os membros da Câmara Baixa dos Estados Unidos são eleitos a partir de votos conquistados nos distritos (uninominais), e não em toda a nação. É natural, então, que privilegiem, durante o exercer de suas funções o relacionamento direto com seu reduto e as atividades que reforcem sua reputação pessoal. Essa «conexão eleitoral» leva o parlamentar a se dedicar a políticas distributivistas e paroquialistas. Para os deputados interessados em sua reeleição futura, a estratégia de concentrar benefícios apenas no distrito pelo qual foi eleito é eleitoralmente mais rentável. Daí decorre o argumento de que os incentivos provenientes da arena eleitoral impulsionam o individualismo e o paroquialismo dos parlamentares.

A lógica identificada por Mayhew foi estendida para além do caso americano e o individualismo dos políticos foi ressaltado em diversas outras democracias, inclusive na brasileira, conforme os estudos produzidos pelos autores dessa primeira abordagem aqui descrita. Para eles, as semelhanças político-institucionais entre o Brasil e os Estados Unidos e as características do sistema eleitoral que incentivam o «voto pessoal», justificariam essa importação do modelo (Ricci, 2003: 700).

No caso brasileiro, a escolha dos membros da Câmara dos Deputados é regida pelas regras do sistema proporcional de lista aberta em que os eleitores são estimulados a indicar seus representantes nominalmente. O modelo favorece o voto personalizado e conseqüentemente enfraquece os partidos tornando frouxa a sua organização. Basicamente, as evidências que sustentam tal constatação passariam, sobretudo, pela tendência à personalização das campanhas eleitorais, pela perda de importância em termos de estruturação das preferências de clivagem ideológica e pela baixa taxa de identificação partidária dos eleitores, que quando perguntados sobre os critérios utilizados para a determinação do voto, afirmam decidir majoritariamente com base nas qualidades pessoais dos candidatos, independentemente dos partidos a que esses estejam filiados (Mainwaring, 2001). Segundo essa perspectiva, o domínio das características individuais do político sobre a componente partidária identificado durante o jogo eleitoral ressoa sobre a arena legislativa e torna descentralizada a estrutura decisória no interior do Congresso. Dessa forma, os congressistas brasileiros, interessados eminentemente em sua reeleição, conduziram seus trabalhos no Parlamento de modo a privilegiar laços pessoais e não partidários com os seus eleitores. Além disso, a escolha dos candidatos feita nos estados (funcionam como distritos nas eleições congressuais brasileiras) impulsiona o apego dos parlamentares a políticas *pork barrel*, em contraposição a políticas nacionais (Ames, 2001).

A participação dos parlamentares brasileiros no processo de elaboração do orçamento ocupa posição central na exemplificação do argumento. As emendas apresentadas individualmente ao orçamento pelos deputados aparecem

como o instrumento principal por meio do qual eles alocam recursos para suas clientelas eleitorais e atendem as suas demandas com a expectativa de que os benefícios decorrentes das emendas possam ser convertidos futuramente em votos. Por serem exíguos canais de valorização de políticas distributivistas e, conseqüentemente, um recurso dotado de alta liquidez eleitoral, a execução de emendas orçamentárias teria à luz desse argumento incontestável valoração positiva dos legisladores. Segundo essa primeira abordagem, além dos reflexos sobre o comportamento dos parlamentares e sobre a importância dos partidos dentro do Congresso, as regras eleitorais criam incentivos desfavoráveis à governabilidade democrática e fazem do Legislativo um obstáculo às iniciativas do Executivo. Esse diagnóstico pouco otimista decorre da verificação das especificidades do presidencialismo brasileiro, que conjuga sistema proporcional de lista aberta e multipartidarismo. Nesse sistema de seleção dos legisladores pelos cidadãos, há baixa probabilidade de apenas um partido conquistar a maioria das cadeiras no Parlamento, o que traria como consequência para o Presidente eleito um escasso apoio no Legislativo. Em última instância isso concorreria para a inviabilização do êxito das propostas do governo e de sua agenda e para o risco de paralisia decisória do sistema político brasileiro.

Em contraposição a essa visão, o segundo conjunto de estudos sobre o Legislativo, assegura que não há evidências empíricas de problemas de governabilidade no Brasil dada a inegável capacidade que o Executivo tem demonstrado para formar maiorias no Congresso e negociar a aprovação de suas iniciativas. O Executivo só tem conseguido arregimentar essas maiorias estáveis e induzir o Legislativo à cooperação devido a dois elementos que, atuando simultaneamente, limitam os efeitos decorrentes da arena eleitoral, tornando inócua a ação independente e individual dos legisladores: i) a forte concentração de poderes legislativos nas mãos do Presidente e ii) a centralização do processo decisório no interior do Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2002).

A Carta de 1988 promoveu um rearranjo institucional que garantiu ao Presidente da República mecanismos para forçar a cooperação legislativa

e aprovar sua agenda. Entre esses mecanismos destacam-se: edição de Medidas Provisórias, solicitação de urgência para projetos de lei de sua iniciativa e possibilidade de vetar, total ou parcialmente projetos que considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público. Além disso, a Constituição garantiu ao Executivo o controle sobre o Orçamento Público e a autonomia para nomear e demitir ministros de Estado e titulares de agências estatais de destacada relevância (Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobras, etc.).

Outro fator responsável pelo sucesso do Executivo na aprovação de suas propostas, que tem impedido que o Legislativo funcione como um obstáculo a sua ação governativa é a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários. As prerrogativas previstas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas reforçam o papel dos partidos, que passam a exercer controle sobre seus representantes, pressionando-os a, no momento das votações em plenário serem disciplinados e a atuarem de forma coesa. Entre essas atribuições estão, por exemplo, a nomeação e a destituição dos parlamentares que irão compor as Comissões Temáticas, a nomeação dos relatores dos projetos, a inclusão e a retirada de projetos de pauta e a concentração de deliberações sobre temas substantivos no Colégio de Líderes (Santos, 2003; Pereira e Muller, 2000). A ideia, então, é a de que o controle da dinâmica legislativa pelo Executivo e o forte papel desempenhado pelos partidos na arena congressual limitam o individualismo dos políticos e seu comprometimento com políticas do tipo *pork*, ampliando assim a abrangência das políticas.

A centralização das decisões no Congresso ainda favorece o Executivo que, ao invés de construir apoio por meio de uma negociação incerta e excessivamente custosa, na qual se tem que apelar a cada parlamentar tomado individualmente, pode recorrer apenas às lideranças a fim de viabilizar acordos políticos em seu favor. Esse processo envolve barganhas pela construção e manutenção de uma base de apoio estável que abrangem, por exemplo, a promessa de liberação de emendas orçamentárias, a garantia de acesso a postos ministeriais aos partidos dispostos a integrarem a coalizão, ou ainda a deliberada troca de votos.

Assim, os líderes partidários aliam-se ao Presidente e favorecem, quase sempre, a cooperação parlamentar, garantindo resultados previsíveis e favoráveis ao governo.

Os teóricos dessa segunda interpretação foram levados então a concluir que a estrutura partidária é forte e que os partidos são agentes centrais no jogo parlamentar e que estão em vantagem sobre os políticos individualmente. Refutaram dessa forma a tese da primeira corrente, segundo a qual o Congresso seria o reino do parlamentar individual, e refutaram igualmente os seus corolários. Em complementação a essa abordagem, Pereira e Muller (2003) concluíram que as regras eleitorais e as regras internas do Legislativo interagem moldando a atuação dos parlamentares. Segundo essa lógica, o sistema político brasileiro é marcado por incentivos contraditórios. Enquanto as regras eleitorais geram incentivos para o comportamento individual dos parlamentares, regras internas do Parlamento tornam o comportamento dos políticos dependente da lealdade a seus partidos, fortalecendo-os no Congresso. Assim, conforme apontam Pereira e Muller (2003):

A atuação dos parlamentares dentro da arena legislativa passa por conciliar duas pressões aparentemente opostas: as reivindicações das suas respectivas circunscrições eleitorais para que obtenham «retornos eleitorais» e as indicações dos seus líderes partidários, a fim de terem acesso aos benefícios políticos e financeiros controlados pelo Executivo, especialmente recursos orçamentários, que aumentam as chances de reeleição (Pereira e Muller, 2003: 764).

Para os autores, têm maiores chances de serem executadas suas emendas, e conseqüentemente de serem reeleitos os políticos que votaram consistentemente de forma favorável ao Executivo. Já os parlamentares que regularmente se manifestam nas votações nominais em plenário contrariamente às preferências do Executivo têm uma probabilidade bem mais baixa de serem reeleitos e, por conseguinte, de serem reeleitos (Pereira e Muller, 2003). Como se vê, esse instrumento recompensa os parlamentares com a execução de suas

emendas específicas ao orçamento, ao mesmo tempo em que garante ao Presidente o apoio dos deputados às propostas de seu interesse na Câmara. Os partidos políticos, essencialmente representados pela figura dos líderes partidários, aparecem como fundamentais, mas apenas na arena legislativa brasileira. Os líderes são os intermediários das demandas dos membros do seu partido frente ao Executivo e também os intermediários das demandas do Executivo que podem se resumir em apoio junto ao Legislativo. É dessa forma que os partidos, fracos enquanto elos entre os políticos e os eleitores na arena eleitoral se tornam fortes enquanto elos entre os parlamentares e o Executivo (Pereira e Muller, 2003).

2. As políticas formuladas pelos deputados federais: paroquiais ou nacionais?

A aplicação dos pressupostos da teoria da escolha racional à compreensão do comportamento legislativo permite concluir que os legisladores tidos como atores estratégicos orientados por preferências eleitorais procurarão maximizar suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, os parlamentares podem ter outros objetivos², mas o dominante é a conquista de mais um mandato parlamentar pois estar no Legislativo é a condição básica para a conquista de todos os outros objetivos. Mayhew (2004) e Arnold (1990) realizaram trabalhos clássicos a respeito da busca dos congressistas norte-americanos pela reeleição e de como ela afeta o comportamento deles. Segundo Mayhew, a forma como os parlamentares alocam tempo, buscam publicidade, expressam posição, se organizam no Congresso, interagem uns com os outros, lidam com os grupos de pressão e fazem políticas públicas são todas estratégias utilizadas pelos políticos durante o seu mandato na busca desse objetivo primário. Para Arnold, os cálculos eleitorais moldam todo o *rol* de decisões, táticas e estratégias dos legisladores. Dessa forma, a atuação

² Fenno (1973), em sua obra *Congressman in Committees*, concluiu que os parlamentares perseguem três objetivos principais: reeleição, influência dentro do Congresso e defesa da própria visão de boa política pública (Fenno apud Arnold, 1990: 5).

dos políticos no poder Legislativo é uma consequência funcional da necessidade de obterem-se votos nas eleições seguintes.

O interesse pela reeleição não aparece como referência apenas nos estudos sobre o legislativo norte-americano. Os autores das correntes de estudos sobre o Legislativo brasileiro, aqui apresentados, por recorrerem à matriz neo-institucionalista³, não parecem discordar desse pressuposto de que a motivação básica dos parlamentares é a reeleição. As correntes apenas parecem discordar entre si quanto à melhor estratégia para alcançar a reeleição (distribuir benefícios concentrados geograficamente, atuar por meio dos partidos, votar com o governo, etc.).

Um representante eleito com votos de pessoas de uma área geográfica específica naturalmente atribui importância especial a suas demandas, tanto por um senso de obrigação como, principalmente, pelo auto-interesse de ser reeleito. Os autores da primeira abordagem descrita nesse trabalho, como Barry Ames (2001) e Scott Mainwaring (1999), por exemplo, convergem com essa linha de raciocínio e sustentam que o conteúdo da legislação originária do Congresso brasileiro é voltado para concentrar benefícios e satisfazer interesses de grupos geograficamente circunscritos ao reduto eleitoral no qual o parlamentar obteve mais votos, e não para distribuir benefícios por todo o estado do respectivo parlamentar e muito menos por todo território nacional. A consequência causal desse raciocínio é uma produção legislativa dominada por assuntos paroquiais, uma sobre-oferta de bens privados e uma provisão subótima de bens públicos (Carvalho, 2003).

Caminhando na direção oposta, vários estudos sobre o conteúdo da produção legislativa, tanto as iniciadas pelos deputados quanto as aprovadas, têm mostrado um padrão que não coincide com a perspectiva

³ O neo-institucionalismo corresponde, em certa medida, a uma crítica à incapacidade da teoria da escolha racional de incorporar as regras e os procedimentos institucionais como variáveis na compreensão dos resultados da ação legislativa. Nessa perspectiva, as preferências dos atores políticos se juntariam às regras e aos procedimentos institucionais na explicação dos resultados obtidos no processo legislativo.

vinculada à imagem de um legislativo envolvido em questões de cunho local (Amorim Neto e Santos, 2003; Araújo, 2008; Lemos, 2001; Ricci, 2003). Nesse sentido, o que se sustenta é que o formato atual da produção legislativa ordinária no Brasil é caracterizado por uma preponderância de normas que não atendem aos requisitos do particularismo. Amorim Neto e Santos (2003) analisaram todos os projetos de lei de deputados transformados em lei entre 1985 e 1995 bem como os projetos por eles apresentados em 1995. Quanto aos convertidos em lei, a conclusão é que possuem majoritariamente abrangência nacional, ou seja, afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, estados regiões e municípios (72,4% dos projetos de lei); trazem mais benefícios do que impõe custos (49,1% dos projetos); e tratam de questões sociais (57,1% dos projetos). Quanto aos projetos apresentados pelos deputados, os resultados apontam no mesmo sentido. Ou seja, a maioria tem abrangência nacional (72,4%), efeitos benéficos (55,5%) e versam sobre matéria social (57,1%).

Lemos (2001) também testou o conteúdo das propostas dos deputados nas áreas de saúde e educação, no período compreendido entre 1988 e 1994, procurando identificar se as propostas (um total de 817) visavam distribuir benefícios concentrados, principalmente para as localidades geográficas que correspondem aos distritos eleitorais dos parlamentares, ou difusos, que se poderiam sentir por toda a extensão do território nacional. A hipótese testada pela autora previa que, entre os projetos dos deputados, nas áreas de educação e saúde, prevaleceriam as distributivistas, de transferência concentrada de benefícios. No entanto, a visão de deputados federais movidos pela lógica do particularismo, pelo menos nessas áreas de política, não se confirmou: 60% das iniciativas tinham caráter difuso, contra 40% com caráter concentrado. Araújo (2008), apesar de tratar mais especificamente sobre a produção legislativa do Senado Federal, afirma que na Câmara dos Deputados os parlamentares apresentam índices baixos de leis paroquiais (Araújo, 2008: 219). Igualmente para Ricci (2003), as conclusões dos distributivistas sobre o Legislativo norte-americano não podem ser automaticamente aplicadas à compreensão do Legislativo brasileiro. Segundo os critérios

classificatórios adotados por Ricci, 66,2% dos projetos sancionados entre o período de 1991 a 1998 têm abrangência nacional, beneficiando grupos espalhados por todo território nacional, contra 8,6% com impacto local e individual. O resultado, para o autor, permite dizer que a arena legislativa é capaz de encontrar acordos estáveis, duradouros e bem-sucedidos quanto ao tipo de política que privilegia a comunidade nacional (Ricci, 2003: 6).

Frente a tais resultados, resta a seguinte pergunta: por que os parlamentares escolheriam formular políticas difusoras de benefícios, quando as concentradoras são mais teoricamente capazes de tornar possível a reeleição? São vários os determinantes desse padrão de escolha de políticas, conforme aponta a literatura, sendo alguns, no entanto, mais recorrentes: a transferência de poderes para o Executivo por meio dos procedimentos que regulam o processo legislativo e forcem um comportamento cooperativo do legislativo com a agenda do Presidente; a atenção destinada nos projetos de lei ao atendimento das demandas de setores organizados (Ricci, 2003); e a geografia do voto (o padrão de dispersão/concentração dos votos e a magnitude dos distritos).

Em suma, a literatura já se debruçou amplamente sobre as características da produção legislativa ordinária (projetos apresentados, aprovados e convertidos em lei) e concluiu que não há evidências de predomínio da legislação do tipo paroquial. Tais indícios reforçam o entendimento dos estudos de Figueiredo e Limongi (1999 e 2002) que apontam para o fato de que o comportamento oportunista e eleitoreiro dos parlamentares na arena legislativa é minado por mecanismos institucionais que favorecem ou «forcam» a cooperação com o Executivo e a aprovação da agenda deste Poder.

A prevalência das preferências do Executivo e seu controle sobre a agenda do Legislativo tanto no que se refere ao conteúdo das matérias como ao ritmo de tramitação das mesmas, é denominada de «poder de agenda» do Executivo, responsável pelo papel coadjuvante que representam os parlamentares no processo de elaboração das leis e pela limitação da capacidade do Legislativo de concluir a tramitação de suas próprias propostas. É por meio da conjunção de dois recursos institucionais que

o Executivo tem mantido sua predominância, tem conseguido construir e manter uma base de apoio multipartidária estável no Congresso e tem, por conseguinte, evitado que o Legislativo se posicione como um entrave à aprovação de sua agenda. São eles: a concentração de poderes legislativos nas mãos do Presidente e a atuação dos líderes partidários na organização dos trabalhos no Congresso e na orientação do voto de suas bancadas. Dentre os poderes de que dispõe o Executivo para interferir no processo Legislativo a permissão de edição de MPs tem sido com frequência apontada como uma das principais ações responsáveis por esta predominância do Executivo, pois lhe confere, em sua relação com o Legislativo enorme capacidade de definição da agenda do país. Se o Congresso não votar uma Medida Provisória no prazo de 45 dias de sua publicação, ela automaticamente vai para o topo da agenda do plenário das duas Casas do Congresso, adquirindo prioridade e obstruindo a votação de propostas que vinham sendo discutidas anteriormente.

Outra prerrogativa constitucional que tem garantido ao Presidente a capacidade de interferir na atividade legislativa é o direito de requerer urgência para os seus projetos. Tramitação em urgência significa que o pronunciamento da Câmara sobre certa matéria deve ser feito no prazo de 45 dias, inferior ao que normalmente se necessita para apreciar determinado assunto, especialmente quando este é complexo e envolve vários interesses. As prerrogativas legislativas, como se vê, fazem com que o Executivo ocupe estrategicamente a agenda da Câmara e retire o tempo destinado ao exame e continuidade da tramitação de matérias originadas no Legislativo.

De 1988 a dezembro de 2006, quase 50% de todas as leis produzidas foram originadas no Executivo e 30% foi iniciada pelos deputados⁴.

⁴ Os 20% restantes das leis sancionadas foram originados pelos Senadores, Tribunais e Comissões (da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou mistas). Os dados foram coletados pela autora do presente trabalho (2009), a partir de informações disponíveis no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em <www.camara.gov.br>. O levantamento até 30/12/2006 inclui Propostas de Emenda à Constituição, Medidas Provisórias e Projetos de Lei (Complementar e Ordinária).

Esse número só não é mais baixo em razão da existência do instituto do «poder conclusivo» ou «terminativo» das Comissões Permanentes. Por meio deste instrumento as Comissões podem aprovar uma proposta diretamente, sem que seja necessário submetê-la à deliberação do plenário, salvo se aprovado recurso próprio. Para se ter uma ideia, quase 60% das proposições legislativas de autoria dos deputados sancionadas no período foram aprovadas em caráter conclusivo em pelo menos uma das Casas do Congresso: Câmara ou Senado (Camara das Deputados, 2009). Ou seja, passaram apenas pelas comissões temáticas, sem ir a plenário.

Como se vê, os projetos de lei iniciados pelos parlamentares têm reduzidas as suas chances de se transformarem em norma jurídica em razão da prevalência de matérias iniciadas pelo Executivo entre as transformadas em lei. Outro fator que contribui para a baixa taxa de aprovação dos projetos dos deputados é a vagarosidade do trâmite legislativo, com prazos de tramitação dificilmente cumpridos, diversos projetos condenados ao arquivamento ao final da legislatura em conformidade com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara, outros tantos declarados prejudicados ou retirados pelo próprio autor. Assim, além da concentração dos poderes legislativos no Presidente e da natureza do processo decisório tenderem a favorecer a delegação de poderes dos congressistas em direção ao Presidente eleito em circunscrição nacional e, portanto, mais voltado à produção de políticas de impacto e abrangência nacional, também compelem o congressista interessado na aprovação de projetos distributivos a arcarem com um elevado custo de investimento na arena legislativa, dada a longa tramitação dos projetos (Ricci, 2003: 71). Os deputados podem apresentar uma infinidade de propostas durante o exercício de seu mandato já que praticamente inexistem custos envolvidos nessa etapa do trabalho legislativo e também inexistem restrições formais ao volume de proposições por parlamentar. Eles têm noção, no entanto, que a maioria dessas propostas jamais chegará a ser votada e muito menos convertida em lei. Desse modo, caso queira aprovar uma proposta ele deve levar em conta o investimento político (contato com lideranças, troca de favores, apoio às propostas do Executivo, etc.) que deverá despende, bem como o longo período de

tramitação da matéria, que, dificilmente, será apreciada e aprovada na mesma legislatura em que foi proposta⁵ e, portanto, durante o mandato do parlamentar proponente.

Além da edição de Medida Provisória e do pedido de urgência para projetos do Executivo, a Constituição brasileira de 1988 também fixou alguns assuntos sobre os quais apenas o Executivo tem o poder para introduzir legislação, como aqueles pertinentes a questões orçamentárias e de administração pública. Disso decorre o fato de que o Congresso não dispõe de prerrogativa ou possui limitadas alternativas para propor leis de natureza orçamentária e fiscal - áreas cruciais de políticas públicas em que é fácil beneficiar regiões e clientelas específicas (Lemos, 2001). As barreiras constitucionais obstaculizam, então, a proposição de leis com um nível local de agregação.

Para Pereira e Muller (2000), as regras de funcionamento do Congresso e os poderes legislativos do Presidente, ainda, determinam uma clara divisão de trabalho dentro do Congresso, definindo quem legisla sobre cada tema. Ao analisarem as 805 propostas que tramitaram entre 1995 e 1998, os autores concluíram que entre as propostas do Executivo prevaleceram as que tratam sobre temas ligados diretamente à economia (74,69%), seguidas das que versam sobre questões administrativas (16,97%) e das são relacionadas a temas políticos ou sociais (8,33%). Já entre os projetos dos deputados federais destacam-se os relativos às áreas política e social (56,02%), os de assuntos administrativos (29,78%) e, por último, aqueles sobre questões econômicas (14,18%). (Pereira e Muller, 2000: 48). Fica claro, dessa forma, que a escolha dos parlamentares em privilegiar políticas que difundem benefícios pelo território nacional em contraposição àquelas que concentram benefícios em seus redutos eleitorais - teoricamente mais capazes de tornar possível a reeleição - não decorre de uma opção irracional. Ao contrário, tal escolha é determinada por fatores institucionais (regras constitucionais e as regras formais e informais de organização dos trabalhos legislativos

⁵ Para os Projetos de Leis do Executivo, o tempo médio de tramitação foi 2,6 vezes mais curto que os dos deputados (Gomes, De Carvalho e Reis, 2009).

no interior do Congresso) que restringem ou vinculam à atuação do dos deputados à agenda do Presidente e às opções de política desse Poder.

3. Atuação dos grupos de interesse

A estrutura de incentivos no interior do Congresso molda o comportamento dos parlamentares que, apesar de atuarem de maneira a seguir seu partido, também dispõem paralelamente de recursos legislativos como a apresentação de emendas ao Orçamento para beneficiar e atender a demandas específicas a fim de favorecer a manutenção de sua carreira política. Essas demandas específicas não dizem respeito apenas às preferências dos eleitores nos redutos eleitorais dos deputados, mas também aos interesses dos grupos de pressão que não estão necessariamente nas bases dos deputados. Os interesses desses grupos que atuam tanto na arena eleitoral quanto na arena congressual contam no cálculo político e moldam a performance dos parlamentares.

Lemos (2001:14) identificou que há um deslocamento da escolha de políticas do parlamentar das áreas geográficas para áreas temáticas. Conforme sustenta, a maioria dos deputados expressa por meio das propostas apresentadas ou daquelas defendidas nas votações, alguma identificação temática. A afinidade temática é determinada pela história pessoal de cada parlamentar e pelos vínculos que possuem, por vezes até anteriores ao ingresso na carreira política, com determinados grupos de interesse. Ainda que o distrito seja importante no cálculo político dos deputados, não se podem ignorar as demandas de setores organizados. Não se trata, é obvio, de passar ao extremo oposto, e acreditar que apenas estes definam a agenda dos políticos, como diria a versão mais simplificada do pluralismo, mas apenas de incluí-los nas análises e acreditar que estes são atores relevantes. Ricci (2006: 17), inclusive, chegou a afirmar que os grupos de interesse são os maiores beneficiados pela produção legislativa de tipo ordinária, sendo a atuação deles a explicação para a constatação, contra intuitiva, de que voto pessoal não necessariamente deriva uma tendência à produção de normas paroquiais que direcionam benefícios apenas ao reduto eleitoral do parlamentar.

O autor entende os grupos de interesse como organizações que representam interesses setoriais presentes num âmbito nacional. Médicos, enfermeiros, servidores públicos, militares, os ministérios públicos, bombeiros, professores, advogados, agricultores, metalúrgicos, etc., seriam, nesse sentido, exemplos de grupos potenciais, sendo necessário acrescentar a estes, ainda, as organizações e associações não econômicas que perseguem fins mais gerais como a defesa dos direitos civis. É uma definição mínima que não discute o peso do tamanho do grupo, sua força organizacional, a capacidade de estruturar ações e as técnicas por eles adotadas para alcançar os fins. Esses grupos dificilmente possuem estruturas e configuram suas ações apenas no âmbito local. Eles desejam o bem-estar de seus membros/categorias, que se encontram distribuídos em todo o território nacional e, por tanto, se articulam para conseguir convencer um deputado a propor determinados projetos, adotam estratégias para obtenção de políticas distributivas amplas, não geograficamente limitadas (Ricci, 2006).

Mas por que deputados escolhem satisfazer as demandas desses grupos nos projetos de lei ordinária por eles propostos e aprovados em detrimento das preferências de seus redutos?

Frente à alta complexidade das questões políticas e frente à grande dificuldade de compatibilizar tempo e obtenção de informações sobre o que acontece na política, os eleitores recorrem aos grupos como uma forma de receber informações mais facilmente. Os grupos estão, por sua natureza, mais atentos e informados acerca do que acontece no ambiente político e dentro da arena legislativa, enquanto os eleitores medianos, normalmente, estão desinformados e não sabem que maneiras alternativas de alcançar suas metas estão abertas e quais as consequências prováveis da escolha de cada alternativa. Por isso, eles frequentemente selecionam as fontes das quais receberão as informações que precisam para orientar suas escolhas. Nesse sentido, os eleitores e as preferências por eles formuladas se tornam influenciáveis pelos grupos de interesse. Os grupos não podem, portanto, ser negligenciados pelos políticos, na medida em que são eles grandes conformadores e mobilizadores da opinião pública.

Outro fator responsável pelo fato de os parlamentares beneficiarem os grupos, por vezes até em detrimento de suas circunscrições eleitorais é a eficácia e continuidade no tempo das pressões e cobranças vindas dos grupos, quando comparadas com as que provêm dos eleitores individuais. Eles, por meio das técnicas e atividades que desenvolvem têm uma capacidade maior de avaliar os custos e benéficos de um projeto de lei, de monitorar a sua tramitação e ação dos deputados nela envolvidos, bem como de intervir diretamente no processo decisório de modo a influenciar dentre outras coisas o conteúdo do projeto (Ricci, 2006: 57).

Outra razão pela qual os deputados direcionam a tomada de decisão em favor das forças organizacionais, apontada às vezes como a mais contundente, tem a ver com os custos da competição eleitoral. Em um contexto em que a disponibilidade de recursos é fator fundamental senão determinante para o sucesso eleitoral, já que são elevados os gastos para a organização e administração de uma campanha, os deputados se veem defrontados com a imperativa necessidade de encontrar financiadores capazes de arcar com esses custos. Assim, os políticos favorecem os grupos de interesse com a expectativa de que eles retribuam eleitoralmente os serviços prestados, seja pela obtenção direta de votos, seja pelo financiamento de campanha, que amplia significativamente as chances de sucesso eleitoral dos parlamentares (Pereira e Muller, 2003). A literatura oferece, então, um conjunto de critérios para se pensar o comportamento dos parlamentares e os resultados do processo legislativo ordinário. Se aceitarmos os fundamentos teóricos da relação direta entre políticos e eleitores («conexão eleitoral»), o resultado seria a produção de políticas paroquiais visando os interesses localizados e territorialmente delimitados. No entanto, se rejeitarmos o argumento e pensarmos nos limites institucionais ao individualismo dos políticos e em uma «conexão eleitoral» em outros termos, com base na presença dos grupos de interesse, os *outputs*, então, podem ser diferentes e, portanto, não voltados à distribuição de benefícios apenas ao reduto eleitoral do parlamentar. A representação se faz não só do ponto de vista geográfico, mas também dos interesses organizados.

Não se trata aqui, contudo, de apontar se são benéficas ou não as intervenções dos grupos de interesse e a conseqüente fruição de benefícios as suas categorias. Trata-se apenas de reconhecer sua legitimidade nas democracias representativas e seu impacto sobre a distribuição de benefícios pelo Congresso e sobre as opções de políticas dos deputados.

4. A geografia do voto e seu impacto sobre as políticas

Conforme as previsões da Constituição de 1988, os distritos eleitorais, para efeitos das eleições proporcionais para deputados federais, constituem-se dos estados, distritos com magnitude mínima de oito cadeiras e máxima de 70 (setenta). Com efeito, se o sistema norteamericano produz distritos uninominais com basicamente a mesma composição geográfica, no Brasil, a configuração diversa dos distritos (esses plurinominais) dá aos representantes eleitos uma gama variada de estratégias a perseguir. Assim, a análise da distribuição espacial dos votos de um deputado em seu estado/distrito permitiria antecipar o seu padrão de atuação no Legislativo e a sua visão de representação. Para subsidiar a compreensão dessas diferentes estratégias, Ames (2001) construiu uma taxonomia que leva em conta o padrão de dispersão dos votos dos legisladores brasileiros. No modelo sugerido, consideram-se duas dimensões: a da concentração/dispersão dos votos nos municípios que compõem os distritos; e a da dominação/partilha do controle dos votos nesses municípios com seus competidores políticos. Os políticos com votação do tipo «concentrada» obtêm votos em poucos municípios, normalmente próximos espacialmente. Os deputados com votação «dispersa» possuem votação espalhada por todo seu estado/distrito. Os parlamentares «dominantes» controlam o mercado eleitoral em um dado município. Já os «compartilhados» são votados em municípios onde dividem a totalidade dos votos com outros concorrentes.

