

INAP50
AÑOS

ISSN 2525-1805
(versión impresa)

ISSN 2618-4362
(versión en línea)

VOL. 7 | N.º 3

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

ABR 2023-JUL 2023

ESTADO ABIERTO

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

VOL. 7 | N.º 3

Estado Abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Argentina

Consejo Editorial

Leandro Bottinelli, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina

Diego Gantus, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Ester Kaufman, Red Académica de Gobierno Abierto y Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Argentina

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

Pablo Nemiña, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina

Dora Orlansky, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Académico

Carlos Acuña, Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Dora Bonardo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina

José Manuel Canales Aliende, Universidad de Alicante, España

Ana Castellani, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Marina Chudnosvky, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

Alejandro Estévez, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Fabiana Machiavelli, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

André Marengo, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil

Roberto Martínez Nogueira, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

Vilma Paura, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina

B. Guy Peters, Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos

Joan Subirats, Universidad de Barcelona, España

Secretario de Redacción

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

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Laura Scisciani

Melina Johanna Levy

Versión digital

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Mariano Vázquez

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Impresión y encuadernación

Emilio Etchart

Pablo Conde

Ricardo Gamarra

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

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

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

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

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

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

ARTÍCULOS

<i>Guido Moncayo Vives y Nicolás Elosegui</i>	Integridad, confianza y participación a través de la cultura: proyecto de innovación en la Biblioteca Mitre de Viedma	15
<i>Álvaro Cáliz</i>	Repensar los roles del Estado en la economía: nuevas interacciones entre mercado, sociedad y Estado	35
<i>Emilia Lerner</i>	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario	91
Octavio Barbosa Cardona, Abel Antonio Abella Beltrán, José Alejandro Cuéllar Tovar, Albina Quezada Barrera y María Eugenia Rodríguez Tovar	Autonomía y autogobierno indígena desde la organización político-territorial colombiana: el caso de las ETI	125
Sebastián Novomisky	Tecnologías y transformación digital para la innovación en la Administración Pública	165

COMUNICACIONES

<i>Julián Lopardo y Rosario Sacomani</i>	INAP Futuro: una política pública para la construcción de las capacidades estatales del mañana	205
--	---	-----

RESEÑAS

<i>Josefina Vaca</i>	Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales, de Gustavo Blutman y Horacio Cao (coords.)	229
----------------------	---	-----

<i>Mariano Re</i>	Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP), de Santiago Leiva y Andrés Olaya (eds.)	237
-------------------	--	-----

<i>Agustín Nicolás Bruno</i>	El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia. Volumen I (1973-1999), de Elsa Pereyra	243
------------------------------	---	-----

COLABORACIONES

Editorial

Con este número se cierra un nuevo volumen de *Estado Abierto* antes de iniciar su octavo año de existencia. Como es habitual, autoras y autores de Iberoamérica nos entregan los resultados de valiosos proyectos de investigación sobre temas sumamente heterogéneos vinculados con el Estado, la administración y las políticas públicas.

En su artículo «Integridad, confianza y participación a través de la cultura: proyecto de innovación en la Biblioteca Mitre de Viedma», Guido Moncayo Vives, doctor en Administración Pública y especialista en Gobierno Abierto, y Nicolás Elosegui, secretario de Innovación, Desarrollo Sostenible y Ambiente de la Municipalidad de Viedma, nos entregan un diagnóstico sobre las perspectivas de implementar exitosamente el proyecto «La biblioteca va hacia ti» en la ciudad capital de la provincia de Río Negro, Argentina. Se trata de un estudio de caso en el que los autores evaluaron la predisposición comunitaria a ser parte de proyectos relacionados con la lectura, la transparencia, la participación y la integridad con foco en la Biblioteca Mitre de esa ciudad. Los resultados obtenidos en las encuestas y entrevistas sugieren que existe una predisposición por parte de la comunidad a participar de proyectos relacionados con esos temas y que tornan viable el proyecto. La evidencia recogida demuestra su interés por este tipo de iniciativas basadas en la innovación y la heurística, y fundadas en los pilares del gobierno abierto. Asimismo, alienta la posibilidad de que las bibliotecas populares puedan convertirse en catalizadoras de la innovación y de la configuración de redes de confianza e integridad, a partir de la inteligencia y la participación colectivas.

Álvaro Cáliz, escritor y consultor hondureño, doctor en Ciencias Sociales, es el autor de «Repensar los roles del Estado en la economía: nuevas interacciones entre mercado, sociedad y Estado». En la primera parte del trabajo, pasa revista a los debates actuales sobre el rol del Estado, sus tendencias, los riesgos y desafíos que debe enfrentar. Luego, delinea diferentes perspectivas teóricas sobre las funciones estatales en la economía para esbozar, finalmente, una síntesis de los debates y algunas conclusiones sobre los principales retos del Estado contemporáneo para desempeñar un papel activo y no intrusivo en las relaciones económicas. El autor discute, así, la transgresión de los límites que

amenazan distintas formas de vida y obligan a trayectorias alternativas en la extracción, producción, circulación, distribución y consumo de bienes y servicios; la necesidad de repensar las escalas y ritmos de producción y consumo para satisfacer necesidades humanas; la búsqueda de innovación en los campos social y ambiental; el papel del Estado en la protección y desprecuarización de la economía de los cuidados; y la necesidad de una economía que defienda la importancia de los bienes públicos y bienes comunes, y que, a la vez, garantice la pluralidad de formas de organización y de propiedad.

En «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario», Emilia Lerner, profesora de posgrado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), examina, a partir de la vinculación entre el presupuesto público y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el proceso de generación de instrumentos idóneos para reflejar la gestión de estos compromisos internacionales en los planes y presupuestos de la Argentina. La autora analiza los avances metodológicos realizados en el país y algunas de las limitaciones halladas en este proceso tanto en términos físicos como financieros. Asimismo, identifica los instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas utilizados a fin de lograr transparencia presupuestaria. Luego, observa que los ODS han planteado desafíos importantes a la gestión pública, dado que las políticas involucradas son transversales al abarcar acciones originadas en diferentes jurisdicciones y entidades. Ello implica que cuestiones como la coordinación interinstitucional, la planificación armónica, la coherencia entre las políticas, las contribuciones parciales a las metas planteadas, la rendición de cuentas transversal, entre otras, emergen como objetivos relevantes de evaluación y análisis, y, por tanto, plantean importantes desafíos a encarar.

El trabajo encabezado por Octavio Barbosa Cardona, profesor-investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, junto a otras/os autoras/es, se titula «Autonomía y autogobierno indígena desde la organización político-territorial colombiana: el caso de las ETI». Allí proponen una discusión sobre la cuestión territorial como un factor de integración nacional para contextualizar conceptualmente el análisis del caso de la creación del municipio de Barranco Minas como entidad territorial del Departamento de Guainía, una decisión política que parece no solo elusiva de lo dispuesto por la Constitución

de la República, sino también depredadora de los derechos de los pueblos originarios. En el trabajo repasan el proceso evolutivo de la organización del territorio como factor constitutivo del Estado que, a lo largo del siglo XIX, osciló entre centralismo y federalismo, según los intereses de los sectores vencedores en las guerras civiles. Como resultado del estudio, se concluye que la cuestión territorial indígena compelió constitucionalmente al Estado colombiano a crear las Entidades Territoriales Indígenas, pero solo una parte de esta población está asentada en resguardos: los demás no tienen tierras. Más en general, las poblaciones que viven en esas regiones ultramontanas se encuentran en una situación de permanente vulnerabilidad, ya que no cuentan con instituciones que hagan valer sus derechos. En este sentido, carecen de aquello que Hanna Arendt llamaba «el derecho a tener derechos», situación que también incluye a las comunidades afrodescendientes, las negritudes, las/os campesinas/os, las/os rohm y las/os raizales.

En «Tecnologías y transformación digital para la innovación en la Administración Pública», Sebastián Novomisky, director de Capacitación y Promoción en la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual (Argentina), plantea que, a medida que los avances digitales continúan impactando en la cotidianeidad y remodelando las relaciones sociales, es crucial que las instituciones públicas adopten y aprovechen estos cambios para mejorar su eficiencia, efectividad y prestación de servicios. El Programa INAP Futuro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es un espacio de reflexión, planificación e implementación basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente. Su objetivo es impulsar la innovación en la capacitación del servicio civil mediante el aprovechamiento de tecnologías emergentes, el fortalecimiento de la planificación estratégica y la evaluación; con enfoque en la inclusión digital y orientación hacia el servicio de las/os trabajadoras/es, así como a la construcción de perfiles públicos adecuados para el siglo XXI. El autor presenta su diseño y puesta en práctica desde la organización y coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación (SNC).

La comunicación incluida en este número se titula «INAP Futuro: una política pública para la construcción de las capacidades estatales del mañana» y sus

autores son Julián Lopardo, actual director de Asuntos Jurídicos de la Agencia de Acceso a la Información, y Rosario Sacomani, magíster en Administración y Políticas Públicas, y profesora de la Universidad de San Andrés (UdeSA). En este trabajo, se plantea que el Programa INAP Futuro es un espacio de reflexión, planificación e implementación basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente. Su diseño y puesta en práctica se efectúa a partir de la organización y coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación (SNC). Se enfoca en la implementación de nuevas tecnologías, el fortalecimiento de la planificación estratégica y la evaluación para mejorar la capacitación con inclusión digital, y en orientar a esta última al servicio de las/os trabajadoras/es y a la construcción de los perfiles públicos para el siglo XXI.

Tres reseñas de libros recientes integran este número. En primer lugar, Josefina Vaca, investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), comenta la obra *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*, publicada en el marco de la conmemoración de los 50 años del INAP. El libro es el resultado de más de dos años del trabajo colectivo del equipo de la Unidad de Prospectiva y Estudios del Futuro (UPEF). Incluye el debate y la vinculación del equipo de trabajo con las/os principales prospectivistas y especialistas en Administración Pública de la Argentina y América Latina. Con inspiración en la prospectiva y el análisis de escenarios, en el trabajo se pronostican algunas de las transformaciones más significativas que pueden generarse a raíz de los cambios tecnológicos de la cuarta revolución industrial, especialmente en materia de empleo público, tecnologías digitales y estructuras estatales, áreas en que se prevé que los cambios serán revolucionarios.

Luego, Mariano Re reseña el libro *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, cuyos editores fueron Santiago Leiva y Andrés Olaya. Se trata de una compilación compuesta por ocho trabajos centrados en el proceso de análisis y diseño de políticas públicas producido en el marco de la Universidad EAFIT de Medellín. Esta institución se ha centrado tanto en el campo de la economía y los negocios como en el de la administración y las políticas públicas para desarrollar sus instancias de grado y posgrado, como así

también varios programas de investigación, de los cuales este libro forma parte de sus resultados.

Por último, la tercera reseña fue realizada por Agustín Nicolás Bruno y corresponde a un libro en el que se desarrolla la trayectoria del INAP durante el último medio siglo. La obra fue producida por Elsa Pereyra, con la colaboración de Lourdes Alvez Taylor, bajo el título *El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia. Volumen I (1973-1999)*. La autora investiga desde hace años la historia del Estado y la Administración Pública argentina. En este caso, ofrece un detallado análisis de la historia institucional del organismo a partir de fuentes documentales existentes, así como de publicaciones y de las voces de sus principales actores durante estas décadas, lo cual confiere un enorme valor empírico a la obra.

ARTÍCULOS

Integridad, confianza y participación ciudadana a través de la cultura: proyecto de innovación en la Biblioteca Mitre de Viedma

Por *Guido Moncayo Vives** y *Nicolás Elosegui***

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/2e3kkuygc>

Resumen

En este artículo se pretende demostrar que intervenciones públicas fundadas en el Estado abierto y desarrolladas desde el área de la cultura, pueden apalancar objetivos tendientes al fortalecimiento de la confianza y la integridad pública. Para ello, se parte de una revisión panorámica de los conceptos de eficiencia en la administración pública para llegar al paradigma de la gobernanza y el Estado abierto. El documento cierra con hallazgos obtenidos a partir de la investigación de índole cuantitativa y cualitativa sobre la articulación entre proyectos que fomentan la lectura, la participación y la cultura con efectos positivos en relación con la integridad y la confianza ciudadana.

Palabras clave

Administración pública, políticas públicas, cultura ciudadana, ética.

Abstract

This paper seeks to demonstrate that public interventions based on the Open State and developed from the area of culture, can leverage objectives aimed at strengthening public trust and integrity. Part of a panoramic review of the concepts of efficiency in public administration, reaching the paradigm of governance and

* Especialista en Transparencia, Acceso a la Información Pública y Gobierno Abierto en la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

guido.moncayo@dpe.gob.ec

ORCID: 0000-0001-8186-2427

** Especialista en Estado Abierto. Oficial auxiliar del Poder Judicial de la Provincia de Río Negro.

nicoelosegui@hotmail.com

ORCID: 0000-0003-4543-5350

the Open State. Findings have been obtained from quantitative and qualitative research as a result of the articulation between projects that promote reading, participation and culture with positive effects in relation to citizen integrity and trust.

Key words

Public administration, public policies, citizen culture, ethics.

1. Introducción

La falta de confianza entre las personas y desde la ciudadanía hacia sus gobiernos es un problema que aqueja a la sociedad en nuestros días, especialmente en Latinoamérica y el Caribe. Esta percepción ciudadana es a la vez reforzada por los resonantes casos de micro y macro corrupción, constituyéndose lo que se conoce como la cultura de la ilegalidad, donde las personas que más habilidad demuestran para infringir las instituciones, formales e informales, son toleradas y hasta admiradas, sumiendo así a la sociedad en espirales de malestar, desigualdad y deterioro de valores comunes.

En este contexto, la posibilidad de contar con proyectos que nazcan de la misma comunidad, en los que intervengan múltiples instituciones, que apunten al fomento de la cultura a través de la lectura, anclados en los principios de la transparencia, la integridad y la participación ciudadana, se torna fundamental. Al mismo tiempo, contemplar el hecho de que estas iniciativas se estructuren desde el paradigma de la gobernanza y la filosofía del gobierno abierto, y a su vez puedan ser dinamizadas a partir de intervenciones públicas con un enfoque conductual, será el objetivo de esta investigación desarrollada a partir de una metodología mixta. En una primera etapa se accedió a información cuantitativa mediante encuestas realizadas a actores vinculados al proyecto propuesto y, posteriormente, mediante la recopilación de datos sobre la cantidad de libros prestados, morosidad, cantidad de pérdidas, impacto en el número de socios y velocidad de crecimiento de las/os usuarias/os de las redes sociales de la Biblioteca. La información reunida es consolidada a través del uso de entrevistas semiestructuradas que pretenden profundizar y complementar, utilizando la metodología cualitativa, los hallazgos de la sección cuantitativa.

El documento presenta tres secciones principales. La primera consta de un marco teórico de los principales conceptos vinculados, que van desde la administración pública, pasando por la gobernanza y el gobierno abierto, así como la revisión de lo que implica fomentar la transparencia, la integridad y la confianza a partir de acciones colaborativas en pro de la cultura ciudadana y la lectura, el significado del enfoque conductual en políticas públicas y su importancia en nuestros días. La segunda aborda los resultados de la investigación cuantitativa y cualitativa realizada a actores vinculados al proyecto propuesto. Finalmente, en la tercera sección se generan una serie de conclusiones alrededor de lo expuesto a lo largo de la investigación.

2. Marco teórico

La administración pública debe procurar el bienestar de las personas, pero al mismo tiempo debe hacerlo con eficiencia y eficacia. Esta relación simbiótica ha sido objeto de estudio desde hace más de dos siglos. Ya en el siglo XVIII en Francia, Von Stein afirmaba que «podía haber buen Estado gastando mucho y mal Estado haciendo lo opuesto», y Say, parafraseando a Gournay, sostenía que «el mejor de todos los planes de la hacienda es gastar poco» (Asensio, 2015, p. 93). Luego, otro de los considerados padres de la administración pública, Woodrow Wilson, afirmaba que el propósito de los gobiernos es, primero, descubrir qué hace legítimamente bien y, luego, cómo puede ejecutar dichas intervenciones apropiadamente, con la mayor eficiencia posible y con el menor derroche de dinero o energía (Wilson, 1999). Lo confirma Robert Dahl cuando definiría a la doctrina de la eficiencia como un tema central en el estudio de la administración, que siempre deberá buscar el máximo beneficio contemplado normativamente y, a su vez, con el menor costo social (Dahl, 1947). El rol de la administración siempre estuvo fuertemente signado por las necesidades que la sociedad, a través de sus formas de gobierno, iba demandando en función de sus capacidades, las que inicialmente estuvieron relacionadas a una burocracia liberal (Oszlak, 2006).

Luego de una segunda mitad de siglo XX convulsa, azotada por diversas crisis de orden financiero, energético y social a nivel global (Aguilar, 2008), se reconoce en los años setenta el desgaste de la democracia, el desbordamiento de las

necesidades sociales y la incapacidad de los gobiernos de asumirlas en solitario. Consecutivamente las décadas de los ochenta y noventa presentaron un modelo que trató de replicar las iniciativas privadas en la esfera pública, proceso conocido como el movimiento de la Nueva Gestión Pública, sin mucho éxito en la mayoría de los casos (Fernández Santos *et al.*, 2008). Así se llega a este siglo con una nueva propuesta, conocida como gobernanza.

De este modo, la gobernanza irrumpe en el siglo *xxi* como esa forma de gobierno en red en donde ya no intervienen únicamente las entidades gubernamentales en la búsqueda de la solución de los problemas socioeconómicos complejos y en la procura de conseguir objetivos de bienestar colectivo y desarrollo, sino que también se invitan a esta iniciativa a los actores del sector privado, como la academia, organizaciones de la sociedad y empresas. Es precisamente una nueva forma de encarar los asuntos públicos, donde prima una motivación posgubernamental y no antigubernamental (Aguilar, 2010), que busca identificar las potencialidades de cada actor y ponerlas a disposición del bienestar colectivo.

En este contexto, para 2011 se consolida la idea, y a la vez la necesidad, de que los gobiernos deben abrirse no solo al escrutinio público, sino a la colaboración del público, representado por las mencionadas organizaciones. Así nace la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés), conglomerado que comenzó con 8 países y que en 2022 cuenta con casi 80 miembros a nivel mundial. El Gobierno Abierto (GA, en adelante) es una conversación permanente del Estado con la ciudadanía para escuchar no solo sus necesidades, sino también sus propuestas. Pero, además, es tomar decisiones basadas en las necesidades de esa ciudadanía de manera abierta, transparente y colaborativa (Calderón y Lorenzo, 2010; como se citó en *Governa América Latina*, 2013).

El GA es, entonces, la conversación constante con la ciudadanía para oír lo que ella dice y necesita, consiste en tomar decisiones basadas en las necesidades ciudadanas, la colaboración entre ciudadanas/os y servidoras/es públicas/os y la comunicación de todo el accionar público de manera abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010; como se citó en *Governa América Latina*, 2013). También se lo define como una «doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos

los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación» (Irekia, 2010; como se citó en *Governa América Latina*, 2013, p. 11).

Asimismo, en el nivel regional, la Carta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) de Gobierno Abierto del año 2016, suscrita en la XXV Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno — realizada en Cartagena de Indias, Colombia— ha permitido dar un marco regional al concepto y contenidos del GA. En ella se define al GA como «el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación» (CLAD, 2016, p. 5), donde esta se ubica en el corazón de la política pública, no solo en su formulación, sino también en la implementación y evaluación, con la finalidad de «fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo» (p. 5).

En esta nueva filosofía de gestionar lo público y sus recursos, prima el concepto de la transparencia, la cual debe ser vista como una moneda con dos caras. Por un lado, el Estado debe garantizar de manera voluntaria, el acceso a la ciudadanía a toda aquella información pública que dé cuentas de su gestión (CLAD, 2016), con el propósito de brindar los insumos necesarios para su fiscalización. Pero también debe promover la innovación y la productividad de las/os ciudadanas/os haciéndolas/os corresponsables en esta iniciativa estatal de transparentar su gestión y colaborar con los objetivos comunes, considerando no solo sus aportes institucionales y formales, sino también sus motivaciones y comportamiento individuales.

El concepto de transparencia analizada desde este doble enfoque, permite revisar un concepto intrínsecamente vinculado, el de la integridad pública. La integridad pública es definida como «el uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos» (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC, por su sigla en inglés], 2019b, p. 2), demostrando que la correcta y adecuada utilización de lo público redundará en el beneficio colectivo. Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la integridad pública como «la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos

compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público» (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017, p. 3). De este modo, resulta evidente el imperativo social de generar, de manera colectiva, un conjunto de reglas de juego, que nos permitan vivir mejor como sociedad, aproximándose al ideal de ética pública, definida como ese conjunto de principios y valores mínimos, que cada persona debe interiorizar y respetar, incluso las/os servidoras/es públicas/os, para llegar a la ética colectiva (Habermas, como se citó en Villoria, 2007).

Debido a que la ética y la integridad pública parten de una construcción social y cultural, es necesario abordar el tema desde un enfoque conductual y comportamental. Trabajar en el fortalecimiento de la integridad conductual es una estrategia que principalmente debe constituirse desde la política pública, generando elementos que incentiven la cultura de la transparencia y la integridad, constituyéndose en arquitectos de las decisiones (Thaler y Sunstein, 2018). Estos incentivos son conocidos como «nudges» o «pequeños empujones que permiten «alterar de forma significativa la conducta de los humanos» (Thaler y Sunstein, 2018, p. 23).

El tratamiento de estas inconductas colectivas, vistas desde el enfoque de la integridad conductual, ayuda a corregir el hecho de que algunas personas a veces podrían no darse cuenta cuando su comportamiento se desvía de los estándares éticos, lo cual sucede porque más allá de lo que creen y aceptan las personas, el contexto ejerce una influencia preponderante. En este sentido, existen varios preconceptos que deben quedar sin piso antes de trabajar en el fortalecimiento de la integridad conductual: 1. No existen personas buenas ni malas, sino circunstancias éticas y antiéticas; 2. La intención no rige el comportamiento, ya que se pueden hacer cosas malas con buenas intenciones (lo que se conoce como «ceguera ética»); 3. Si bien las acciones éticas se rigen por el razonamiento ético, generalmente el razonamiento viene después de la acción para justificarla, explicarla o racionalizarla y; 4. Que cada persona sea diferente no justifica acciones antiéticas, porque las sociedades generan estándares éticos reconocidos por todos (UNODC, 2019a).

Si algo tienen en común los países que año tras año se encuentran en el top 5 del índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional,

y que al mismo tiempo son los países que lideran los rankings de calidad de vida, niveles de felicidad, bienestar y desarrollo en el mundo, es que han podido construir a lo largo de varios siglos, una cultura de integridad, transparencia y confianza, tanto entre los ciudadanos como desde la ciudadanía hacia sus gobernantes. Estos son los países nórdicos —también conocidos como los pertenecientes al modelo escandinavo— Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia, principalmente.

Al revisar de manera sucinta los fundamentos en los que se cimienta la integridad colectiva en estos países, se pueden mencionar tres: 1. Confianza social, conocido también como el «oro nórdico» (Andreasson, 2017), considerada como parte importante del capital social y que es la suma de normas, confianza y redes (Putnam, como se citó en Andreasson, 2017, p. 10). Estos altos niveles de confianza social les permiten a estos países reducir costos de transacción económica, aumentar la felicidad colectiva, incentivar la colaboración entre personas y reducir los niveles de criminalidad, dentro de la cual se puede ubicar también a la corrupción (macro y micro) (Berggren & Trägårdh, 2010; Andreasson, 2017; Kvittingen, 2017). Si bien la literatura no puede establecer relaciones causales, parece razonable asumir que la confianza es algo que vale la pena construir, mantener, y en lo posible, ampliar (Kumagai & Lorio, 2020). 2. Educación estructural, la cual se relaciona de manera directa con niveles bajos de corrupción, y como una de las principales precondiciones para el fomento de la honestidad, la confianza colectiva, el crecimiento económico, el espíritu de unidad nacional y niveles de corrupción casi imperceptibles (Uslaner & Rothstein, 2014). 3. Cultura de la transparencia. Para los países nórdicos la «cultura importa» y es parte fundamental del «estado de bienestar» que los ha caracterizado por décadas, apuntalado en una fuerte «ética del trabajo e instituciones sociales basadas en la comunidad» (Sanandaji, 2016, p. 37) y en la «auto realización» fomentadas desde los entes estatales (Berggren & Trägårdh, 2010). Es por ello que el desarrollo cultural nórdico ha instaurado la idea colectiva de que la corrupción es inadmisibles como comportamiento social (Kliksberg, como se citó en Sime, 2008).

Estas tres características fundamentales de la integridad colectiva se alimentan mutuamente y producen uno de los insumos más importantes de la sociedad civil democrática: la participación ciudadana. La baja confianza en las instituciones públicas es una de los condicionantes más importantes en la búsqueda de la

sinergia público-privada (construyendo expectativas), lo cual, a su vez, afecta negativamente la performance de la rendición de cuentas (*accountability*). Ello conlleva a reforzar el círculo perverso de pérdida de confianza y de integridad pública (Kumagai & Lorio, 2020). Los procesos de interacción entre la ciudadanía y gobierno, promovidos de manera sustancial y sostenida, genera un mayor sentido de comunidad, desarrollan una visión común, facilitan la cooperación bajo la forma de redes e incrementan la confianza (Kaufman, 2012). La conformación y el fomento de espacios de participación ciudadana muchas veces escapan a las debilitadas capacidades estatales de las naciones en vías de desarrollo o, simplemente, no forman parte de las prioridades de las administraciones públicas. La posibilidad de aprovechar espacios culturales y sociales tradicionales es hoy una necesidad insoslayable para la promoción de iniciativas de Gobierno Abierto (Bianchi *et al.*, 2018).

Así se configuran nuevas formas de relación con la sociedad, en las cuales la lectura es un derecho, un placer y una de las formas más utilizadas para conocer el mundo en su diversidad, pero también para generar construcción e inteligencia colectiva que en suma se constituye en cultura (Secul y Viñas, 2015), donde los libros constituyen puentes a la hora de fomentar la confianza y la integridad colectiva.

El hábito de la lectura y la forma de promover el libro en sí mismo ha sufrido variaciones en los últimos años, debido a los cambios tecnológicos, donde si bien el encuentro entre un lector y un libro físico persiste y muy difícilmente desaparecerá en el tiempo (Secul y Viñas, 2015), también es cierto que las nuevas tecnologías están haciendo que este encuentro lector/libro físico sea cada vez más escaso y efímero.

Con el fortalecimiento reciente de las redes sociales, la lectura a través de los medios digitales se ha visto incrementada, en detrimento de la utilización de los libros en formato papel, donde sus principales estanterías, las bibliotecas, ofrecen espacios físicos cada vez con menos frecuencia. Es por ello que se invita a las/os bibliotecarias/os a implicarse más con las redes sociales (Manso, 2012), de las cuales WhatsApp es una de las que más presencia ha adquirido en los últimos años. Sin embargo, y a pesar de que la tecnología y las redes sociales deben constituirse en un catalizador del fomento a la lectura, las bibliotecas

tradicionales no deben perder su rol, especialmente cuando «biblioteca pública y promoción de la lectura continúa siendo un tándem indisoluble, lo que significa una gran responsabilidad para la biblioteca en relación con la promoción y difusión de obras y autores» (Lozano, 2010, p. 88). La fortaleza de la biblioteca pública como espacio cultural radica precisamente en que a pesar del acelerado avance tecnológico y de las nuevas formas de lectura, ellas siguen creciendo en número y en usuarias/os a nivel mundial, a partir del desarrollo de estrategias innovadoras y diferentes. Como menciona Lozano (2010):

Entendemos que, para evitar caer en un activismo errático, en un «hacer por hacer», en el «todo vale», las actividades de fomento de la lectura se han de insertar y formar parte del núcleo del proyecto de biblioteca pública. Y se han de vestir con innovación, con propuestas arriesgadas, diferentes, basadas en la cooperación, en la búsqueda de sinergias y en el uso eficiente de los recursos (p. 88).