A combinação das duas dimensões propostas dá origem a quatro padrões de distribuição de votos: (I) *disperso-compartilhado*, quando há distribuição dispersa de votos em municípios-chave somada

com enfrentamento de ampla concorrência com demais candidatos, produzindo uma baixa taxa de controle da totalidade dos votos nesses municípios; (II) *disperso-dominante*, no caso de distribuição dispersa dos votos combinada com baixa competição por votos, o que produz alta dominação da votação nesses municípios; (III) *concentrado-compartilhado*, quando há distribuição concentrada de votos aliada com baixa concorrência entre os candidatos e baixo controle sobre o mercado de votos; e (IV) *concentrado-dominante*, no caso de distribuição concentrada de votos combinada com alta dominação da totalidade de votos dados nos municípios. Ames (2001), apesar de reconhecer configurações espaciais diferentes de votação, termina generalizando um único padrão de atuação dos deputados: busca de política *pork barrel*, com concentração de benefícios nos redutos eleitorais, identificáveis geograficamente. Esse tipo de ação legislativa é concernente, conforme o modelo sugerido pelo autor, com o tipo de votação *concentrado-dominante*, que seria, então, predominante no Brasil, tal como ocorre no Congresso dos Estados Unidos. Segundo Carvalho (2003), a conclusão mais adequada, porém, é aquela que difere os tipos de comportamento dos legisladores a partir dos diferentes incentivos decorrentes da arena eleitoral no que concerne à maior dispersão ou não dos votos nos distritos. Seguindo o modelo proposto por Ames, o autor também estabelece que o paroquialismo e a dedicação a políticas do tipo *pork barrel* (políticas com custo difuso e benefícios concentrados) seriam estratégias comuns para representantes com votação concentrada e dominante. Apenas esses conseguem distribuir vantagens aos seus redutos e reivindicar crédito exclusivo pela sua obtenção a fim de conseguirem retornos eleitorais, ou seja, aquilo que Mayhew (2004) denomina *credit claiming*.

As análises das eleições de 1994 e 1998 para deputados federais revelam que, na média, apenas 17% dos representantes eleitos possuem tal perfil. Esses parlamentares enfatizam e privilegiam entre suas atividades, além de políticas distributivas para seus redutos, a consecução de emendas ao orçamento, a visita frequente a seus redutos, o acesso aos recursos controlados pelo Executivo, por exemplo, que são para eles os recursos dotados de maior liquidez eleitoral. A maioria dos deputados é eleita,

então, ou por meio de votos espalhados pelo distrito ou enfrentando grande competição com os demais candidatos. No geral, quando os votos são dispersos por diversas municipalidades, as políticas propostas passam a ter um caráter mais amplo e abrangente, para que toda a parcela do eleitorado possa ser capturada e a política por todos visualizada e reconhecida. O modelo distributivista aqui não se aplicaria, já que a abordagem pressupõe o direcionamento de benesses para áreas bem delimitadas e com contornos geográficos precisos (Carvalho, 2003).

Do mesmo modo, quando a votação é partilhada com os outros representantes e se enfrenta grande concorrência pelos votos, reduz-se o investimento em políticas do tipo *pork*, já que nesses casos a «lógica decisória encontra um problema de ação coletiva» (Ricci, 2003). Ou seja, conforme assinala Carvalho (2003):

Os candidatos disputando dentro do mesmo distrito podem agir como *free riders*, pegando carona nas políticas patrocinadas pelos seus concorrentes, tendo em vista que terão pouca oportunidade de lograr, para a cidade, uma obra que lhe seja claramente atribuível, sem exclusão de seus rivais (Carvalho, 2003: 11).

Amorim Neto e Santos (2003), também concluíram que os deputados que enfrentam menos concorrência no mercado eleitoral e dominam os votos dos seus municípios têm mais chances de apresentar um projeto de alcance local (68,3% de chances) do que os parlamentares que compartilham a votação (30,6%). Ricci (2003 e 2008) também concorda que incentivos decorrentes da arena eleitoral podem alterar a estrutura de distribuição de benefícios pelos parlamentares. Para o autor os políticos sempre tentarão distribuir benefícios a seus eleitores, no entanto, à medida que aumentem a magnitude dos distritos (número médio de eleitores por cadeira disponível ao estado no Parlamento) e a população nele residente, prevalecerá a prática distributiva que beneficie grupos espalhados por todo o território nacional (Ricci, 2003).

De modo geral, sob essas circunstâncias, os representantes enfrentam maiores custos para manter um contato direto com os seus eleitores e captar claramente suas preferências cada vez mais heterogêneas, tornando-se mais difícil privilegiar interesses particulares.

4.1 A distribuição dos votos e a componente partidária

Com efeito, o que se afirma (Carvalho, 2003), em síntese, é que os parlamentares de partidos de centro e direita, via de regra, se veem diante da lógica do paroquialismo como estratégia de maximização de suas chances de reeleição, pois, boa parte deles tem sua votação concentrada em alguns poucos municípios de seus respectivos estados. O fato de representarem áreas geográficas com contornos claramente definidos induz os deputados a pautarem sua conduta legislativa pela perseguição e obtenção de recursos e benefícios para seus respectivos redutos eleitorais, e pela reivindicação de crédito por sua obtenção.

Outra parcela dos representantes dos partidos de direita, apesar de terem sua votação não concentrada, mas sim dispersa em diversos municípios dos respectivos estados, recebem, no entanto, um total de votos suficientes para dominar essas municipalidades. O fato de dominarem eleitoralmente esses municípios significa que esses representantes enfrentarão durante o mandato pouca concorrência política com os demais deputados eleitos pelo estado em torno desses redutos. Eles terão, então, facilidade para lograr benefícios para esses municípios e por eles obter reconhecimento e crédito, sem que ocorra competição com seus rivais.

Já os representantes dos partidos esquerdistas se vêem diante da lógica de tomada de posição, oposta à da valorização do paroquialismo e da satisfação de interesses locais, como estratégia de maximização de suas chances de reeleição. Meyhew (2004) denomina tal atitude de *position taking*, ou seja, a vocalização de posição e a defesa de determinado tema em debate no Congresso ou na sociedade, além da publicização

da posição tomada em relação a esses assuntos. A «geografia do voto» de parte desses representantes dificulta a reivindicação de crédito pelos benefícios por eles eventualmente conquistados para os seus eleitores, já que parte desses deputados tende a ser eleita por votos de segmentos sociais espalhados por todo o estado – grupos étnicos, trabalhadores, etc. Dentre as atividades legislativas comumente desempenhadas por esses deputados, a iniciativa de leis, juntamente com as votações em plenário (Carvalho, 2003), figura como recurso importante de vinculação de posicionamento sobre questões.

Outra boa parte dos deputados egressos de partidos de esquerda é eleita mediante votos não dispersos pela totalidade de seus respectivos estados, mas sim por votos concentrados em algumas capitais ou municípios metropolitanos. A concentração dos votos, no entanto, não aproxima esses parlamentares do espectro mais à esquerda do cenário político do comportamento paroquial e da reivindicação de crédito pelos benefícios por eles patrocinados, pois esses municípios são colégios eleitorais de grande dimensão na qual eles enfrentam alta competição política com os demais candidatos. Eles também elegem como estratégia de reprodução eleitoral a definição de posicionamento em relação a temas, já que, em razão da dimensão do colégio eleitoral no qual obtiveram mais votos, enfrentam dificuldade para garantir visibilidade ao benefício por ele conquistado e para reivindicar crédito por políticas particularizadas.

Além dessa explicação, centrada no impacto da distribuição espacial dos votos dos representantes sobre o seu comportamento no Legislativo e também no interior de seu bloco ideológico, poderia ser sustentado, também, que os deputados dos partidos de esquerda estão mais interessados na defesa de determinados temas e não de interesses particularistas, pois seus eleitores compõem setores de opinião, que ensejam representação ideologicamente orientada, que é mais compatível com um desempenho legislativo do tipo *position taking* e não do tipo *credit claiming*.

Amorim Neto e Santos (2003), ao analisarem os projetos dos deputados propostos e aprovados entre 1985 e 1999, chegaram a uma conclusão diversa. Para os autores, as diferenças nas clivagens ideológicas não respondem por diferentes opções de produção de políticas públicas, ou seja, não corroboram em maior envolvimento dos parlamentares com propostas do tipo *pork*. Conforme sustentam, «no que se refere ao nível de agregação e aos efeitos, não se observa uma variação muito significativa entre os partidos: todos concentram esforços em leis que geram benefícios de abrangência nacional» (Amorim Neto e Santos, 2003). Também para Lemos (2001), não há diferenças substantivas entre os partidos organizados em um espectro ideológico quanto ao tipo de política perseguir, optando a maioria pela distribuição difusa e não concentrada de benefícios (Lemos, 2001). Lemos (2001) aponta, porém, uma discreta preferência entre os partidos da esquerda por projetos concentradores, contrariando a ideia recorrente de que partidos de direita e, portanto, mais conservadores estariam mais propensos ao envolvimento com *parochialismo*. Para autora uma possível resposta para esse perfil mais concentrador da esquerda repousaria na composição de seu eleitorado:

Esse seria formado, basicamente, por grupos atentos, cujo constante acompanhamento forçaria seus representantes a atender a suas causas sociais em particular. Enquanto isso, os partidos de direita teriam uma base eleitoral mais desatenta, dando aos seus representantes mais liberdade para atuar, podendo propor mais projetos de escopo universal (Lemos, 2001: 579).

Diferenças de comportamento e padrão de produção legislativa – políticas mais *paroquiais* ou políticas de orientação mais universal – podem ser percebidas também quando analisados os partidos, não em função de sua orientação ideológica, mas em função do posicionamento político em relação ao governo. Sem uma análise prévia, o senso comum poderia sugerir que os opositoristas propõe um número maior de projetos *paroquialistas* quando comparados aos deputados dos partidos que compõem a coalizão do governo. Uma explicação para essa hipótese poderia repousar

no fato de que eles dispõem de menos recursos legislativos para transferir benefícios a seus eleitores, e assim, a apresentação de projetos se lhes figura como um dos poucos instrumentos capazes de garantir o alcance de tal objetivo. Como não ocupam cargos importantes no Executivo, que «é o executor das políticas públicas e transferidor de recursos» (Lemos, 2001), como normalmente não votam com o governo e, por tanto, praticamente não possuem emendas executadas ao orçamento (Pereira e Muller, 2003).

Amorim Neto e Santos (2003) apontam, não obstante, que um deputado da oposição tem quase 30% a mais de chances do que um parlamentar da base de apoio do governo de apresentar um projeto de abrangência nacional. A resposta sugerida para o fenômeno ampara-se no fato de que a os parlamentares da base do governo delegam ao Executivo a elaboração de políticas nacionais, dedicando-se majoritariamente a satisfação dos interesses particulares e específicos de seus distritos, enquanto os parlamentares da oposição teriam nas propostas de abrangência mais nacional a oportunidade de firmar posição perante o eleitorado (Amorim Neto e Santos, 2003).

4.2 A distribuição dos votos e a componente de carreira

Conforme sustentado por Carvalho (2003) as trajetórias de carreiras dos deputados federais aparecem relacionadas ao padrão de votação destes e, por conseguinte, com as escolhas de políticas a privilegiar no exercício do mandato – concentradoras de benefícios ou difusoras.

Os dados apresentados pelo autor para os deputados eleitos em 1994 sugerem que a maioria (cerca de 60%) dos representantes com votação do tipo concentrada e dominante, mais propensos a políticas do tipo *pork*, haviam ocupado pelo menos uma vez um cargo no Legislativo ou Executivo estadual (Carvalho, 2003).

Além da forte marca local em suas trajetórias, esses deputados se distinguem pela nítida proeminência da presença de postos executivos

e eletivos, certamente nas prefeituras, em suas respectivas carreiras. Eles apresentavam, para o período estudado, uma média de 0,8 de mandatos prévio nesses postos, contra 0,3 dos demais parlamentares. Esses representantes com votação concentrada e dominante apresentam, no entanto, a menor média de experiência prévia no legislativo federal: 0,7 – contra 1,54 dos outros parlamentares tomados em conjunto (Carvalho, 2003: 116).

Já a maioria dos deputados eleitos com votação concentrada e não-dominante (parlamentares representantes das capitais e das grandes cidades), que tendem a propor políticas mais abrangentes, ou não possuíam carreira política anterior (14%) ou tinham menor experiência em cargos Legislativos e Executivos estaduais (cerca de 10%). Em média, eles também apresentam o menor número de mandatos para executivos eletivos – 0,13. O mapeamento da competição política nos diversos municípios do país (unidades eleitorais primárias) e o grau de concentração/dispersão dos votos nessas unidades geográficas auxilia na compreensão dos diversos padrões de comportamento visualizados no interior do Congresso a partir dos *inputs* de fora do Parlamento (Carvalho, 2003). Do mesmo modo, contribui com uma melhor compreensão da conexão eleitoral e das estratégias, em termos de quais políticas privilegiar, dos candidatos à Câmara dos Deputados.

Conclusão

A influência dos estudos sobre o Legislativo norte-americano sobre a compreensão do funcionamento desse Poder no Brasil corroborou com a repercussão da percepção de que o interesse primordial dos deputados é a reeleição e de que as regras da arena eleitoral conformam uma atuação parlamentar do tipo auto-interessada, individualista e voltada apenas para a satisfação das demandas da localidade geográfica em que os parlamentares foram mais bem votados na eleição anterior, e não para distribuir benefícios por todo o estado do respectivo parlamentar e muito menos por todo território nacional. O exame mais profundo da questão, no entanto, levou diversos autores a rejeitar a conclusão de

que os deputados federais estariam predominantemente envolvidos em questões de cunho local (Amorim Neto e Santos, 2003; Araújo, 2008; Lemos, 2001; Ricci, 2003). Na verdade, o que esses autores apontam é uma predominância, na produção legislativa, de normas de escopo nacional. A discussão teórica levada a cabo ao longo deste trabalho tinha como objetivo principal oferecer alguma resposta, ou pelo menos um caminho em direção ao equacionamento da pergunta: por que os deputados direcionam sua prática legislativa a propostas de escopo nacional e, conseqüentemente, os projetos por eles propostos e aprovados assumem menos as preferências de seus redutos? As explicações aqui apresentadas procuraram compreender quais fatores, tanto presentes na arena eleitoral quanto na congressual, impulsionam esse tipo de produção legislativa da Câmara dos Deputados, influenciam e estruturam o comportamento dos deputados federais brasileiros no que concerne às escolhas de políticas. A resposta dada ao fenômeno fundamentou-se, sobretudo, no padrão de relação entre o Executivo e Legislativo no Brasil e os impactos da cooperação criada entre esses Poderes sobre a produção legislativa do Congresso Nacional. Tal cooperação, amparada na forte concentração de poderes legislativos nas mãos do Presidente e na dos líderes partidários, têm limitado os incentivos decorrentes da arena eleitoral à ação independente e oportunista dos legisladores.

O levantamento bibliográfico realizado permitiu concluir que a atuação dos grupos também responde pela maior abrangência e pelo maior impacto dos projetos apresentados e aprovados pelos deputados. Em síntese, apesar de a área geográfica na qual o parlamentar foi mais votado nas eleições anteriores importar no seu cálculo político é oportuno considerar também o peso dos grupos de interesse. Eles são atores relevantes para os políticos pois funcionam como captadores e transmissores das preferências do eleitorado, além de serem, sobretudo, importantes fontes de financiamento para as campanhas eleitorais. A ideia subjacente ao argumento é a de que por meio das atividades legislativas como da execução de emendas ao orçamento (Araújo, 2008), e indicações ao Poder Executivo, os parlamentares atendam aos interesses localistas de seus redutos. Já por meio do acompanhamento das indicações dos líderes

nas votações nominais em plenário, os parlamentares atendam aos interesses de seus partidos e do governo. E, por meio da apresentação de projetos de lei ordinária, os parlamentares atendam essencialmente aos interesses dos grupos. Outra importante conclusão revelada por meio da análise é que os padrões espaciais de distribuição do voto dos representantes eleitos também alteram sua percepção sobre o melhor tipo de política a perseguir. Parlamentares com votação mais concentrados em redutos facilmente identificáveis privilegiam, portanto, propostas de contornos mais paroquiais. Já os deputados eleitos, em geral, por votos obtidos em toda a extensão de seus respectivos estados, não possuem um reduto claramente definido e, portanto, valorizam projetos de lei mais abrangentes.

Do mesmo modo, os legisladores que enfrentam maior competição política dentro dos distritos e partilham a votação com outros deputados, uma vez eleitos, terão maiores incentivos para privilegiarem instrumentos de tomada de posição, entre eles a iniciação de leis de caráter mais universal. Já os deputados que concentram os votos e enfrentam pouca competição durante as eleições, uma vez eleitos, privilegiarão o fornecimento de *pork barrel* para seus redutos e a reivindicação de crédito pelos benefícios patrocinados. Além dos três fatores mais densamente examinados, outros também foram apresentados como possíveis explicadores da menor propensão dos deputados de promoverem políticas paroquialistas, quais sejam: existem outros instrumentos mais viáveis à disposição dos parlamentares para garantir a satisfação dos interesses de seus redutos (emendas ao orçamento e ainda que em menor medida os projetos de decreto legislativo e indicação ao Executivo); o baixo incremento que os projetos representam sobre as chances de reeleição; ou até mesmo o interesse dos parlamentares em produzir políticas mais programáticas que representem interesses mais gerais e menos localizáveis geograficamente.

Referências bibliográficas

- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- (1995). «Electoral rules, Constituency Pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress». Em *The Journal of Politics*, 57, (2), pp. 324-343.
- Amorim Neto, O. e F. Santos (2003). «O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros». Em *Dados*, 46, (4), pp. 661-698.
- Amorim Neto, O. (2000). «Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil». Em *Dados*, 43, (3), pp. 479-519.
- Araújo, P.M. (2008). «A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000». Em Lemos, L. Barreiro de S. O *Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp. 203-236.
- Arnold, D. R. (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven & London, Yale University Press.
- Câmara dos Deputados (2009). «60% das leis são aprovadas sem passar pelo plenário» [em linha]. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/140934.html>> [Consulta: 2 de outubro de 2009].
- Carvalho, N. Rojas de. (2003). *E no início eram as bases – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- Evans, D. (2004). *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge University Press.
- Figueiredo, A. e F. Limongi (2002). «Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária». Em *Dados*, 45, (2), pp. 303-344.
- (1999). *Executivo e Legislação na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.
- (1995). «Mudança constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional». Em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, (29), pp. 175-200.

- Lemos, L. Barreiro de S. (2001). «O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista». Em *Dados*, 44, (3), pp. 561-605.
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV.
- (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S.; A. Bejarano e E. Pizarro Leongomez (2006). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press, pp. 204-223.
- Mayhew, D. R. Congress. (2004). *The Electoral Connection*. New Haven and Londres: Yale University Press.
- Nicolau, J. M. (2002). «Como controlar os representantes? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil». Em *Dados*, 45, (2), pp. 219-236.
- Pereira, C. e B. Muller (2003). «Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil». Em *Dados*, 46, (4), pp. 735-771.
- (2002). «Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro». Em *Dados*, 45, (2), pp. 265-301.
- (2000). «Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro». Em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, (43), pp. 45-67.
- Pereira, C. e L. Rennó (2006). «O que É que o Reeito Tem? O esboço de uma teoria da reeleição no Brasil». Em *Revista de Economia Política*, 27, (4), pp. 664-683.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.
- Ricci, P. (2008). «A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal». Em Barreiro Lemos, L. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte* (Volume IV). Brasília: Senado Federal, Unilegis.

- (2006). *De onde vêm nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- (2003). «O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?». Em *Dados*, 46, (4), pp. 699-734.
- Samuels, D. e J. Pork (2002). «Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil». Em *The Journal of Politics*, 64, (3), pp. 845-863.
- Santos, F. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 58-110.
- (1997). «Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira». Em *Dados*, 40, (3), pp. 465-492.
- Shugart, M. S.; M. E. Valdini e K. Suominen (2005). «Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation». Em *American Journal of Political Science*, 49, (2), pp. 437-449.

Cómo citar este artículo

Pedrosa Fontes, A. y D. Bandeira Coêlho (2019). «Impacto dos arranjos legislativos e eleitorais sobre as políticas públicas». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 39-70.

¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017)

Por Luis E. Karamaneff* y Agustín Salvia**

Resumen

El régimen de promoción industrial fue una política de descentralización productiva que otorgó subsidios al capital para lograr la radicación de nuevos emprendimientos en provincias históricamente deprimidas. El objetivo de este artículo es responder en qué medida la finalización de este régimen afectó a los mercados de trabajo de las provincias beneficiadas. Mediante la construcción de indicadores laborales, con datos de la EPH, y un modelo de regresión logística, se analizan sus efectos, y se aporta evidencia empírica que descarta que, como *fábricas con ruedas*, las empresas abandonaron la provincia de San Luis una vez terminados los beneficios fiscales.

Palabras clave

Promoción industrial – descentralización – mercado laboral – Argentina.

Abstract

The industrial promotion regime was a policy of productive decentralization that granted subsidies to capital to achieve the establishment of new enterprises in historically depressed provinces. The objective of this article is to answer to what extent the termination of this regime affected the labor markets of the beneficiary provinces. Through the construction

* Magíster en Gestión Política con Orientación en Políticas Públicas (UCC-Georgetown University). Doctorando en Ciencia Política (UNSAM)

** Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). Investigador Principal del Conicet. Director del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani (UBA).

of labor indicators, data from the EPH, and a logistic regression model, its effects are analyzed and empirical evidence is provided that discards, as factories with wheels, the companies left the province of San Luis once the tax benefits are completed.

Key words

Industrial promotion – decentralization – Labor market – Argentina.

Introducción

En una región caracterizada por múltiples desigualdades, la Argentina es un país que se destaca por una en particular: tiene la mayor desigualdad entre provincias de los cinco países más grandes de América Latina. Tal es la diferencia que, Santiago del Estero, una de las provincias con el producto bruto más bajo del país, tiene un PIB per cápita casi diez veces más pequeño que el de la Capital Federal. El alto nivel de desigualdad económica de las provincias argentinas genera, entre otras cosas, migraciones internas, crecientes costos de aglomeración en los polos desarrollados y el desmejoramiento relativo de las regiones deprimidas. En este sentido, las provincias localizadas en la Pampa húmeda —Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe—, concentran la mayor actividad económica del país, y las del interior se constituyen en exportadoras de mano de obra hacia el área desarrollada.

Como resultado de diferentes acuerdos entre gobiernos provinciales y nacionales, se concedieron, con distinto énfasis, incentivos arancelarios, financieros, tributarios y diversas formas de subvenciones tendientes a, por lo menos, aminorar los ostensibles desequilibrios territoriales. El alto costo de financiamiento, la imposibilidad de conseguir recursos a largo plazo y el fuerte componente espacial en el problema del empleo fundamentaban la intervención del Estado. La legislación de fomento a las radicaciones fabriles en el interior del país ocupó durante largos años un papel central en materia de políticas industriales, lo que también se entiende como un reconocimiento tácito de la incapacidad de las *fuerzas de mercado* para garantizar el desarrollo industrial (Azpiazu y Schorr, 2011). Esta política consistía, principalmente, en subsidios al capital, bajo el supuesto de

que la radicación de nuevos emprendimientos productivos se lograría mediante el aumento de las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión.

La implementación de esta política se canalizó mediante un régimen de promoción industrial por el cual se brindaba asistencia a regiones deprimidas con el propósito de mejorar el empleo y acortar las tendencias a la concentración. A pesar de las sucesivas reglamentaciones y modificaciones¹, el sistema general de incentivos fiscales se extendería hasta finales de 2012 en las provincias de La Rioja (Ley N.º 22 021, de 1979), San Luis, Catamarca (Ley N.º 22 702, de 1982) y San Juan (Ley N.º 22 973, de 1983). Entre los principales beneficios promocionales previstos en el régimen y sus modificatorias, se encuentran los siguientes:

- Deducción o exención del impuesto a las ganancias.
- Exención del impuesto sobre el capital de las empresas y los bienes incorporados al patrimonio.
- Liberación en escala decreciente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por las ventas al mercado interno.
- Liberación en escala decreciente del IVA para las empresas proveedoras de materias primas, insumos o bienes de uso a las empresas beneficiarias del régimen sobre las ventas que realicen a estas.

¹ El marco legal que sostenía el régimen de promoción industrial era el Acta de Reparación Histórica, de 1973. Mediante este, el Estado nacional asumió «el compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento de estas provincias como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación». Luego, el Decreto N.º 1125/1996 estableció que los beneficios para los proyectos de implementación diferida expirarían en 2005, pero, un año más tarde, el Decreto N.º 69/1997 amplió este límite hasta finales de 2012.

- Exención del pago de los derechos u otros impuestos a las importaciones para la compra de bienes de capital, herramientas y elementos componentes de dichos bienes.
- Posibilidad de deducir del monto imponible del impuesto a las ganancias o de diferir el pago de impuestos por parte de los inversionistas en empresas beneficiarias —este beneficio luego fue discontinuado—.

Desde la primera etapa de implementación, se observa una diferencia notable en la cantidad de proyectos de radicación industrial que cada una de las provincias recibió. En promedio, en Catamarca, La Rioja y San Juan, se presentaron entre cien y trescientos proyectos, y, en San Luis, más de mil (Ministerio del Interior, 1996). Esta diferencia tuvo su correlato en los mercados de trabajo locales, donde San Luis cuadruplicó su tasa de empleo industrial mientras que las otras tres provincias alcanzaron resultados más modestos (Cuadro 1).

Entre 1983 y 1991, el PBG de la provincia creció un 227% a una tasa anual promedio cercana al 30% y, hacia fines de la década de los noventa, seguía recibiendo —en promedio— el triple de inversión privada que las otras provincias promocionadas (CEPAL, 2001). Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional, por lo que superó el promedio nacional de producto per cápita (Gatto y Cetángolo, 2003). Como consecuencia de este formidable crecimiento, los indicadores demográficos también se modificaron, y San Luis logró revertir su histórica tendencia de expulsión poblacional². En este sentido, si bien la promoción industrial tuvo efectos importantes en todas las provincias, en San Luis, los cambios fueron de tal magnitud que la provincia logró transformar su estructura productiva, y, en 2000, el sector industrial producía más del 50% de su PBG, lo que duplicó el promedio nacional y el de las otras provincias promocionadas.

² Mientras la tasa de crecimiento nacional estaba en el orden del 14,7%, la provincia acumulaba un 27,8%.

Cuadro 1. Empleo industrial y empleo de empresas promovidas durante la primera etapa del régimen de promoción industrial (1973-1993) en número de empleos

| | Empleo de la Industria | | | | Empleo del sector comercio y servicios | | |
|---------------------|------------------------|-----------|------------|--|--|-----------|------------|
| | 1973 | 1993 | Diferencia | Empleo generado por proyectos promovidos | 1973 | 1993 | Diferencia |
| Catamarca | 1994 | 6525 | 4531 | 5430 | 8393 | 12 478 | -4085 |
| La Rioja | 1750 | 6611 | 4861 | 6117 | 7043 | 25 602 | -18 559 |
| San Luis | 4661 | 22 658 | 17 997 | 22 218 | 21 047 | 17 280 | 3767 |
| San Juan | 8388 | 12 727 | 4339 | 5448 | 11 835 | 25 259 | -13 424 |
| Total región | 16 793 | 48 521 | 31 728 | 39 213 | 48 318 | 80 619 | -32 301 |
| Resto urbano | 1 525 221 | 1 007 909 | -517 312 | | 1 845 488 | 2 456 443 | -610 955 |

Fuente: Consejo Empresario Mendocino (1999)

A la luz de estos resultados, se llevaron a cabo numerosas investigaciones para indagar en los efectos generales (Azpiazu, 1989; CEPAL, 1989; Consejo Empresario Mendocino, 1999; Gutman *et al.*, 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer, 1987) de la promoción industrial y en el caso San Luis, en particular (Bianchi, 2013; Guiñazu, 2003; Trocello, 2008). Las discusiones teóricas giraban en torno al costo fiscal de la política, su impacto en las provincias no promocionadas y los efectos políticos que generaba en los gobiernos provinciales. Algunos autores (Sawers y Massacane, 2001) señalaban que muchas de las empresas radicadas con la promoción industrial tuvieron el único propósito de recaudar el subsidio y que, como *fábricas con ruedas*, se reubicaban una vez que los beneficios terminaban. En este sentido, y, para el caso de San Luis, Bianchi (2013) sostenía que «menos del 10% de las industrias se quedaron en la provincia» producto de la incapacidad del Gobierno provincial para generar condiciones de competitividad. Esto se evidencia, según el autor, en la composición fabril de la provincia, donde la preeminencia de pequeñas y medianas por sobre grandes empresas mostraba la falta de planificación estatal.

A partir de esto, y con el objetivo de aportar evidencia empírica a las discusiones mencionadas, este artículo busca responder las siguientes preguntas: ¿En qué medida la finalización de la promoción industrial afectó a los mercados de trabajo de las provincias beneficiadas por dicho régimen? ¿Cuáles son las probabilidades de obtener un empleo asalariado en el sector industrial una vez finalizada la promoción industrial? Comparado con el resto urbano nacional, ¿existen diferencias significativas en los mercados de trabajo de las provincias promocionadas? ¿Se comprueba un retiro de industrias de la magnitud planteada por estudios anteriores? En este sentido, además de dar precisiones sobre los cambios ocurridos en materia laboral, se busca aportar indicios sobre el tipo de estrategia que los gobiernos locales utilizaron para enfrentar la terminación de la promoción industrial.

1. Marco teórico

En América Latina, durante la década de los ochenta, se produjo en convergencia una doble transición: de Estados desarrollistas a neoliberales y de regímenes autoritarios a democráticos. Esta «transición dual» (Guiñazu, 2003) transformaba instituciones, funciones y autoridades mediante el *retiro* de los Estados nacionales y el ascenso de las instituciones de poder político subnacional o regional como responsables de las estrategias de desarrollo. En ese contexto, los gobiernos provinciales obtenían el papel de autoridad de aplicación de la promoción industrial y les daban un mayor nivel de autonomía en la planificación económica y, por ende, más responsabilidad en el desarrollo de sus estructuras productivas.