Las bibliotecas como centros comunitarios (Community Hub's) no son una idea nueva, pero han tomado relevancia en estos últimos tiempos y su rol es avalado por la confianza que despiertan en la sociedad (Thomson & Murray-Sanderson, 2017). Con este hilo de ideas, se presenta la iniciativa de acercar la biblioteca pública a las/os usuarias/os, facilitando el préstamo de libros a través de herramientas tecnológicas tan sencillas como una foto y un mensaje de WhatsApp. Ello con el propósito dual de, por un lado, fomentar y fortalecer la práctica de la lectura y, por otro lado, hacerlo a través de herramientas que coadyuvan a la integridad colectiva, la confianza y la participación ciudadana.

3. La Biblioteca va hacia ti. Participación ciudadana e integridad pública

Las bibliotecas populares en Latinoamérica poseen una amplia trayectoria y han cumplido un rol importantísimo a la hora de promover la lectura, el pensamiento libre y la cultura en sus más diversas expresiones. La Biblioteca Popular Bartolomé Mitre, la más antigua de la Patagonia, es una de sus más claros exponentes, que, con más de 130 años de existencia, se sitúa en la Manzana Histórica de la

ciudad de Viedma, provincia de Río Negro (Patagonia, Argentina). Los más de 18.000 libros allí cobijados son entendidos como objetos sociales por parte de la comunidad que impulsan a personas de características diversas a socializar y a participar alrededor de ellos en variadas actividades culturales.

En este sentido, la Comisión Directiva en conjunto con las/os trabajadoras/es de la biblioteca, empezaron a gestionar un proyecto que dinamice el acceso a la lectura, apalancado a través de la innovación tecnológica de uso masivo como el WhatsApp y desde los fundamentos del enfoque conductual, con el propósito de generar un espacio-frontera que invite a la lectura, pero también refuerce la confianza ciudadana, la integridad de las/os lectoras/es y de las/os ciudadanas/os en general. Conscientes de la importancia que reviste la promoción de la lectura y de la oportunidad que representa hacer circular los libros en otros ámbitos y horarios, se diseñó una idea en conjunto: impulsar el hábito a través del uso de la tecnología disponible y de las técnicas relacionadas a la teoría conductual, con la finalidad de impulsar nuevas actitudes hacia la lectura, la colaboración y la conformación de valores comunitarios.

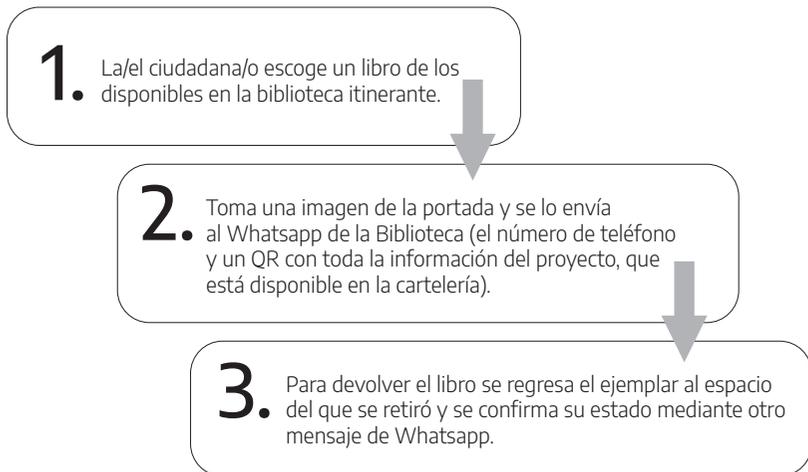
Todo proyecto innovador, debe estar basado en un plan estratégico diseñado para resolver problemas de manera diferente, con el uso de recursos tecnológicos, técnicas o ideas novedosas, que como resultado se obtenga un producto o servicio nuevo. Es así que este proyecto se diseñó teniendo en cuenta la multiplicidad de factores que intervienen y una metodología que permita analizarlos.

3.1 El proyecto

El proyecto surge como respuesta a la necesidad y oportunidad a la vez, de poder utilizar elementos tecnológicos de uso cotidiano, como los *smartphones*, para generar una comunidad de lectura más amplia, descentralizada y auto gestionada por la comunidad, y que al mismo tiempo sirva para fortalecer conceptos, como la integridad pública, la confianza social y la participación ciudadana. El proyecto consiste en instalar una biblioteca itinerante de 250 libros en un espacio común de un edificio público, donde las personas puedan retirarlos sin intermediarios, utilizando el WhatsApp de su *smartphone* siguiendo unas reglas simples que estarán disponibles mediante una cartelera explicativa. Esta cartelera, además de

explicar el funcionamiento, brindará pequeños «empujones» (*nudges* en inglés) que refuercen los valores de la confianza, la integridad, la participación y el hábito de la lectura, subyacentes en la idea del proyecto. El sistema es sencillo y su funcionamiento se observa en la Figura 1.

Figura 1. La Biblioteca va hacia ti: pasos para su utilización



Fuente: elaboración propia

Durante el desarrollo del proceso, es posible monitorear en tiempo real el estado de cada libro, cuándo estará disponible y una vez excedido el período de préstamo, quién es su depositario. El proyecto busca promover la integridad colectiva, la confianza y la participación ciudadana; fortalecer la cultura a través del hábito de la lectura y establecer nuevos mecanismos de vinculación entre las/os ciudadanas/os, las instituciones y la biblioteca pública.

3.2 Los actores

Los procesos de innovación deben superar resistencias sociales, tanto externas como internas. La resistencia al cambio forma parte de los mecanismos de protección que poseen las organizaciones, pero a su vez, son una de las

principales causas de su deterioro, al no adaptarse al cambio que lleva adelante la comunidad a la que pertenece. Debido a ello, una de las primeras acciones que se desarrollaron fue persuadir a los diversos actores que conforman la comunidad respecto del reconocimiento del problema, y consecuentemente, que el proyecto elaborado es una forma de resolverlo. La referencia a los actores que conforman el proyecto incluye tanto a las/os empleadas/os de la Biblioteca, a la comisión directiva, así como también a las/os funcionarias/os a cargo de las reparticiones públicas invitadas y a la población objetivo (la comunidad de Viedma).

Las/os trabajadoras/es de la Biblioteca pertenecen orgánicamente a la Secretaría de Cultura de la Provincia de Río Negro, quienes revisten funciones en el ámbito de la misma. Su compromiso resulta fundamental a la hora de llevar adelante una buena relación con las/os usuarias/os de la biblioteca, al gestionar las acciones y los proyectos, por lo que su participación en el proceso de coconstrucción de las iniciativas es determinante. Las/os funcionarias/os públicas/os, por su parte, son aquellas/os tomadoras/es de decisión en los organismos estatales, quienes más allá de su calidad de ciudadanas/os, son servidoras/es públicas/os que responden a diversos intereses, tanto colectivos como individuales.

Para llevar adelante esta iniciativa se decidió contactarlos a través de los canales formales de comunicación, mediante la presentación de notas dirigidas a las autoridades máximas del organismo, detallando los alcances, las necesidades técnicas y presupuestarias, indicando modos de comunicación necesarios para evacuar dudas, coordinar y recibir recomendaciones. Esto brindó la posibilidad de evaluar la «permeabilidad» que estas/os funcionarias/os y organizaciones estatales tienen a la hora de trabajar en proyectos de estas características. Otro de los actores fundamentales es la comunidad de Viedma, situada en el margen sur del río más grande de la Patagonia, cuenta con alrededor de 80.000 habitantes y es sede de la administración pública provincial. Sus dos universidades nacionales le brindan dinámica social y su herencia histórica es parte determinante de su cultura.

La comisión directiva de la Biblioteca está integrada por ciudadanas/os de Viedma, con variada trayectoria en diversas actividades tanto públicas como privadas que poseen un común denominador: realizar actividades solidarias y relacionadas

con el desarrollo económico de la comunidad. Esto otorga la posibilidad de contar con una extensa red de contactos validados por pares, que incluyen tanto a organizaciones privadas (empresas, medios de comunicación), de la sociedad civil y públicas, fundamentales para la sostenibilidad del ecosistema cultural. La estrategia que se empleó en tal sentido es la de comprometer en distinta medida a cada sector de la comunidad a ser partícipe de las actividades de la biblioteca, y así promover las externalidades positivas que conlleva lo relacionado a la lectura y actividades vinculadas.

3.3 Los hallazgos

Considerando que la metodología de investigación es mixta, en primer lugar, se presentan los resultados de las encuestas realizadas a los actores involucrados en el proyecto. La encuesta se realizó a través de la plataforma Google Forms, diseñada de forma simple y breve, siguiendo con las recomendaciones del enfoque conductual en cuanto a evitar la sobrecarga cognitiva, con nueve preguntas. La solicitud de participación en la encuesta incluyó una breve descripción del proyecto de trabajo poniendo énfasis en el objetivo de «ampliar el alcance de los servicios de la Biblioteca e impulsar procesos de innovación, integridad pública y participación ciudadana», sensibilizando así a los participantes en el proyecto. En total se realizó la encuesta a 35 ciudadanas/os mayores de edad, seleccionadas/os de la red de contactos de WhatsApp, que tienen o han tenido contacto con la lectura y que desarrollan sus actividades principalmente en oficinas públicas, con diferentes profesiones y campos de especialización en la ciudad de Viedma durante los meses de agosto y septiembre de 2021.

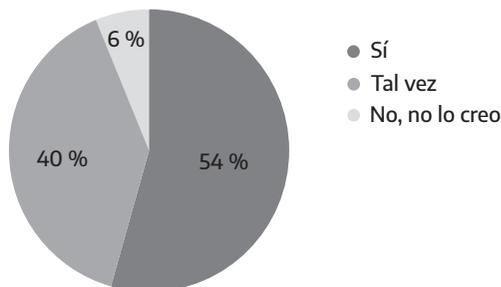
Los resultados obtenidos fueron muy dicentes respecto de los objetivos de investigación. El 91 % de los encuestados dijo que lee más de dos libros al año, representando una relación cercana con la lectura. A su vez, el 80 % prefiere leer libros en formato papel, mientras que al 17 % le resulta indistinta la lectura de formatos digitales o físicos y el 3 % prefiere el formato digital. Cabe resaltar que el proyecto está orientado a la lectura de libros en formato papel, que en este caso representa el hecho de hacerse responsable de un bien ajeno por un período.

En cuanto a la posibilidad de retirar libros en su lugar de trabajo, el 68,6 % de las/os encuestadas/os consideró que es muy probable que lo hagan y solo un 14,3 % lo consideran como improbable. Un 62,9 % de las/os encuestadas/os mostró preferencias de lectura relacionada con novelas, poesía, cuentos y relatos, mientras que un 17 % en historia, economía y otros de tipo técnico, el resto fue variado, lo cual se vincula con una de las características fundamentales de la lectura que implica la posibilidad de conocer realidades, culturas y argumentos variados.

Respecto de la forma de comunicación propuesta, la encuesta indica que la red social WhatsApp cuenta con un 94,3 % de aceptación vinculada al proyecto, convirtiéndose en la opción más afín al público objetivo, habilitándose así una de las funcionalidades críticas del proyecto. Esta respuesta se reafirma con la que señala que más del 50 % de personas considera que mejoraría la puntualidad a la hora de devolver sus libros utilizando el sistema propuesto. Por otra parte, el 95 % de las/os encuestadas/os considera que el proyecto ayuda a fomentar la lectura, mientras que el resto lo considera probable. Finalmente, ante la consulta sobre si cree que este sistema en particular ayuda a generar una cultura de la honestidad y la integridad pública y ciudadana, el 94 % dio una respuesta optimista (el 54 % contestó positivamente, y el 40 % dijo que probablemente), y un 6 % votó por la negativa (Figura 2).

Figura 2. El proyecto y su vinculación con la cultura de la honestidad y la integridad

¿Considera que el sistema ayuda a generar una cultura de honestidad y de integridad pública?



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas

Por otra parte, las entrevistas semiestructuradas fueron diseñadas con base en los resultados obtenidos en las encuestas, lo que permitió obtener información adicional sobre la relación de las personas con la lectura y su vinculación con los objetivos de la investigación. Las entrevistas se centraron en la intención de conocer el aporte del hábito de la lectura en las familias, su impacto en otros ámbitos como el laboral y comunitario y su percepción sobre si el desarrollo de los mismos impacta en las personas e instituciones que participan del proyecto. Las respuestas hicieron foco en que la lectura aporta un comportamiento o conducta que ayuda a correr límites, que se cultiva la creatividad, el vocabulario y la curiosidad, incluso más allá de los conocimientos que pueda aportar. El enriquecimiento del lenguaje, ideas y el modo de exponerlas, así como el fortalecimiento de las habilidades de la comunicación, son otras de las respuestas emergentes. La capacidad de relacionarse entre personas que comparten el hábito de la lectura aparece como un aporte adicional, y la participación de instituciones y actores de la sociedad civil a generar y reafirmar los valores de integridad, participación y confianza en la comunidad, tanto en los adultos como en los niños.

Conclusiones

Este documento se ha constituido en el diagnóstico teórico y práctico del proyecto «La biblioteca va hacia ti», como una primera fase a lo que en el futuro sería la puesta en marcha de la intervención de política pública analizada. En este sentido, los resultados obtenidos en las encuestas y entrevistas sugieren que existe una predisposición por parte de la comunidad a participar de proyectos relacionados con temas como la lectura, la transparencia, la participación y la integridad.

Los resultados de la investigación cuantitativa determinan que existe una relación estable con los libros entre las/os encuestadas/os y buena predisposición a formar parte de proyectos conjuntos. De las respuestas recibidas en las entrevistas se rescataron palabras, como comunidad, fortalecer, lectura, familia, unión, relación, entre otras. Asimismo, se incluyó en las respuestas a las/os más pequeñas/os, lo cual denota la posibilidad de un nexo intergeneracional, tan importante para la conformación de hábitos y cambios culturales a largo plazo. En relación con los resultados de la investigación cualitativa, es importante

destacar que dos de las/os entrevistadas/os no lograron relacionar los alcances del proyecto con la integridad, la participación y la confianza. Esto podría indicar que existe una oportunidad para que el proyecto refuerce este sentido tan complejo de dimensionar y que los resultados del proyecto, una vez obtenidos, harán necesario entrevistas más extensas y profundas.