A pesar de contar con iguales atribuciones de aplicación y de la posibilidad de otorgar los mismos beneficios, las cuatro provincias obtuvieron resultados diferentes en la implementación del régimen de promoción industrial. En este sentido, por ser la provincia que experimentó las transformaciones más importantes, San Luis es también la provincia sobre la que mayores investigaciones se realizaron y, en este artículo, es el caso del que se espera obtener resultados más claros. En este punto,

la literatura reduce la explicación de la transformación productiva de San Luis a dos opciones: las condiciones derivadas de su emplazamiento geográfico y el entramado político-institucional de la provincia.

Aquellos que sostienen el argumento geográfico (Bianchi, 2013) plantean que, si bien los incentivos promocionales tuvieron un papel primordial en la localización de la actividad industrial, el hecho de que la provincia haya recibido un mayor número de proyectos productivos —y la mayor parte de aquellos con orientación exportadora— estuvo determinado por su ubicación estratégica. Esto se debe a que San Luis se encuentra en el centro geográfico del Corredor Bioceánico que une el Puerto de Buenos Aires con el de Valparaíso (Chile) y, al mismo tiempo, presenta mayor cercanía con los principales centros de consumo de mercado interno del país.

El argumento alternativo entiende que la fluidez en el vínculo entre las autoridades locales y el empresario que se radicó en la provincia fue la variable explicativa de la transformación productiva de San Luis. Esto se debería a que la industrialización desde arriba favoreció la articulación entre la élite gobernante local y el personal directivo de las empresas establecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surgió bajo el estímulo de la inversión pública y privada (Guiñazu, 2003). A diferencia de las otras provincias, el Gobierno puntano llevó a cabo una reorganización administrativa —que incluyó la creación de burocracia especializada— dedicada a agilizar los procedimientos y a facilitar el acceso de los empresarios a las autoridades locales³.

Independientemente de cuáles hayan sido los motivos de una mayor radicación industrial en San Luis —su ubicación estratégica o la fluidez del vínculo Estado-empresario—, este artículo entiende que no se produce el supuesto de que las *fábricas con ruedas* abandonan la provincia cuando se terminan los beneficios fiscales. Esto se debe a que, si bien una parte considerable de las radicaciones se correspondieron con

³ El ejemplo paradigmático fue el Ministerio de Industria, creado por la Ley N.º 4524, de 1983, que desempeñó un papel clave en el fomento de la inversión industrial y la reorganización del personal de la Administración Pública con el Decreto N.º 1085/1994, que, entre otras modificaciones, establecía el ingreso por concurso a la carrera administrativa.

estrategias de fragmentación del proceso productivo de empresas que ya operaban a nivel nacional (Kosacoff, 2007) —lo que significaba una serie de traslados de industrias y procesos productivos preexistentes en otras provincias—, no todos los empresarios estarían dispuestos a asumir los costos de un nuevo traslado. Esto, especialmente, cuando no existen nuevos regímenes o beneficios que aprovechar en otras provincias y los costos de radicar de nuevo una empresa implican desde la movilización física de la maquinaria y personal directivo hasta los costos asociados a infraestructura y formación de nuevos trabajadores.

Se plantea como hipótesis que, además de las ventajas de una ubicación estratégica y los beneficios otorgados por el Gobierno provincial, los costos de traslados de fábricas reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia una vez terminado el régimen de promoción industrial. Dada la magnitud del impacto de la promoción industrial en San Luis, es esperable que, a diferencia de las otras provincias, esta situación pueda observarse allí con mayor claridad. Este supuesto podría comprobarse si se evalúa la situación del mercado de trabajo una vez finalizado el régimen de promoción y se la compara con el resto urbano nacional.

2. Evolución de los indicadores laborales

De acuerdo con lo planteado por investigaciones recientes (Sawers y Massacane, 2001; Bianchi, 2013), las bajas tasas de desempleo de las provincias promocionadas solo podrían mantenerse durante el período de vigencia de promoción industrial y, una vez finalizados los beneficios, alcanzarían el promedio nacional. Del análisis de datos, se observa que, mientras en San Juan, Catamarca y La Rioja, se produjo un descenso del desempleo —en consonancia con el resto urbano—, en San Luis, se incrementó la tasa de desempleo en más de un punto porcentual. Con respecto a la tasa de ocupación, mientras en el resto urbano se mantuvo en un 48%, en las provincias promocionadas, se produjeron movimientos dispares: en Catamarca, hubo un incremento de la tasa de ocupación; en La Rioja y San Juan, una leve disminución; y, en San Luis, una pronunciada caída de casi diez puntos porcentuales (Cuadro 2).

Cuadro 2. Condición de actividad y desempleo por aglomerado (2005, 2011, 2017) en porcentajes

| Actividad | Año | Aglomerado | | | | |
|---------------------------|------|----------------|----------|-------------------------|---------------|--------------|
| | | Gran Catamarca | La Rioja | San Luis - El Chorrillo | Gran San Juan | Resto urbano |
| Ocupados total población | 2005 | 44,8% | 49,0% | 54,8% | 46,0% | 48,1% |
| | 2011 | 44,9% | 49,1% | 47,2% | 43,2% | 51,1% |
| | 2017 | 49,1% | 47,1% | 45,1% | 43,5% | 48,8% |
| Inactivos total población | 2005 | 49,1% | 46,5% | 44,4% | 47,5% | 45,0% |
| | 2011 | 49,8% | 47,7% | 51,8% | 54,4% | 44,8% |
| | 2017 | 45,3% | 50,6% | 53,7% | 54,2% | 46,3% |
| Desempleo sobre PEA | 2005 | 12,1% | 8,5% | 1,5% | 12,3% | 12,6% |
| | 2011 | 10,6% | 6,0% | 2,2% | 5,3% | 7,4% |
| | 2017 | 10,2% | 4,5% | 2,6% | 5,2% | 9,1% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

Hasta aquí, con un aumento del desempleo y una brusca caída del total de ocupados, los efectos negativos del final de la promoción industrial parecían afectar el mercado de trabajo de San Luis. Cuando se desagregan los datos de ocupación, y se observan los datos de ocupación por rama, los efectos de la finalización de la promoción brindan pautas más claras de lo sucedido. Basados en el supuesto de que el cese de los beneficios fiscales afectaría negativamente el empleo industrial, se observa que —excepto para el caso de San Juan— se produjo un aumento de la cantidad de asalariados de esta rama una vez terminada la promoción industrial. Si se toma 2005 como año base, podemos observar cómo las fluctuaciones de Catamarca y La Roja siguieron la tendencia al alza del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial. En San Juan, el empleo industrial se redujo alrededor de diez puntos, mientras que, en San Luis, se incrementó en más de trece puntos (Cuadros 3 y 4). Esto resulta destacable a la luz de las investigaciones que señalaban que solo un 10% de las empresas radicadas con la promoción permanecían en San Luis. En este sentido, resulta llamativo que, de haberse producido tal retiro fabril, el empleo en el sector industrial mostrara este desempeño.

Cuadro 3. Composición de asalariados en la rama industria por aglomerado (2005, 2011 y 2017) en porcentajes

| Año | Tipo de actividad | Gran Catamarca | La Rioja | San Luis - El Chorrillo | Gran San Juan | Resto urbano |
|------|-------------------|----------------|----------|-------------------------|---------------|--------------|
| 2005 | Industria | 8,8 | 10,8 | 14,8 | 12,3 | 14,8 |
| | Resto | 91,2 | 89,2 | 85,2 | 87,7 | 85,2 |
| 2011 | Industria | 8,6 | 9,5 | 19,8 | 10,4 | 13,5 |
| | Resto | 91,4 | 90,5 | 80,2 | 89,6 | 86,5 |
| 2017 | Industria | 6,7 | 8,2 | 18,6 | 9,9 | 12,9 |
| | Resto | 93,3 | 91,8 | 81,4 | 90,1 | 87,1 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la EPH, INDEC (2005, 2011 y 2017)

Cuadro 4. Asalariados industriales por aglomerado (2005 y 2017) en base 100

| | Año | Gran Catamarca | La Rioja | San Luis - El Chorrillo | Gran San Juan | Resto urbano |
|-----------------------|------------|----------------|----------|-------------------------|---------------|--------------|
| Asalariado industrial | 2005 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | 2017 | 102,2 | 102,5 | 113,5 | 89,6 | 103,4 |
| | Diferencia | (+) 2,2 | (+) 2,5 | (+13,5) | (-10,4) | (+3,4) |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

Cuando se analizan los datos de empleo asalariado industrial de calidad —aquel en relación de dependencia cuyo trabajador declara que se les realizan descuentos jubilatorios—, se observa que las provincias promocionadas tienen tasas de registración similares o superiores al resto urbano, y que, además, en San Luis, este indicador se incrementa casi diez puntos entre 2005 y 2017, en Catamarca, aumenta casi ocho puntos y, en San Juan, cuatro puntos porcentuales.

Cuadro 5. Asalariados industriales con descuento jubilatorio por aglomerado (2005 y 2017) en porcentajes

| Año | Gran Catamarca | La Rioja | San Luis - El Chorrillo | Gran San Juan | Resto urbano |
|-------------|----------------|----------|-------------------------|---------------|--------------|
| 2005 | 69,5 | 87,1 | 76,9 | 65,8 | 60,6 |
| 2017 | 75,6 | 81,9 | 86,6 | 69,9 | 72,2 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

Si se analiza el efecto que tuvo la finalización de la promoción industrial en la composición por tamaño del establecimiento, se observa que, en Catamarca, San Juan y San Luis, hubo un incremento del empleo asalariado en las industrias de hasta diez trabajadores, a diferencia de La Rioja y el resto urbano, donde el incremento se produjo en establecimientos de más de diez trabajadores (Cuadro 6).

Cuadro 6. Asalariados industriales por tamaño de establecimiento y aglomerado (2005, 2011 y 2017) en porcentaje

| Tamaño establecimiento | Año | Gran Catamarca | La Rioja | San Luis - El Chorrillo | Gran San Juan | Resto urbano |
|------------------------|-------------|----------------|----------|-------------------------|---------------|--------------|
| Hasta 10 | 2005 | 62,4 | 79,6 | 78,4 | 85,1 | 76,7 |
| | 2011 | 68,6 | 61,1 | 82,3 | 83,6 | 73,3 |
| | 2017 | 74,4 | 73,5 | 85,8 | 92,9 | 68,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

En conclusión, de acuerdo con los indicadores laborales, no se cumple el supuesto de que el cese de la promoción industrial afecta negativamente el empleo industrial de San Luis. Una vez finalizados los beneficios fiscales, los datos señalan que —a pesar de la caída de la tasa de ocupación y de un leve incremento del desempleo—, en la provincia, se produjo un aumento del 13% en la cantidad de asalariados industriales. Si se toma 2005 como año base, se observa cómo las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la

tendencia del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial, mientras que, en San Juan, el empleo industrial se redujo más de diez puntos. Esto se explicaría porque, como señala Cao (2008), la promoción había servido para rejuvenecer a fracciones de las tradicionales economías regionales —la industria vitivinícola, en particular— y no había logrado transformar el aparato productivo local. De esta manera, los indicadores quedan ligados a las contingencias y vaivenes propios de esta actividad; disminución y reemplazo en el consumo, atraso cambiario, aumento de retenciones, apertura de importaciones e incremento en los costos son señalados como los causantes en la crisis del sector vitivinícola (Origlia, 2019; Wasilevsky, 2017; Agrositio, 2018). Con respecto al empleo de calidad, en línea con lo que sucede en el resto urbano, en San Luis, se incrementó casi 13% entre 2005 y 2017, mientras que aumentó un 8,8% en Catamarca y un 6,2% en San Juan. La Rioja es el único caso donde se produjo una caída del empleo de calidad, aunque siguió por encima del resto urbano.

3. Resultados del modelo de regresión

Con el objetivo de responder la pregunta que guía esta investigación, se analizan los condicionantes que inciden en la probabilidad de ser empleado asalariado industrial en las provincias promocionadas cuando finaliza la promoción industrial. Es decir, se comparan las probabilidades de ser un empleado asalariado industrial en las provincias promocionadas después de que finalicen los beneficios fiscales y la situación de estas jurisdicciones con respecto al resto urbano nacional. Para ello, se ajusta un modelo de regresión logística —presentado en dos pasos y cuya categoría de comparación es el resto urbano nacional de 2005—, que permite determinar el sentido y la fuerza en que una serie de variables incide en la probabilidad de ser empleado asalariado industrial. La calidad de predicción lograda por cada uno de los modelos se mide por medio del porcentaje de coincidencia entre el valor observado por la predicción; la determinación de las categorías sociales, por medio de la razón de momio o *Exp (B)* (razón de probabilidades u *odds ratio*) que expresa la desigualdad relativa cuando hay un cambio unitario en el valor de una

variable independiente manteniendo constante el efecto de las restantes. El Cuadro 7 presenta los resultados de la regresión, con los coeficientes B, el error estándar, la significancia y el exponente de B, que permiten evaluar el aporte predictivo de cada una de las variables independientes, lo que da cuenta del grado de ajuste del modelo desde una perspectiva estadística.

Cuadro 7. Razones de probabilidad de ser empleado asalariado industrial

| Variables | B | Error estándar | Sig. | Exp (B) |
|--|--------|----------------|-------|---------|
| Empleo asalariado industrial Resto Urbano en 2005 © | | | | 1,00 |
| San Luis en 2017 | 0,278 | 0,163 | 0,087 | 1,320 |
| San Juan en 2017 | -0,450 | 0,141 | 0,001 | 0,638 |
| La Rioja en 2017 | -0,658 | 0,219 | 0,003 | 0,518 |
| Catamarca en 2017 | -0,871 | 0,232 | 0,000 | 0,419 |
| Resto Urbano en 2017 | -0,154 | 0,023 | 0,000 | 0,857 |
| Constante | -1,756 | 0,017 | 0,000 | 0,173 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

En línea con la hipótesis planteada por este artículo, el modelo de regresión aporta evidencia empírica que indica que, una vez finalizada la promoción industrial, no se produjo en San Luis una caída del empleo asalariado industrial. De acuerdo con el análisis realizado, haciendo una comparación con el resto urbano de 2005, existe un 30% más probabilidades de ser empleado asalariado industrial en San Luis luego del término de la promoción industrial. En este sentido, se destaca que, mientras en Catamarca, La Rioja y San Juan, el empleo industrial cae más que en el resto urbano, en San Luis, sucede todo lo contrario. De esta manera, se descartan los supuestos de otras investigaciones (Sawers y Massacanne, 2001 y Bianchi 2013) que aseguraban que —una vez finalizados los beneficios fiscales— las empresas radicadas por la promoción industrial abandonarían la provincia de San Luis.

En conclusión, los resultados del modelo pueden tomarse como un indicador de que los mecanismos promocionales permitieron no solo la descentralización en la localización de las actividades productivas hacia espacios de menor desarrollo relativo, sino que, una vez finalizados los beneficios, las empresas alcanzaron un nivel de competitividad que les permitió mantenerse en la provincia. Además de las ventajas que otorgaban una ubicación estratégica y los beneficios de un Gobierno local que responde a sus intereses, los costos de traslado y radicación de fábricas que llevaban instaladas como mínimo quince años reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia una vez terminado el régimen de promoción industrial.

4. La estrategia de San Luis

En cada una de las provincias, la composición empresaria varía dada su estructura productiva, y, en buena parte, esto incide en el tipo de estrategia que adoptan los gobiernos provinciales. La mayoría de las empresas radicadas con la promoción industrial fueron pequeñas y medianas (pymes) e incluso, finalizado el régimen de beneficios, el grueso del empleo asalariado industrial se conserva y aumenta en este grupo. Sin embargo, y al contrario de lo que señala Bianchi (2013), la cantidad de grandes empresas que conserva San Luis duplica el promedio nacional y el de otras provincias promocionadas: casi el 25% de las empresas industriales en San Luis son grandes⁴ mientras que, en las otras provincias promocionadas y en el resto urbano, ese porcentaje se encuentra alrededor del 10% (Cuadro 8). De esto, surge como interrogante si, una vez que terminó el régimen de

⁴ La estratificación por tamaño se realiza a partir del empleo promedio de las empresas. Los rangos de empleo utilizados en cada estrato de tamaño varían según rama de actividad, atendiendo a diferencias sectoriales en la productividad media del trabajo y a las pautas establecidas por el país para la aplicación de políticas orientadas a la pequeña y mediana empresa. Estos tramos se determinaron a partir del nivel de ventas de las empresas definido por la SEPyme en la Resolución N.º 24/2001, que establece el nivel máximo de ventas para cada categoría de empresa —micro, pequeña, mediana y gran empresa— según el sector en el que desarrollan su actividad.

promoción, las grandes empresas mantuvieron —por cercanía y capacidad de influencia— un papel destacado en la adopción de una estrategia de reforzamiento del perfil industrial.

Por otro lado, como señalan Coatz, García Díaz, y Schteingart (2019), uno de los nodos clave para el desarrollo económico estriba en la tecnología y la innovación de la estructura productiva, las cuales tienen un correlato directo en la productividad y, por ende, en la competitividad sistémica de una economía. En este punto, el gasto en actividades de investigación y desarrollo (I+D) opera como un indicador sintético de la capacidad de innovación productiva: en el caso de San Luis, el gasto en I+D duplica el promedio nacional y el de las otras provincias promocionadas, antes y después de finalizado el régimen de promoción industrial (Cuadro 9). Asimismo, el Gobierno provincial no solo mantuvo políticas propias para la radicación de nuevos proyectos industriales⁵, sino que —en términos comparados con el resto de provincias del país— destinó casi el doble de presupuesto para acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico (Cuadro 10).

⁵ La Ley de Exención de Ingresos Brutos establece la exención en el pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para contribuyentes que realicen actividades industriales. El Régimen de Fomento se propone estimular e incentivar el asentamiento o radicación de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios, en localidades de baja densidad poblacional o en riesgo de desaparición o con posibilidades de desarrollo turístico. Los beneficios contemplan exención de Ingresos Brutos y crédito fiscal de hasta un 50% del valor de las inversiones iniciales en las actividades promovida o en mejoramiento de la infraestructura o equipamientos existentes que se encuentren afectados a mencionadas actividades; pueden aplicarse hasta tres ejercicios fiscales posteriores al de la habilitación, al pago de los Impuestos Inmobiliario y Automotor. San Luis Logística centraliza el desarrollo de la actividad logística provincial, con foco en las operaciones dentro del corredor de 100 km sobre la Ruta Nacional N.º 7 (Justo Daract/Villa Mercedes/San Luis), el cual constituye un punto estratégico del Corredor Bioceánico. Está constituido por cinco unidades: Zona de Actividades Logísticas (ZAL) Villa Mercedes, Zona Franca Justo Daract, AGROZAL, FERROZAL y el Programa de Comercio Exterior y Zonas Aduaneras. Por último, los Parques industriales son otra de las acciones de promoción del sector industrial. Se crearon los Parques de San Luis y de Villa Mercedes, con importantes inversiones en infraestructura de servicios básicos (Anexo).

Cuadro 8. Empresas de industria manufacturera por tamaño (2016)

| Tamaño | Gran Catamarca | La Rioja | San Juan | San Luis | Resto país |
|----------------------|----------------|----------|----------|----------|------------|
| Grandes | 51 | 54 | 103 | 138 | 5414 |
| Medianas | 31 | 37 | 81 | 78 | 7712 |
| Pequeñas | 64 | 41 | 219 | 133 | 20 613 |
| Microempresas | 118 | 80 | 439 | 232 | 31 086 |
| Total | 264 | 212 | 842 | 581 | 64 825 |

Fuente: Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con base en SIPA

Cuadro 9. Gasto en actividades de investigación y desarrollo en cada una de las provincias, en pesos, por unidad de población

| Jurisdicción | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| San Luis | 61 | 70 | 81 | 104 | 119 | 151 | 230 | 295 | 302 | 377 | 567 | 750 | 774 |
| San Juan | 35 | 39 | 44 | 50 | 57 | 65 | 118 | 163 | 176 | 219 | 307 | 371 | 530 |
| Catamarca | 23 | 25 | 29 | 34 | 52 | 76 | 89 | 136 | 180 | 207 | 263 | 316 | 385 |
| La Rioja | 14 | 15 | 22 | 27 | 32 | 52 | 84 | 153 | 147 | 179 | 353 | 457 | 548 |
| Promedio nacional | 28 | 30 | 38 | 46 | 35 | 72 | 92 | 128 | 154 | 201 | 267 | 367 | 447 |

Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y proyección de población del INDEC. Disponible en Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial (SIDEP)

Cuadro 10. Porcentaje del presupuesto provincial destinado a servicios económicos

| Provincia | Año | | | | | | | | | | |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Catamarca | 8,7 | 12,6 | 14,7 | 14,0 | 11,2 | 10,7 | 10,7 | 12,3 | 11,8 | 8,7 | 7,4 |
| La Rioja | 6,7 | 10,1 | 8,2 | 6,6 | 10,1 | 10,3 | 8,4 | 12,8 | 14,8 | 12,1 | 11,4 |
| San Juan | 8,1 | 20,0 | 15,3 | 18,2 | 13,8 | 13,0 | 16,1 | 16,2 | 21,1 | 16,7 | 14,1 |
| San Luis | 13,0 | 19,3 | 13,9 | 13,8 | 19,7 | 22,1 | 22,0 | 22,1 | 22,0 | 21,2 | 19,4 |
| Promedio resto | 8,4 | 9,1 | 9,0 | 8,6 | 8,3 | 8,8 | 9,1 | 8,2 | 9,1 | 8,3 | 8,4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie estadística realizada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda

En definitiva, para el caso puntano, la finalización de la promoción industrial mostraba señales de que los niveles de fluidez en el vínculo Estado-empresario se mantenían en el tiempo y estimulaban a que el Gobierno local adoptara una estrategia de reforzamiento del perfil industrial. Los indicadores utilizados se refieren no solo a datos del mercado de trabajo, sino también a los niveles de inversión en la producción de bienes y servicios y el gasto en I+D. Por último, dada la particular composición empresaria de la provincia, queda el interrogante para próximas investigaciones sobre el papel que tuvieron las grandes empresas —por cercanía y capacidad de influencia— en la adopción de esta estrategia.

Conclusiones

En la provincia de San Luis, el régimen de promoción industrial facilitó la instalación y reestructuración de muchas firmas que, de otra manera, no se hubiesen radicado en la provincia. Esta situación promovió la transformación productiva al punto que la industria puntana presenta hoy un considerable grado de diversificación que comprende desde el procesamiento de productos agropecuarios hasta manufacturas industriales de mayor contenido tecnológico⁶. Dada la magnitud de la transformación productiva experimentada en la provincia, este artículo puso a prueba el argumento de investigaciones previas (Sawers y Massacanne, 2001; Bianchi, 2013) que señalaban que las empresas instaladas tenían como único propósito recaudar los beneficios fiscales y que, una vez que los subsidios finalizaran, estas *fábricas con ruedas* se reubicarían.

Los resultados de la investigación muestran que se produjo un aumento de la cantidad de asalariados industriales una vez terminada la promoción industrial. En el caso particular de San Luis, comparado con 2005 —cuando todavía se encontraban vigentes los beneficios del régimen—, se produjo

⁶ Los principales productos elaborados son panificados, jarabe de glucosa, mayonesa, mermeladas, heladeras, lavarropas, caños y compuestos de PVC, envases, láminas de polietileno, dentífrico, pañales descartables, varillas de bombeo, caños de acero con costura, autopartes, pinturas e hilados y tejidos.

un aumento en la cantidad de asalariados industriales del orden del 13%. Las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la tendencia del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial, mientras que, en San Juan, el empleo industrial se redujo más de diez puntos. Cuando se comparan los indicadores del empleo de calidad, entre 2005 y 2017, los datos muestran un incremento de casi 13% en San Luis, mientras que aumenta un 8,8% en Catamarca y un 6,2% en San Juan. Si bien esto ocurre en línea con lo que sucede en el resto urbano, se destaca que las provincias promocionadas cuentan con niveles de empleo asalariado industrial de calidad superiores al resto urbano.

Las pruebas obtenidas con el modelo de regresión permiten descartar el supuesto de que, una vez finalizados los beneficios fiscales, las empresas radicadas por la promoción industrial abandonaron la provincia de San Luis. De esta manera, cobra sentido la hipótesis de que, además de las ventajas que otorgaba una ubicación estratégica y los beneficios de un Gobierno local que responde a sus intereses, los costos de traslado y radicación de fábricas que llevaban instaladas como mínimo quince años reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia de San Luis, una vez terminado el régimen de promoción industrial. Como se señaló previamente, esto puede tomarse como indicador de que los mecanismos promocionales permitieron no solo la descentralización en la localización de las actividades productivas hacia espacios de menor desarrollo relativo, sino que, una vez finalizados los beneficios, las empresas alcanzaron un nivel de competitividad que les permitió mantenerse en la provincia.

En este punto, además de la particular composición empresaria de la provincia y de la fluidez en el vínculo Estado-empresario, había en San Luis mayores probabilidades de obtener un empleo asalariado industrial —una vez finalizado el régimen de promoción— que en el resto urbano y que en las otras provincias promocionadas. Esta situación, sumada al elevado nivel de inversión —en la producción de bienes y servicios— que realiza la provincia —presenta el tercer mayor gasto en I+D de todo el país—, sugieren que el Gobierno local había adoptado una estrategia de reforzamiento del perfil industrial.

Las principales críticas sobre el régimen de promoción industrial apuntan a la escasa selección de actividades dentro de un modelo de industrialización coherente, sus elevados costos fiscales, la falta de evaluaciones *ex post*, el carácter discriminatorio de los otorgamientos y la baja probabilidad de supervivencia de las industrias cuando finalizan los beneficios. Si bien la capacidad del Gobierno nacional para monitorear la implementación de la promoción industrial fue limitada, y se detectó un gran número de irregularidades que incluyeron prácticas de evasión fiscal y denuncias de empresas fantasmas, el mercado de trabajo provincial no solo no muestra el nivel de abandono industrial que planteaban investigaciones preliminares, sino, que, por el contrario, mantuvo el empleo industrial después de la terminación del régimen.

Las graves desigualdades provinciales que caracterizan a un país federal como la Argentina implican un desafío para sostener un modelo de desarrollo coherente y sostenible en el tiempo. Los resultados señalan que políticas de descentralización productiva implementadas por gobiernos locales —bajo determinadas condiciones— pueden tener efectos positivos y sostenibles en regiones históricamente deprimidas. A partir de esto, se plantea la necesidad de continuar tanto con el análisis sobre los efectos de estas políticas a mediano y largo plazo como con el estudio comparado de las estrategias adoptadas por otras provincias. Investigaciones en esta línea permitirían una mayor comprensión sobre las dinámicas de desarrollo que tienen los diferentes Estados subnacionales en países altamente desiguales.

Anexo

Cuadro 1. Descripción de planes o programas

| Plan o Programa | Objetivo | Beneficio |
|---|---|--|
| Plan San Luis Industrial y Competitivo | Fomentar la radicación de nuevas empresas industriales en todo el territorio provincial | Exención de los impuestos provinciales: Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos, Automotores por un lapso de quince años |
| Programa Parques Industriales 2000 | Promover la instalación de fábricas en los parques industriales de la provincia | a) Adquisición de terrenos o galpones para instalar la planta industrial pagaderos en cinco años sin interés, y con un año de gracia b) Alquiler c) <i>Leasing</i> , alquiler con opción de compra |
| Programa Incentivo Crediticio Industrial San Luis 2000 (PICIS 2000) | Instalar bienes de capital en la provincia preferentemente producidos en el país | Línea de crédito para financiar la compra de bienes de capital |
| Programa Tejido Empresarial y Desarrollo de Proveedores | Formar y fortalecer una red de proveedores industriales | a) Exención del 100 % en el Impuesto Inmobiliario. b) Ingreso gratuito al Hipermercado Electrónico c) Exención del Impuesto a los sellos en el Contrato de Empresa- Proveedor. |

| | | |
|---|--|--|
| Plan de Reconocimiento de Obras | Radicar fábricas y mejorar la infraestructura provincial | a) Reintegro por parte del Estado provincial del 50 % de las inversiones en caminos de acceso mejorados, enripiados o pavimentados, tendidos de redes eléctricas, provisión de agua potable, desagües, obras de seguridad y defensa contra inundaciones u obras de infraestructuras. b) Eximición del Impuesto Inmobiliario cuando se construyan edificios anexos o viviendas para obreros y empleados. |
| Programa Tarifa Energética Industrial Subsidiada (TEIS) | Promover la radicación de fábricas en la provincia | Subsidio de hasta el 25 % del cargo por uso de la red de la facturación bruta sin impuestos en las categorías de grandes demandas con conexión a la Red de Parques Industriales y de hasta el 30 % del cargo por uso de la red de la facturación bruta sin impuesto |

Fuente: Elaboración propia

Referencias bibliográficas

- Agrositio (2018). «Industria vitivinícola en crisis: entre la caída del consumo, más costos y reclamos» [en línea]. Disponible en <<https://www.agrositio.com.ar/noticia/191983-industria-vitivinicola-en-crisis-entre-la-caida-del-consumo-mas-costos-y-reclamos>> [Consulta: 3 de julio de 2019].
- Azpiazu, D. (1989). «La promoción de la inversión industrial en la Argentina: efectos sobre la estructura industrial». En Kosacoff, B.y D. Azpiazu. *La Industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- y M. Schorr (2011). «La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales». En *Realidad económica*, 259.
- Bianchi, M. F. (2013). *The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política, Institut d'études politiques, París.
- Borello, J. A. (1989). *Posibilidades y limitaciones de una vieja herramienta de desarrollo regional: el caso de la promoción industrial en la provincia de La Rioja; 1980-1987: informe final*.
- Cao, H. A. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*.
- CEPAL (2001). «Panorama Económico Provincial» [en línea]. Disponible en <www.eclac.cl/argentina
- Cetrángolo, O. y F. Gatto (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*, 14. Naciones Unidas.
- Coatz D.; F.G. Díaz; F. Porta y D. Schteingart (2019). *Incentivos y trayectorias de cambio estructural*.
- Gatto, F. y F. Cetrángolo (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gómez Lende, S. y G. Velázquez (2003). «Acontecer solidario y productividad espacial». En *Boletín de Estudios Geográficos*, (98).
- González, L. y R. Del Tredici (2019). «Al amigo, todo». En diario *Página/12*, 5 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo>> [Consulta: 2 de junio de 2019].
- Guiñazú, M. C. (2003). *The subnational politics of structured adjustment in Argentina: the case of San Luis*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política, Instituto de Tecnología de Massachusetts.
- Gutman, G.; G. Yoguel, F. Gatto; A. Quintar y G. Bezchinsky (1988). *Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional*. Programa CFI-CEPAL PRIDRE. Documento de Trabajo, (16-CFI).
- Kosacoff, B. (2007). *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Mendocino, C. E. (1999). *Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*. Mendoza: CEM.
- Origlia, G. (2019). «San Juan: destinan \$720 millones para afrontar la crisis vitivinícola». En diario *La Nación*, 1 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/san-juan-destinan-720-millones-afrontar-crisis-nid2227559>> [Consulta: 3 de julio de 2019].
- República Argentina, Ministerio del Interior, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1996). Reporte «Costo fiscal de la promoción industrial».
- Sawers, L. y R. Massacane (2001). «Structural reform and industrial promotion in Argentina». En *Journal of Latin American Studies*, 33, (1), pp. 101-132.
- Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados*, 90. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Trocello, G. (2008). *La manufactura de «ciudadanos siervos»: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Nueva Editorial Universitaria.
- Wasilevsky, J.D. (2017). «Crisis del vino argentino: cerraron 120 bodegas y hay varias de remate, cae producción y consumo». En *lprofesional*, 13 de enero [en línea]. Disponible en <<https://www.iprofesional.com/notas/244313-La-crisis-del-vino-argentino-cerraron-120-bodegas-hay-varias-de-remate-cae-la-produccion-y-el-consumo>> [Consulta: 3 de julio de 2019].

Cómo citar este artículo

Karamaneff, L.E. y A. Salvia (2019). «¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017)». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 71-93.

Mujeres y gobiernos locales: un estudio comparado de la representación política femenina (2007-2017)*

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

Resumen

La participación de la mujer en la esfera política ha cobrado relevancia tanto en el orden nacional como en los ámbitos locales. En un trabajo presentado ante la Diputación de Barcelona (Battista, Campari y Mondino, 2007), nos preguntamos, entre otras cuestiones, en qué medida las estructuras de los gobiernos locales resultan inclusivas para las mujeres, partiendo de la idea general de que los ámbitos de gobiernos locales, por su menor escala, representan un espacio ideal de oportunidades políticas para la totalidad de los grupos sociales y, en particular, para las mujeres rurales. A diez años de aquella investigación, consideramos oportuno reflexionar sobre si se han producido modificaciones en relación con la presencia de mujeres en la política local; para ello, comparamos los datos de 2007 con los de 2017.

Palabras clave

Participación – género – gobierno local – administración comparada.

Abstract

The participation of women in the political sphere was gaining relevance both at the national level and at the local level. In a paper presented before the Diputación de Barcelona (Battista, Campari and Mondino, 2007), we ask ourselves, among other questions, to what extent the structures of local governments are inclusive for women, based on the general idea that the spheres of local governments, because of their smaller scale, represent an

*Agradecemos a la Lic. Mariana Ramounat, quien colaboró en la obtención de datos de la provincia de Entre Ríos.

**Grupo de investigación Mujer y Gobierno.

ideal space of political opportunities for all social groups and, in particular, for rural women. Ten years after that investigation, we consider it opportune to reflect on whether there have been changes in relation to the presence of women in local politics by analyzing comparative data 2007-2017.

Key words

Participation – gender – local government – comparative administration.

Presentación

Los datos cuentan que las intendentas existen, están ausentes y representan una enorme brecha de género en la participación política de las mujeres argentinas. La información sobre las mujeres que ejercen cargos electivos municipales no había tenido mayor prioridad y relevancia en la agenda política de los movimientos feministas y en la agenda legislativa de la igualdad de género de los países latinoamericanos. Sin embargo, los tiempos han cambiado, y la importancia de visibilizar, registrar, analizar y difundir los datos de las alcaldesas —intendentas en la Argentina—, vicealcaldesas en los países que contemplan tal cargo, regidoras o concejalas, síndicas en los países que tienen ese cargo dentro de los concejos o cabildos municipales requiere contar con fuentes de información confiables, permanentes y actualizadas.

Este artículo es producto de un meritorio esfuerzo colectivo de investigación cuantitativa sobre las intendentas, que compara los datos de 2007 y 2017, buscando la información como para armar un rompecabezas, debido a la falta de una fuente unificada, confiable, permanente y actualizada de datos, como también sucede en otros países.

El universo municipal es, por su propia naturaleza territorial, demográfica, política, social y cultural, heterogénea, compleja, cambiante e impredecible; la información, en consecuencia, es difícil de obtener y mantener actualizada. Por lo tanto, es de fundamental importancia crear, alimentar, actualizar y apoyar una fuente de información específica de la participación y representación política de las mujeres en los gobiernos locales de cada país.

La Argentina es un país federal y, de los países latinoamericanos, es el tercero con más cantidad de municipios, 2231, luego del Brasil y México —también federales—, con 5564 y 2462, respectivamente. Según los resultados de la investigación que se presenta, en 2017, las intendentas sumaban 240; por lo que alcanzaban el 10,7% del total, dato que, lamentablemente, no sorprende considerando que el promedio de alcaldesas de América Latina y el Caribe es del 13,4%, tal como sostiene el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. La Argentina se encuentra por debajo del promedio, pero no tan lejos. Los países que cuentan con más alcaldesas son Nicaragua, con el 40,1% y el Uruguay, con el 21,4%. En el otro extremo, se encuentran el Perú, con el 2,9%, y Guatemala, con el 3,0%, datos del mismo Observatorio.

Otro resultado de la investigación particularmente negativo es que, siendo la Argentina un país urbanizado en extremo, el 59,1% de las intendentas fueron electas en comunas rurales. Este ha sido el patrón territorial clásico de las alcaldesas latinoamericanas. También se observa una mayor presencia en ciudades intermedias; sin embargo, solamente dos gobiernan ciudades capitales del país: Managua (Nicaragua) y La Habana (Cuba). En la Argentina, encontramos dos casos en dos grandes ciudades: Rosario (provincia de Santa Fe) y La Matanza (provincia de Buenos Aires).

Sabemos que dos factores no han facilitado ni impulsado el mayor acceso de las mujeres al cargo ejecutivo local: el proceso de urbanización de los territorios donde, incluso, demográficamente, hay más mujeres que hombres en algunas ciudades y la proximidad del Gobierno local —en relación con los gobiernos provinciales y nacionales—, que son, supuestamente, más accesibles a la participación política de las mujeres. Este trabajo lo comprueba con datos, cuadros y mapeos, y contribuye al conocimiento, análisis, difusión y discusión de las presencias, ausencias y desigualdades de género que caracterizan y afectan la democracia local y la igualdad de oportunidades de ejercer el gobierno de los municipios en la Argentina.

Alejandra Massolo

Introducción

La participación política de la mujer constituye, desde hace varias décadas, un tema de agenda en la República Argentina y en el mundo. Reconocido el derecho al voto recién a mediados del siglo pasado, la participación de las mujeres en la arena política ha ido adquiriendo poco a poco mayor visibilidad a tal punto que, en la última década, fue electa la primera presidenta mujer¹ en la República Argentina.

Cabe recordar que, en 1991, la República Argentina se convirtió en el primer país en el mundo en incorporar el sistema de cuotas mediante la sanción de la Ley N.º 24 012 —publicada en el Boletín Oficial N.º 27 276, del 3 de diciembre—, que establece un piso mínimo de 30% de candidatas mujeres en las listas de partidos políticos para cargos electivos nacionales (Otero Torres *et al.*, 2013). Ese fue, sin dudas, un instrumento que, desde el punto de vista simbólico y práctico, contribuyó a incrementar la participación de las mujeres en los espacios políticos. A partir de allí, esta temática se ha ido incorporando en la agenda pública.

Dicha medida de acción positiva, generada a partir del reconocimiento de la situación de desigualdad entre los géneros, coadyuvó a dilucidar que esas diferencias tienen un carácter estructural. Tanto en el campo de la participación política como en el laboral o el doméstico, las mujeres deben afrontar una serie de barreras —generalmente invisibles— que las colocan en un plano de desigualdad respecto de los varones. Estos mecanismos subyacentes conforman lo que hemos dado por llamar en anteriores trabajos *discriminación difusa* (Campari *et al.*, 2017).

De dicha circunstancia también han dado cuenta un importante número de instrumentos internacionales de derechos humanos, que tienen por objetivo promover la participación de las mujeres en el ámbito político y profesional. En esta línea, se inscriben, principalmente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

¹ Cristina Fernández se convirtió en 2007 en la primera mujer electa presidente de la Argentina por el período 2007-2011. En 2011, fue reelecta en su cargo, que concluyó en diciembre de 2015.

(CEDAW, por sus siglas en inglés)², de 1979; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará, de 1996 (Otero Torres *et al.*, 2013).

Sin embargo, la disposición de estas garantías legales tanto a nivel interno como internacional, si bien son importantes, no resuelven muchos de los obstáculos que las mujeres encuentran para el ejercicio pleno de funciones y responsabilidades en la esfera pública. En ese mismo sentido, se expresa Manuel Cruz (2008), cuando se interroga sobre el contenido que encierran las *políticas de igualdad* —que, inclusive en España, han dado lugar a la reciente creación de un Ministerio de Igualdad—. Para el autor, frecuentemente, parecieran agotar la ambición igualitaria en el plano declarativo. En este sentido, afirmó: «... no deja de ser una dolorosa paradoja que nunca antes, en el pasado, se hubiera hablado tanto de igualdad, y nunca hayan sido mayores las desigualdades como en el momento actual» (Cruz, 2008).

Tal lo expresado anteriormente, en las últimas décadas, la participación de la mujer en la esfera política ha ido cobrando relevancia tanto en el orden nacional como en los ámbitos locales.

En esta línea, hace diez años, a través de un trabajo presentado ante la Diputación de Barcelona (Battista, Campari y Mondino, 2007), nos preguntamos, entre otras cuestiones, en qué medida las estructuras de los gobiernos locales resultan inclusivas para las mujeres, partiendo de la idea general de que los ámbitos de gobiernos locales, por su menor escala, representan un espacio ideal de oportunidades políticas para la totalidad de los grupos sociales y, en particular, para las mujeres rurales.

El análisis realizado sobre los datos obtenidos en dicho estudio permitió inferir que, en la República Argentina, la representación de las mujeres en los ejecutivos de los gobiernos locales era reducida, en términos de

² Convención aprobada por las Naciones Unidas en 1979 y ratificada por 189 países. La República Argentina la ratificó el 15 de julio de 1985 y la dotó de jerarquía constitucional con la reforma de la Constitución en 1994.

cantidad de municipios y de población involucrada —el total de municipios a cargo de mujeres representaba un total de 1508630 personas, es decir, un 4,5% del total de la población del país—. De esta manera, se concluyó que el impacto de las medidas de acción afirmativas, como la Ley de Cupo Femenino, no era significativo en las estructuras de los niveles más descentralizados del Estado (Battista, Campari y Mondino, 2007).

Desde la fecha de aquella publicación, diversos temas vinculados con las mujeres y cuestiones de género han ido ocupando un mayor espacio en la agenda pública en nuestro país. En tal sentido, cabe resaltar que se ha intensificado la lucha contra la violencia de género a través de la sanción de diversos instrumentos legales. También se han organizado espacios de mujeres en diferentes ámbitos de la vida social, como organizaciones de la sociedad civil (ONG), movimiento de mujeres, ámbitos universitarios y empresariales. Incluso se plantea profundizar herramientas como la paridad para lograr espacios políticos equitativos en el acceso a cargos públicos y electivos³.

En este contexto, a diez años de aquella investigación, consideramos oportuno reflexionar sobre si se han producido modificaciones en relación con la presencia de mujeres en la política local. De allí la necesidad de responder a interrogantes, como los siguientes: ¿Se ha avanzado? ¿Han podido acceder más mujeres a los ejecutivos locales? ¿Han alcanzado los ejecutivos de ciudades capitales? ¿En qué provincias se registra un porcentaje más alto de intendentas? Dichos cuestionamientos-disparadores, han motivado una nueva pesquisa sobre el tema, incluyendo un relevamiento sobre el universo: la totalidad de los gobiernos locales de la República Argentina. Sobre dicha base, se realizó un análisis comparativo de los resultados obtenidos a diez años de nuestra primera investigación.

Pese a que los espacios de gobiernos locales no poseen reglamentaciones que garanticen un porcentaje siquiera mínimo de mujeres en cargos

³ Cabe destacar que, durante el tránsito de esta investigación, se aprobó en la provincia de Buenos Aires la Ley N.º 14848, que tiene por objeto la participación política equitativa entre géneros para todos los cargos políticos electivos. Dicha norma puede colaborar a aumentar la participación, aunque no tiene, en principio, un efecto directo en una elección uninominal, que es el tema que nos ocupa.

de representación política, el interrogante de la investigación es si el desarrollo y la promoción de un discurso público de reconocimiento y a favor de una mayor participación de las mujeres ha logrado hacer mella en los espacios políticos locales.

Aclaraciones previas

En la República Argentina, el territorio nacional se distribuye en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según el texto constitucional de 1994, se impone un Estado federal con cuatro niveles de gobierno: la nación, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La existencia de la jurisdicción municipal se encuentra establecida en el artículo 5 de la Constitución: «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano... que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones». Por su parte, el artículo 123 del mismo cuerpo normativo consagra explícitamente la autonomía municipal cuando prevé que «cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero». De esta forma, cada provincia, al gozar de autonomía, dispone su propio sistema de división territorial, así como la forma jurídica, legal y política de sus gobiernos locales⁴.

Massolo (2007) señala que la institución formal de gobierno local en América Latina es la municipalidad. Esta adopta diferentes nombres: Intendencia en Argentina, el Uruguay y el Paraguay; Prefeitura en el Brasil; Alcaldía en Colombia y El Salvador; Corporación en Guatemala; Ayuntamiento en México; Cantón en Ecuador; Comuna en Chile.

⁴ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso especial, en tanto posee un *status* de ciudad autónoma y cuenta con una constitución, sancionada en 1996.

La relación entre las mujeres y los gobiernos locales latinoamericanos nos enseña la paradoja de que, no por cercano, es más accesible, es decir, siendo la instancia de representación política y de gobierno más próxima y tangible a la ciudadanía, vinculada a asuntos de la vida cotidiana, no ha facilitado el mayor acceso de las mujeres a los cargos electivos, ni son más sensibles a la equidad de género (excepto unos pocos). Las municipalidades siguen marcadas por la falta de pluralidad de género que empobrece la democracia local (Massolo, 2007).

El concepto de *municipio* es un concepto jurídico que depende de la ley, de allí que las categorías de los municipios se establecen —como se dijo— según lo disponen las constituciones provinciales o leyes orgánicas municipales promulgadas por las autoridades provinciales, que definen los regímenes municipales y sus niveles de autonomía. Por tal motivo, esta institución estatal, considerada indispensable en la formación del Estado, no guarda un criterio uniforme en nuestro país. Dado que, en el Estado argentino, las provincias detentan el poder constituyente, cada Gobierno provincial define las características, competencias, funciones y responsabilidades de los locales, lo que les otorga a estos últimos mayor o menor nivel de autonomía.

Como criterio general, puede señalarse que los niveles de gobierno en el país se organizan en respuesta a las necesidades que tienen los habitantes, y sus estructuras varían según la importancia de las cuestiones que deban resolver. Los municipios de mayor jerarquía o categoría institucional organizan su gobierno con dos poderes: el ejecutivo, a cargo de un/a intendente/a, que tiene funciones ejecutivas, y otro de composición colegiada, a cargo de las funciones legislativas.

Los gobiernos locales de menor escala —3.^a y 4.^a categoría— se organizan con un único cuerpo ejecutivo y deliberativo que nombra, de entre sus miembros, un presidente/a comunal, que ejerce funciones ejecutivas como responsable ante el cuerpo colegiado. En pequeñas comunidades, también existen regímenes provinciales con gobiernos locales unipersonales designados por el ejecutivo provincial.

Durante este trabajo, nos referiremos al término *municipio* en su concepción jurídica, haciendo referencia a una instancia o tipo de gobierno local comprendido dentro del espacio provincial. Entonces, cuando nos referimos a *municipios*, hablamos de una persona de derecho público, constituida por una comunidad de vecinos organizada y asentada en un territorio que administra sus propios intereses y depende, en mayor o menor medida, del Estado provincial. Por tanto, este concepto involucra cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico.

De acuerdo con el estudio realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la población es el parámetro más utilizado —aunque no el único— para constituir un municipio. Según esta variable, los municipios suelen clasificarse de la siguiente manera:

- Municipios rurales o juntas, con población de hasta 2000 habitantes.
- Municipios chicos, con población entre 2000 y 10 000 habitantes.
- Municipios medianos, con población entre 10000 y 100000 habitantes.
- Municipios grandes, con población entre 100000 y 250000 habitantes.
- Áreas o municipios metropolitanos, que son los que cuentan con más de 250 000 habitantes.

Este trabajo toma dicha clasificación para analizar los datos de intendentas a cargo, relacionarlos con municipio y población.

1. Metodología

El estudio realizado es de tipo sincrónico y se llevó a cabo durante 2017. Habiendo definido el problema objeto de la investigación, se optó por una estrategia de tipo cuantitativa, y se buscó comparar los datos obtenidos en 2007 y la información arrojada del relevamiento de 2017. Al igual que el anterior, este trabajo se

complementó con fuentes primarias. También se utilizaron los datos arrojados por el censo nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de 2010, en especial, para analizar y caracterizar la variable poblacional que permite, a su vez, describir a los municipios. Los datos sobre población, género y autoridades de los gobiernos locales se extrajeron de fuentes secundarias de información, como páginas oficiales de organismos públicos nacionales, de gobiernos provinciales y de municipios⁵.

Además de esta multiplicidad de fuentes, se observó cierta dificultad a la hora de comprobar cuán actual era la información consultada, debido a la falta de actualización de los sitios *web*, y también por las dificultades de acceso o la carencia de páginas de los gobiernos locales, en especial, los de las comunas rurales o municipios chicos. No obstante, a fin de garantizar la información y dotar de robustez a la base de datos, se han realizado constataciones a través de otras vías, como, por ejemplo, llamadas telefónicas, utilización de correos electrónicos con actores relevantes para el estudio—funcionarios y funcionarias municipales—.

2. Hallazgos y análisis de los datos

En primer término, cabe aclarar que los hallazgos se presentan en dos partes. En la primera, se comparan aquellas cuestiones generales entre los datos obtenidos en el trabajo realizado en 2007 y la información arrojada del relevamiento efectuado en 2017. A su vez, el análisis de los datos se divide de conformidad con los siguientes criterios: distribución geográfica y población. En la segunda, se muestran las peculiaridades de los resultados alcanzados en la investigación de 2017, relacionados particularmente con la categoría de los municipios a cargo de mujeres intendentas y si fueron o no reelectas en ese cargo.

⁵ En esta línea, resulta oportuno advertir y remarcar que, a la fecha de la realización de este trabajo, no se cuenta, a nivel nacional, con un acervo exclusivo de datos actualizados sobre los gobiernos locales.

2.1 Análisis comparativo entre los datos obtenidos en la investigación de 2007 y la información del relevamiento de 2017

2.1.1 Datos generales

Con respecto al universo en análisis, corresponde señalar que, desde el anterior relevamiento de 2007, se ha registrado un aumento en el número total de municipios, que ascendió de 2217 a 2233. En 2017, las mujeres se encontraban a cargo de 240 municipios, 35 más de los registrados en 2007.

No obstante, puede señalarse que los resultados obtenidos durante este trabajo de investigación siguen sin ser para nada alentadores respecto de la participación de las mujeres en los cargos ejecutivos a nivel local. En efecto, después de diez años, el porcentaje de mujeres en los ejecutivos locales se mantuvo casi sin variaciones: pasó del 9,25% al 10,75% (Cuadro 1). Esto implica que se registró, en términos porcentuales, tan solo un incremento del 1,50%, de 205 a 240 municipios conducidos por mujeres.

Cuadro 1. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas. Comparativo entre 2007 y 2017

| Provincia | 2007 | | | 2017 | | |
|--------------|------------------------|-------------------------|--------|------------------------|-------------------------|--------|
| | Cantidad de municipios | Cantidad de intendentas | % | Cantidad de municipios | Cantidad de intendentas | % |
| Buenos Aires | 134 | 6 | 4,48% | 135 | 4 | 2,96% |
| Catamarca | 36 | 4 | 11,11% | 36 | 1 | 2,78% |
| Chaco | 68 | 8 | 11,76% | 69 | 10 | 14,49% |
| Chubut | 46 | 4 | 8,70% | 46 | 8 | 17,39% |
| Córdoba | 428 | 62 | 14,49% | 428 | 60 | 14,02% |
| Corrientes | 66 | 5 | 7,58% | 72 | 12 | 16,67% |
| Entre Ríos | 263 | 28 | 10,65% | 268 | 38 | 14,18% |
| Formosa | 37 | 3 | 8,11% | 37 | 1 | 2,70% |
| Jujuy | 60 | 6 | 10,00% | 60 | 5 | 8,33% |
| La Pampa | 79 | 9 | 11,39% | 79 | 7 | 8,86% |
| La Rioja | 18 | 2 | 11,11% | 18 | 5 | 27,78% |
| Mendoza | 18 | 0 | 0,00% | 18 | 1 | 5,56% |
| Misiones | 75 | 5 | 6,67% | 75 | 6 | 8,00% |
| Neuquén | 57 | 2 | 3,51% | 57 | 10 | 17,54% |

| | | | | | | |
|----------------------------|-------------|------------|--------------|-------------|------------|---------------|
| Río Negro | 75 | 5 | 6,67% | 75 | 9 | 12,00% |
| Salta | 59 | 3 | 5,08% | 60 | 3 | 5,00% |
| San Juan | 19 | 1 | 5,26% | 19 | 0 | 0,00% |
| San Luis | 65 | 7 | 10,77% | 67 | 11 | 16,42% |
| Santa Cruz | 20 | 0 | 0,00% | 20 | 0 | 0,00% |
| Santa Fe | 363 | 25 | 6,89% | 363 | 28 | 7,71% |
| Santiago del Estero | 116 | 6 | 5,17% | 116 | 3 | 2,59% |
| Tierra del Fuego | 3 | 0 | 0,00% | 3 | 0 | 0,00% |
| Tucumán | 112 | 14 | 12,50% | 112 | 18 | 16,07% |
| Totales | 2217 | 205 | 9,25% | 2233 | 240 | 10,75% |

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2001 y 2010 y de los datos recolectados durante las investigaciones de 2007 y 2017

2.1.2 Distribución geográfica

En cuanto a la distribución geográfica, como se señala en el Cuadro 1, las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, tanto en 2007 como en 2017, no registraron la presencia de mujeres a cargo de los ejecutivos locales. Asimismo, es interesante señalar que, en 2017, por primera vez en la historia de la provincia de Mendoza, una mujer quedó al frente de Santa Rosa, un municipio mediano entre los 18 municipios emplazados en la provincia, por lo que la representación femenina alcanzó el 5,56 %.

En 2007, la provincia de Córdoba ocupaba el primer lugar de representación femenina con un 14,49% de mujeres al mando de los ejecutivos locales, seguida por las provincias de Tucumán y Chaco, con el 12,50% y el 11,76 %, respectivamente. Si bien mantuvo en 2017 casi sin variación su porcentaje de representación femenina, que era del 14,02 %, la provincia de La Rioja pasó a ocupar el primer lugar de mujeres al mando de ejecutivos locales en 2017, con el 27,78%, es decir, 5 de 18 municipios. Luego, le siguen las provincias de Neuquén, con el 17,54 %, y Chubut, con el 17,39%. Cabe destacar que, en 2007, estas dos últimas tenían un porcentaje relativamente bajo de intendentas mujeres, del 3,51% y del 8,70 %, respectivamente.

En 2017, las provincias de Corrientes, San Luis, Entre Ríos, Tucumán y Río Negro elevaron considerablemente sus porcentajes de mujeres al mando de municipios. Corrientes pasó del 7,58% al 16,67%; San Luis, del 10,77% al 16,42%; Entre Ríos, del 10,65% al 14,18%; Tucumán, del 12,50% al 16,07%; y, por último, Río Negro, del 6,67% al 12%.

Por el contrario, provincias como Catamarca, Formosa, Santiago del Estero y San Juan tenían en 2007 un porcentaje más elevado de representación femenina que en 2017. Por ejemplo, Catamarca pasó del 11,11% al 2,78%; Formosa, del 8,11% al 2,70%; Santiago del Estero, del 5,17% al 2,59%; y San Juan del 5,26% pasó a no tener ninguna mujer intendenta.

2.1.3 Población

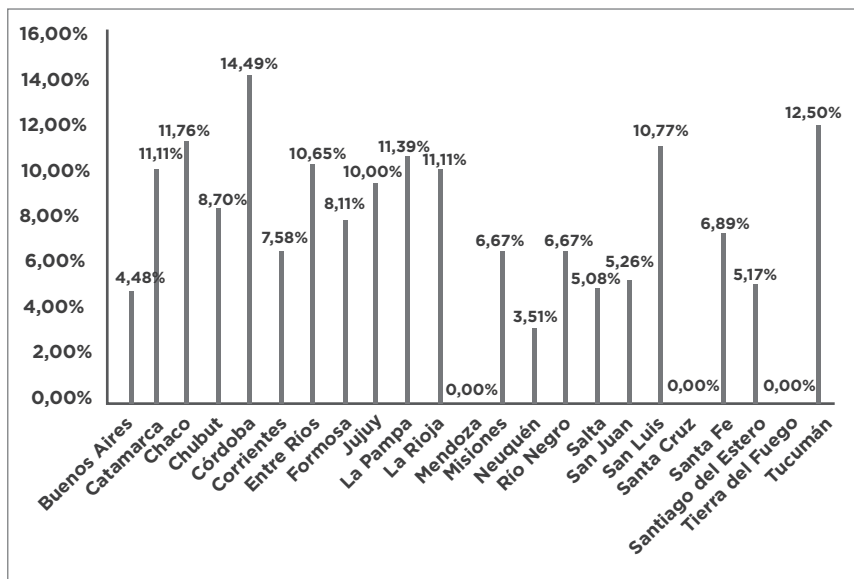
Si se considera la población, cabe destacar que la provincia de Buenos Aires, que cuenta con mayor concentración de habitantes, detenta uno de los porcentajes más bajos de representación femenina tanto en 2007 como en 2017. En 2007, de 134 municipios, solo 6 mujeres estaban a cargo del ejecutivo local, lo que alcanzaba el 4,48% del total. La situación de 2017 es similar: de 135 municipios, 4 estaban a cargo de intendentas, lo que representaba el 2,96% del total. No obstante, es importante resaltar que, en 2017, el municipio con mayor cantidad de habitantes de la República Argentina —1775816 habitantes—, La Matanza, se encontraba bajo la conducción política de una mujer.

Con el objetivo de profundizar el análisis comparativo, en el Cuadro 2, se muestra cómo se distribuyen las intendentas en 2007 y en 2017, considerando la población y el territorio donde ejercen su cargo.

En 2007, la población gobernada por intendentas ascendía a 1508630 habitantes, es decir, el 4,51% de la población de los municipios argentinos según el censo de 2001. En 2017, la cantidad de población al mando de mujeres aumentó al 10,60%, en otros términos, de un total de 37226945 habitantes (Censo 2010), 3947442 estaban al mando de intendentas. Este aumento se debe a dos grandes razones.

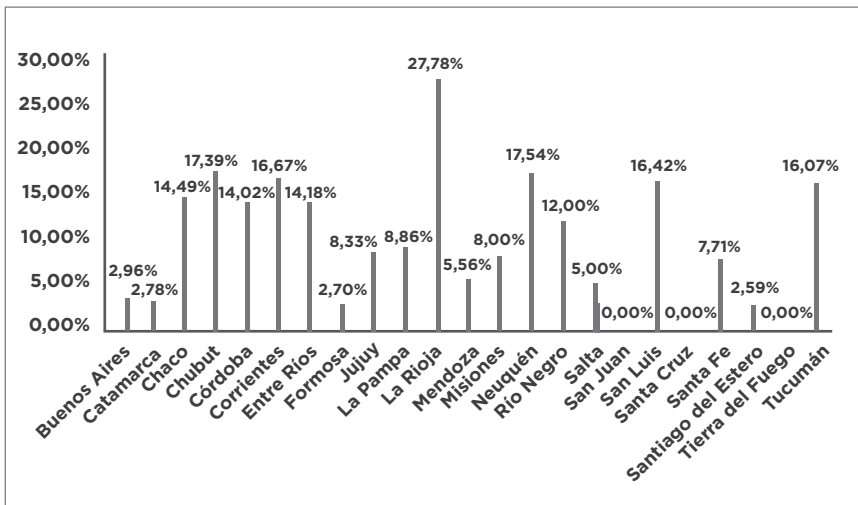
Por un lado, de 2007 a 2017, la población gobernada por mujeres aumentó un 261,65%. Por el otro, cabe destacar que, en 2017, dos grandes municipios, en términos de población, estaban al mando de mujeres: La Matanza (Buenos Aires), con 1 775 816 habitantes —por sí solo tiene más habitantes que el total de la población gobernada por intendentas en 2007—, y Rosario (Santa Fe), con 948 312.

Gráfico 1. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la investigación de 2017

Gráfico 2. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas en 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la investigación de 2017

En 2007, San Luis era la provincia con mayor cantidad de población conducida por intendentas; de un total de 367 933 habitantes, 265 451 estaban al mando de mujeres, es decir, el 72,15%. Mientras que, en 2017, ese lugar era ocupado por la provincia de Santa Fe, que, de un total de 3 194 537 habitantes, 1 172 126 estaban conducidos por intendentas, lo que representaba el 36,69%.