La articulación con los actores institucionales se presenta, a su vez, como otro desafío que se debe considerar. La persistencia de la pandemia por COVID-19 ha impuesto restricciones en cuanto a la manipulación de documentos y el flujo de personas en los edificios públicos. Esta situación implica un esfuerzo mayor de comunicación, dado que el proyecto justamente está diseñado teniendo en cuenta los requerimientos de los protocolos en «seguridad e higiene», ya sea en lo referido a la pandemia, como a cuestiones comunes, por ejemplo, el flujo de tránsito interno en caso de necesidad de evacuación de los edificios. Otro resultado fue que la comunidad considera las iniciativas innovadoras en su relación con las instituciones como «viables» y «positivas», mientras que las instituciones del Estado encuentran dificultades en sus procesos burocráticos de comunicación con la comunidad, tanto en lo que respecta al uso de canales formales (mesa de entradas), como en la interpretación de sus propias normas de seguridad (protocolos sanitarios).

Se ha puesto en evidencia, tanto en la investigación cuantitativa como cualitativa, que las/os participantes y actores involucradas/os muestran interés a este tipo de iniciativas basadas en la innovación y en la heurística, más aún si se encuentran fundamentadas en los pilares del gobierno abierto, como son la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana. En este mismo sentido, se destaca por parte de las/os participantes que la iniciativa abre una excelente oportunidad para las bibliotecas populares de convertirse en catalizadores de nuevas ideas, de configurar redes de confianza y de integridad, que permitan a la vez validar otras iniciativas que puedan emerger desde la inteligencia y participación colectiva.

Finalmente, queda sobre la mesa como recomendación principal la necesidad de poner en marcha el proyecto, comenzando con la consolidación y la validación de la metodología esbozada, pasando por el diseño del mobiliario, la selección de los libros y la definición de los indicadores que se relevarán para la medición

de las distintas variables, todo esto transversalizado con la selección de los nudges apropiados para fomentar las prácticas de integridad y participación desde la ética conductual, además del diseño de la estrategia de comunicación por parte de la biblioteca con la comunidad y las instituciones públicas, entre otras aristas, cuyo análisis y documentación deberá ser el insumo de un trabajo de investigación posterior.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. ESADE.
- Aguilar, L. (2010). *GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann.
- Andreasson, U. (2017). *TRUST-The Nordic Gold*. Nordic Council of Ministers.
- Asensio, M. Á. (2015). *Economía fiscal: Presupuesto y finanzas estatales*. Osmar D. Buyatti.
- Bianchi, M., León, C. y Perini, A. (2018). *Gobierno abierto como estrategia para restaurar la confianza en instituciones: Lecciones aprendidas a nivel subnacional en latinoamérica*. OGP.
- Berggren, H. y Trägårdh, L. (2010). La confianza social y el individualismo radical. En G. Utmaning, *A la manera Nórdica* (pp. 10-21). Swedish Institute.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (28-29 de octubre de 2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia.
- Dahl, R. (1947). La ciencia de la administración pública: Tres problemas. *Public Administration Review*, VII, 11-25.
- Fernández Santos, Y., Fernández Fernández J. M. y Rodríguez Pérez, A. (2008). Modernización de la Gestión Pública. *Pecunia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 75-105.
- Governa América Latina. (2013). *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Cyan, Proyectos Editoriales S.A.
- Kumagai, S. & Lorio, F. (2020). *Building Trust in Government through Citizen Engagement*. World Bank.

- Kvittingen, I. (10 de abril de 2017). Why do the Nordics trust one another? *Science Norway*. <https://sciencenorway.no/forskningno-norway-social-relations/why-do-the-nordics-trust-one-another/1444626>
- Lozano, R. (2010). Fomento de la lectura en la biblioteca pública 2.0: una apuesta por la innovación y el riesgo. *Anuario ThinkEPI*, 87-90.
- Manso, R. (2012). *Bibliotecas, fomento de la lectura y redes sociales: convertamos amigos en lectores. El profesional de la información*, 401-405.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2019a). *Ética conductual*. Naciones Unidas.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2019b). *Integridad pública y ética*. Naciones Unidas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*.
- Sanandaji, N. (2016). *El poco excepcional modelo escandinavo*. Unión Editorial.
- Secul, C. y Viñas, M. (2015). Fomento de la lectura a través de las redes sociales. *Centro de Investigación en Lectura y Escritura (CILE)*, 29-36.
- Sime, L. (18 de diciembre de 2008). Ética, cultura y corrupción en países nórdicos. *Edutopías*. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/luissime/2008/12/18/etica-cultura-y-corrupcion-en-paises-nordicos/>
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2018). *Un pequeño empujón*. Taurus.
- Thomson, L. & Murray-Sanderson, A. (2017). *Libraries as community hubs: Case studies and learning*. Renaisi.
- Uslaner, E. & Rothstein, B. (21 de julio de 2014). The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education. *European Research Centre for Anti-corruption and State-building*. <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/historicalrootscorruption-september-2014.pdf>
- Villoria, M. (2007). Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *Reis*, 109-140.
- Wilson, W. (1999). El estudio de la administración. En J. Shafritz y A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 73-96). Fondo de Cultura Económica.

Cómo citar este artículo

Moncayo Vives, G. y Elosegui, N. (2023). Integridad, confianza y participación ciudadana a través de la cultura: proyecto de innovación en la Biblioteca Mitre de Viedma. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 15-33.

Fecha de recepción 07/2022 | Fecha de aprobación 04/2023

Repensar los roles del Estado en la economía: nuevas interacciones entre mercado, sociedad y Estado

Por *Álvaro Cáliz**

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/8vl6vnai2>

Resumen

El debate sobre los roles del Estado en la economía es uno de los principales campos de disputa sobre el alcance y naturaleza de la acción pública. Después de muchas décadas de entrampamiento entre posturas estadocéntricas y mercadocéntricas, la coyuntura de las primeras décadas del siglo ha refrescado el pensamiento sobre los roles del Estado y los del mercado. De fondo está la idea de que la economía se asuma como un sistema abierto, incrustado dentro de otro sistema más amplio que incluye a la sociedad y a los ecosistemas naturales. Aunque el análisis de las relaciones entre Estado y economía es aún dominado por la escuela neoclásica, ha tenido que admitir las limitaciones de los enfoques más ortodoxos, dando entrada a nuevas miradas que propiciaron una síntesis que supera la visión ortodoxa de una infalible tendencia al equilibrio general. Este artículo aborda las principales tensiones que condicionan el accionar estatal en la economía y, a la vez, plantea un marco de orientaciones para alcanzar la complementariedad entre Estado y mercado, como condición necesaria para diseñar sistemas productivos eficientes, suficientes, inclusivos y sostenibles.

Palabras clave

Crisis multidimensional, roles del Estado, fallas de mercado, economía neoclásica, enfoques heterodoxos.

Abstract

The discussion about the role of the state in the economy is one of the major areas of contention about the scope and nature of public intervention. After many

* Escritor e investigador social autónomo. Analista de políticas públicas sobre el desarrollo sostenible.

alvarocalix2002@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0007-8986-0638>

decades of being caught between state-centered and market-centered positions, the situation in the first decades of this century has refreshed thinking about the roles of the state and those of the market. The idea behind this is that the economy should be seen as an open system, embedded in a broader system that includes society and natural ecosystems. Although the analysis of state-economy relations is still dominated by the neoclassical school, it has had to admit the limitations of more orthodox approaches and give way to new perspectives that have led to a synthesis that goes beyond the orthodox vision of an infallible tendency towards general equilibrium. This paper addresses the main tensions that condition state action in the economy and, at the same time, proposes a framework of guidelines for achieving complementarity between the state and the market as a necessary condition for designing efficient, sufficient, inclusive and sustainable productive systems.

Key words

Multidimensional crises, roles of the state, market failures, neoclassical economics, heterodox approaches.

1. Introducción

El debate sobre el rol del Estado ha cobrado protagonismo a partir de la crisis financiera de 2008, la emergencia climática y los efectos de la pandemia por COVID-19. La magnitud y la escala de los riesgos globales no tiene precedentes en la historia universal, de la mano con los efectos disruptivos de la llamada cuarta revolución industrial.

En este trabajo nos concentraremos en la discusión sobre los roles del Estado en la economía. El documento consta de tres secciones principales. En la primera se hace una revisión ajustada de los debates sobre el rol del Estado en el siglo XXI, en la cual se sintetizan las tendencias y los riesgos globales que presionan por un regreso del Estado. Pero no se trata de promover cualquier retorno, sino uno que revise críticamente sus trayectorias históricas y, que, a su vez, se ocupe de anticipar y de prepararse para los desafíos más acuciantes. En la segunda sección se intenta delinear, desde diferentes perspectivas teóricas, las principales

funciones del Estado en una economía. En la tercera y última sección se presentan algunas consideraciones que resaltan el nudo de los debates sobre el tema, así como los principales retos de los Estados contemporáneos para cumplir un papel activo, no intrusivo, en las relaciones económicas.

Debido al nutrido abordaje que se le ha dado al tema y sus implicaciones reales en las políticas públicas, en este ensayo se han priorizado los debates al interior del paradigma que domina en este momento de la historia: la escuela neoclásica y sus tensiones y síntesis entre las visiones más ortodoxas y heterodoxas. Esto sin perjuicio de menciones puntuales desde otros enfoques críticos a la economía neoclásica, tanto desde posiciones más radicales de libre mercado como de corrientes de pensamiento alternativo que cuestionan la base epistemológica de la economía convencional. El pensamiento crítico que pone en tela de juicio la corriente principal de la teoría económica es variado y no se encuentra exento de profundas controversias, pero al menos converge en rechazar la pretensión de concebir la economía como fin y no como medio del desarrollo. Esta confusión entre medios y fines, en consecuencia, explica que se ignoren los límites sociales y ecológicos de las actividades de extracción, producción, circulación y consumo de bienes y servicios.

Se espera que este documento contribuya al debate y la comprensión sobre el papel del Estado desde la racionalidad de los principales enfoques teóricos que influyen en la dinámica, el alcance y la dirección de las relaciones económicas del mundo globalizado. De igual manera, quedan esbozados, desde miradas alternativas, los desafíos de transformación para reorientar las interacciones entre Estado, mercado y sociedad.

2. Los roles del Estado en un contexto de crisis multidimensional

En casi todo el mundo se siente el impacto causado por la concurrencia de cuatro factores: la crisis financiera no resuelta de 2008-2009 (sobre todo por la expansión geométrica de la emisión sin respaldo de dinero en las principales economías del mundo), la disrupción tecnológica (con sus profundas asimetrías), los efectos de

la pandemia y, por último, las tensiones geopolíticas que explican por ejemplo el conflicto Rusia-Ucrania.

A estos factores externos se suman las manifestaciones de la crisis al interior de cada país: desaceleración económica, congelamiento de la inversión pública estratégica, reducción del empleo de calidad, inseguridad ciudadana y aumento de las expresiones políticas antidemocráticas. Sin duda estamos frente a un momento crucial en la historia universal, con el telón de fondo de la crisis climática¹.

Es un hecho indiscutido que las capacidades de los Estados nación se han visto rezagadas ante la aceleración de los cambios multidimensionales inherentes al proceso de globalización. Esta ha derivado en un fenómeno que desterritorializa las relaciones sociales, a la vez que crea espacios propios que no coinciden con las fronteras del Estado Nación y, no menos importante, en los que dejan de funcionar los mecanismos tradicionales de regulación (González Ulloa, 2010). Al mismo tiempo, los problemas que los Estados enfrentan para asumir los desafíos contemporáneos repercuten en forma directa sobre el desempeño de los regímenes democráticos. La tercera ola democrática, que tuvo lugar entre los años setenta y los noventa del siglo xx, permitió la instauración de esta forma de gobierno en la mayor parte de países del mundo. Sin embargo, la consolidación democrática se ha visto afectada por los retos globales que exceden las capacidades nacionales. Esto ha provocado un progresivo malestar social, tanto en países del sur como del norte global. Esta es una de las principales razones detrás de la emergencia de nuevos autoritarismos en diferentes países y regiones del planeta (Puerta, 2016).

La dislocación de los Estados nacionales hace que estos cuenten con menores márgenes de control sobre las principales variables que determinan las

¹ La crisis multidimensional a la que aludimos no afecta únicamente a los Estados nacionales, también se observan presiones sobre el proceso de globalización hegemónico. En efecto, hay bloques regionales y potencias desafiantes que asumen que, si el actual proceso globalizador no se abre para dar paso a una multilateralidad efectiva, una alternativa de acción es promover una desglobalización gradual que se base en espacios regionales de articulación política y económica. Este es un fenómeno menos estudiado, pero conviene prestarle atención en la medida que puede acarrear un conjunto de riesgos y oportunidades para los Estados de países periféricos.

dinámicas económicas y sociales. En una economía global, el desempeño de los países obedece en buena parte a los estímulos externos. Ante esta situación, las instituciones nacionales de la democracia representativa resultan ineficaces para dar respuesta a múltiples demandas propias de sociedades complejas e interconectadas. La capacidad de respuesta se ve aún más afectada por el hecho de que, sobre todo en los países menos aventajados, la democracia ha sido secuestrada por las fuerzas del mercado, así como por elites partidarias y por burocracias corruptas que yuxtaponen las relaciones clientelares a las debidas relaciones Agente-Principal (Cañete Alonso, 2018)². En lo que concierne a la mercantilización de la función pública, esta se expresa en las constantes presiones para reducir un enfoque amplio del servicio público a la lógica costo-beneficio de la rentabilidad convencional.

El análisis costo beneficio no es suficiente para analizar el impacto de fenómenos como la emergencia climática o los límites sociales transgredidos por las actividades económicas. Las tensiones entre las relaciones sociales, y entre estas y los ecosistemas, no pueden ser resueltas exclusivamente por vías de mercado (ajuste oferta-demanda, derechos de propiedad y costo bajo de transacciones). Ciertamente, hay que considerar factores éticos, culturales, así como fenómenos inconmensurables en términos económicos. Por esta razón, corresponde al Estado primar el principio de precaución por sobre el de remediación. Como señala Sojo,

Institucionalmente, la mercantilización procede no de la intervención del Estado en operaciones de mercado tanto en servicios como en actividades primarias o secundarias. Proviene más bien de la introducción de la racionalidad de mercado en el desempeño institucional, lo que agrega complicaciones en la definición de criterios de eficiencia y de control (2008, p. 18).