Cuadro 2. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas. Comparativo entre 2007 y 2017

| Provincia | 2007 | | | | 2017 | | | | % |
|---------------------|------------------------|-------------------|--------------------------|------------------|------------------------|-------------------|--------------------------|------------------|---------------|
| | Cantidad de municipios | Población total | Cantidad de intendencias | Población | Cantidad de municipios | Población total | Cantidad de intendencias | Población | |
| Buenos Aires | 134 | 13 760 969 | 6 | 257 380 | 135 | 15 625 084 | 4 | 1 844 514 | 11,80% |
| Catamarca | 36 | 332 390 | 4 | 17 217 | 36 | 367 828 | 1 | 8061 | 2,19% |
| Chaco | 68 | 984 446 | 8 | 336 870 | 69 | 1 055 259 | 10 | 121 925 | 11,55% |
| Chubut | 46 | 413 237 | 4 | 3521 | 46 | 509 108 | 8 | 34 456 | 6,77% |
| Córdoba | 428 | 3 066 801 | 62 | 134 361 | 428 | 3 308 876 | 60 | 128 550 | 3,89% |
| Corrientes | 66 | 930 991 | 5 | 48 360 | 72 | 992 595 | 12 | 69 783 | 7,03% |
| Entre Ríos | 263 | 1 588 147 | 28 | 48 291 | 268 | 1 235 994 | 38 | 87 381 | 7,07% |
| Formosa | 37 | 486 559 | 3 | 11 670 | 37 | 550 162 | 1 | 1290 | 0,24% |
| Jujuy | 60 | 611 888 | 6 | 35 624 | 60 | 663 307 | 5 | 13 044 | 1,94% |
| La Pampa | 79 | 299 294 | 9 | 17 108 | 79 | 318 951 | 7 | 16 666 | 5,23% |
| La Rioja | 18 | 289 983 | 2 | 5532 | 18 | 33 642 | 5 | 73 583 | 22,05% |
| Mendoza | 18 | 1 579 651 | 0 | 0 | 18 | 1 738 929 | 1 | 16 374 | 0,94% |
| Misiones | 75 | 965 522 | 5 | 45 935 | 75 | 1 101 593 | 6 | 13 834 | 1,26% |
| Neuquén | 57 | 474 155 | 2 | 23 519 | 57 | 551 266 | 10 | 76 573 | 13,89% |
| Río Negro | 75 | 552 822 | 5 | 39 716 | 75 | 638 645 | 9 | 39 899 | 6,25% |
| Salta | 59 | 1 079 051 | 3 | 31 842 | 60 | 1 214 441 | 3 | 59 260 | 4,88% |
| San Juan | 19 | 620 023 | 1 | 20 413 | 19 | 681 055 | 0 | 0 | 0,00% |
| San Luis | 65 | 367 933 | 7 | 265 451 | 67 | 432 310 | 11 | 6 702 | 1,55% |
| Santa Cruz | 20 | 196 958 | 0 | 0 | 20 | 273 964 | 0 | 0 | 0,00% |
| Santa Fe | 363 | 3 000 701 | 25 | 121 954 | 363 | 3 194 537 | 28 | 1172 126 | 36,69% |
| Santiago del Estero | 116 | 804 457 | 6 | 14 087 | 116 | 874 006 | 3 | 15 006 | 1,72% |
| Tierra del Fuego | 3 | 101 079 | 0 | 0 | 3 | 127 205 | 0 | 0 | 0,00% |
| Tucumán | 112 | 1 338 523 | 14 | 29 779 | 112 | 1 448 188 | 18 | 148 415 | 10,25% |
| Totales | 2217 | 33 415 580 | 205 | 1 508 630 | 2233 | 37 226 945 | 270 | 3 947 442 | 10,60% |

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2001 y 2010 y de los datos recolectados durante las investigaciones de 2007 y 2017

2.2 Particularidades de los resultados alcanzados durante la investigación de 2017

En cuanto a la categorización de los municipios conforme a su densidad poblacional, se verificó que, de 240 conducidos por mujeres, La Matanza y Rosario tienen una población mayor de los 250 000 habitantes, denominados *áreas o municipios metropolitanos*, es decir, el 0,83%. Asimismo, no se registran intendentas en los grandes municipios (Cuadro 3).

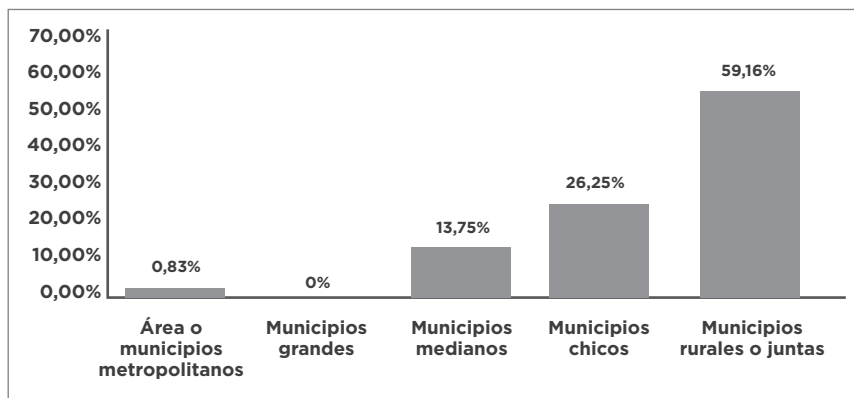
En los municipios medianos, 33 mujeres están a cargo de sus ejecutivos, es decir, el 13,75%. Para el caso de los municipios chicos, 63 mujeres han accedido a dicho espacio, lo que alcanza el 26,25%. Por el contrario, se hace mucho más significativa la representación en los municipios rurales o juntas, en donde 142 mujeres ocupan el cargo de mayor jerarquía dentro de la organización local, lo que representa el 59,16%.

Cuadro 3. Categorización de los 240 municipios conducidos por mujeres según la cantidad de población en 2017

| Tipo de municipio según la cantidad de población | Municipios conducidos por mujeres | % |
|--|-----------------------------------|------------|
| Área o municipios metropolitanos | 2 | 0,83 |
| Municipios grandes | 0 | 0 |
| Municipios medianos | 33 | 13,75 |
| Municipios chicos | 63 | 26,25 |
| Municipios rurales o juntas | 142 | 59,16 |
| Totales | 240 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante la investigación de 2017

Gráfico 3. Distribución de las intendentas de acuerdo con el tamaño del Gobierno local

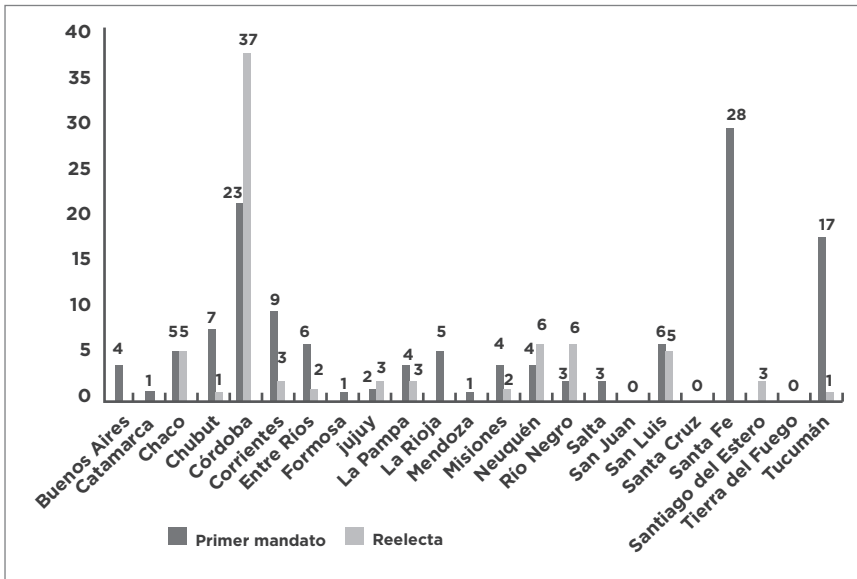


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante la investigación de 2017

En la investigación llevada a cabo en 2017, además de categorizar a los municipios conforme a su población, también se examinó si se trataba del primer mandato o reelección en el cargo de las mujeres electas al momento del análisis. Cabe aclarar que, para dicho estudio, no se han tomado en cuenta las 30 Juntas de Gobierno de la provincia de Entre Ríos, dada la imposibilidad de acceder a datos completos de esa provincia.

De un total de 210 mujeres electas para conducir gobiernos locales, 77 han sido reelegidas más de un mandato, cifra que alcanza el 36,66%; en contraposición, 133 mujeres fueron elegidas por primera vez como intendentas, lo que representa el 63,33%. Algo interesante para resaltar, como se ilustra en el Gráfico 4, es que, en la provincia de Santa Fe, las 28 intendentas electas al momento del análisis, asumieron su cargo por primera vez.

Gráfico 4. Mandato



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante la investigación de 2017

Conclusiones

El proceso de recuperación y consolidación de la cultura democrática le reconoce a la mujer un papel significativo en la esfera de la sociedad civil; la garantía de igualdad de oportunidades es un rasgo político indudable del sistema. Ello no solo por el papel protagónico de las mujeres, sino, más bien, por la construcción de una perspectiva que se sostiene en el reconocimiento del/la otro/a como igual y diferente, dentro de la sociedad y ante la legislación y normativa vigente.

No obstante, el presente trabajo nos permitió concluir que la promoción de diversas iniciativas a nivel nacional para procurar una mayor presencia de las mujeres en los espacios de representación política no ha tenido una incidencia directa en los gobiernos locales.

Acuerdos y tratados internacionales, acciones positivas, programas de capacitación y sensibilización, iniciativas públicas o privadas, de organizaciones no gubernamentales y del colectivo de mujeres no parecen haber impactado directamente en la participación de las mujeres en estos cargos.

A diez años del primer análisis realizado por este equipo de investigación, y a treinta de la sanción de la Ley de Cupo Femenino en la República Argentina, no se observa un aumento de las mujeres a cargo de los ejecutivos locales. El porcentaje de mujeres intendentas en 2017 era del 10,75%, es decir, apenas un 1,50% más que en 2007, cuando el total de mujeres a cargo de los ejecutivos locales era del 9,25%. Pero, además, ese porcentaje refleja un incremento menor, si se tiene en cuenta que también se produjo en dicho período un crecimiento del número total de gobiernos locales en el país —2217 en 2007; 2233 en 2017—.

Además de este magro número que refleja la participación total de las mujeres a cargo de los gobiernos locales, es posible advertir que aún existen provincias que no poseen mujeres intendentas, como Santa Cruz y Tierra del Fuego. Y que, en ningún caso, la participación de mujeres siquiera alcanza el 30% del total de municipios por cada jurisdicción. La que más se acerca a dicho porcentaje es la provincia de La Rioja, con el 27,78%.

Este porcentaje del 30% es el que establece la Ley de Cuotas para la conformación del Congreso Nacional. Y si bien no puede pasarse por alto que dicha norma no se aplica a elecciones uninominales como las que aquí se analizan, junto con otras iniciativas, esta se diseñó con el objeto de procurar una mayor participación política de la mujer.

Los resultados de este trabajo permitirían afirmar que, por el contrario, la promoción de la Ley de Cuotas no ha sido suficiente para modificar la cultura política del país, de manera tal de promover una mayor participación de las mujeres en los espacios de dirección política locales. Consideramos que este dato resulta más que relevante para repensar las estrategias tendientes a alcanzar una mayor participación de las mujeres en la política, en general, y en el ámbito local, en particular.

En primer término, tal como señala Garretón (2007) y como viene procurándose en el debate público en nuestro país, resultaría más conveniente pensar, más que en cuotas, en la paridad, pues esta responde mejor a dos problemas: la distribución efectiva de los cargos electos en los espacios legislativos y la integración de los cargos unipersonales —presidente/a, gobernador/a; intendente/a—.

Pero, además, coincidimos con Peña Molina (2017) en que las iniciativas legislativas diseñadas hasta entonces han omitido las desigualdades de género al no reconocer las múltiples dimensiones de desventaja, subordinación y discriminación sistemáticas y estructurales que dificultan la participación de las mujeres en el ámbito de la política.

En igual sentido, Tello Sánchez (2017) sostiene lo siguiente:

La persistencia de modelos patriarcales de liderazgo en la arena política, especialmente en el espacio local, retrotrae la vocación política de muchas mujeres, al tiempo que la segmentación y discriminación en espacios de poder y toma de decisión, medios de comunicación, lenguaje y relaciones de poder, suponen barreras que desalientan su acceso.

Por tal motivo, consideramos necesario promover políticas públicas que tengan por objeto no solo establecer porcentajes de participación, sino, más bien, incidir directamente en la cultura política y transformar prácticas, valores y modelos.

Este trabajo también permite revisar algunas consideraciones vinculadas, por ejemplo, a los espacios de gestión local como los más proclives a favorecer la participación de las mujeres. En este sentido, Tello Sánchez (2009) propone que los espacios locales sean el ámbito en el que se estrechen las relaciones familia-sociedad, lo que generaría una mayor participación y conectividad de los diversos actores.

Los datos de este trabajo de investigación permiten afirmar que, si bien la participación de las mujeres es baja en la gestión de los gobiernos

locales, en general, se registra un mayor porcentaje en los gobiernos más pequeños en cuanto al número de habitantes. En efecto, la mayor participación se da en las comunas rurales o juntas, con el 59,16%, y el porcentaje decrece a medida que crece el tamaño del municipio, que es del 26,25% en municipios chicos, del 13,75% en medianos, 0% en grandes y del 0,83% en áreas metropolitanas.

Este último dato también nos lleva a concluir que no se percibe una relación estrecha entre los procesos de urbanización de territorios y la participación de mujeres en la gestión de los gobiernos locales.

Los resultados hasta aquí expuestos nos conducen a plantear la necesidad de —como se expuso— pensar políticas públicas que democratizen la cultura política del país a los efectos de garantizar la participación de las mujeres. Asimismo, nos disparan diversos interrogantes para generar nuevas líneas de investigación:

- ¿Existe baja democratización al interior de los partidos políticos?
- ¿Llegan las mujeres a ser propuestas como candidatas?
- Los ciudadanos: ¿se sienten mejor representados por un varón en los cargos de gestión local?
- ¿Por qué hay provincias en donde aún no han llegado las mujeres a esos cargos?

Es evidente que la democracia de este siglo presenta desafíos cada vez más difíciles: superar la desigualdad social y la discriminación, incorporar el pluralismo y la justicia distributiva para llegar a una igualdad sustantiva. Estos objetivos no podrán alcanzarse sin impulsar acciones directas que, entre otros temas, contemplen promover la representación femenina y reviertan la asimetría que aún persiste en la política formal, en especial, como se ha descrito en este trabajo, en el ámbito de la gestión local.

Referencias bibliográficas

- Battista, S.; S. Campari y S. Mondino (2007). *Liderazgos políticos y estilos de gestión de mujeres en ejecutivos municipales*. Centro Eurolatinoamericano de Formación Política «Mujeres y Ciudad».
- Campari S.; S. Mondino; E. Otero; N. Papalía y N. Arnaudo (2017). «La discriminación difusa. Análisis de la representación política de la mujer en los países del Mercosur y asociados». En *Estado abierto. Revista sobre Estado, la administración y las políticas públicas*, 1, (3), pp. 105-160.
- Cruz, M. (2008). «No sólo de derechos viven el hombre y la mujer». En Diario *Clarín*, 28 de octubre.
- Garretón, M. (2007). «Paridad de género, base para una política mejor». Diario *Clarín*, 26 de agosto.
- Massolo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer
- Otero, E.; S. Campari; N. Papalía y S. Mondina (2013). *Presencia de la mujer en ejecutivos y legislativos de los países miembros y asociados del Mercosur*. Colombia: Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo UNICIENCIA- Bucaramanga.
- Peña Molina, B. (2017). «Mujeres y poder político. Hacia una democracia paritaria». En *Folios. Reflexión y palabra abierta* [en línea]. Disponible en <<http://www.revistafolios.mx/dossier/mujeres-y-poder-politico-hacia-una-democracia-paritaria>> [Consulta: 9 de agosto de 2019].
- Tello Sánchez, F. (2017). *Consolidar la democracia paritaria en los municipios*. ONU Mujeres.
- (2009). *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Tesis presentada para la obtención del título de Magister en Género, Sociedad y Política, Universidad de Granada, España.

Cómo citar este artículo

Campari, S.; S. Mondino; N. Arnaudo; N. Papalía y E. Torres Otero (2019). «Mujeres y gobiernos locales: un estudio comparado de la representación política femenina (2007-2017)». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 95-118.

Gestión municipal y resultados electorales: los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal SUBDERE 2010-2015

Por *Xavier Enrique Ariztía Fischer**

Resumen

La política de modernización del Estado chileno, iniciada en la década de los noventa, ha considerado entre sus componentes el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, impulsado, principalmente, a través de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Esto ha derivado, entre otros elementos, en la aplicación de los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal, a partir de 2010, con el objeto de medir los niveles de gestión de los municipios y orientar la política pública de fortalecimiento. Este trabajo se basa en la teoría retrospectiva del voto y busca analizar la relación entre el puntaje de estos diagnósticos y los resultados políticos de los alcaldes(as) incumbentes. Se asume que una gestión de calidad en los servicios del Gobierno local llevaría a los votantes de esa comuna a elegir nuevamente al partido que está en el poder. Se obtiene del análisis que la medida de los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal tiene una relación significativa, aunque baja, con la probabilidad de reelección de alcaldes incumbentes.

Palabras clave

Evaluación del desempeño - diagnósticos de calidad - elecciones municipales - gobiernos locales - economía política.

Abstract

The modernization policy of the Chilean State, initiated in the nineties, has considered among its components the process of decentralization and municipal strengthening, mainly driven by the *Subsecretaría de*

* Investigador del Centro de Estudios Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: <xavier.ariztia@usach.cl>.

Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). This has derived, among other elements, in the application of *Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal*, as of 2010, in order to measure the levels of management of the municipalities and guide the public policy of strengthening. This work is based on the retrospective theory of voting and seeks to analyze the relationship between the score of these diagnoses and the political results of the incumbent mayors. It is assumed that quality management in local government services would lead voters in that commune to elect again the party in power. It is obtained from the analysis that the measure of the Quality Diagnoses of the Municipal Management has a significant, although low, relationship with the probability of re-election of incumbent mayors.

Key words

Performance evaluation - quality diagnostics - local elections - local governments - political economy.

Introducción

Con el retorno a la democracia, en 1990, comenzó a implementarse la política de modernización del Estado, cuyo principal componente es el proceso de descentralización, particularmente, en el Gobierno local. El inicio de este proceso dio lugar a medidas que afectaron la institucionalidad, como la democratización de los municipios; en 1992, se publicó la nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que permitió la elección de alcaldes(as) y concejales. Además, se publicaron otras dieciséis leyes para fortalecer la institucionalidad, principalmente en lo relacionado con las elecciones de sus autoridades, herramientas fiscalizadoras, de gestión, mayores recursos propios, redistribución de recursos, información pública, probidad administrativa, participación ciudadana y, últimamente, sobre mayor autonomía administrativa (Leyes N^{os} 19388, 19602, 19737, 20033, 20237, 20280, 20285, 20346, 20355, 20417, 20527, 20500, 20742, 20922, 20958 y 20965).

Durante el Gobierno de Michelle Bachelet, se convocó una Comisión Asesora Presidencial para Descentralización (Gobierno de Chile, 2014), que fue el primer paso de una nueva agenda descentralizadora, de cuatro proyectos de ley y cinco programas pilotos —la mayoría relacionados con la administración de ciudades—. La Ley N.º 20 922 modificó disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entregó nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (en adelante, SUBDERE). Esta normativa les permitió a los municipios mayor flexibilidad en su diseño organizacional, aumentó el límite de gasto en personal, así como la transferencia de recursos desde el Gobierno central al Fondo Común Municipal (FCM).

La política pública de descentralización también ha tenido una potente expresión administrativa, complementaria a las reformas institucionales, a través de la SUBDERE y su línea de fortalecimiento municipal. Este esfuerzo comenzó con el Programa de Fortalecimiento a la Gestión Municipal (PROFIM), con financiamiento internacional, cuyo propósito era «desarrollar las capacidades municipales para enfrentar y resolver sus problemas e incrementar su autonomía» (Dascal, Ropert y Díaz, 1999: 1). Continuando con el mismo esfuerzo, en 2010, se inició el Programa de Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal, para «fortalecer la gestión a través de instrumentos que permitan identificar el estado de la calidad de la gestión de las municipalidades y apoyar su mejoramiento por medio de asesoría técnica y aporte financiero». La Tabla 1 representa hitos de reformas institucionales, como de aplicación de programas administrativos en materia de fortalecimiento municipal.

En el marco de la política de descentralización, conjunto al proceso de fortalecimiento municipal, el Gobierno ha demostrado su interés en la medición de la gestión municipal. A fines de los noventa, se empezaron a medir las funciones de costo por servicios, el Índice de Aislamiento en Municipios, y se implementó el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), la fuente de datos más completa de municipios en Chile. Al respecto, la Tabla 2 sintetiza los esfuerzos del Gobierno en materia de mediciones a los municipios. Un reciente informe de la OECD (2017) estudia el proceso de descentralización

en Chile, especialmente en lo relacionado con los municipios. Este informe propone cuatro desafíos para el proceso de descentralización: el fiscal, el de equidad, el de gestión y el de participación. Salvo en el segundo, todos mencionan instrumentos que permiten medir estándares de calidad, servicios y generar con eso una adecuada rendición de cuentas, en línea con lo que ha venido haciendo SUBDERE desde fines de los noventa.

Tabla 1. Reformas institucionales y programas de gobierno para el fortalecimiento municipal

| Año | Leyes | Programas |
|-------------|---|---|
| 1992 | Ley N.º 19 130 modifica Ley N.º 18 695 Orgánica Constitucional (LOC) de Municipalidades. Define <i>municipalidades</i> como corporaciones autónomas y determina la elección de alcaldes, entre otras materias | |
| 1994 | | Inicio del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (PROFIM) |
| 1995 | Ley N.º 19 388 modifica leyes sobre rentas municipales, impuesto territorial y LOC de Municipalidades, y crea el Fondo Común Municipal (FCM) | |
| 1998 | | Finalización del PROFIM |
| 1999 | Ley N.º 19 602 modifica LOC de Municipalidades para fortalecer municipios en sus funciones y atribuciones, e incorpora elementos de participación ciudadana. A partir de esta norma, se crea el Sistema Nacional de Información Municipal | Inicio del PROFIM II |
| 2001 | Ley N.º 19 737 establece elecciones separadas de alcaldes y concejales | |
| 2004 | | Finalización del PROFIM II |
| 2005 | Ley N.º 20 033 modifica leyes sobre rentas municipales, impuesto territorial y LOC de Municipalidades, y agrega un aporte estatal al FCM | |
| 2006 | | Inicio del Programa de Fortalecimiento a la Gestión Subnacional |

| | | |
|-------------|---|--|
| 2007 | Ley N.º 20 237 modifica leyes sobre rentas municipales, LOC de Municipalidades y FCM | Implementación del Programa de Mejoramiento Continuo de la Calidad de la Gestión Municipal |
| 2008 | Ley N.º 20 280 modifica leyes sobre rentas municipales, impuesto territorial y LOC de Municipalidades | |
| | Ley N.º 20 285, sobre Probidad Administrativa y Acceso a la Información Pública | |
| 2009 | Ley N.º 20 346 modifica la Constitución y establece el asociativismo municipal | |
| | Ley N.º 20 355 extiende el procedimiento administrativo de contratos de concesión y mejora la seguridad laboral de los trabajadores de las concesionarias | |
| 2010 | Ley N.º 20 417 crea el Ministerio de Medio Ambiente y extiende las responsabilidades municipales en el área | Pilotaje del Programa de Mejoramiento Progresivo de Calidad de la Gestión Municipal |
| 2011 | Ley N.º 20 527 modifica LOC de Municipalidades y regula el asociativismo municipal | Inicio del Programa de Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal |
| | Ley N.º 20 500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, crea los Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) | |
| 2012 | | Finalización del Programa de Mejoramiento Continuo de la Calidad de la Gestión Municipal |
| 2014 | Ley N.º 20 742 fortalece la transparencia municipal y la fiscalización del Concejo Municipal | |
| 2016 | Ley N.º 20 922 modifica Ley de Plantas Municipales y atribuciones de SUBDERE para dotar de mayor flexibilidad administrativa a los municipios | |
| | Ley N.º 20 958 establece un sistema de aportes al financiamiento de espacios públicos por parte de privados | |
| | Ley N.º 20 965 permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública | |

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2017); Arenas, Pemjean y Reyes (2010); Dascal, Ropert y Díaz (1999); Milovic (2015); Ruz, Fernandez, y Silva (2005); y SUBDERE (2012a)

En ese contexto, en 2007, se implementó el Programa de Mejoramiento Continuo de la Calidad, en conjunto con dos asociaciones municipales y ChileCalidad (<http://www.chilecalidad.cl/>), con el propósito de «contribuir al mejoramiento de la gestión de las municipalidades, específicamente de los servicios que estas prestan a la ciudadanía, apoyándolas, guiándolas e incentivándolas para que inicien y se mantengan en un camino de mejoramiento de su gestión y resultados» (Milovic, 2015).

El cambio de gobierno en 2010, el alto costo del programa y el poco alcance que logró hicieron necesaria su reformulación. Así nació el Programa de Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal, cuyo objetivo es «fortalecer la gestión a través de instrumentos que permitan identificar el estado de la calidad de la gestión de las municipalidades y apoyar su mejoramiento por medio de asesoría técnica y aporte financiero» (SUBDERE, 2012a). En el marco de este programa, en 2010, se llevó a cabo una serie de Diagnósticos de Calidad de los Servicios Municipales, inicialmente para «medir los niveles de gestión en los municipios y, a partir de ello, construir una línea base que constituya el insumo para orientar la política pública... en materia de fortalecimiento de la gestión municipal» (SUBDERE, 2012). Estos diagnósticos se aplicaron en 2010, 2013, 2015, 2016 y 2017, con sus respectivos informes (SUBDERE, 2012; SUBDERE, 2014; SUBDERE, 2016; SUBDERE, 2017¹). De esta manera, se constituyeron en una fuente de datos de importante magnitud, complementaria al SINIM.

En la actualidad, el objetivo del diagnóstico de calidad es «conocer el grado de desarrollo de la gestión municipal, a través de un instrumento de medición que permita, mediante la comparación de series de datos, focalizar y/o reorientar la política pública de fortalecimiento de la gestión de las Municipalidades y de los servicios que otorgan a la ciudadanía». Estos diagnósticos han operado mediante cuestionarios autorreportados que deberían responderse por el alcalde/sa, en conjunto con la mayoría de su equipo directivo y representantes de los funcionarios. La cantidad

¹ Hasta enero de 2019, SUBDERE no publicó el informe de resultados del diagnóstico 2017; sin embargo, sí se encuentran los datos.

de variables del cuestionario ha variado con el tiempo; entre 2010 y 2015, se contemplaron 78 preguntas en 12 ámbitos; en 2016, se reformularon algunas preguntas, y se agregaron 2 módulos través de 7 servicios; por último, en 2017, se reformuló completamente la encuesta en cuanto a la formulación de preguntas, los ámbitos y los módulos agregados.

Tabla 2. Instrumentos desarrollados por el Gobierno para medir municipios y comunas

| Nombre | Propiedad | Fuente de información | Muestra (comunas) | Años |
|--|-------------------------|-----------------------|-------------------|------------|
| Funciones de costo por tipo de provisión de servicio | Pública-SUBDERE | Archivo y percepción | 332 | 1998 |
| Sistema Nacional de Información Municipal | Pública-SUBDERE | Archivo | 446 | 2001-2017 |
| Índice de Aislamiento | Pública-SUBDERE | Archivo y percepción | 299 | 1999-2007 |
| Índice de Demanda de Servicios | Pública-SUBDERE | Archivo | 331 | 2007 |
| Índice de Competitividad | Pública-SUBDERE | Archivo y percepción | 101* | 2013** |
| Percepción sobre utilización del PLADECO | Pública-MIDEPLAN | Percepción | 14 | 2000 |
| Tipologías comunales | Pública-SUBDERE | Archivo y percepción | 341 | 2015** |
| Percepción sobre servicios municipales | Pública-SUBDERE | Percepción | 16 | 2007 |
| Requerimientos de participación ciudadana | Pública-SUBDERE | Percepción | 15 | 2009 |
| Indicador de Calidad de Vida Urbana | Privado-PUC y CChC | Archivo y percepción | 67-93 | 2002-2018 |
| Índice Nacional de Satisfacción al Cliente | Privado-ProCalidad | Percepción | ND*** | 2003-2017 |
| IDH comunas | Público-MIDEPLAN y PNUD | Archivo y percepción | 334 | 1994, 2003 |

| | | | | |
|---|-----------------|----------------------|-------------------------|------------------------------|
| Estándares Básicos de Calidad de Servicios Municipales Garantizados | Pública-SUBDERE | Archivo y percepción | 16 | 2016 |
| Diagnóstico de Calidad de la Gestión Municipal | Pública-SUBDERE | Percepción | 331, 280, 324, 325, 290 | 2010, 2013, 2015, 2016, 2017 |

Notas:

*Agrupadas en 26 ciudades.

**Se ejecutó una encuesta a empresarios ese año para generar los indicadores; sin embargo, múltiples fuentes de información, como la CASEN o algunas encuestas del INE, son de 2009 y 2010, respectivamente, por lo que no puede definirse un año en la medición.

***No es posible definirlo; la página *web* de la empresa que realiza la encuesta solo se refiere a ciudades sobre 130 000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de SUBDERE (2005, 2007, 2008, 2009, 2012, 2013, 2016, 2016a), Irrarázaval (2001), MIDEPLAN (2000 y 2006), ProCalidad (2018) y Valdebenito (2007)

El presente trabajo pretende contribuir a la medición de la calidad de gestión municipal, evaluando los diagnósticos utilizados para tal efecto y comparándolos con las preferencias electorales de los habitantes de una muestra de comunas. Se asume que los votantes valoran la gestión municipal del partido o alcalde/sa en el poder y votan en la elección siguiente premiando o castigando al incumbente en función de esa valoración. Bajo ese supuesto, una determinada medida de gestión/calidad/desempeño podría indicar cuánto influye la gestión municipal en la posibilidad de mantener el poder para el partido o alcalde/sa incumbente. Si la medida de gestión se ajusta, entonces, debería existir una relación significativa con el resultado electoral; de lo contrario, la medida no ayudaría a explicar la relación y no podría considerarse como una *buena* medida de gestión.

Para realizar esta medición, se utiliza un modelo estadístico de Distribución Logística (acumulativa) de Probabilidad (LOGIT), donde se toma como variable dependiente la posibilidad de ser reelecto, y, como variables independientes, medidas de gestión y condiciones electorales, como incumbencia y duración en el cargo. Los resultados permiten interpretar si los Diagnósticos de Calidad miden lo que los votantes perciben como calidad, asumiendo que ellos consideran la calidad de la gestión municipal al momento de elegir su alcalde.