² En una relación Agente-Principal adecuada, el Agente defiende y representa los intereses del Principal. En el sector público el Agente son las/os funcionarias/os y servidoras/es públicas/os, mientras que el Principal es el conjunto de la ciudadanía. El conflicto Agente-Principal, también llamado *conflicto de agencia*, puede ocurrir tanto en el sector privado como el estatal, y ocurre cuando el agente aprovecha su condición para alcanzar sus propios intereses en detrimento de los de su representada/o.

Al mismo tiempo, los incipientes instrumentos de política pública global distan de contrapesar los intereses y las dinámicas de los actores transnacionales privados que gozan de mayor poder de mercado. Hoy el mundo está más interconectado, pero también en muchos campos económicos es más fragmentado y asimétrico. Ante la rapidez de los cambios en el sistema económico internacional, los Estados parecen aletargados, con muchas restricciones para procurar eficiencia, equidad y sostenibilidad.

El proceso de globalización ha remodelado el perfil del Estado a un ritmo mayor que ninguna otra fase previa en la historia de la humanidad. Se han debilitado ciertas funciones públicas, se han fortalecido, reorientado y creado otras. En el campo de las relaciones económicas, sobre todo desde los años noventa, se constatan los efectos negativos de la imposición acrítica de las tesis neoliberales que, como se sabe, tuvieron como punto de lanza la desregulación, con daños de magnitud considerable sobre el tejido social y sobre los ecosistemas naturales.

Si bien se produjo una expansión notable del comercio mundial y de la producción y distribución de bienes y servicios, estos fenómenos se han logrado a costa de una destrucción exponencial de los bienes naturales y, no menos relevante, a costa de una progresiva concentración de la riqueza en un porcentaje muy reducido de la población mundial (Donald, 2019; Word Bank, 2021). Ante esas tendencias, los Estados, con muy pocas excepciones, han sido incapaces de mediar adecuadamente en favor del interés social. Peor aún, en no pocas ocasiones han atentado contra este. Esta dificultad no obedece a hechos fortuitos; al contrario, responde a reformas legales y a cambios fácticos, a veces graduales, a veces abruptos, en la estructura y funcionamiento de los aparatos públicos. De tal manera que la globalización ha permitido fortalecer el poder de un grupo minúsculo de empresas transnacionales, mientras que las funciones del Estado han sufrido mutaciones para adaptarse a un rol cada vez más subordinado y funcional a los intereses del capital transnacional y sus aliados locales al interior de los países.

La crisis financiera de 2008, así como la pandemia en curso, son ejemplos muy elocuentes de que en momentos de crisis y de emergencia no son los privados los que asumen la batuta. Más bien presionan para que sean las autoridades públicas las que desplieguen sus recursos financieros e institucionales para el

rescate de las principales empresas privadas y para normalizar la crisis social. Sin lugar a dudas, la globalización en curso favorece una privatización de las ganancias de las actividades dinámicas de la economía, a la vez que preconiza la socialización de las pérdidas. En medio de un estancamiento relativo de las tasas de ganancia en la economía real, se ha impuesto la fracción del capital financiero para reconfigurar los poderes públicos a los criterios de rentabilización estrictamente capitalista (Sánchez, 2008). Esta ecuación no es sostenible y se encuentra detrás del quebranto de las economías reales y de la insatisfacción de las ciudadanías ante el estancamiento o retroceso de sus proyectos, formas y medios de vida.

En suma, el contexto actual exige respuestas innovadoras, responsables y comprometidas con la sostenibilidad social y ecológica. No vale enterrar la cabeza en la arena, ni pensar que el pasado fue irremediamente mejor, tampoco dar saltos al vacío hacia una mayor autorreferencia del mercado o del Estado (Recuadro 1). Se trata de diseñar nuevas interacciones y procesos mediante los cuales la sociedad, apoyada por el aparato estatal y por redes de economías mixtas, logre aprovechar este punto de inflexión para revertir la crisis, pero sobre todo para dar un salto cualitativo en la organización y reproducción de las sociedades humanas. Para lograr este propósito se requiere como condición esencial vencer las inercias e intereses creados del actual *statu quo* global y nacional.

Recuadro 1. Lo público de la política

La restauración del Estado, antes que su pretendida reforma o modernización, requiere de una revalorización de lo público. La restauración de lo público supone cuando menos la instalación de lo público por tres vías: la política democrática, la reterritorialización de la vida social y la formación de mecanismos no mercantilizados de movilidad social, es decir, bienes públicos para el desarrollo.

La política democrática, por mucho que sea un recurso usual de toda clase de retóricas, no puede ser menospreciada. La restauración de la política democrática precisa la refundación de las prácticas políticas representativas, olvidadas por los partidos patrimoniales y personalistas que monopolizan el ejercicio del poder

político. Requiere también de la formación de mecanismos institucionales que garanticen no solamente la formulación de leyes, sino su exigibilidad y su respeto por parte, especialmente, de agentes gubernamentales y gerentes privados. Tampoco puede ignorar la importancia de la formación democrática de demandas sociales.

Esta cuestión alude a la problemática del buen gobierno. Aquí lo esencial es la combinación de cualidades de gestión y de representación. Las de gestión tienen que ver con la capacidad de informar adecuadamente a la ciudadanía respecto de opciones y decisiones en la formación de políticas públicas, con transparencia y con mecanismos apropiados y adecuados de rendición de cuentas a la ciudadanía. La representación política, instrumento primario de la práctica democrática, supone afrontar con decisión la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, instrumentos centrales en la canalización de demandas de la sociedad, y que ha propiciado una grave tendencia a su extinción para ser sustituidas por agrupaciones electorales personalistas, de circunstancia, sin arraigo ideológico y sin posibilidades de representación social más allá de los intereses patrimoniales de sus propios liderazgos.

Desde el ámbito propiamente civil, la cuestión del buen gobierno se relaciona con la calidad de acreditación y agregación de demandas sociales. Acreditación de quienes son los interlocutores calificados del Estado en la formación de las preferencias y la discusión de las opciones de política.

Hay consecuentemente un déficit de acreditación respecto de otros antagonismos sociales no necesariamente referidos al mundo del trabajo: género, edad, etnia, ambiente, etc. Por otra parte, pero estrechamente vinculada, la ideología mercantilista ha profundizado una comprensión individualista de las demandas sociales que no permite su adecuada construcción como cuestiones colectivas susceptibles de ser gestionadas por el Estado, creando riesgos de atomización social y produciendo amenazas de ingobernabilidad. En síntesis, la acreditación plural de intereses y agregación de demandas son las dos caras de la moneda de la acción social cuyo fortalecimiento debe ser también motivo del interés gubernamental.

La reterritorialización de la política no debe confundirse con una nostalgia conservadora por el Estado-nación. Supone la reconstrucción del espacio

desde una sociología que reconozca, como sugiere Bauman, las diferencias y las conexiones en el continuo espacio-tiempo de la vida social. Los lugares émicos, fágicos y el no lugar de la teoría de Bauman enuncian la importancia de reconocer límites y posibilidades de afirmación de identidad, definición de la otredad y formulación de ámbitos de solidaridad. De ahí que el salto cuántico de la política espacial de los estados será ignorar pretendidas aglomeraciones que sólo responden a lógicas de mercado, y en su lugar colocar usos sociales y culturales que son capaces de permanecer aún en periodos de transformación estructural. El ciberespacio propone a la política pública un desafío notable por la combinación de recursos de poder (como la información y la comunicación) que al menos por ahora sólo dependen del acceso a una tecnología que, por motivaciones rentabilistas y no democráticas, puede conducir a la reforma espacial más importante de las democracias contemporáneas.

La reivindicación, por último, del espacio público no es una cuestión territorial, sino simbólica y cultural. Los bienes públicos, de la solidaridad y el consumo colectivo, deben imponerse a la lógica mercantil del consumo privado, seguramente sin excluirla, pero superándola en la formación de los horizontes éticos de la acción política. Por ese camino, el acceso a oportunidades económicas puede ser pavimentado por la proscripción de los mecanismos de mercado como instrumentos de selectividad y exclusión social. No se trata de prohibir las operaciones privadas de servicios de salud y educación, pero sí de mitigar sus efectos en las definiciones de dos tipos de ciudadanía: la ciudadanía consumidora de García Canclini, transterritorial y electrónica; y la precidudadanía local, donde buena parte de las mujeres y hombres de América Latina pasan sus días... y sus vidas.

Fuente: extraído de Sojo (2008, pp. 29-30)

3. Las mutaciones en las funciones estatales

Para analizar los cambios en las orientaciones y las funciones que han cumplido los Estados es preciso tener en cuenta tres factores condicionantes (Lyubashits *et al.*, 2019): a) los Estados no son sistemas cerrados, sino que forman parte de un conjunto más amplio de relaciones sociales, b) el contexto histórico y espacial de cada Estado influye en su perfil y funcionamiento, y c) los atributos del régimen político y jurídico que cada subtipo de Estado ha adoptado en un momento determinado.

Así, desde la fundación de los Estados modernos, sus funciones han sufrido mutaciones periódicas para alinearse a las ideologías en boga y para adaptarse a los nuevos contextos. Han oscilado entre concepciones que promueven un Estado omnipresente en la vida pública hasta orientaciones inspiradas en la pretensión de un Estado mínimo. Hoy, en contraste con lo que sucedía en décadas y siglos pasados, los debates críticos tratan de salir de la dicotomía entre una matriz Estado céntrica y una mercado céntrica (Faundes, 2016; Ostrom, 2010; Oszlak, 2018). En efecto, nuevos planteamientos defienden la idea de una matriz sociocéntrica en la que se rechaza que los intereses privados deban ser dejados totalmente a su propio arbitrio, pero también se oponen a que el Estado los intervenga y controle hasta subordinarlos a su racionalidad. Se trata más bien de que, desde la sociedad civil se promuevan nuevos equilibrios y contrapesos entre la racionalidad del Estado y la del mercado.

Siguiendo a Oszlak (2018), en los países occidentales, los perfiles de los aparatos estatales pueden ser analizados mediante tres dimensiones macro que dan cuenta de los pactos fundacionales³ de las organizaciones sociales capitalistas,

³ Oszlak aclara que con el término pacto no indica «que se trate de un acuerdo escrito o formalizado de algún modo entre actores sociales, sino, estrictamente, de un conjunto de reglas de juego vigentes en una sociedad en cada uno de los planos a los que alude la conceptualización que planteo. Estos pactos son construcciones analíticas que intentan identificar las bases sobre las cuales se asienta una organización social capitalista» (2011, p. 7). También, el autor precisa que «el carácter “constitutivo” de estos pactos no alude a un momento histórico “fundacional” de la sociedad y el estado, sino a la vigencia y reformulación permanente de reglas que, en esos diferentes planos, “estructuran” las relaciones en una sociedad» (2011, p. 8).

sobre todo de las que formalmente encajan bajo la denominación de Estados democráticos de derecho:

- **PACTO DE GOVERNABILIDAD:** también llamado pacto de dominación, se refiere al acuerdo político que establece las reglas de juego esenciales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus respectivos Estados. Alterna entre mecanismos de coerción y de consenso y, en esencia, refleja el tipo y grado de correlación de fuerzas en una sociedad determinada (Oszlak, 2018, p. 8).
- **PACTO DE DIVISIÓN SOCIAL DEL TRABAJO:** también se le suele llamar pacto funcional. Estipula los agentes fundamentales del proceso de acumulación de capital y desarrollo productivo. Determina, por lo tanto, quién hace qué en términos productivos y económicos en general, con especial atención a los roles de regulación, inversión y promoción de la actividad económica. Esto incluye, los roles del Estado en la economía, el tamaño del Estado, las prerrogativas y límites de los actores empresariales, así como de otros actores que intervienen en la actividad económica (Oszlak, 2018, p. 8).
- **PACTO DISTRIBUTIVO:** define las reglas y los procedimientos mediante los cuales se distribuyen los costes y beneficios en el reparto de los ingresos y de la riqueza en general. Aunque incluye las reglas fiscales, en realidad su alcance va más allá al abarcar diferentes formas de asignación de los recursos y medios productivos. Incluye también los efectos por la distorsión de los precios relativos que obedecen ya sea a las llamadas fallas de mercado, a la evasión tributaria, a los actos de corrupción y a otras formas indebidas de apropiación de la riqueza (Oszlak, 2018, p. 9).

La distinción de los tres pactos anteriores permite analizar, en diferentes momentos y temporalidades, las tensiones o conflictos entre cursos de acción alternativos. La síntesis de esas tensiones y acuerdos moldean los roles estatales y sus interacciones en función de tres grandes campos: *governabilidad* (reglas de juego estables de convivencia civilizada), asignación de responsabilidades para el *desarrollo de las fuerzas productivas* y la *distribución del excedente social*.

Se reitera que las tomas de decisión del Estado y los cursos de acción de las políticas públicas que se observen en cada dimensión no son autónomas, ya que están determinadas por la correlación de fuerzas políticas y el diseño de los mecanismos institucionales para la toma de decisiones (Oszlak, 2011, 2018).

La combinación de intensidades entre regulación estatal y el tipo de papel que desempeña en la búsqueda del desarrollo son variables que facilitan describir y analizar el comportamiento de los Estados modernos durante buena parte del siglo xx y lo que va del siglo en curso. Con base en ambas, Ha Joo Chang (1997) realizó una clasificación que resumía los perfiles de ciertos roles estatales durante la segunda mitad del siglo pasado. El autor distinguió las siguientes etapas:

- LA ERA DE LA REGULACIÓN (1945-1970). Caracterizada por un aumento de la intervención estatal en la mayoría de los países occidentales, esto fue justificado por los efectos de *La Gran Depresión* y de las dos guerras mundiales. La acción de los aparatos públicos se reflejó principalmente en el aumento del gasto público, nacionalización selectiva de empresas y de servicios públicos, fortalecimiento y ampliación la regulación.
- EL PERÍODO DE TRANSICIÓN (1970-1980). Es una etapa en la que los diseños y regímenes de intervención de posguerra comenzaron a ser fuertemente atacados desde la arena política, con el apoyo de las teorías económicas antiintervencionistas.
- LA ERA DE LA DESREGULACIÓN (1980 EN ADELANTE). A partir de ese momento, la regla general fue que los países procuraron reducir la intervención del gobierno. Esto lo hicieron mediante un amplio espectro de medidas de políticas, entre las que se destacan la privatización, los recortes presupuestarios y la desregulación.