1. Calidad, gobernanza y economía política. ¿Calidad de desempeño, gestión o servicio?

Medición del desempeño, de la calidad de gestión y de la calidad de servicios son tres conceptos que se han estudiado ampliamente en la literatura sobre administración pública. El enfoque tradicional considera que el desempeño corresponde a la medición sistemática de la operación, resultados e impactos de un programa, política pública o institución, en comparación con estándares definidos, los que pueden clasificarse en función de ámbitos —insumos, procesos, productos e impactos— y dimensiones —eficiencia, eficacia, economía y calidad— (Bonney y Armijo, 2005).

Un metanálisis de las investigaciones empíricas en el campo de la evaluación del desempeño en gobiernos locales, llevada a cabo por Walker y Andrews (2013), encontró una relación potente y positiva entre desempeño y calidad del personal, estabilidad del personal y planificación, además de una relación positiva pero moderada del trabajo en red, burocracia representativa, y el contenido de la estrategia. Amirkhanyan, Kim y Lambrigh (2013) presentaron una visión más amplia, ya que consideran que el desempeño es un elemento muy difícil de definir por la cantidad de actores, dimensiones y determinantes. En una investigación aplicada a centros de cuidado infantil en Ohio, Estados Unidos, estudiaron cómo distintos factores ambientales y organizacionales influyen las evaluaciones del desempeño en diferentes actores —padres, profesores, directores y fiscalizadores— sobre el mismo servicio; concluyeron que los involucrados ubicados en la recepción del servicio prestan menos atención a lo que ocurre tras bambalinas de la gestión. Además, descubrieron que las relaciones contractuales que involucran confianza, metas compartidas y comunicación clara empoderan a los directores y mejoran su satisfacción con el desempeño organizacional, al tiempo que mayores especificaciones en contratos, disminuyen la satisfacción de los directores con el desempeño. Por otro lado, el comportamiento en función de la raza es ambiguo; por ejemplo, donde hay mayor diversidad, hay peor percepción del desempeño, pero, donde hay predominio blanco, hay mayores reclamos por incumplimiento de normativas.

Desde otra perspectiva, con la irrupción de la Nueva Gestión Pública, apareció en los setenta el enfoque de calidad de la gestión², que toma modelos de gestión de la empresa privada, específicamente, el enfoque de calidad utilizado en Japón. Sin embargo, estos modelos no pueden aplicarse en su forma tradicional al sector público. En efecto, Swiss (1992) señaló que este enfoque requiere que el cliente sea el que determina la calidad, que esta debe evaluarse durante la producción del producto; que la clave de la alta calidad es evitar la variabilidad, que los empleados trabajan en equipo; que la calidad requiere de mejoramiento continuo de procesos e insumos; que se requiere una fuerte participación de los trabajadores y que precisa el compromiso total de la organización. Los elementos anteriores entran en conflicto con las dinámicas del sector público considerando que este se enfoca en la producción de servicios más que productos —enfoque original de TQM—. Es complejo definir al cliente del Estado, al igual que es complejo definir los resultados, por lo que, habitualmente, la acción pública se concentra en los insumos y procesos, y, por último, existe un gran desafío al orientar la marcada cultura organizacional del sector público hacia el enfoque de calidad. Teniendo en cuenta estos problemas, Swiss (1992) ofrece una síntesis de cuatro puntos del TQM, que pueden aplicarse al sector público:

- *Retroalimentación del cliente.* Hacer de la reacción del cliente el principio que guía la gestión del Gobierno.
- *Monitoreo del desempeño.* Puede hacer del TQM un primer sistema útil para monitorear el desempeño en algunas agencias de gobierno. Considerando que el énfasis en elementos intangibles y en la gente, así como en el monitoreo cuantitativo puede ser un primer paso no intimidante para quienes se han posicionado fuera de los sistemas cuantitativos de medición.
- *Mejoramiento continuo.* Internalizar este principio entre trabajadores y gerentes puede ser la mayor contribución, considerando la resistencia al cambio de las organizaciones públicas.

² Presentado también como gestión de calidad total. *Quality Management (QM)* o *Total Quality Management (TQM)*, en inglés.

- *Participación de los trabajadores.* Hasta ahora, ha sido difícil ponerlo en práctica, pero el TQM presenta un paso concreto hacia el empoderamiento.

En América Latina, Cejudo *et al.* (2009) desarrollaron el debate teórico sobre la calidad de gobierno a partir de tres enfoques: prescripción, efectos esperados y estándares. Sugieren que una definición sólida de calidad de gobierno debe dejar fuera el marco de efectos esperados —relacionado con la eficiencia en la entrega de servicios— y debe centrarse en mecanismos del ejercicio del poder y en atributos identificables de la actividad gubernamental.

Por otro lado, la calidad de servicio es un concepto aún más difícil de definir, pues lo que se evalúa está en el ojo del espectador, quién se beneficia del servicio y más aún considerando que la calidad de un servicio público contribuye a una variedad de fines que pueden expresarse en distintos niveles (macro, meso y micro), que, a su vez, utilizan distintos criterios —cantidad, tiempo, costo, continuidad, amabilidad, objetivos, normas, etc.—. La calidad de servicio considera, al menos, cuatro enfoques:

- *Estándares profesionales.* Enfoque científico donde los estándares los definen los expertos.
- *Garantías al ciudadano y elección.* Enfoque basado en el usuario donde se lo empodera mediante consultas y consejos de usuarios.
- *Excelencia del servicio.* Se basa en estar más cerca del cliente; considera encuestas de satisfacción, consultas, el enfoque de calidad total y las evaluaciones.
- *Movimientos de usuarios.* Grupos de interés que presionan por calidad de servicio y elevan a los ciudadanos al nivel de políticos y funcionarios, y dan origen a nuevos modelos.

Hasta ahora, el enfoque más extendido es el de excelencia de servicio, y, el menos extendido, el de movimientos de usuarios. Considerando lo anterior, el concepto de *calidad de servicio* debe entenderse como relacional, por cuanto se define de manera distinta por diferentes actores en variados roles y contextos, porque, más allá de la relación específica con el servicio, el concepto de *calidad* debe definirse en relación con normas sociales y expectativas que varían de cultura en cultura (Riper y Mayne, 1998).

En algunos casos, los conceptos de *desempeño* y de *calidad* se presentan en oposición; por ejemplo, Bowman (1994) considera la gestión de calidad como algo opuesto al enfoque tradicional evaluación de programas públicos que «intenta[n] mejorar el desempeño controlando a los empleados; esto confunde el miedo con la disciplina. TQM asegura que la planificación, organización, dotación de personal y dirección se ocupen de promover el trabajo en equipo, el entrenamiento, prestar atención y liderar; los procesos son medidos en vez de la gente» (Bowman, 1994: 134). Por otro lado, algunos postulan que estos enfoques son complementarios, puesto que «el TQM y la evaluación de programas no solo son compatibles, sino que el TQM puede de hecho aumentar la efectividad de la evaluación de programas» (Glaser, 1993: 384).

Es innegable que los tres enfoques comparten elementos comunes; principalmente, el hecho de que la calidad y el desempeño en el sector público sean conceptos complejos de definir, tanto por la multiplicidad de actores involucrados en la entrega de bienes públicos como por la variedad de fines que tiene una organización, programa o bien público. Para este trabajo, y desde una perspectiva general, es preferible considerar la calidad y el desempeño parte de una misma función³, desde una perspectiva amplia que contemple tanto el enfoque en el usuario, la participación de los funcionarios como las medidas tradicionales de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Que su foco vaya más allá del trabajador y entienda la organización en su conjunto, que no solo se centre en insumos y resultados y que permita la adopción de una

³ Pensando en términos de la administración clásica, todos estos conceptos corresponden a la función de control.

cultura de mejoramiento continuo. También es presumible que un buen desempeño, una buena gestión y una buena calidad de servicio se relacione positivamente con los resultados electorales del partido que gobierna.

2. La gobernanza como elemento que favorece la calidad de gestión

La emergencia de la reforma al Estado y la Nueva Gestión Pública también han puesto en observación algunos conceptos clásicos de la teoría política, como el caso de la gobernabilidad. Esta puede entenderse como la posibilidad de que el ejecutivo efectivamente conduzca su sociedad basándose en principios de legitimidad y capacidad (Aguilar, 2010: 24-25). Sin embargo, la capacidad del Gobierno, cuando existe, no es suficiente para dirigir la sociedad, porque la democracia se ha profundizado, y las instituciones no necesariamente se han adecuado para mantener la eficacia política y técnica en ese contexto. Asimismo, el poder político se ha dispersado en otras organizaciones distintas del Gobierno, lo que relativiza su poder, y, finalmente, la globalización, junto con las transformaciones económicas, han dotado de mayor poder a firmas transnacionales, por lo que el poder de los Estados disminuye, y estos se ven forzados a negociar para la toma de decisiones políticas.

En el contexto anterior, surgió el concepto de *gobernanza* (*gouvernance* en francés y *governance* en inglés) el que puede definirse como un «conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales» (Aguilar, 2010: 28). A su vez, la RAE define el concepto como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»; antiguamente definido como «acción y efecto de gobernar o gobernarse» (Real Academia Española, 2018).

En este sentido, es posible conjeturar que la gobernanza es un elemento que se encuentra relacionado con el desempeño de una organización

pública, especialmente un municipio, considerando la cercanía de este con usuario final y el marcado impacto que se genera en la vida de ellos. El hecho de que los actores sociales participen del proceso gubernativo también es perfectamente compatible con los principios modernos de calidad de gestión y calidad de servicio, que propician un buen desempeño de una organización pública. Más aún, es razonable pensar que la gobernanza se relaciona positivamente con la reelección de autoridades bajo el supuesto que los votantes valoran positivamente un Gobierno que permite la opinión de distintos actores sociales en su quehacer.

3. Economía política como parámetro para medir la calidad de la gestión

Han pasado más de sesenta años desde que Anthony Downs publicó en 1957 su célebre obra *An Economic Theory of Democracy* (Downs, 1957a); también puede encontrarse en una versión más resumida en un artículo publicado por la *Journal of Political Economy* (Downs, 1957b). En estos documentos, Downs intentó asimilar la lógica de la competencia política a la lógica de la competencia de mercado. En ese sentido, los partidos políticos formulan políticas para obtener votos y así obtener el cargo que trae con él ingresos, poder y prestigio. Para esto, los partidos en el Gobierno deben mantener cierta relación con los ciudadanos, la que, asumiendo que existe información perfecta, puede expresarse en una serie de proposiciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

Cada ciudadano estima la utilidad de ingreso de las acciones del gobierno que espera de cada partido si estuviera en el poder en el próximo período electoral... él vota por el partido que cree le proveerá la utilidad de ingreso más alta de la acción de gobierno... El factor primario que influencia su estimación del desempeño de cada partido en el futuro... es su desempeño durante el período que termina (Downs, 1957b: 138).

A partir de esta obra, se han desarrollado varias teorías sobre la acción del Gobierno, como la teoría de la elección pública (*public choice*), o las teorías retrospectivas o prospectivas del voto económico (Lewis-Beck y Stegmaier, 2000).

Uno de los principales exponentes de la teoría retrospectiva del voto económico es Ray Fair, quien, en 1978, publicó el primero de una serie de artículos donde formuló un modelo para intentar explicar la influencia de variables económicas en las votaciones para presidente en los Estados Unidos. Este modelo era lo suficientemente general como para poner a prueba diferentes teorías alternativas que, hasta entonces, se habían desarrollado. En primer lugar, consideraba dos períodos de tiempo para determinar cuán retrospectivo era el votante y, además, consideraba el desempeño de la oposición, también en dos períodos; ambos elementos a la luz de determinadas medidas de desempeño económico, como el ingreso real per cápita, el desempleo y la inflación. El resultado de la estimación del modelo le permitió concluir que el cambio en la actividad económica real del año electoral parece tener un efecto importante en la votación para presidente, junto con el deflactor del PIB en los últimos dos años antes de la elección. Además, se identificó que el votante no mira muy atrás —más allá del año electoral— y que no considera el desempeño económico de la oposición. La estimación solo contó con 16 observaciones —elecciones—; a pesar de ello, logró un error estándar no superior al 0,043 (Fair, 1978). Posteriores actualizaciones fueron confirmando ciertas presunciones, como el uso del ingreso real per cápita y cuán lejos evaluaba el votante el desempeño del partido en el poder (Fair, 1982, 1988); pero la elección presidencial de 1992 representó un gran fracaso para aquellos dedicados a predecir elecciones presidenciales, lo que llevó a revisar el modelo.

La revisión consideró incorporar nuevas variables, como los períodos que llevaba el partido en el poder, la incumbencia y el número de buenas noticias económicas que se acumulaban en el período presidencial. De esta manera, se logró un mejor ajuste de la ecuación: un R^2 de 0,96 para el período 1916-1992 y un increíble 0,99 para el período 1916-1960. La ecuación final se presenta a continuación:

Donde I representa la variable incumbencia, 1 si el candidato incumbente es demócrata y -1 si es republicano; $DWAR$ representa los años de guerras mundiales que afectaron las elecciones (1920, 1944 y 1948) tomando valor 1 para esas elecciones; g^3 corresponde a la tasa de crecimiento real —a una tasa anual— del PIB per cápita del tercer cuarto del año de la elección —medida de desempeño—; p^{15} corresponde al deflactor del PIB en el quinceavo cuarto antes del año electoral; n corresponde al número de buenas noticias económicas en el período presidencial pasado —tasas de crecimiento del PIB sobre el 2,9%—; $DPER$ corresponde a una variable *dummy* que es 1 si el incumbente es demócrata, -1 si es republicano y 0 otro y DUR representa el número de períodos que un partido lleva en el poder, tomando valor de 0 para un período, 1 para dos; 1,25 para tres; 1,50 para cuatro y así sucesivamente.

Se ha prestado atención al trabajo de Ray Fair pues, al margen de ser un modelo general y amplio para estudiar el efecto del desempeño económico sobre las elecciones presidenciales, ha sido el más consistente en la actualización de ese modelo a través de los años, siendo su última publicación en 2009 (Fair, 2009) y publicando en su página *web* actualizaciones hasta 2018 (<<https://fairmodel.econ.yale.edu/>>).

Se ha considerado útil tomar la teoría retrospectiva del voto y en particular el modelo de Fair (1996) para utilizarlo como parámetro en la evaluación de los resultados de los Diagnósticos de Calidad elaborados por SUBDERE, en tanto medidas de desempeño —en un sentido amplio—. Tal como en la teoría retrospectiva del voto económico, esta *teoría retrospectiva del desempeño local* considera como supuesto que los votantes *solo* toman en cuenta la calidad de la gestión, a través de una medida objetiva —como los resultados de los Diagnósticos de Calidad—, del partido que gobierna su municipio para formularse una expectativa de prestación de servicios futuros y premian o castigan al partido incumbente si este se presenta a la elección. Bajo este supuesto, una medida que refleje fielmente el desempeño de un Gobierno local debería ser útil para lograr predecir, al menos en cierta medida, el resultado electoral de ese municipio.

4. Metodología

Este estudio es de carácter preferentemente cuantitativo, sin menospreciar el componente cualitativo presente en todo estudio en el campo de la administración y las políticas públicas. Considerando que el principal propósito de la investigación es evaluar los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal, en tanto una medida de calidad de gestión o desempeño en su sentido amplio, se formulan tres hipótesis:

H_1 : Existe una relación significativa entre los puntajes en los Diagnósticos de Calidad de Gestión y los resultados electorales alcaldicios.

H_2 : Existe una relación significativa entre la dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y los resultados alcaldicios.

H_3 : Existe una relación significativa entre medidas de pseudogobernanza y los resultados alcaldicios.

Para probar estas hipótesis, deben realizarse algunos supuestos fundamentales. El primer supuesto es que todos los votantes manejan información perfecta del funcionamiento municipal; eso implica que los estimadores (β) son iguales para todos los votantes, y que todos los votantes utilizan la misma medida de desempeño para evaluar el gobierno municipal. El segundo supuesto es que el error está normalmente distribuido entre todos los votantes⁴. El tercer supuesto es que existe un número infinito de votantes en cada elección, que el número de votantes es suficientemente amplio y la pérdida es pequeña realizando este supuesto (Fair, 1978).

Para poner a prueba estas hipótesis, se utilizaron dos de los cinco Diagnósticos de Calidad, el de 2010 y el de 2015, y se generó una muestra con un panel de 259 municipios que participaron de los dos estudios. El puntaje total de estos Diagnósticos se traspasó a una escala entre 0 y 1, y cada dato se comparó con datos de resultados de las elecciones municipales de 2012 y 2016, respectivamente. No se

⁴ Fair (1978) asume que el error se encuentra igualmente distribuido entre los votantes, supuesto necesario para establecer la linealidad de los estimadores; sin embargo, considerando que nuestro modelo es probabilístico y no lineal, en principio, este supuesto no es necesario.

consideraron los diagnósticos de 2013, 2016 y 2017; el primero se desechó porque fue inmediatamente después de la elección de 2012; el de 2016, porque se tomó meses antes de la elección y se buscaba resguardar cierta proporcionalidad en el tiempo respecto de las elecciones en que se tomaron los dos diagnósticos; finalmente, el de 2017 no se consideró porque la redacción de preguntas, como los ámbitos de medición, fue sustancialmente modificada respecto de las versiones anteriores, y eso demanda un trabajo mayor para garantizar la trazabilidad del dato.

Las variables utilizadas en el modelo planteado se detallan en la Tabla 3. Existen algunas diferencias fundamentales con el modelo final planteado por Fair, lo que desemboca en que la metodología utilizada para la estimación también varíe. En primer lugar, el modelo original plantea la elección entre dos partidos. En el caso de los gobiernos locales en Chile, en la mayoría de los casos, existe una multiplicidad de partidos que compiten por el sillón alcaldicio, por lo tanto, plantear la variable dependiente en términos de la proporción de votos obtenida y dilucidar el ganador identificando quien obtiene el 50% más uno no es posible; y se optó por estimar la probabilidad de ser reelecto, y la variable dependiente se planteó en términos probabilísticos.

Otra diferencia fundamental con el modelo de referencia pasa por las medidas de desempeño. En primer lugar, en este caso, solo se utiliza una medida —de tres— estrictamente económica para identificar el desempeño del Gobierno local, la dependencia del Fondo Común Municipal. Las otras medidas corresponden a aquellas extraídas de los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal: la primera se relaciona con el puntaje total obtenido en escala entre 0 y 1 (*cg*), y la segunda se denomina *pseudogobernanza*, construida a partir de las preguntas de los Diagnósticos de Calidad que se relacionan los usuarios⁵. Otra gran diferencia pasa porque, en este caso, se miden niveles y no cambios en las variables asociadas al desempeño. Esta decisión pasa por tomar dos elecciones para la estimación. Si se hubiese elegido poner a

⁵ Ciertamente, las preguntas sobre la relación con usuarios no satisfacen las definiciones de gobernanza, pero los Diagnósticos de Calidad tampoco incorporan el concepto en su medición. Por esa razón se antepuso el vocablo *pseudo* para definir la variable.

prueba el cambio de las variables, solo se tendrían 259 observaciones en una elección, y no 518 para dos elecciones. Esta decisión podrá mermar el ajuste de la ecuación, pero disponer de menos observaciones podría tener el mismo efecto. Finalmente, no se considera la variable de guerra.

No se considera una diferencia con el modelo original el hecho de que solo se haga la prueba sobre un momento del período alcaldicio y de que no se considere el desempeño de la oposición, puesto que, en modelo final, ya no hay distinción entre períodos de tiempo ni rol de la oposición.

Tabla 3. Variables utilizadas en las ecuaciones, su relación esperada con la variable dependiente, el código, la fuente donde se extrajo el dato y una breve descripción

| Variable | Relación esperada | Código | Fuente | Tipo |
|---------------------------------------|-------------------|-------------|---|--|
| Reelección | Dependiente | <i>reel</i> | Servicio Electoral (SERVEL) | Variable binaria: 1 si el/la Alcalde/sa, o un militante del mismo partido es reelecto; 0, lo contrario |
| Calidad de gestión | + | <i>cg</i> | SUBDERE | Porcentaje del puntaje total obtenido en el Diagnóstico de Calidad de Gestión Municipal |
| Pseudogobernanza | + | <i>pg</i> | SUBDERE | Porcentaje del puntaje total obtenido en las categorías Satisfacción de usuarios y usuarias y Comunicación con usuarios y usuarias del Diagnóstico de Calidad de Gestión Municipal |
| Dependencia del Fondo Común Municipal | - | <i>fcM</i> | Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) | Porcentaje del presupuesto municipal vigente que corresponde a los ingresos del FCM, en términos reales |
| Incumbencia | + | <i>i</i> | SERVEL | Variable binaria: 1 si el alcalde en ejercicio se repostula; 0, lo contrario |
| Duración del partido en el poder | - | <i>dur</i> | SERVEL | Escala que es 0 si el partido lleva solo un período en el Gobierno local; 1 si lleva dos; 1,25 si lleva tres; 1,50 si lleva cuatro; y así sucesivamente |

Fuente: Elaboración propia

Dentro de la muestra, hay algunas comunas que fueron creadas después de 1992⁶, por lo tanto, el rastreo de la variable *dur* solo se pudo hacer hasta la fecha de su creación y no desde la fecha que comienza la elección de alcaldes/as (1992). Otro aspecto que considerar a los efectos del conteo de la duración es que los independientes en lista de alguna coalición se consideran independientes y no militantes de algunos de los partidos de la coalición; esto puede verse en el caso de la comuna de Santiago. En 2000, fue electo Joaquín Lavín (UDI); en 2004, Raúl Alcaíno —independiente en lista de Alianza— y, en 2008, Pablo Zalaquet (UDI), en ese caso, la duración contabilizada para la elección 2012 es de un solo período —podrían haberse contado tres—. Para el caso de la Alianza por Chile (UDI y RN), el problema no parece ser tan grave, pues la distancia ideológica podría considerarse menor; sin embargo, en el caso de la Concertación de Partidos por la Democracia (DC, PS, PPD, PRSD), la distancia ideológica puede ser mucho mayor entre sus miembros. Otro aspecto problemático al momento de contar la duración de los independientes dentro de pacto es que las mismas coaliciones cambian en el tiempo, y se agregan o remueven partidos, lo que hace aún más difícil definir la continuidad ideológica. Otro caso problemático, como ocurre en la comuna de Vilcún, es que un mismo alcalde cambia de partidos entre sus períodos; en esos casos, se cuenta a la persona solo si tiene continuidad en el cargo, y el partido si la persona perdió la elección a manos de un militante de su mismo partido. Por esas razones, para la duración, solo se considera la continuidad de un mismo partido o de una misma persona.

El caso de la Florida se marcó como reelecto para 2012, considerando que, en 2008, fue electo un PS, pero renunció en el período y dio paso a un UDI; de todas maneras, se interrumpió el conteo de la duración —antes del PS había otro UDI— considerando que la gente cambió de partido político en la elección sin poder estimar la futura renuncia.

Para realizar las pruebas sobre las hipótesis, se desarrolló la siguiente ecuación:

$$\beta_1 + \beta_2 cg + \beta_3 pg + \beta_4 fcm + \beta_5 i + \beta_6 dur$$

⁶ Entre 1992 y 1996, Concón, Padre Hurtado, San Rafael, San Pedro de la Paz, Padre las Casas; y entre 2000 y 2004, Cholchol y Alto Hospicio.

Para la ecuación, considerando que la variable dependiente es de carácter probabilística, se utilizó un modelo probabilístico, una Regresión Logarítmica de Probabilidad Acumulada (LOGIT), con 259 observaciones en dos períodos: 2012 y 2016. Para el primero, se utilizaron datos del Diagnóstico de Calidad y FCM 2010, y, para el segundo, datos de 2015. La estimación se realizó con el paquete estadístico STATA 15.

5. Resultados

Los resultados de las estimaciones se presentan en las siguientes tres tablas. Primero, se estimó la capacidad de cada variable por separado para predecir la reelección; luego, solamente seis ecuaciones para la elección de 2012 y las mismas seis para el período 2012 y 2016 en conjunto. Luego de cada estimación, se presenta una tabla de contingencia para evaluar el valor de las ecuaciones en su capacidad predictiva.

La Tabla 4 presenta la estimación de cada variable por sí sola respecto de la reelección de alcaldes solo para el período 2012. La primera observación señala que casi todas las variables tienen el signo esperado; la única variable que tiene un signo contraintuitivo es *pseudogobernanza* (*pg*), que aparece con signo negativo. Sin embargo, no tiene significancia estadística, y el valor del estimador es muy bajo. Luego, teniendo en cuenta la significancia, de las seis variables consideradas, solo dos son estadísticamente significativas, calidad de gestión (*cg*) e incumbencia (*i*), siendo ambas significativas al 99%. Pasando al valor de los estimadores, ninguno tiene un valor significativo que permita inferir una influencia importante en la capacidad de reelección de alcaldes/as. La de mayor poder explicativo es la incumbencia, que da cuenta de casi el 8% de la variación en las probabilidades de ser electo, considerando que la incumbencia añade 2% más de probabilidades de reelegirse, si se toma por sí sola.

Tabla 4. Estimación de variables

| | Var 1 | Var 2 | Var 3 | Var 4 | Var 5 |
|-------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| reel | 0,028*** (0,007) | | | | |
| cg | | | | | |
| fc | | -0,07 (0,005) | | | |
| m | | | 0,020*** (0,005) | | |
| dur | | | | -0,025 (0,062) | |
| pg | | | | | -0,008 (0,006) |
| _cons | -0,664** (0,268) | 0,704*** (0,233) | -1,335*** (0,290) | 0,462*** (0,164) | 0,716*** (0,233) |
| <i>N</i> | 518 | 518 | 518 | 518 | 518 |
| pseudo- <i>R</i> ² | 0,027 | 0,003 | 0,077 | 0,000 | 0,003 |

Standard errors in parentheses

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Nota: Var= variable

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 5 presenta seis ecuaciones estimadas a partir de la ecuación 1 del punto anterior, solo para el período electoral 2012. Lo primero que cabe señalar es que el poder explicativo de las ecuaciones no es muy alto, y todas ellas dan cuenta de entre el 7,6 % y el 8,2 % de la varianza de las posibilidades de ser reelecto como alcalde/sa. Lo segundo es que, al poner todas las variables juntas, existen algunos cambios en la significación estadística; esto puede apreciarse en el caso de la variable *fc*, que pierde su significancia al incorporarse en el modelo completo, lo que puede deberse a que se mide su nivel y no su cambio. Lo otro es que la variable *cg* aumenta su significancia del 95% al 99% en ausencia de la variable *fc*. Podría deberse a que existe colinealidad entre estas variables; sin

embargo, una regresión simple estimada da cuenta de que, siendo cualquiera de las dos dependiente, el estimador nunca llega a 0,5, y el R^2 ajustado tampoco llega a 0,15; por lo tanto, se descarta la colinealidad. Otra consideración es que la ausencia de la variable *fc*m del modelo reduce el poder explicativo de este de 0,082 a 0,076, que parece no ser significativo, pero, considerando los bajos valores, es importante. La variable más estable es la incumbencia (*i*), que, en todas las ecuaciones, presenta alta significancia estadística, bajo error estándar, pero también bajo poder predictivo. La incorporación al modelo tampoco cambia el mal desempeño de la variable *pg*. En el caso de la variable *dur*, esta cambia de signo, pasando a ser contraintuitiva, pero su baja significancia, relativamente alto error y bajo poder predictivo hacen de este error algo secundario.

Tabla 5. Estimación de ecuaciones para 2012

| | Ecu 1 | Ecu 2 | Ecu 3 | Ecu 4 | Ecu 5 | Ecu 5 |
|---------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| <i>reel</i> | 0,027** (0,011) | 0,027** (0,011) | 0,027** (0,011) | 0,027** (0,011) | 0,032*** (0,011) | 0,032*** (0,011) |
| <i>cg</i> | | | | | | |
| <i>pg</i> | -0,002 (0,008) | -0,002 (0,008) | | | -0,002 (0,008) | -0,002 (0,008) |
| <i>fc</i> m | -0,011 (0,008) | -0,011 (0,008) | -0,011 (0,008) | -0,011 (0,008) | | |
| <i>i</i> | 0,017*** (0,004) | 0,017*** (0,004) | 0,017*** (0,004) | 0,017*** (0,004) | 0,017*** (0,004) | 0,017*** (0,004) |
| <i>dur</i> | 0,017 (0,101) | | 0,016 (0,101) | | | 0,014*** (0,100) |
| <i>-cons</i> | -1,636* (0,850) | -1,596* (0,816) | -1,525* (0,777) | -1,685* (0,737) | -2,264* (0,671) | -2,296*** (0,714) |
| <i>N</i> | 259 | 259 | 259 | 259 | 259 | 259 |
| pseudo- R^2 | 0,082 | 0,082 | 0,081 | 0,081 | 0,076 | 0,076 |

Standard errors in parentheses

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Nota: Ecu= ecuación; cons= constante

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 6 presenta los resultados de la predicción del resultado electoral 2016 con los estimadores de la ecuación 4 de la 5. Se escogió esta ecuación considerando que las variables de duración en el cargo (*dur*) y *pseudogobernanza* (*pg*) no son un aporte al modelo, a razón de su bajo poder explicativo y lo contraintuitivo de sus signos. Para estimar la bondad predictiva se dividen los resultados predichos sobre el total de resultados, y se obtiene una tasa de predicción. La tasa total de predicción es del 72,2%; la predicción de no reelectos es del 34 %, mientras que la de reelectos es del 92%. De lo anterior, se extrae un sesgo predictivo a la reelección.

Tabla 6. Tabla de contingencia para estimación 2012, ecuación 4

| <i>Reel/predicción</i> | <i>No reel</i> | <i>Reel</i> | Total |
|------------------------|----------------|-------------|--------------|
| P. no reel | 31 | 13 | 44 |
| P. reel | 59 | 156 | 215 |
| Total | 90 | 169 | 259 |

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 7 da cuenta de la misma estimación realizada en la Tabla 6, pero, en este caso, combina las elecciones 2012 y 2016. Puede observarse que los resultados, en general, mejoran bastante, pero se aprecian los mismos fenómenos que en la primera estimación. Las variables *pg* y *dur* siguen sin ser estadísticamente significativas y con un signo contraintuitivo en todas las ecuaciones. La variable *fcm* sigue sin ser estadísticamente significativa al momento de incorporarse en el modelo; *cg* ahora aumenta su significancia en todas las ecuaciones al 99% y también el valor del estimador. La colinealidad entre estas variables es menor que para la estimación anterior; su estimador nunca superando el 0,4 y el nunca mayor a 0,1. Pero, a diferencia del caso anterior, el no disminuye al excluir la variable *fcm*, de hecho, para la misma ecuación 4, el poder explicativo disminuye. Se mantiene la

presunción de que este fenómeno se debe a que la dependencia del FCM se mide en nivel y no en variación. Nuevamente, la variable incumbencia (*i*) se muestra sólida, y su poder explicativo aumenta levemente.

Pese a lo anterior, y para mantener la comparabilidad, se utiliza la ecuación 4 de la Tabla 7 para generar la Tabla 8 de contingencia y así volver a calcular la bondad predictiva de la ecuación. Para este caso, la tasa total de predicción es del 57,8 %, la predicción de no reelectos es del 28,8 % y la predicción de reelectos es del 95,6 %. Muestra, en este caso, un sesgo mayor a la reelección que con los estimadores de 2012.

Tabla 7. Estimación de ecuaciones para 2012 y 2016 en conjunto

| | Ecu 1 | Ecu 2 | Ecu 3 | Ecu 4 | Ecu 5 | Ecu 6 |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| reel | 0,033*** (0,008) | 0,033*** (0,008) | 0,033*** (0,008) | 0,033*** (0,008) | 0,033*** (0,008) | 0,033*** (0,007) |
| cg | | | | | | |
| pg | -0,007 (0,006) | -0,007 (0,006) | | | -0,007 (0,006) | -0,007 (0,006) |
| fcm | -0,001 (0,006) | -0,001 (0,006) | -0,001 (0,006) | -0,001 (0,006) | | |
| i | 0,022*** (0,003) | 0,022*** (0,003) | 0,022*** (0,003) | 0,022*** (0,003) | 0,022*** (0,003) | 0,022*** (0,004) |
| dur | 0,000 (0,071) | | 0,006 (0,071) | | | 0,000 (0,071) |
| cons | -2,369*** (0,610) | -2,368*** (0,587) | -2,368*** (0,563) | -2,646*** (0,543) | -2,436*** (0,491) | -2,436*** (0,521) |
| N | 518 | 518 | 518 | 518 | 518 | 518 |
| pseudo-R ² | 0,112 | 0,112 | 0,110 | 0,110 | 0,112 | 0,112 |

Standard errors in parentheses

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Nota: Ecu= ecuación; cons= constante

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Tabla de contingencia para estimación 2012-2016 en conjunto, ecuación 4

| Reel/predicción | No reel | Reel | Total |
|------------------------|----------------|-------------|--------------|
| P. no reel | 26 | 3 | 29 |
| P. reel | 64 | 166 | 230 |
| Total | 90 | 169 | 259 |

Fuente: Elaboración propia

Los pobres resultados predictivos de la tabla anterior llevaron a probar la ecuación 5 para predecir los resultados electorales que se expresan en la Tabla 9. La predictibilidad, sin embargo, no varió de manera significativa, y logró una tasa de predicción total del 59,1%, una tasa de predicción de no reelección del 31,1% y una tasa de predicción de reelección del 95,6%.

Tabla 9. Tabla de contingencia para estimación 2012-2016 en conjunto, ecuación 5

| Reel/predicción | No reel | Reel | Total |
|------------------------|----------------|-------------|--------------|
| P. no reel | 28 | 3 | 31 |
| P. reel | 62 | 166 | 228 |
| Total | 90 | 169 | 259 |

Fuente: Elaboración propia

Considerando los resultados de las estimaciones anteriores, es posible realizar ciertas conclusiones sobre las hipótesis planteadas.

H₁: Existe una relación significativa entre los puntajes en los Diagnósticos de Calidad de Gestión y los resultados electorales alcaldicios.

Sobre la primera hipótesis, considerando tanto las estimaciones de las tablas 4, 5, 6 y 7, se acepta la hipótesis 1. En efecto, la variable *cg* es estadísticamente significativa en todos los casos, teniendo mayor significancia cuando se estiman los períodos en conjunto; además esta variable tiene un error estándar muy bajo, apenas del 1%. Sin perjuicio de lo anterior, la magnitud de la influencia es muy menor, en el mejor de los casos, tomando el estimador un valor de 0.033. Eso quiere decir que el aumento en 1 punto del Diagnóstico de Calidad —en escala de 0 a 100— lleva a un aumento del 3,3% en las posibilidades de ser reelecto, todo lo demás constante. Es decir que, por sí sola, esta variable no tiene gran poder explicativo.

H₂: Existe una relación significativa entre la dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y los resultados alcaldicios.

Si se consideran los resultados de las estimaciones tanto de variables como de ecuaciones, se rechaza la hipótesis 2. En efecto, en ninguna estimación, la variable *fc* fue estadísticamente significativa, con un poder estimativo muy bajo, a pesar de un error estándar también bajo. Una razón posible para este fenómeno es que la variable fue medida en términos de nivel y no de variación. Otra razón puede ser que la dependencia del Fondo Común Municipal sea una variable importante en términos de gestión, pero que sea difícil de percibir su influencia por parte de los votantes, y que su expresión en términos de servicios no se refleje fácilmente.

H₃: Existe una relación significativa entre medidas de pseudo gobernanza y los resultados alcaldicios.

A la luz de las estimaciones, también se rechaza la hipótesis 3. La variable *pseudogobernanza*, en primer lugar, no cumple las características para

ajustarse a la definición de *gobernanza*, y, por lo tanto, tampoco es posible que se esperen los mismos efectos en la gobernabilidad ni en la percepción de los votantes de la calidad de gestión. En el mejor de los casos, la variable podría representar la *buen*a comunicación del municipio con los vecinos. A pesar de ello, la variable presenta, por sí sola y en los modelos estimados, una relación contraintuitiva, además de no significativa y con bajo poder predictivo.

Un resultado novedoso se dio con la variable incumbencia (*i*). Esta variable resultó ser sorprendentemente estable en las tres estimaciones realizadas. Por sí sola, logra ser significativa al 99% de confianza, además de tener un error promedio muy bajo y un poder estimativo casi diez veces mayor que su error. El desempeño en las ecuaciones también fue sobresaliente, sin importar las variables utilizadas en la ecuación, siempre mantuvo un nivel de significancia estable en un 99% de confianza. Además de ello, logró un poder de estimación del 0,022%, lo que implica que si un alcalde/sa incumbente se postula a su reelección, tiene un 2,2% de posibilidades de ser reelecto.

Reflexiones finales

La calidad de servicio es un elemento muy complejo de medir, principalmente, porque su estimación más precisa se encuentra en el ojo de quien recibe el servicio. Por esa razón, se han criticado los mecanismos tradicionales de medir el desempeño en programas públicos. Los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal impulsados por SUBDERE son un buen intento de realizar una evaluación más allá de los medios tradicionales; sin embargo, adolecen de una falla que es capital en este tipo de instrumentos: no considera la visión de los usuarios en el levantamiento de sus datos, y solo se basa en la visión de directivos municipales en el caso ideal⁷.

⁷ Se ha recibido información privada que, en muchos casos, quien responde los cuestionarios es solamente una persona cercana al alcalde, y, en muchos casos, las respuestas no se ajustan a la realidad. Sin perjuicio, que, en líneas generales, los diagnósticos reflejan las realidades de los municipios.

Para poder poner a prueba la efectividad de estos diagnósticos, se decidió compararlos con la única medida confiable que expresa la visión de los usuarios de servicios municipales: las votaciones para alcaldes. Para lograr relacionar las votaciones con estas medidas de calidad de gestión, se recurrió a la teoría retrospectiva del voto económico considerando una serie de adecuaciones para ajustarla a este caso.

Los resultados nos han mostrado que los Diagnósticos de Calidad de la Gestión Municipal efectivamente tienen una relación significativa con la reelección de alcaldes/as, aunque su magnitud no alcanza a ser relevante. Es posible establecer que este tipo de medición, en cierta medida, refleja la intención de los votantes en cuanto a elegir a un representante que, a su juicio, les entregará una buena calidad de servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, esta línea de trabajo se encuentra aún inconclusa tanto en sus métodos como en su alcance. Respecto de los métodos, por un lado, pueden utilizarse mecanismos más complejos para estimar la relación de variables de gestión con la capacidad para reelegirse, como también puede ajustarse el modelo de mejor manera al modelo de referencia. Otro aspecto que considerar es utilizar variables de variación, más que de nivel, para generar un mejor ajuste del modelo; también es posible pasar de estimar la capacidad de reelección a estimar la proporción de votos que recibiría el incumbente si se presentara.

Desde la perspectiva del alcance de esta línea de trabajo, las posibilidades son mayores. En primer lugar, parece ser que la economía política provee de buenos mecanismos para poner a prueba indicadores que reflejen la gestión municipal, así como la de gobiernos regionales o nacionales. Otro elemento es intentar descifrar cuáles son los elementos que consideran los votantes al momento de elegir a sus alcaldes/as. En este caso, hay infinidad de variables para poner a prueba que pasan por la capacidad de medir ciertos fenómenos. Por ejemplo, si logramos medir el clientelismo o el gasto en publicidad de la figura del alcalde/sa, podríamos incorporarlo en el modelo para determinar si son factores que determinan las elecciones municipales o no. También podrían incorporarse otras variables, como el

número de contendores en una elección, si alguno de los contrincantes fue alcalde/sa o concejal en otro momento o bien considerar la incumbencia por coalición en vez de por partido político. Los resultados de esta investigación, más que cerrar un tema, abren muchas posibilidades en la investigación sobre gobiernos locales.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Amirkhanyan, A. A.; H. J. Kim y K. T. Lambrighth (2013). «The Performance Puzzle: Understanding the Factors Influencing Alternative Dimensions and Views of Performance». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34, pp. 1-34.
- Arenas, D.; J. Pemjean y H. Reyes (2010). *Informe Final*. Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- Bonnefoy, J.C. y M. Armijo (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Serie Manuales 45. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Bowman, J. S. (1994). «At last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management». En *Public Administration Review*, 54, (2), pp. 129-136 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/976521>> [Consulta: 15 de mayo de 2018].
- Cejudo, G.; G. Sánchez y D. Zabaleta (2009). «El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno». En *Política y Gobierno*, XVI, (1), pp. 115-156.
- Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. «2017 Base de Datos Resultados Diagnóstico Nacional» [en línea]. Disponible en <<http://calidadmunicipal.subdere.gov.cl/node/1021>> [Consulta: 2 de enero de 2019].

- Dascal, G.; M. Ropert y A. Díaz (1999). Informe Final de Evaluación. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (PROFIM). Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) Ministerio del Interior. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.
- Downs, A. (1957a). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- (1957b). «An Economic Theory of Political Action in a Democracy». En *Journal of Political Economy*, 65, (2), pp. 135-150 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/1827369>> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- Fair, R. C. (2009). «Presidential and Congressional Vote-Share Equations. American». En *Journal of Political Science*, 53, (1), pp. 55-72 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/25193867>> [Consulta: 5 de junio de 2018].
- (1996). «The Effect of Economic Events on Votes for President: 1992 Update». En *Political Behavior*, 18, (2), pp. 119-139 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/586603>> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- (1988). «The Effect of Economic Events on Votes for President: 1984 Update». En *Political Behavior*, 10, (2), pp. 168-179 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/586332>> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- (1982). «The Effect of Economic Events on Votes for President: 1980 Results». En *The Review of Economics and Statistics*, 64, (2), pp. 322-325 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/1924312>> [Consulta: 28 de junio de 2014].
- (1978). «The effect of economic events on votes for president». *The Review of Economics and Statistics*, 60, (2), pp. 159-173.
- Glaser, M. (1993). «Reconciliation of Total Quality Management and Traditional Performance Improvement Tools». En *Public Productivity & Management Review*, 16, (4), pp. 379-386 [en línea]. Disponible en <<http://www.jstor.org/stable/3381015>> [Consulta: 15 de mayo de 2018].
- Gobierno de Chile (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y Desarrollo Territorial de Chile. Hacia*

- un país desarrollado y justo*. Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional.
- Irarazabal, I. (2001). *Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Lewis-Beck, M.S. y M. Stegmaier (2000). «Economic Determinants of Electoral Outcomes». En *Annual Review of Political Science*, 3, pp. 183-219.
- MIDEPLAN (2006). *Las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003)*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2000). *Percepciones sobre el grado de importancia y utilización de los planes de desarrollo comunal en la gestión municipal*. Santiago de Chile: División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Milovic, H. (2015). *Evaluación en Profundidad del Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y el Programa Mejoramiento Progresivo de la Gestión Municipal 2007-2014. Informe de Final de Evaluación*. Santiago de Chile: SUBDERE.
- OECD (2017). *Making Decentralisation Work in Chile Towards Stronger Municipalities*. Paris: OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing.
- ProCalidad. Índice Nacional de Satisfacción al Cliente [en línea]. Disponible en <<http://www.procalidad.cl/indice-nacional-de-satisfaccion-de-clientes/>> [Consulta: 12 de junio de 2019].
- Real Academia Española (2018). *Diccionario de la Lengua Española*.
- Riper, O. y J. Mayne (1998). «Evaluation and Public Service Quality». En *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 7, pp. 118-125.
- Ruz, M. A.; M. I. Fernandez y F. Silva (2005). Informe Final de Evaluación. Programa Fortalecimiento de la Gestión Municipal. PROFIM II. PROFIM extensión. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- SUBDERE (2017). Informe Final. Consultoría Análisis de los resultados del Diagnóstico Nacional 2016, Calidad de la Gestión Municipal.

- Santiago de Chile: División de Municipalidades, SUBDERE, Ministerio del Interior.
- (2016a). Análisis de Resultados Diagnóstico Nacional 2015 Calidad de la Gestión Municipal. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, SUBDERE.
 - (2016b). Estudio de Identificación de los Estándares Básicos de Calidad de Servicios Municipales Garantizados con Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile: SUBDERE.
 - (2014). Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal 2013. Resultados y análisis comparado 2013-2010. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, SUBDERE, División de Municipalidades.
 - (2013). Diseño Metodológico de Índice de Competitividad Comuna/Ciudades. Santiago de Chile: Departamento de Estudios y Evaluación. División de Políticas y Estudios. SUBDERE.
 - (2012a). Diagnóstico Nacional 2010: Gestión de la Calidad de los Servicios Municipales. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, SUBDERE.
 - (2012b). Programa Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal. División de Municipalidades. Santiago de Chile: SUBDERE
 - (2009). Informe Final. Estudio: Estado Actual y Requerimientos de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal. SUBDERE, Secretaría General de Gobierno y Unión Europea, Sur Profesionales Consultores. Santiago de Chile: SUBDERE
 - (2008). Informe Final. «Actualización Estudio Diagnóstico y Propuestas para Territorios Aislados». Santiago de Chile: Unidad de Análisis Territorial. Departamento de Estudios y Evaluación. División de Políticas y Estudios. SUBDERE. Ministerio del Interior.
 - (2007). Resumen Ejecutivo Estudio «Conocimiento y Percepción Ciudadana Sobre las Funciones y Servicios Municipales». División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación. Santiago de Chile: SUBDERE.
 - (2005). *Tipología: Herramienta Base para el Reconocimiento de la Diversidad Comunal-Municipal*. División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios Municipales. Santiago de Chile: SUBDERE.

- Swiss, J.E. (1992). «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government». En *Public Administration Review*, 52, (4), pp. 356-362.
- Valdevenito, J. (2007). *Índice de Demanda de Servicios Municipales*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: SUBDERE.
- Walker, R. M. y R. Andrews, (2013). «Local Government Management and Performance: A review of Evidence». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, pp. 101-133.

Cómo citar este artículo

Ariztía Fischer, X.E. (2019). «Gestión municipal y resultados electorales: los Diagnósticos de Calidad de Gestión Municipal SUBDERE 2010-2015». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 119-152.

COMUNICACIONES

«The next billion users»: el Estado frente a multinacionales voraces

Por *Michael Pisa***

Resumen

La rápida expansión del uso de Internet en el mundo en desarrollo pronto alcanzará los 2000 millones de usuarios. Y plantea el mismo tipo de preocupaciones acerca de la dependencia de grandes compañías tecnológicas, que los países ricos recién comienzan a enfrentar. Estas incluyen el desafío de proteger a los consumidores en la era digital, el papel de las plataformas de redes sociales en la promoción de la desinformación, y el riesgo de que la concentración de mercado pueda desestimular la innovación. Para encarar estos problemas, es necesario enfrentar los desafíos que presenta una Internet libre y abierta, lo cual requiere 1) un decisivo liderazgo de los Estados Unidos para asumir un papel regulador más activo; 2) la construcción de un marco conceptual sobre el valor de los datos; y 3) una mayor coordinación y gobernanza global de Internet.

Palabras clave

Usuarios de Internet – gigantes tecnológicos – regulación – cooperación internacional.

Abstract

The fast expansion of the use of Internet throughout the developing world will soon reach the second billion users. And it raises the same kind of concerns regarding the dependence from huge technological companies that rich countries are only beginning to confront. They include the challenge of protecting consumers of the digital era, the role of social

* Este artículo es una adaptación del original «Developing Countries Seek Greater Control as Tech Giants Woo the “Next Billion Users”», publicado por el Center for Global Development (CGD) el 5 de febrero de 2019. Traducción de Oscar Oszlak.

** Miembro del Center for Global Development (CGD).

network platforms in promoting disinformation and the risk that market concentration may discourage innovation. To tackle these problems it is necessary to face the challenges of a free and open Internet, which in turn requires: 1) a decisive leadership of the United States in assuming a more active regulatory role; 2) the building of a conceptual framework on the value of the data; and 3) a greater coordination and global governance of Internet.

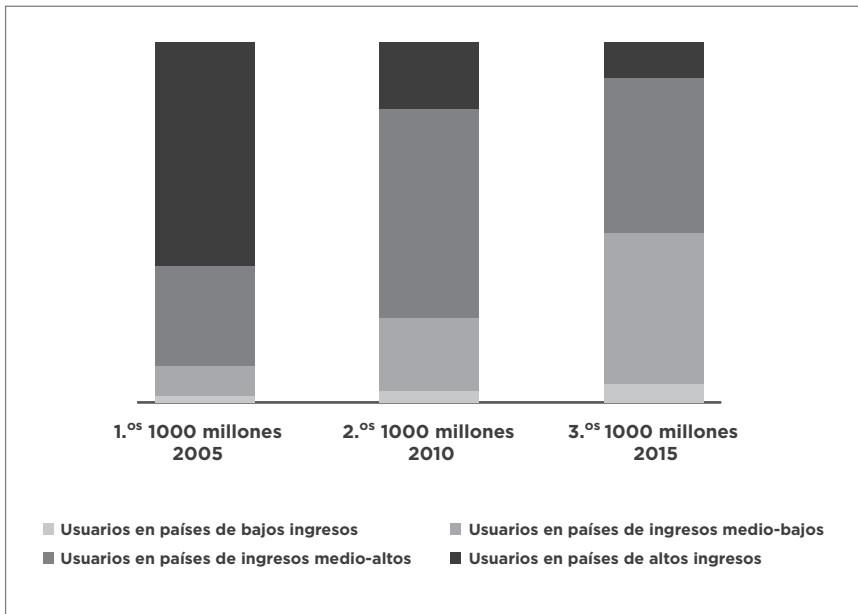
Key words

Internet users – technological giants – regulation – international cooperation.

Hace diez años, solo seis de cada cien habitantes de países de menor desarrollo relativo tenían acceso a Internet. Hoy accede casi una de cada tres personas. Los esfuerzos de las mayores compañías mundiales de Internet, particularmente Facebook y Google, para alcanzar *The next billion users* (los próximos 1000 millones de usuarios)¹ han sido un impulsor clave de esta transformación.

El eslogan ganó popularidad en 2005, cuando el número de personas en línea cruzó la barrera de los 1000 millones. Desde entonces, se ha convertido en una conveniente expresión para designar a la gente que no puede acceder a Internet, que, en una gran proporción, vive en el mundo en desarrollo. Hoy más del 65% de los, aproximadamente, 4000 millones de personas del mundo sin acceso a Internet vive en países con un PBI per cápita de menos de US\$ 3895 por año —punto de corte que, para el Banco Mundial, separa a los países de ingreso bajo-medio de los de ingreso medio-alto—.

¹ N. del T.: Traducimos *billion* como *mil millones* o *1000 millones*.

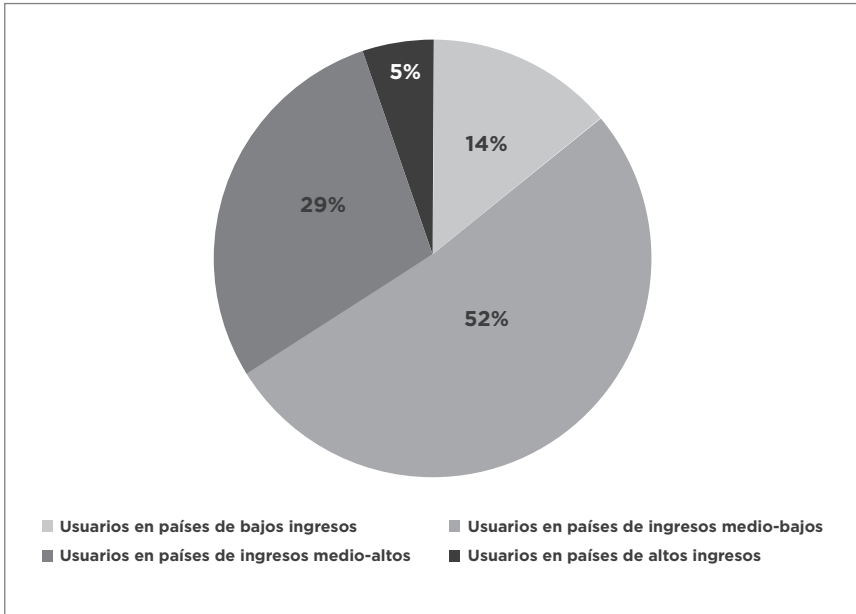
Gráfico 1. Usuarios de Internet en 1000 millones

Fuente: International Telecommunication Union (ITU), Pathways For Prosperity Commission Analysis (2018)

Pese a su reducido ingreso promedio, los próximos 1000 millones de usuarios se han convertido en una meta de creciente importancia para los intereses de las compañías de Internet estadounidenses, que buscan extender su huella por fuera de los mercados mundiales ricos, donde el número de clientes potenciales todavía fuera de línea se ha recortado considerablemente.

Para alcanzar el objetivo mencionado, las compañías tecnológicas han adaptado sus productos a un contexto operativo más dificultoso y a un conjunto diferente de necesidades de los usuarios. Ello incluye el desarrollo de aplicaciones que funcionan bien en teléfonos celulares y en áreas donde la conectividad es, a menudo, lenta, y donde el costo de los datos puede resultar excesivamente alto —por ejemplo, un teléfono y un plan de datos le cuesta al consumidor promedio, en 15 países africanos, más del 20% de su ingreso mensual (Khokhar, 2016)—.

**Gráfico 2. Los próximos 1000 millones:
¿quién quedará desconectado?**



Fuente: Elaboración propia

Facebook y Google se destacan, frente a sus competidores, tanto en el monto de recursos que han dedicado a intentar alcanzar los próximos 1000 millones de usuarios como en el éxito logrado:

- Más del 70% de los 2300 millones de usuarios mensuales activos de Facebook vive en África y Asia, y la India superó recientemente a los Estados Unidos como el país con el mayor número de usuarios —250 millones—. WhatsApp, adquirido por Facebook en 2014, se jacta ahora de tener más de 1500 millones de usuarios mensuales activos. De esta manera, se convirtió en la aplicación de mensajería más popular del mundo.
- Google opera dominios en casi 200 países y territorios, y ofrece servicios en más de 100 idiomas. Algunas estimaciones sobre la cuota de mercado

de la compañía la ubican arriba del 92%, y su sistema operativo Android está incorporado en más de 2000 millones de equipos en todo el mundo.

Como reflejo de su imperativo comercial, ambas compañías han enfocado sus esfuerzos, dentro del mundo en desarrollo, en países populosos con clases medias en ascenso, tales como la India, Nigeria, Indonesia y el Brasil —por ahora, la China permanece fuera de los límites—. Pero su mapa de compromisos continúa creciendo: por ejemplo, tanto Facebook como Google están trabajando con asociados para instalar cientos de miles de cables de fibra óptica en Uganda, el décimo país africano de mayor población (Wexler, 2018).

Próximos desafíos

La rápida expansión del uso de Internet en el mundo en desarrollo es una buena noticia. Pero plantea el mismo tipo de preocupaciones acerca de la dependencia de grandes compañías tecnológicas, que los países ricos recién comienzan a enfrentar. Estas incluyen el desafío de proteger a los consumidores en la era digital, el papel de las plataformas de redes sociales en la promoción de la desinformación y el riesgo de que la concentración de mercado pueda desestimular la innovación.

En un nuevo trabajo en coautoría con John Polcari (Pisa y Polcari, 2019), utilizamos estas tres áreas de preocupación como marco para explorar las implicaciones que el rápido crecimiento de las *Big Tech* tiene para los decisores políticos en el mundo en desarrollo. Estos se encuentran ante la difícil tarea de maximizar los beneficios económicos y sociales que proveen las plataformas de Internet, al tiempo que deben minimizar sus riesgos.

Si bien resulta riesgoso analizar países que poseen características socioeconómicas marcadamente diferentes, creemos que es útil reunirlos en la categoría de *países en desarrollo* por varias razones. Primero, con la notoria excepción de la China y la India, la mayoría de los países en desarrollo tiene una limitada capacidad —si es que tienen alguna— para

regular a las grandes compañías de Internet, dados su pequeño tamaño y su reducido ingreso per cápita. Segundo, como mucha gente en el mundo en desarrollo tiene con frecuencia menos herramientas disponibles para cruzar información, por lo general, sus datos personales son más fácilmente distorsionados, y los usuarios son más susceptible a las campañas de propaganda en línea.

Finalmente, aunque los países en desarrollo son igualmente —o más— vulnerables a algunos de los riesgos planteados por las plataformas digitales, se han hecho pocos esfuerzos para considerar de qué modo los decisores políticos de esos países deberían enfrentar estos desafíos. Y si bien existe un amplio acuerdo en la comunidad en desarrollo acerca de la importancia de adoptar políticas digitales *apropiadas*, se ha prestado escasísima atención al tema de cómo los decisores políticos deben negociar del mejor modo con las compañías que dominan el escenario digital. Por lo tanto, no es sorprendente que, como lo ha enfatizado la Pathways for Prosperity Commission (2018: 9), «pocos países en desarrollo muestran una clara aproximación a (la) cuestión fundacional de la gobernanza digital e incluso un menor número, si es que alguno, tiene claro cómo abordar la cuestión de regular el diseño digital y la protección del usuario» (Traducción de Oscar Oszlak).

Romper es fácil

En la actualidad, un creciente número de gobiernos se está replanteando cómo interactuar con las compañías de Internet, buscando ganar control sobre cómo se utilizarán los datos generados por sus ciudadanos. Ejemplos recientes de tales políticas de *localización de datos* incluyen el proyecto de ley de la India sobre privacidad de datos (Comité de Protección de Datos, 2018), que recomienda forzar a las firmas a almacenar una copia de todos los datos personales proporcionados por los consumidores hindúes del país, y la Ley sobre Ciberseguridad de Vietnam (Lindsey, 2019), que exige que las compañías de Internet abran oficinas de representación en aquella ciudad y provean al Gobierno de

datos de los usuarios cuando sean requeridos —lo cual, según los críticos, servirá para reprimir el disenso en línea (*The Straits Times*, 2019)—.

Si bien se requiere investigar aún más para comprender el impacto económico de las políticas de localización de datos, y si bien es comprensible el propósito de capturar parte del valor asignado a datos producidos dentro de las fronteras de un país, la mayoría de los argumentos económicos planteados en favor de estas políticas parece poco convincente (Baur-Yzbeck, 2018). Dicho de modo simple, forzar a las compañías a almacenar datos en servidores locales no cambiará dónde tiene lugar el proceso de incorporar valor, pero hará crecer el costo de realizar negocios a través de las fronteras. También resultan dudosas las justificaciones sobre ciberseguridad para la localización de datos (Cory, 2017).

Una preocupación mucho más acuciante es que un creciente número de gobiernos ha mostrado interés en adoptar el modo autoritario chino, que utiliza herramientas digitales como soporte de vigilancia y represión del disenso —y los funcionarios chinos se muestran muy dispuestos a compartir su conocimiento experto—. De acuerdo con un reciente informe de Freedom House,

... el año pasado, Beijing avanzó en la propagación de su modelo en el exterior; esto implicó sesiones de capacitación en gran escala a funcionarios extranjeros de, al menos, 36 países, en las que se proveyó de tecnología a gobiernos autoritarios, y se les exigió a las compañías internacionales que se sometieran a las regulaciones sobre contenidos aun cuando operaran fuera de la China (Traducción de Oscar Oszlak) (Freedom House, 2018: 6).

Estas tendencias ponen en riesgo la naturaleza —mayormente— global y abierta de Internet. Y, si bien puede resultar ingenuo suponer que los países a los que les atrae la idea de emplear políticas de uso de Internet con fines represivos puedan ser persuadidos para adoptar un sendero más liberal, esta es la tarea próxima que deben asumir quienes traten de preservar una Internet abierta que apoye los derechos democráticos.

Un camino más apropiado

La preocupación acerca del cambio de rumbo de Internet hacia una creciente fragmentación puede rastrearse a mediados de la primera década del siglo actual (Wu, 2004), pero la tendencia parece haberse acelerado en los últimos años. El mejor modo de confrontar el problema es encarando los desafíos que presenta una Internet libre y abierta. Ello requerirá un enfoque integral que incluya los siguientes elementos:

- *Mayor liderazgo de los Estados Unidos.* Como este país es sede de las compañías de Internet más grandes del mundo, se beneficia más que ningún otro de una Internet abierta y se encuentra en una posición natural de autoridad. Sin embargo, en los últimos tiempos, ha cedido dicho lugar y ha adoptado una actitud de *manos libres* respecto de la regulación a las compañías tecnológicas que trabajan con datos.

Esta orientación contrasta con la de la Unión Europea, que ha tenido una posición mucho más firme en la regulación sobre competitividad y privacidad de datos; en cambio, la ausencia de regulación efectiva por parte de los Estados Unidos ha permitido a las compañías de Internet operar en la mayoría de los países sin mayores recaudos por estas consideraciones, lo cual ha socavado la capacidad de otros gobiernos para intervenir en el tema.