En su planteamiento, Chang reconoce que la dinámica de los roles del Estado durante las tres fases no es homogénea entre países y regiones. En especial distingue entre los perfiles de países anglosajones, como Estados Unidos e Inglaterra, y los de Europa occidental continental y Japón, como también, las diferencias de todos los anteriores con los países en desarrollo (y entre estos).

Las principales diferencias tienen que ver con la temporalidad de inicio, el ritmo y magnitud de los rasgos que caracterizan cada una de las tres etapas, así como los resultados alcanzados. Una de las principales conclusiones de este autor es que la creciente complejidad mundial repercute en que el perfil de las funciones estatales se vuelva cada vez menos lineal o monocromático.

Conviene cautelar que, un par de décadas después de que Chang propusiera esta clasificación, la presencia de varios fenómenos concurrentes sugieren que la tercera era, como tal, ya no existe en forma tan definitiva. En efecto, la crisis financiera de 2008 y sus repercusiones aún no solventadas, así como los efectos de la pandemia por COVID-19 y las tensiones por la disputa de la hegemonía del capitalismo globalizado han conducido a una arena de políticas mixtas, las cuales combinan desregulación con regulación selectiva en rubros críticos. Del mismo modo, se constata una mezcla de políticas públicas regresivas y contra cíclicas (para atenuar los peores efectos de las situaciones de emergencia socioeconómica).

En este campo es pertinente seguir desarrollando marcos de análisis que generen grandes balances o síntesis sobre las orientaciones macro de los Estados y sus repercusiones para la gobernabilidad, el desarrollo, la equidad y la sostenibilidad de los ecosistemas.

Por su parte, Oszlak (2018, 2020), al acotar la mirada en el contexto latinoamericano, ha esbozado el perfil y roles de los Estados según los vaivenes de las principales coyunturas que han marcado puntos de inflexión en las inercias institucionales (Recuadro 2). Subraya las implicaciones sobre los estados nacionales provocadas por los conflictos y las contradicciones que caracterizan al capitalismo global del siglo XXI *vis a vis* la disrupción tecnológica y la crisis ecológica. Para Oszlak, la amplitud de cuestiones sociales que reclaman una atención en la esfera pública decisional, contrasta con la continua difuminación de los límites nacionales que causan fenómenos transnacionales de diversa naturaleza⁴. Esta descompensación suele sobrepasar las capacidades de

⁴ Sobre esta complejidad, Villarruel *et al.* sostienen que «debido al proceso de globalización, en la actualidad, tanto la sociedad como el Estado han quedado insertados en un “universo” sociopolítico “multidimensional”. Dicho “universo” es, ciertamente, mucho más complejo que el anticuado “tablero

decisión y actuación de los Estados y, entre otras consecuencias, aumenta el bienestar social y condiciona las posibilidades de una mayor autodeterminación de los países.

Recuadro 2. El regreso del Estado en Latinoamérica: reflexiones de Oscar Oszlak

La década de 1970 marcó el final de una época. La crisis mundial del petróleo, primero, aunada a la novedad de la estanflación en los países centrales que vino después —con sus reverberaciones en América Latina— se manifestaron en la caída de las exportaciones, devaluaciones, programas de ajuste estructural y crisis de la deuda, acabaron con la efímera prosperidad que había surgido después de la Segunda Guerra Mundial y la incipiente industrialización que había tenido lugar en los países más desarrollados de la región. Democracias «con adjetivos» (Collier y Levitsky, 1998) consiguieron sobrevivir en solo cuatro países: Costa Rica, Colombia, México y Venezuela, mientras que férreos regímenes militares y dictaduras tradicionales revestidas de formalidad democrática, cubrieron el mapa político del continente. El thatcherismo y la reaganomía inauguraron un nuevo ciclo, que duraría menos de dos décadas, en el que el modelo Estado-céntrico de organización social daría paso a un modelo mercado-céntrico, fundado en la reducción del tamaño del Estado y de su intervención, la desregulación de la economía y la vigencia de la «mano invisible» del mercado y del interés individual, mecanismo supuestamente maximizador del interés colectivo.

La debacle posterior provocada en gran parte de los países de la región por las políticas neoliberales impuestas desde el centro del sistema capitalista mundial, precipitó el «regreso del Estado» (Skocpol y Rueschemeyer, 1985). Un regreso propiciado, inclusive, por los propios organismos multilaterales de crédito que habían inducido a la jibarización del Estado y al que abultados empréstitos intentaron «fortalecer». La ola democratizadora sobre la que se había montado

bidimensional” de la política de antaño; “tablero” que, en su simplicidad, sólo permitía distinguir entre los fenómenos políticos interiores (política interna) y los fenómenos políticos exteriores (política exterior)» (2006, p. 2).

el neoliberalismo, logró mantener con vida a estos regímenes democráticos, pero a costa de una enorme fragilidad y una gran heterogeneidad en las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos que se sucedieron en el poder. Durante la primera década del siglo XXI, los «vientos de cola» que soplaron desde los mercados de compra y que mejoraron los términos del intercambio económico en casi todos los países latinoamericanos renovaron un optimismo que, a la postre, resultó efímero, aunque también promovieron un sesgo extractivista en los regímenes de producción de prácticamente todos los países de la región. La prolongación de la depresión europea, la reducción del ritmo de crecimiento de China, la financiarización de la economía mundial y la reprimarización de las exportaciones de la región, entre otros factores, se combinaron para volver a sumir a los países en un nuevo ciclo recesivo.

Frente a estos procesos, el «regreso» del Estado y sus nuevas formas de intervención, probaron ser insuficientes para asegurar de manera conjunta la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva en sus países. Desde fines del siglo pasado, nuevas cuestiones sociales se incorporaron a la agenda pública y, con ello, se multiplicaron los ámbitos de atención y actuación del Estado, en particular, la creciente evidencia de que la mayor contradicción del sistema capitalista ya no consiste únicamente en la generación de abismales diferencias entre clases sociales, sino en el hecho mismo de que producir riqueza significa destruir la naturaleza. Es decir, se arraigó la conciencia de que el equilibrio ambiental planetario se verá cada vez más amenazado en la medida en que la producción mundial resulte cada vez menos neutra desde el punto de vista ecológico, y ocasione efectos irreversibles en el medio ambiente (Hintze, 2004).

Fuente: extraído de Oszlak (2018, pp. 7-8)

4. La vuelta del Estado

Como corolario a este primer capítulo del ensayo, conviene formular las siguientes valoraciones:

- Contrario a lo que se suele suponer, los Estados no están, al menos en esta hora, en peligro de extinción. Quizás sea más apropiado decir que han sufrido profundas reconfiguraciones para ser funcionales al sistema hegemónico global. Cumplen roles que son vitales para asegurar los mecanismos de reproducción y acumulación de capital, tanto en lo que refiere a mecanismos de consenso, coerción como de provisión de cierto tipo de bienes públicos (sobre todo servicios regulatorios y provisión de infraestructuras físicas y digitales estratégicas). Ciertamente, esta reconfiguración ha agudizado la desprotección de derechos de ciudadanía y la pérdida de autonomía frente a otros poderes (globales, regionales, nacionales y subnacionales). Se vuelve impostergable la disputa de sentido para reperfilar a los Estados, con el fin de que estos sean capaces de gestionar el interés general en un mundo con mayor complejidad e incertidumbre.
- No es conveniente asumir *a priori* que el Estado representa exclusivamente cualquiera de las siguientes orientaciones: a) que el Estado personifica *per se* el interés general, b) que es una mera correa de transmisión de las elites, y c) que es una estructura burocrática autorreferida. En realidad, las tres orientaciones están en permanente disputa y ofrecen planos variopintos, sin perjuicio de reconocer que la segunda orientación es la que suele ejercer mayor inercia en el funcionamiento del aparato público. El perfil del Estado en su conjunto, así como de sus diferentes instituciones y campos de acción, depende de la correlación de fuerzas y de la calidad de los marcos institucionales del Estado democrático de derecho. Por otra parte, estos perfiles no son estáticos y, por lo tanto, están sujetos a coyunturas críticas que pueden impulsar en una u otra dirección el alcance y la dirección de los Estados nacionales.

- La dilucidación del interés general, que en principio corresponde representar al Estado, es cada vez más ambigua en sociedades más diversas, pero también más fragmentadas y muy asimétricas en cuanto a recursos de influencia en la agenda pública. Por ello, la desagregación del interés general es una construcción política permanente, un ejercicio democrático que requiere una amplia y adecuada participación de los actores sociales en los procesos deliberativos y decisionales de las políticas públicas. A final de cuentas, lo que suele existir son perspectivas parciales del interés general, cuya síntesis corresponde procesar por medio de los diferentes mecanismos en la esfera pública. Se identifican al menos dos orientaciones clave para la acción del aparato estatal en la búsqueda del interés general: a) enfrentar la tesis mercado céntrica de que el interés general es la suma de los intereses individuales expresados en sus preferencias de mercado y, b) el respeto a la decisión de las mayorías con garantías de que estas decisiones no menoscaben derechos fundamentales de las minorías y del conjunto de la población.

- En la tercera década del siglo XXI queda en evidencia que los viejos enfoques pro o anti Estado no son válidos para responder a la crisis multidimensional. Ante esa constatación, se observan respuestas muy contradictorias que carecen en general de referentes teóricos que apunten a despejar el camino para nuevos equilibrios óptimos entre Estado, mercado y sociedad. En un momento disruptivo y transformador como el que vivimos resulta crucial la generación de pensamiento alternativo, sólido y viable, que se vincule a la discusión, toma de decisiones y puesta en marcha de las políticas públicas.

- El siglo XXI y, en especial, las circunstancias que muestra su tercera década presionan por un retorno del Estado hacia la articulación y reproducción de un orden social caracterizado por el bienestar inclusivo y sostenible. No se trata, por lo tanto, de cualquier regreso. Para la transformación social ecológica se requiere un Estado con capacidades estratégicas que combine la búsqueda de la eficiencia, la suficiencia, la inclusión, la equidad y la sostenibilidad. Estos objetivos solo pueden lograrse si se

consolidan instituciones con visión prospectiva, capaces de construir escenarios virtuosos de articulación societal y de construir capacidades de adaptación y preparación frente a los cambios inminentes. Todo lo anterior debe estar sujeto debidamente al principio de legalidad, abierto a la deliberación ciudadana y al escrutinio público y basado en sistemas meritocráticos del servicio civil.

- El Estado contemporáneo exige ser repensado de cara a tres grandes fenómenos que ponen a prueba su legitimidad y accionar. En primer lugar, se requieren sinergias entre lo nacional y los diferentes niveles subnacionales para romper el centralismo inmovilizador, al mismo tiempo que enfrentan el riesgo de fragmentación territorial y de ampliación de las brechas de bienestar. Segundo, es necesario un rediseño de la institucionalidad internacional a fin de que el interés general pueda disputar el terreno perdido frente a los grupos corporativos que han moldeado las principales determinaciones de la economía mundo. Y, en tercer lugar, los Estados deben participar, activamente, en los procesos de innovación disruptiva y en la configuración de las plataformas virtuales que exceden y diluyen las fronteras nacionales. El universo digital supone una ampliación de los conflictos y tensiones, pero también abre espacios para la innovación social. Por estas razones, el ciberespacio no puede dejarse meramente a la iniciativa y control de las grandes corporaciones tecnológicas que han colonizado, sin mayores contrapesos, el rumbo y sentido de la revolución digital.

5. Los roles del Estado en la economía

La esfera económica es una de las más controvertidas cuando se trata de definir los alcances del Estado. Desde una perspectiva simplista, se considera tanto al Estado como al mercado alternativas sustituibles dentro de un juego de suma cero. Esta asunción ignora tanto las diferencias sustanciales entre ambas esferas como su carácter complementario. El Estado es un arreglo institucional social que, entre otras tareas, define el marco de la actividad económica. Mientras que, el mercado como institución es un mecanismo muy conveniente para la producción

e intercambio de un conjunto amplio de bienes y servicios. Se generan graves distorsiones cuando uno invade el núcleo de funciones del otro, esto es cuando la acción estatal nulifica el papel que deberían cumplir los agentes privados en la organización de la producción y, viceversa, cuando se quiere dejar al mercado el comando principal de la integración social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 1997).

En diferentes momentos de la historia reciente, según la corriente económica dominante, se distinguen varias formas prototípicas respecto de las funciones económicas del Estado en un país.

- Una economía con planificación central en la que el Estado controla la mayoría de los medios de producción (al estilo del llamado «socialismo real»).
- Una división de tareas en las que el Estado interviene activamente en ciertos campos estratégicos, regula el resto, a la vez que ejerce un rol esencial en la distribución de la riqueza (es el caso de los clásicos Estados de bienestar).
- El Estado enfoca sus roles en promover una regulación general de las actividades económicas y en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, especialmente en coyunturas críticas como una recesión (esta es la postura que defienden, por ejemplo, algunas corrientes de la heterodoxia neoclásica).
- El Estado que se abstiene de participar en la actividad económica, por lo que su papel regulador debe ser muy atenuado y, bajo ninguna circunstancia, debería reservarse para sí la provisión de bienes y servicios, los que supone que el mercado estará siempre en condición de atender (aquí cabría incluir a la ortodoxia neoclásica y el pensamiento económico libertario).

Con el advenimiento y la consolidación del capitalismo, su desarrollo histórico muestra también la disputa por definir el papel del Estado en la economía.

Desde el siglo XVIII hasta el siglo XXI, se observa el predominio de algunas corrientes teóricas que lograron colonizar el imaginario de las políticas públicas, comenzando con los mercantilistas, pasando por el liberalismo económico, el enfoque keynesiano, el pensamiento neoliberal hasta llegar a la síntesis neoclásica que combina elementos neoliberales con varios agregados neokeynesianos (Aguirre, 2007; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020). Para cada uno de estos enfoques la reproducción del capitalismo ha sido la prioridad, las diferencias radican en el grado de participación del Estado en el campo económico, tanto en amplitud como en profundidad. Los enfoques antes citados son los que en algún momento se convirtieron en la corriente principal de las políticas económicas.