Ahora que parecen estar cambiando las actitudes planteadas desde Capitol Hill hacia la regulación de las compañías de Internet, los decisores políticos de los Estados Unidos deberían reconocer que las opciones por las que se pronuncian afectarán la forma en que estas compañías operan en el exterior y darán contenido al *set* de opciones regulatorias disponibles para los decisores políticos de otros países, particularmente los menos desarrollados, que carecen del poder suficiente para influir, por sí solos, sobre las grandes firmas tecnológicas.

- *Construcción de una base de evidencia.* Una posible razón por la cual no existe consenso alrededor de cómo los gobiernos deben enfrentar estas cuestiones es la ausencia de un marco conceptual acerca del valor de los datos, lo que se refleja en el debate actual sobre si el petróleo o la fuerza de trabajo es la analogía histórica más útil para concebir el papel de la información en la economía digital.

Una teoría más coherente sobre el valor económico de la información y un medio que permita medir ese valor ayudarían a los gobiernos a diseñar estrategias digitales más efectivas. Pero desarrollar tal marco no será fácil, ya que requerirá hallar formas de 1) estimar el valor de diferentes piezas de datos personales cuyo valor depende de que se combinen con otros datos para producir información útil, y 2) determinar el valor de los datos a través de sus múltiples posibles usos.

La buena noticia es que los tecnólogos están explorando actualmente nuevas formas de aumentar la transparencia de este proceso combinatorio y así darles a los usuarios de Internet mayor control sobre cómo se utilizan sus datos personales. De tener éxito, estos esfuerzos podrían facilitar el seguimiento del flujo de datos individuales través de la economía digital y la medición de su valor. En última instancia, incluso, podría ser posible desarrollar tablas de insumo-producto para datos como los utilizados y determinar así el valor agregado a la producción en cadenas de valor globales². Este análisis podría servir como base para una negociación mejor informada entre gobiernos y compañías de Internet.

- *Mejor coordinación global.* La gobernanza global de Internet se asocia usualmente con el enfoque *multinvolucrado* (*multistakeholder*), que evolucionó a partir de las comunidades que crearon Internet y, más tarde, la Red Global (Internet Society). Si bien ese enfoque fue exitoso resolviendo cuestiones relativas a la arquitectura técnica de Internet, tal como el manejo que

² Agradezco por esta observación a Toby Philips, responsable de Investigación y Políticas de Pathways for Prosperity, Oxford University Bavlantnik's School of Government.

hace la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (por sus siglas en inglés, ICANN) de los nombres de dominios, no ha sido capaz de dar respuesta a cuestiones socialmente controvertidas.

En ausencia de mejores mecanismos de coordinación global, las naciones soberanas han encarado el control de la regulación de Internet prestando escasa atención a las implicancias transfronterizas de sus acciones. Pero, dada la naturaleza crecientemente política y social de los debates en torno a la política de Internet, los argumentos se inclinan a favor de considerar cuándo pueden resultar apropiadas las soluciones globales. Por esta razón, resulta alentador el reciente anuncio del primer ministro japonés Shinzo Abe: Japón desarrollará un monitor de gobernanza de datos para la Cumbre del G20 de este año (World Economic Forum, 2019).

La justificación de una necesaria coordinación global sobre políticas digitales será mucho más determinante en aquellas áreas donde sean más inmediatos los derrames transfronterizos o donde sean mayores las ganancias de eficiencia resultantes de la coordinación.

La privacidad de los datos, claramente, entra dentro de esta última categoría porque la armonización de los estándares en materia de privacidad puede reducirles el costo de cumplimiento a las compañías activas globalmente. Si bien el enfoque de un Gobierno hacia la privacidad de los datos reflejará necesariamente hasta qué punto prioriza valores como transparencia y libertad de expresión, las consideraciones económicas también serán un factor que contribuya a potenciar la coordinación global.

Una Internet abierta es un bien público global que les provee una miríada de beneficios sociales y económicos a sus usuarios (Canazza, 2016). Por esa razón, preservarla debería ser una prioridad política para la comunidad en desarrollo, así como para los decisores políticos en

el mundo desarrollado. No hay garantía de que, adoptando los pasos delineados más arriba, se atemperará la tendencia hacia una Internet fragmentada, pero son condiciones necesarias para su éxito.

Referencias bibliográficas

- Baur-Yzbeck, S. (2018). «3 myths about data localization». En *Consultative Group to Assist the Poor* [en línea]. Disponible en <<https://www.cgap.org/blog/3-myths-about-data-localization>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Canazza, M. R. (2016). *The Internet as a global public good and the role of government and multilateral organizations in Internet governance*. Tesis presentada para la obtención del título de Magíster en Administración Pública, Universidad de Columbia, Nueva York, Estados Unidos.
- Cory, N. (2017). «Cross-border data flow: where are the barriers and what do they cost». En *Information Technology & Innovation Foundation*, mayo [en línea]. Disponible en <http://www2.itif.org/2017-cross-border-data-flows.pdf?_ga=2.190283368.2114886184.1568995476-1225162108.1568995476> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Freedom House (2018). *Freedom on the net: the rise of digital authoritarianism* [en línea]. Disponible en <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2018_Final%20Booklet_11_1_2018.pdf> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- India. Comité de Protección de Datos (2018). *A free and fair digital economy: protecting privacy, empowering Indians*.
- International Telecommunication Union (ITU). «Statistics» [en línea]. Disponible en <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Internet Society (s/f): «Internet governance: why the multistakeholder approach works» [en línea]. Disponible en <<https://www.internetsociety.org/resources/doc/2016/internet-governance-why-the-multistakeholder-approach-works/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].

- Khokhar, T. (2016). «Where are the cheapest and most expensive countries to own a mobile phone?». En *World Bank Blogs* [en línea]. Disponible en <<https://blogs.worldbank.org/opendata/where-are-cheapest-and-most-expensive-countries-own-mobile-phone>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Lindsey, N. (2019). «Vietnam´s controversial new cyber law could entangle Google and Facebook in a battle over freedom of speech». En *CPO Magazine* [en línea]. Disponible en <<https://www.cpomagazine.com/cyber-security/vietnams-controversial-new-cyber-law-could-entangle-google-and-facebook-in-a-battle-over-freedom-of-speech/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Pathways for Prosperity Commission. Technology and Inclusive Development (2018). *Digital Lives: meaningful connections for the next 3 billion*. Oxford: Pathways for Prosperity Commission.
- Pisa, M. y J. Polcari (2019). «Governing Big Tech´s Pursuit of the “Next Billion Users”». En *Center for Global Development Policy Paper 138* [en línea]. Disponible en <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/governing-big-techs-pursuit-next-billion-users.pdf>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- The Straits Times* (2019). «Vietnam´s cyber-security law takes effect amid criticism» [en línea]. Disponible en <<https://www.straitstimes.com/asia/vietnams-cyber-security-law-takes-effect-amid-criticism>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Wexler, A. (2018). «Facebook pushes into Africa». En *The Wall Street Journal*, 8 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.wsj.com/articles/facebook-pushes-into-africa-1539000000>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- World Economic Forum (2019). «Defeatism about Japan is now defeated». Discurso completo del Primer Ministro Shinzo Abe [en línea]. Disponible en <<https://www.weforum.org/agenda/2019/01/abe-speech-transcript/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].
- Wu, T. (2004). «The balkanization of the Internet». En *Lessig* (blog) [en línea]. Disponible en <<http://www.lessig.org/2004/08/the-balkanization-of-the-inter/>> [Consulta: 3 de agosto de 2019].

Cómo citar este artículo

Pisa, M. (2019). «“The next billion users”»: el Estado frente a multinacionales voraces». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 155-167.

RESEÑAS

El cuento de las pensiones. Érase una vez...

Miren Etxerreta y José Iglesias

Barcelona, Icaria-Más Madera, 2019, 92 páginas

ISBN 978-84-9888-886-7

Por Nelson Dionel Cardozo

El mundo enfrenta cambios demográficos novedosos en la historia. El descenso de la mortalidad, el aumento de la expectativa de vida y la caída de la natalidad son algunos de los factores que impactan en el crecimiento de la proporción de adultos mayores en la pirámide poblacional. La ONU espera que el número de personas de más de 60 años se duplique para 2050 y se triplique para 2100.

La discusión por el futuro de los sistemas de pensiones ha desencadenado intensos debates y posturas encontradas. Desde que, en 1981, Chile implantó la jubilación privada de manera compulsiva, los países de América Latina y Europa del Este, que pasaron de matrices Estado-céntricas hacia economías de mercado, han realizado ensayos de pensiones privadas con limitados éxitos. En nuestra región, la informalidad laboral, el desempleo y los bajos salarios resultaron un techo para el ahorro privado en pensiones. Europa Occidental, por el contrario, optó por mantener sistemas públicos de reparto donde los gobiernos se encargan de las transferencias en la vejez de los ciudadanos. Así, el debate ha versado entre mantener altos grados de protección social por parte del Estado o impulsar reformas que instauren un pilar privado, que, a largo plazo, alivie la carga fiscal del pago de pensiones.

Estos dos regímenes articulan principios diferentes y se basan en supuestos encontrados. En los sistemas públicos tradicionales, la contribución es el requisito para acceder al beneficio jubilatorio, pero las prestaciones de los jubilados se financian a partir de un mecanismo redistributivo intergeneracional. Asimismo, se pretende sustituir parcialmente el ingreso

de los adultos buscando fórmulas que vinculen las pensiones a las remuneraciones percibidas por el trabajador antes de su retiro; y, tal vez, lo más importante, es que constituyen un derecho vitalicio. Por su parte, los sistemas privados también requieren contribuciones, pero, al momento del retiro, se le devuelve en partes lo que el afiliado aportó al fondo de capitalización, y no existe un derecho de por vida. Los beneficios consisten en un prorrateo del monto de la cuenta individual por la expectativa de vida, y son un ahorro privado, propiedad del pensionista. Así, el debate plantea la necesidad de articular elementos, como el gasto público, los incentivos al ahorro y la cotización, la equidad y la distribución del ingreso. Las metas que se prioricen darán lugar a senderos diferentes en la reforma a los sistemas jubilatorios.

En un mundo que envejece aceleradamente, la carga fiscal de los gobiernos en el pago de las pensiones se incrementa a medida que crece el número de jubilados, y se prolonga la expectativa de vida. España es el segundo país con mayor expectativa de vida del planeta —84 años— detrás de Japón, según la Organización Mundial de la Salud. Por estos motivos, la cuestión del financiamiento de las pensiones, la principal política de transferencia a los mayores, está en el centro de la agenda pública de este país. A partir de 1985, comenzaron las reformas en la Península, y, en 1988, se introdujeron las pensiones privadas voluntarias. En 1995, el Pacto de Toledo creó el fondo de pensiones con una finalidad anticíclica, pero, luego de la crisis de 2007, el paro se convirtió en un problema corrosivo para el financiamiento del sistema previsional, y, desde 2012, las pensiones presentan déficit.

Para abonar el debate, una vez más, los economistas Miren Etxerreta y José Iglesias nos traen una mirada crítica sobre el caso español. Nacida en el País Vasco, la profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona cuenta con una amplia trayectoria vinculada a los movimientos sociales de izquierda, y su pensamiento está influenciado por las corrientes poskeynesianas y marxistas. El economista gallego José Iglesias se dedica a la economía crítica del bienestar social en sus múltiples facetas —pobreza, marginación, desigualdad y protección social— y, durante los últimos años, ha hecho

hincapié en el estudio de la Renta Básica y su movilización. Con un conocimiento técnico fundado en evidencia y una amplia perspectiva de la problemática a nivel global, se plantean deconstruir gran parte de las argumentaciones sobre las cuales se han asentado los diagnósticos y las propuestas para superar la *crisis de las pensiones*. Esta obra continúa el trabajo presentado en 2010 *Qué pensiones, qué futuro*, donde se toma con reparos la proposición de que el sistema de pensiones se encuentra colapsado, dado que los gobiernos y las instituciones financieras han promovido este panorama con la finalidad de impulsar reformas privatizadoras. Así, rastrean las propuestas del Banco Mundial y de otras organizaciones, que recomendaban instaurar un régimen de capitalización individual administrado por entidades financieras en los países de América Latina y, luego, en Europa del Este. Los autores esgrimen que «los poderes económicos, que ya se ha dicho que fue construido [sic] por los académicos de Chicago, culparon de la crisis a los Estados intervencionistas, y ello generó un cambio en toda la política. Y una de las grandes variaciones sería la de los sistemas de pensiones» (p. 11). La principal discusión de este libro es derribar las argumentaciones que consideran que las jubilaciones privadas son la mejor opción para solucionar la problemática. Los economistas sostienen que los sistemas públicos de reparto con financiamiento contributivo y de rentas generales otorgan altos niveles de protección social y contribuyen a reducir la pobreza en la vejez.

Luego de distinguir conceptualmente los sistemas públicos de reparto, basados en el financiamiento de los activos de las prestaciones de los pensionistas, de los sistemas de capitalización individual, donde el afiliado ahorra en un fondo privado para gozar de este en su retiro, conceptualizan lo que llaman *el ataque a las pensiones públicas*. Para los autores, el envejecimiento poblacional, sumado a los cambios en el mercado de trabajo, llevará a que, en un futuro, sencillamente, no haya dinero para pagar las pensiones; por lo tanto, la solución es reformar el sistema y disminuir los haberes previsionales.

A partir de allí, mencionan cinco axiomas sobre los cuales se asienta la teoría que plantea la reforma a las pensiones. Estos mitos son *falsas*

verdades, aceptadas y asumidas por la opinión pública, pero que «consisten en razones tramposas que han sido construidas políticamente. La supuesta validez de estos argumentos depende de que se parta de enfoques específicos precisos que conducen a unos resultados buscados a propósito, que se pueden rebatir fácilmente desde otras premisas» (p. 21). El primer mito es que las pensiones deben estar en equilibrio, a lo que se opone que, como cualquier gasto corriente, los gobiernos tienen la potestad de financiarlo con impuestos. El segundo consiste en que el envejecimiento poblacional hace que cada vez haya una mayor proporción de adultos mayores, y, por ende, un mayor peso de la población pasiva sobre la activa, que contribuye a las jubilaciones. Esto ignora que los países también generan más riqueza con los aumentos de la productividad y, por ello, tienen más capacidad de financiar políticas públicas. El tercer argumento, vinculado al anterior, es la disminución del número de trabajadores, hecho que no se coteja totalmente, y, a la vez, la mayor riqueza producida también permite redistribuir hacia los pensionistas. El cuarto se relaciona con la falta de dinero para el pago de pensiones, que se contrasta con el sostenido crecimiento del PBI del país a lo largo del tiempo, lo que demuestra que hay un problema de distribución de la renta y no de fondos. El quinto y último argumento afirma que las jubilaciones en España son muy generosas, con una alta tasa de sustitución, lo que ignora que las prestaciones están por debajo de la canasta básica, porque se calculan sobre salarios muy bajos que tuvo el trabajador en su etapa laboral. En suma, cuestionan el financiamiento exclusivamente contributivo, y se añaden el aumento de productividad y la distribución del ingreso como factores para pensar *la crisis de las pensiones* en España.

Tras revistar estos supuestos, se concentran en las *verdaderas* razones de la crisis; según sostienen, «los fondos privados de pensiones son un magnífico negocio para el capital financiero que domina el capitalismo global» (p. 57). Argumentan que, en la nueva fase, las cuentas de capitalización individual posibilitan que el capital monetario se expanda; a la vez, son dinero totalmente cautivo, ya que el afiliado no lo retirará hasta su jubilación. Por ello, se intenta convencer a la ciudadanía de que, en el futuro, no habrá recursos para las pensiones públicas.

Luego, se discuten las pensiones privadas como respuesta al problema. En este punto, se sostiene que son una inversión muy arriesgada, porque una crisis económica puede hacer disminuir los fondos, y los pensionistas que se retiran en ese momento pueden recibir menos de lo que contribuyeron. A ello se suma que las administradoras cobran elevados costos administrativos, que reducen el monto que capitalizan los trabajadores. Por lo tanto, «la conclusión es que hasta los economistas más convencionales aceptan ahora que las pensiones privadas no son una solución» (p. 67). Aquí es cuando los autores articulan su visión de las pensiones como una política social de redistribución intergeneracional, donde los activos, de alguna manera, devuelven a los pasivos parte de lo que generaron en el pasado, y cuyo bienestar disfrutaban las generaciones presentes. La idea fuerza que plantea el libro es que el dinero para el pago de las pensiones surge del PIB, es decir, únicamente de la riqueza producida en el país, que puede estar en manos del Estado o en el sector privado. En definitiva, las pensiones son políticas sociales, es decir, una forma que tienen los gobiernos de afectar a la distribución primaria de la renta que se da en el mercado de trabajo. Por ello, introducir jubilaciones privadas obligatorias rompe con ese mecanismo y, a la vez, deja sin protección a aquellos que no pudieron ahorrar. El planteo del carácter complementario del pilar privado que ha ido adoptando en los últimos años las propuestas del Banco Mundial es la muestra de sus serias limitaciones.

Hecha la demostración de que *la crisis de las pensiones* no es un fenómeno real, el libro concluye con una parte propositiva donde se mencionan tres líneas de recomendaciones. En lo inmediato, aconsejan financiar las pensiones con rentas generales, elevar las cotizaciones para reforzar el pacto intergeneracional y, en simultáneo, añadir la cotización a partir del valor añadido empresarial, así como racionalizar el sistema con auditorías o aumentar la base reguladora de los salarios más elevados. En el mediano plazo, debe resolverse el problema de la distribución de la riqueza subiendo el nivel de empleo y mejorando los sueldos, con una reforma tributaria progresista que disminuya la desigualdad, en «una sociedad equitativa donde toda la población pueda desenvolverse de acuerdo a la capacidad del país de producir riqueza y distribuirla

justamente» (p. 84). Por último, en el largo plazo, se aconseja desvincular la seguridad del mundo del trabajo y avanzar hacia nuevas formas de ciudadanía social con un piso de vida digna durante todas las etapas del ser humano. La discusión sobre la renta básica universal es parte del epílogo que plantea esta obra, ya que el trabajo ha dejado de ser la fuente primaria de los ingresos necesarios para vivir. Avizorando las cuestiones de factibilidad de esto último, el libro apuesta a la movilización social como motor del cambio para atacar el problema de fondo:

No es cuestión de problemas financieros, se trata de cómo se distribuye la riqueza generada por todos. Las pensiones no las tienen que pagar solo los trabajadores con sus cotizaciones, sino el conjunto de la sociedad. Si no hay suficientes cotizaciones de los trabajadores, se tienen que financiar con impuestos generales (p. 90).

Este corolario es el cierre de una obra disruptiva de toda la producción que se ha hecho sobre las pensiones, ya que cuestiona los supuestos sobre los cuales se asienta la teoría que plantea su reforma, y permite una discusión *plus ultra* al poner en el tapete el sistema económico, la distribución de la renta y la naturaleza de las políticas sociales. Las pensiones son una política social más, y su finalidad como tal es corregir las desigualdades que se dan en la distribución primaria de la renta. Esto es algo que no debe olvidarse cuando se habla del problema de las jubilaciones. Las sociedades hacen acuerdos sobre el nivel de bienestar que quieren asegurar a los distintos grupos, cómo y quién lo financia, y qué grados de desigualdad son tolerables. Por ello, las políticas de transferencia hacia los adultos mayores son el resultado de una constelación de arreglos institucionales y sociales que resuelven algo tan importante como el valor de la solidaridad entre las generaciones y la protección social de un grupo que no puede procurar su ingreso por medio del trabajo. En suma, la tensión que desnuda esta obra es si el bienestar en la vejez debe proveerlo el Estado como un derecho o si el mercado puede ser el mecanismo principal de asignación de ingresos en esta etapa de la vida. La discusión sigue abierta.

El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030

Gustavo Blutman y Horacio Cao (orgs.)

Buenos Aires, Editorial Edición, 2019, 281 páginas

ISBN 978-987-741-113-3

Por Pablo Navarro Urquiza

Entre la metáfora y los datos empíricos, esta obra colectiva coordinada por los profesores Gustavo Blutman y Horacio Cao se propone indagar sobre el futuro probable de la Argentina analizando algunas de las facetas que componen el vínculo entre el Estado y la sociedad. Sin caer en modelos predictivos, viendo el fracaso que han tenido las concepciones lineales y esencialistas de la historia, se trata de utilizar el modelo de la prospectiva como una herramienta útil para la construcción de estos escenarios, algunos de los cuales presentan características y sustentos ético-valorativos muy disímiles; ahí la fortaleza del libro en su conjunto.

En el prólogo del texto, Carles Ramió comenta lo siguiente:

El lector tiene en sus manos una obra que se fundamenta en dos elementos positivos: por una parte, marcarse un horizonte a largo plazo como es el año 2030. Año redondo pero decisivo, ya que la mayoría de los escenarios de futuro que se realizan actualmente son a 12 años (la implementación de la robótica es el ejemplo más evidente). El otro gran acierto es realizar este esfuerzo no solo con carácter general, sino aplicando los escenarios a un país muy concreto (Argentina) que forma parte de una región mundial que, desgraciadamente, no destaca por sus estudios y trabajos de carácter prospectivo. Debatir académicamente sobre el futuro del Estado es una necesidad evidente, ya que los cambios que se

avercinan a nivel tecnológico, económico, social y político son tan enormes que el Estado y la administración pública pueden quedar definitivamente descolocados y pasar a ser actores irrelevantes dentro de las futuras complejas redes de gobernanza en la que los actores pueden pasar a ser privados (p. 10).

La escasez de este tipo de estudios en la Argentina y también en el resto de la región le otorga un valor agregado y nos invita a una reflexión en tres tiempos; por un lado, el pasado, con los cambios estructurales principalmente ocurridos en la década de los noventa, lo que, con astucia, los autores denominan *pretérito imperfecto*, como así también el giro ocurrido a partir de comienzos de siglo XXI, donde el país vivió una de sus crisis estructurales más grandes, que dio paso a los nuevos populismos, que regresaron a una matriz de carácter Estado-céntrica, aunque no necesariamente a la reproducción de los regímenes nacional-populares de los cincuenta y sus variantes desarrollistas posteriores. Ahora, construir escenarios futuros a mediano y largo plazo plantea un desafío muy grande que solo puede abordarse desde la aceptación de la bifurcación analítica que permite vislumbrarlos de manera contraria y en cierta forma hasta antagónicas; es así como la incertidumbre aparece como un elemento central en la perspectiva adoptada.

No se trata de la mera especulación informada a partir de un conjunto básico de coordenadas, sino del trabajo de investigación realizado en el marco del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA) bajo la financiación conjunta por parte de un PICT (Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica) y un UBACyT (Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Tecnología) que sirvieron de sostén al trabajo interdisciplinario, dado que, en el equipo, participaron economistas, politólogos, sociólogos y expertos en educación. Este no es un dato meramente formal, sino que se expresa en la estructura de la obra, donde, más allá de los conceptos y estrategias establecidas al comienzo por los coordinadores de los proyectos mencionados, se expresa la particularidad y los enfoques disciplinares, algo que es

fundamental principalmente para profundizar en las facetas económica, política, tecnológica y pedagógica que se entrelazan en el libro, sin perder coherencia y su hilo central.

Al respecto, Blutman y Cao señalan lo siguiente:

La prospectiva se presenta como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del porvenir. Nuestra perspectiva contempla la construcción de escenarios alternativos y la mirada optimista y pesimista sobre ellos (...) Visto así, no le corresponde tanto a la prospectiva lograr que haya correspondencia entre un futuro previsto en un texto y la realidad, cuanto estimular un debate para ir construyendo pensamientos que produzcan un conjunto de respuestas a circunstancias previsibles, de forma tal de que ninguna de ellas trunque el horizonte deseado (pp. 25-26).

Es así como el modelo utilizado incorpora la idea de que no se trata de establecer el futuro, sino de generar, a partir de un estudio sistemático y con base empírica de posibles escenarios, en donde también entran en juego aspectos ideológicos y valorativos; por esta razón, hay escenarios que son vistos como *utópicos* y deseables por unos o *distópicos* o no deseables por otros. Lo que para algunos es un futuro bueno y positivo, posiblemente, sea lo contrario para aquellos que no comparten sus fundamentos éticos.

Los autores se encargan claramente de diferenciar otros sistemas de acercamiento al futuro como aclaran en su marco analítico:

Pronosticar (de prognosis): anunciar algo que sucederá con algún grado de certeza. (...) *Predecir*: anunciar que algo sucederá ineluctablemente. (...) *Adivinar o augurar*: anticipar lo que ocurrirá en el futuro por medio de agüeros, hechizos, sortilegios u otros métodos similares. (...) *Profetizar*: anunciar las cosas futuras en virtud de las cualidades anormales o sobrenaturales de una persona o grupo de personas (p. 27).

Es así como la prospectiva adquiere un matiz especial de diálogo entre diferentes horizontes fundados en la evidencia, pero que pueden interpretarse de manera distinta y en donde la pretensión de verdad se diluye frente a la humildad que nos plantean la incertidumbre y la complejidad de las relaciones sociales.

La obra está dividida en cuatro partes, y cuenta también con el ya mencionado prólogo de Carles Ramió, uno de los principales expertos en temas de administración y políticas públicas de Iberoamérica, y un anexo. Las dos primeras, escritas por los organizadores, nos aportan la discusión teórica y conceptual alrededor de los estudios sobre prospectiva, que nos presenta la amplitud de visiones y enfoques; la segunda, de carácter histórico, nos sitúa en los diferentes modelos por los que ha atravesado la historia argentina desde sus orígenes en los procesos de la Independencia a comienzos del siglo XIX como los cambios más recientes en el ya avanzando siglo XXI. Es aquí como la comprensión del intervencionismo estatal como de los cambios estructurales de finales del siglo XX se hacen vitales para comprender tanto la crisis posterior como el resurgimiento de una nueva matriz estatal populista.

La tercera parte, también de Blutman y Cao, se centra en los escenarios futuros, partiendo del llamado *Dogma Vigente*, posiblemente expresado en el originario Consenso de Washington y sus consecuencias en la región que marca la *ortodoxia* de los cambios estructurales de la década de los noventa y que sigue vigente en las concepciones neomoneratas y liberales. No obstante, se presentan las visiones *heterodoxas* que orientaron las concepciones socialdemócratas y populistas. Son, casualmente, estos tres enfoques los que para los autores son los escenarios con mayor prospectiva para las próximas décadas, con sus visiones utópicas y distópicas depende del lugar en donde nos encontremos situados. El *camino sinuoso* expresa una visión sociocéntrica más vinculada a propuestas europeas continentales y el «regreso al futuro», expresión de estos neopopulismos latinoamericanos. Esto no significa que sean los únicos escenarios, ya que también destacan la existencia del militarismo, el izquierdismo internacionalista y el ecologismo antiproductivista; pero señalan que

estos tres están muy distantes de las posibilidades y tendencias que se visibilizan para la Argentina.

La cuarta parte profundiza algunas de las dimensiones mencionadas y abre la investigación a los aportes más focalizados. El papel de las burocracias públicas es analizado por Ivanna González y Manuel Yáñez. Josefina Vaca profundiza la función de la tecnología en la dimensión estatal y la administración pública. La gestión financiera y fiscal es abordada por Pía Garavaglia, Carolina Paz, Antonella Constanzo y Antonella Gervagi; aquí podemos visualizar la importancia de la dimensión económica en relación con la política. La planificación, eslabón central en pensar la política a mediano y largo plazo es materia de Gustavo Blutman; centrándose Horacio Cao en las relaciones intergubernamentales, una temática relevante al tratarse de un país federal y de la complejidad de agencias estatales existentes.

Por esta razón, la propia estructura del libro permite visualizar estos posibles escenarios en dimensiones que son centrales para el análisis de las relaciones políticas y sociales, sin caer en reduccionismos y otorgando la debida complejidad de la estructuración de la vida social. La permanencia tanto de la democracia como de la sociedad capitalista son dos elementos centrales, pero, casualmente, son estas las que se reinterpretan de formas diferentes acordes a los modelos abordados. Por ello, el libro adquiere, ante todo, un sentido de claro interrogante a partir de la diversidad con que abordamos y actuamos como agentes sociales.

Esta pluralidad de concepciones y abordajes posee un eje que los autores destacan de forma contundente:

El texto, si bien se inserta dentro de la ola regional y mundial de presentaciones y ediciones de ejercicios de prospectivos, remarca la falta de consenso en cuanto a los métodos y formas de construirlos, destacando la existencia de múltiples abordajes, con objetivos de estudio heterogéneos y distintas metas. Dado este disperso panorama, consideramos necesario iniciar el texto con un capítulo de orden conceptual, que excedió la tradicional descripción de metodologías de trabajo a usar (p. 243).

Como ya hemos señalado, esta es una de las fortalezas de la obra, dado que nos introduce en un campo rico e interdisciplinario de estudios poco desarrollado en nuestro ámbito. Esta riqueza tiene su contrapartida también en las propias proyecciones de ese futuro incierto; valores e ideologías no dejan de cruzar tanto el análisis como la concreción de las decisiones políticas. Como continúan expresando los autores, «... es notorio cómo las diferentes perspectivas ideológicas tienden a generar visiones integrales de la realidad y, en tan sentido, construyen conceptos para las tres dimensiones que enumeramos, buscando ganar consistencia e integralidad en sus postulados» (p. 247).

En varias de sus presentaciones, los autores han recurrido a la ficción como recurso heurístico, utilizando, por ejemplo, destacadas películas y series que metaforizan sintéticamente tanto los conceptos como los posibles modelos de futuro. Nuestra realidad nos interpela recurriendo al pasado como los cimientos sobre los cuales está parado nuestro presente. Será ese futuro incierto el que nos proyecte y nos interrogue en ese día a día en donde las personas construimos un porvenir incierto y sembrado de nuevos interrogantes. El libro que nos invitan a leer Horacio Cao y Gustavo Blutman, seguramente, nos permitirá indagar sobre nosotros mismos.

Colaboraciones

Estado abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

Altman, D. (2005). «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». En *Revista de Ciencia Política*, 25, (1), pp. 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

Para diarios:

Malamud, A. (2016). «La utilidad de una provincia derrotada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

Para participaciones en eventos científicos:

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de imprimir en
Imprenta de la Secretaría de Gobierno de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Octubre 2019

ea