Por otra parte, es importante destacar que, en especial, desde la segunda mitad del siglo XX, han surgido corrientes económicas heterodoxas que confrontan parcial o totalmente a las ideas hegemónicas. Los enfoques alternativos han cuestionado al menos uno de los siguientes aspectos:

- La doble moral de las potencias industriales tradicionales que ahora promueven la desregulación y la liberalización de la actividad económica para todos los países, a pesar de que aquellas potencias en sus fases de despegue (e incluso ahora) apelaron a medidas proteccionistas y a un papel protagónico del Estado en la economía.
- La centralidad de la economía de mercados de lucro, la cual ignora formas de satisfacción de necesidades que recurren a otros modos de producción e intercambio de bienes y servicios.
- La no visualización de los efectos socioambientales de lógicas económicas centradas en la pretensión de un crecimiento ilimitado.

6. La discusión sobre los campos de actuación estatal en la economía

Las distintas visiones que han predominado en la teoría y en el campo de la política pública responden a la pretensión de crear una división funcional de las

actividades económicas. Sin embargo, es muy probable que el debate sobre las funciones del Estado y del mercado nunca tenga una solución estable (Datta-Chaudhuri, 1990). Las principales disyuntivas apuntan a responder qué roles debería cumplir el Estado en un momento determinado y cómo debería cumplirlos. Al día de hoy se pueden identificar al menos cinco áreas críticas para analizar el papel del Estado en la economía:

6.1 Eficiencia en la asignación de los recursos

En una economía mixta capitalista se espera que la eficiencia asignativa de los recursos se genere por el mecanismo de los precios relativos, los cuales indican el punto de equilibrio cuando el beneficio marginal es igual al coste marginal. Lo anterior optimizaría los beneficios de los oferentes y de los consumidores (García y Cadavid, 2005).

Desde la trinchera neoclásica más ortodoxa, en el campo de la eficiencia asignativa, la única función estatal que cabe es crear un marco regulatorio que defina los derechos de propiedad y garantice el cumplimiento de los contratos. Por otro lado, las vertientes neoclásicas heterodoxas postulan que, aunque el mecanismo de precios es el mejor asignador de los recursos, existen fallos del mercado que generan distorsiones que impiden el óptimo de Pareto⁵ y que, en ciertos casos, requieren la intervención estatal.

Al interior de las variantes neoclásicas no ortodoxas existen diferentes puntos de vista sobre el tipo de deficiencias de mercado que ameritan la acción pública. Haremos mención a cuatro de ellas: la competencia imperfecta, los bienes públicos, las externalidades y la información inexacta o asimétrica. En el próximo apartado, que trata sobre las deficiencias del mercado, se

⁵ El óptimo de Pareto es un concepto central de la economía neoclásica. Es uno de los pilares en los que se basa el concepto de la eficiencia asignativa de los recursos en un modelo de competencia perfecta. El concepto hace honor a su creador —el economista Wilfredo Pareto, quien lo planteó a inicios del siglo xx— y se refiere al punto de equilibrio en el que un acuerdo o transacción entre dos o más partes beneficia a cada una sin perjudicar a la(s) otra(s). Por consiguiente, la ineficiencia paretiana surge en cualquier situación en la que la mejora de una parte empeora la situación de la(s) otra(s), alejando así la interacción del punto de equilibrio (García y Cadavid, 2005).

describen con mayor detalle estas situaciones que dificultan el logro del equilibrio general neoclásico.

6.2 Estabilidad macroeconómica

Las actividades económicas están sujetas a ciclos en los que se observan oscilaciones periódicas de expansión y retracción. Por otra parte, existen ciertos indicadores agregados que deberían permanecer en niveles moderados para no deteriorar el desarrollo de un país. Los niveles de inflación, desempleo, saldo de la balanza externa, balance fiscal son algunos de los principales indicadores que dan cuenta de la estabilidad.

El enfoque neoclásico ortodoxo asume la economía como un sistema cerrado que tiende al equilibrio, por lo que cree que en caso de desajustes coyunturales el propio sistema reacciona para encontrar de nuevo el equilibrio. Además, sostiene que este ajuste procede normalmente del lado de la oferta (al adaptarse a las preferencias de la demanda).

Por el contrario, las diferentes corrientes neoclásicas heterodoxas, que incluyen algunas de las variantes del pensamiento keynesiano y los aportes de la teoría neoinstitucional, conciben a la economía como un sistema abierto, inestable y sujeto a ciclos. Al asumir la existencia de un sistema abierto que no siempre puede autoajustarse, la heterodoxia neoclásica admite la participación del Estado para atemperar las fluctuaciones, mediante políticas contracíclicas que combinan instrumentos de política fiscal y monetaria, expansiva o restrictiva, según el momento del ciclo en el que se encuentre (Echenique, 2020).

Sobre el tipo y magnitud de la acción estatal para suavizar los ciclos económicos hay posturas que defienden una intervención mínima por medio de los estabilizadores automáticos⁶. Otras posiciones más bien alientan un papel activo

⁶ Los estabilizadores automáticos son instrumentos anticíclicos de política económica que operan en el campo de los ingresos tributarios y del gasto público, cuyos montos se modifican sin que el Estado adopte nuevas decisiones sobre la tasa de los tributos ni sobre el porcentaje de las partidas de auxilio social. Es el propio ritmo de la actividad económica el que determinará la expansión o contracción de la recaudación tributaria y de ciertas prestaciones sociales que brinda el Estado (como las ayudas en caso

del Estado para estimular la demanda agregada por medio del gasto público y con ello, vía aumento del consumo, recuperar la actividad en tiempos de recesión. En este caso, el objetivo que persigue el Estado es recuperar la estabilidad de los precios y disminuir el paro laboral.

En las fases expansivas también el Estado puede intervenir para evitar un sobrecalentamiento de la economía, en este caso por medio de la baja de la tasa de interés pública y otras medidas que retiren el exceso de liquidez en los mercados.

6.3 Desarrollo económico

Para alcanzar el bienestar de una sociedad se requiere la producción adecuada de un conjunto de bienes y servicios que satisfagan las necesidades fundamentales de su población. Esto implica el desafío de encontrar niveles eficientes de producción que satisfagan una demanda que cambia constantemente por el tamaño de la población, la composición etaria, la distribución territorial, los cambios tecnológicos y los estilos de vida. Lo anterior significa que no basta gestionar la estabilidad macroeconómica, *stricto sensu*, si no se acompaña de la gestión de la producción.

Los economistas neoclásicos más ortodoxos y otros enfoques económicos de orientación libertaria creen que el desarrollo económico se logra por la acción de los agentes privados que buscan maximizar sus beneficios (Álvarez, 2019). Desde esta lógica, el Estado debería replegarse cuanto sea necesario para no interferir con las fuerzas inequívocas de los mercados. Por tal razón, un crecimiento sostenido del PIB que supere la tasa de crecimiento poblacional se considera prioritario para resolver tres objetivos del desarrollo: crecimiento del producto, efecto redistributivo por derrame y reducción de la pobreza. Según esta vertiente de pensamiento, es crucial para el desarrollo económico estimular la oferta agregada mediante la eliminación progresiva de los obstáculos que impiden la incorporación del capital y de la fuerza de trabajo en el sistema de producción.

de desempleo). Para profundizar sobre la definición e implicaciones de los estabilizadores automáticos, véase Martner (2000).

Para los neoclásicos más radicales, incluso el cambio tecnológico es una variable exógena que no puede ser prevista, y mucho menos planificada por el Estado. Se asume que el mercado será capaz de reaccionar de modo espontáneo a los nuevos desafíos.

Por su parte, la síntesis neoclásica, que combina elementos nekeynesianos e incluso de la nueva economía institucional, asume el carácter endógeno del crecimiento del PIB y el papel de las instituciones formales e informales. Sostiene que el Estado posee un rol indelegable para gestionar los problemas de coordinación del desarrollo productivo. Al respecto, se reconocen tres factores por considerar en el desarrollo económico: a) la importancia de estimular la demanda agregada cuando está deprimida, mediante la inyección monetaria adecuada del Estado, el aumento proporcionado de los salarios y la baja de los impuestos en tiempos de estancamiento o recesión; b) los esfuerzos sistemáticos de estímulo estatal a la innovación para el cambio tecnológico que permita una mayor productividad y eficiencia en la producción; y c) la promoción de instituciones formales (Estado de derecho e instituciones públicas para el desarrollo productivo y humano) e instituciones informales (normas sociales que fortalecen la confianza, la colaboración, la probidad, entre otras).

Finalmente, desde los enfoques críticos a cualquiera de las versiones neoclásicas y de radicalidad libremercadista, se menciona que un rasgo del desarrollo económico que a menudo se ignora es el carácter inclusivo que debe tener este en todas las etapas y los procesos del sistema productivo. Cuanto más inclusivo sean las oportunidades para el acceso a los medios de producción y a la participación en la definición de las políticas económicas, mayores posibilidades de que el desarrollo económico fomente la cohesión social. Esto alude a la economía política de la transformación productiva, es decir, la existencia de un bloque social capaz de alterar relaciones de poder, gestionar el conflicto y procurar acuerdos entre diferentes actores sociales.

6.4 Equidad redistributiva

Las actividades económicas de producción e intercambio son uno de los grandes determinantes del nivel de bienestar de las personas y grupos sociales. Pero no

es una condición suficiente. En una economía mixta capitalista se podría lograr cierto nivel de eficiencia en la asignación de los recursos productivos, estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido del producto; sin embargo, esto no garantizaría *per se* una más justa distribución de los ingresos y de la riqueza en general (East West Center, 2011; International Monetary Fund [IMF], 1998).

Para los defensores del Estado mínimo en la economía capitalista (y en la mayoría de las relaciones sociales) la desigualdad no es un problema central. Se le considera el resultado de los distintos esfuerzos y recompensas que obtienen los individuos por su empeño y su disposición a asumir riesgos (Mises, 1990). Consideran que el éxito de los más ricos estimula a los pobres para que estos cambien los patrones de comportamiento que los mantienen en la privación material. Este análisis presta escasa o nula atención a los factores de contexto de los individuos que pertenecen a grupos sociales más desaventajados.

Lo cierto es que las brechas de inequidad se han ampliado a nivel global. Aunque el aumento de la riqueza disponible y el mayor intercambio de bienes y servicios ha permitido el acceso inédito de millones de habitantes a ciertos beneficios de la modernidad, los beneficios del crecimiento se están concentrando cada vez más en un reducido número de personas. La evidencia ha llevado a que, incluso, el actual paradigma dominante de la economía occidental (la economía neoclásica) haya incorporado el análisis e instrumentos de política para amortiguar las asimetrías socioeconómicas. Dos preguntas centrales surgen en torno a esta cuestión: ¿cuánto nivel de desigualdad se puede considerar socialmente inaceptable? y ¿cómo debe de revertirse la inequidad sin afectar gravemente la eficiencia económica?

La mayoría de las posturas heterodoxas reconocen un papel del Estado en la distribución de la riqueza. Consideran que el instrumento idóneo es la política fiscal, a través de sus dos facetas: la política tributaria y el gasto público (IMF, 1998). Para que la política fiscal contribuya a reducir las desigualdades es necesaria la progresividad tanto en el cobro de los impuestos como en la asignación del presupuesto público (en especial en los rubros del llamado gasto social, ya sea mediante políticas universales, focalizadas o mixtas). La manera en que se conjugan ambas medidas de política difiere en mucho entre países,

puesto que factores contextuales —como el tipo de relaciones de poder, el nivel de desarrollo económico y las actitudes y creencias de la población sobre el papel de la política fiscal— condicionan la naturaleza del esquema redistributivo.

A su vez, la mayor parte de las corrientes económicas alternativas cuestionan la efectividad que puedan alcanzar políticas redistributivas basadas únicamente en la política fiscal. Desde una perspectiva más amplia, las acciones redistributivas se pueden observar en tres capas: a) distribución primaria (las reglas y dinámicas que definen la asignación de los recursos productivos y de los salarios entre la población); b) la distribución secundaria (los criterios de asignación de las cargas tributarias a las personas naturales y a las empresas); y c) la distribución terciaria (los criterios para la asignación del gasto público social). En sociedades altamente desiguales, si no se contemplan mecanismos para mejorar la distribución inicial de activos (tierra, capital, conocimiento, acceso a infraestructuras y a ciertas redes de apoyo), los efectos de la política fiscal, especialmente en el nivel de distribución terciaria, son insuficientes para contrarrestar las relaciones de poder que promueven la exclusión. Es llamativo que, en los ejemplos más notables de desarrollo económico en los siglos XIX y XX, los Estados en algún momento se vieron obligados, ya sea por la lucha social de actores subordinados o por el temor de las elites a las revoluciones armadas, a adoptar medidas hacia una mejor distribución de ciertos activos como la tierra y la mejora de las condiciones laborales, el acceso a la salud y a la educación, principalmente. Estas reformas favorecieron una mayor cohesión social y le dieron soporte al desarrollo productivo. Sin embargo, la historia también muestra que ninguna mejora distributiva es permanente, siempre existen coyunturas capaces de impulsar retrocesos, por lo que el pacto redistributivo (en alusión a la cita de Oszlak que se hizo en este ensayo) está siempre sujeto a profundas tensiones y reconfiguraciones.

6.5 Sostenibilidad ambiental

Durante siglos, la economía se despreocupó de los efectos ambientales de las actividades de extracción, producción, circulación y consumo de bienes y servicios. El deterioro pronunciado de los ecosistemas en la segunda mitad del siglo anterior provocó reacciones y posturas críticas a la práctica habitual de los negocios (BAU).

El pensamiento neoclásico ortodoxo asume al sistema económico como un sistema cerrado que, por lo tanto, no está subordinado a límites ecológicos. Por ello defiende la idea de un crecimiento lineal del PIB sin restricciones. Además, confía en que los avances científicos y tecnológicos permitirán a la humanidad adaptarse a nuevas condiciones climáticas y a otros trastornos ecológicos. En los casos en los que reconoce un daño ambiental causado por un determinado rubro productivo, sostiene que la solución no requiere la intervención del Estado, ya que, con una buena definición de los derechos de propiedad y de reducción de los costes de transacción, los agentes privados serán capaces de resolver los problemas.

En cambio, los enfoques neoclásicos menos radicales aceptan que las actividades económicas producen externalidades ambientales que, sobre todo en los casos más graves, deben ser atendidas por el Estado mediante un conjunto de regulaciones, incentivos y sanciones dirigidos tanto a los oferentes de bienes y servicios como a los consumidores. La idea de fondo es que el impacto ambiental de un producto se internalice en su precio (Narodowski, 2011). Desde esta perspectiva, que responde al propósito de un desarrollo sostenible y de un crecimiento verde, se ha desarrollado la disciplina de la economía ambiental⁷, justamente para el estudio de las externalidades, los impactos en la naturaleza, y sus opciones de remediación.

Los conceptos de crecimiento verde y desarrollo sostenible han sido objeto de críticas por parte de teorías económicas no hegemónicas que defienden propuestas, como el crecimiento cero, el decrecimiento, o el ecodesarrollo, entre otras (Álvarez, 2021). Varias de estas críticas convergen en la nueva disciplina denominada economía ecológica, que incluye también las propuestas ecofeministas que abordan la ecoddependencia y la interdependencia de las especies. Una premisa fundamental de la economía ecológica⁸ es que la

⁷ La economía ambiental asume que la problemática medioambiental es causada por una asignación ineficiente de los recursos. Según esta disciplina, los problemas se solucionan con a) la integración del medioambiente al sistema de mercado (mediante la fijación de precios), b) incentivos para una mejor utilización de los recursos, y c) las innovaciones tecnológicas que permitan remediar los daños y optimizar el uso de las materias primas.

⁸ Sobre el alcance de la economía ecológica y de la economía ambiental, véase Aguilera y Alcántara

economía es un sistema abierto que está contenido dentro de un sistema social más amplio, y este a su vez está inserto dentro de los ecosistemas naturales. Desde este planteamiento hay que destacar dos ideas fuerza que deberían orientar el papel del Estado en la protección ambiental:

- No basta el reconocimiento, la cuantificación y la atención de las externalidades. La cuestión ecológica plantea tanta complejidad que en muchas ocasiones el daño no puede ser segmentado, cuantificado o monetizado y, por lo tanto, la economía dominante carece de bases teóricas y empíricas para dar cuenta de los efectos ambientales de la producción y del consumo.
- La atención de los impactos ecológicos no puede dejarse al arbitrio de los agentes privados ni exclusivamente al Estado. Otros actores sociales (en especial de base comunitaria), que no persiguen la racionalidad de lucro o la racionalidad burocrática, deberían ser incluidos en la discusión sobre las relaciones entre economía, sociedad y ecología y, sobre todo, en el abordaje de propuestas de bienestar que concilien la atención de las necesidades materiales con la preservación intergeneracional de los aportes ecosistémicos.

El Estado, como espacio en el que se forjan acuerdos sobre lo que constituye el interés y el bienestar general, debería cumplir un rol proactivo para garantizar el derecho a un medio ambiente sano que no riña con los objetivos de un determinado nivel de bienestar material. Sus objetivos no se limitan a minimizar la contaminación, también debería preservar la biodiversidad y a velar por que las generaciones futuras cuenten con bienes naturales fundamentales para su sobrevivencia. Corrientes más radicales en la defensa del ambiente proponen también que el Estado debe reconocer y proteger los llamados derechos de la naturaleza.

7. Las fallas del mercado y del Estado

A partir de la segunda mitad del siglo xx, buena parte del debate sobre los roles

(1994) y Naredo (1994).

económicos del Estado se ha encauzado a través de la teoría de las fallas del mercado. Esta surge dentro de la corriente de la economía del bienestar que, como se sabe, es parte del ramal neoclásico heterodoxo. Por su parte, en los años sesenta y sobre todo a partir de los años setenta, surgió el enfoque de las fallas del Estado como reacción a la creciente diseminación y aceptación de la teoría de las deficiencias del mercado. El enfoque se funda en las ideas neoliberales, reforzadas con los postulados de la escuela de la elección pública. El contraste entre ambos puntos de vista aporta elementos valiosos para analizar los problemas de funcionamiento de los mercados.

8. Las fallas del mercado

Este planteamiento es uno de los principales aportes de la teoría económica del bienestar. Surge justo en el momento de la primera incorporación de ciertas ideas keynesianas a la economía neoclásica (Le Grand, 1991). Su propósito es mostrar que, en ciertos momentos y situaciones, el mercado puede fracasar en la eficiencia asignativa (lo que afecta la estimación de costos, precios y también la estimación de la demanda) y que, en casos concretos, es recomendable la intervención del Estado para corregir las deficiencias (Marciano y Medema, 2015). Como teoría comienza a formalizarse y adquirir consistencia a partir de los años cincuenta. Entre los principales autores que la sustentan destacan las contribuciones pioneras de Arthur Pigou, luego las de Francis Bator y Paul Samuelson y, más recientemente, Joseph Stiglitz.

Esta teoría realiza una crítica restringida a ciertas aristas del desempeño de la economía de mercado, por lo que no cuestiona el núcleo de acumulación del capitalismo. Se concentra en las distorsiones en la asignación de los recursos que impiden la eficiencia paretiana. Estas anomalías afectan la competencia perfecta, apartando así a los mercados del equilibrio óptimo.

Las fallas de mercado aluden a situaciones específicas, consideradas como excepciones, en las que la racionalidad de lucro de los agentes privados no conduce a resultados óptimos en la producción e intercambio de bienes y servicios. Un rasgo peculiar de esta teoría es que el descubrimiento y el análisis

de las fallas de mercado se convierte en una justificación para la intervención del Estado (Marciano y Medema, 2015).

Debido a la amplitud de contribuciones y debates al interior de esta corriente económica, no existe un consenso sobre los tipos específicos de fallas de mercado. Para efectos de este documento nos concentramos en tres tipos clásicos que, por un lado, afectan sobremanera la asignación de los recursos e impactan la formación de precios óptimos y, por el otro, suelen ser deficiencias en las que se sugiere que intervenga el Estado (como medida privilegiada sobre otro tipo de soluciones dentro del propio mercado o mediante la acción colectiva no estatal)⁹.

8.1 Competencia imperfecta

En una economía de libre mercado se asume que existen condiciones para que concurra una cantidad adecuada de empresas oferentes, lo que redundaría en mayores opciones de compra en favor de los consumidores (en precio, cantidad y calidad). Esta multiplicidad de agentes privados que ofrecen sus productos dificulta que una empresa (o un número limitado de ellas) obtenga un poder de mercado que le permita fijar por sí sola el precio y cantidad de los bienes a producir (en valores y cantidades que no son los que reflejaría el punto de equilibrio si hubiese libre concurrencia de la oferta y la demanda (Cuadro 1). Sin embargo, en ciertos rubros algunas empresas alcanzan una posición monopólica u oligopólica que les otorga un notable control del mercado, lo que distorsiona el sistema de precios en perjuicio de otras empresas y de los consumidores en general (Stiglitz, 2000).

Normalmente, esta mayor cuota de mercado de las empresas se alcanza por uno o varios de los siguientes factores: a) capacidad de operar en escalas de producción que les permiten ventajas competitivas sobre el resto, b) escalamiento productivo

⁹ Uno de los clásicos fallos de mercado que se suele encontrar en la literatura es la información imperfecta y/o asimétrica, pero estimamos que tal distorsión en muchos casos es susceptible de encontrar correcciones en el propio mercado. Sin perjuicio de lo anterior, una de las excepciones en las que el Estado puede cumplir un papel destacado es la provisión de servicios de información de mercado (en especial en el comercio internacional), con énfasis en el apoyo a empresas que carecen de recursos para procurarse esos servicios por sí mismas.

por la innovación tecnológica que les permite grandes reducciones en los costos de producción, y c) despliegue de estrategias ilícitas o de influencia política para asegurar ventajas diferenciales sobre el resto de la competencia (por ejemplo, dumping, aseguramiento de mercados cautivos). Los tres factores se vuelven críticos para imponerse a la competencia y crear barreras de entrada a nuevos competidores.

De manera que en estos casos se considera que existe una falla de mercado que afecta tanto la eficiencia paretiana como la competencia perfecta que defiende la escuela neoclásica. El enfoque de las fallas de mercado propone que en ciertos casos el Estado debe intervenir para corregir las distorsiones. En caso de comprobarse una situación de competencia imperfecta, se esperaría que el Estado adecúe el marco legal con sanciones e incentivos que fomenten la libre competencia y, evitar así, el control del mercado por una o varias empresas (Echenique, 2020). En otros casos, como el de los llamados monopolios naturales, el Estado podría asumir directa o indirectamente la gestión de ese bien o servicio, esto con el propósito de asegurar que el precio se empareje con los costos de producción (en lugar de un oferente privado monopólico que busque maximizar sus beneficios con precios por encima del punto de equilibrio)¹⁰.

¹⁰ El monopolio natural es un tipo especial de competencia imperfecta en la que la existencia de un único proveedor de un bien o servicio asegura que se pueda producir una cantidad suficiente para satisfacer la demanda y a costos más bajos que los que podrían darse con dos o más competidores. Se ha asociado a los monopolios naturales con la gestión directa del sector público, pero también existen monopolios naturales en concesión a agentes privados (con el debido marco regulatorio). Cabe mencionar que los avances tecnológicos han propiciado que algunos rubros antes prototípicos de un monopolio natural hayan transitado a otras formas de estructura de mercado. Es el caso de los sistemas de energía y las telecomunicaciones.

Cuadro 1. caracterización de las estructuras de mercado: competencia perfecta e imperfecta

	Competencia perfecta	Monopolio	Oligopolio	Competencia monopolística*
Número de productores	Muchos	Uno	Pocos	Muchos
Naturaleza del bien	Homogéneos	Único (sin sustitutos)	Homogéneo o diferenciado	Diferenciado
Grado de control del precio por parte de las empresas	Nulo	Total	Alto grado de control	Cierto grado de control
Barreras de entrada	No	Muchas barreras	Suele existir un bloqueo rígido para la entrada	Relativamente pocas
Rasgo específico del mercado	Consumidores pueden cambiar fácilmente al oferente que les parezca más conveniente	La empresa monopolística, en ausencia de regulación efectiva, controla el mercado a su arbitrio	Los oferentes suelen coludirse para estabilizar el mercado y reducir riesgos. Estas prácticas, que pueden ser ilegales, requieren una supervisión del gobierno	La lealtad a las marcas de nicho hace que la elasticidad de la demanda sea inelástica al aumento de precio.
Intervención típica del gobierno	Regulación básica. Escasa intervención	Regulación fuerte. Sistema robusto de sanciones	Monitoreo permanente para evitar la formación de cárteles y colisiones que manipulen el mercado	Regulación básica. La intervención depende del sector

8.2 Bienes públicos

La economía ortodoxa asume que el mercado es capaz de producir con eficiencia todos los bienes y servicios que son demandados por una sociedad. Pero la evidencia ha mostrado que existen situaciones en las que la naturaleza de algunos bienes dificulta que los agentes privados, movidos por el interés de lucro, los provean en la cantidad y precios socialmente óptimos. Este es el caso de ciertos bienes que se consideran necesarios para satisfacer necesidades colectivas esenciales, pero que *a priori* no ofrecen la garantía de rentabilidad para los empresarios. Nos referimos a los bienes públicos (Echenique, 2020; Stiglitz, 2000).

Dentro de los bienes públicos, el interés de la teoría de las fallas del mercado se ha centrado en aquellos que se denominan bienes públicos puros. Estos poseen dos atributos especiales. El primero es la no rivalidad, es decir que el consumo del bien o servicio por parte de una persona no afecta o limita su disponibilidad para otro consumidor. El segundo es la no exclusión, la cual se refiere a que no se puede impedir el consumo a alguien que no paga por ese bien o servicio (Echenique, 2020) (Cuadro 2). Un ejemplo de un bien público puro es el alumbrado público de una calle en la ciudad, ya que el goce del servicio por parte de una persona no limita la disponibilidad para otras personas (no rivalidad), ni tampoco se puede impedir que una persona que cruce por esa calle se beneficie de ese servicio (no exclusión). Precisamente, esta doble condición de los bienes públicos hace que para los oferentes privados se complique la obtención de un margen de utilidad óptimo, puesto que las condiciones del bien o servicio dificultan que los mismos sean consumidos únicamente por quienes paguen por ellos.

* Cuadro 1: la competencia monopolística es otro tipo de competencia imperfecta que no es equivalente a la estructura de monopolio. Se trata de una estructura de mercado en la que concurren múltiples oferentes de un bien o servicio pero que, debido a la diferenciación de producto, ciertas empresas alcanzan temporalmente un notable poder de mercado.

Fuente: con base en Microeconomics-Sait (2012)

Cuadro 2. Tipos genéricos de bienes según su grado de exclusión y rivalidad

Tipo de externalidades	Problemas que provoca	¿Qué busca el Estado?	Instrumento de intervención estatal
Negativas	Efectos dañinos en la sociedad El bien o servicio se produce en cantidades superiores al óptimo social si se tomaran en cuenta los costos/efectos negativos	Reducir o eliminar las externalidades	Prohibiciones Fijar cuotas máximas Impuestos
Positivas	Efectos positivos para la sociedad El bien o servicio no se produce en una cantidad suficiente porque el oferente privado no puede capturar en el precio los efectos positivos	Fomentar los efectos positivos	Subvenciones y otro tipo de estímulos a los agentes privados que las producen Producción o adquisición directa por parte del Estado

Fuente: Elaboración propia con base en D'Alisa (2013)

En realidad, los bienes públicos puros son raros. Uno de los ejemplos más aceptados es el caso de la seguridad y defensa de un país. Sin embargo, en algunos casos también se considera un fallo de mercado la provisión de bienes públicos no puros, también llamados cuasi bienes públicos (en las que concurre solo uno de los dos atributos antes mencionados: la no rivalidad o la no exclusión).

No se debe confundir un bien público puro con los servicios públicos que ofrecen las instituciones estatales. Vale subrayar que los bienes públicos no son siempre provistos por el Estado, en ocasiones son gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro, sean de base comunitaria o no. Por otra parte, no todos los servicios públicos son en rigor bienes públicos en el sentido de la teoría económica. Esto significa que muchas de las prestaciones de bienes o servicios que suministra el Estado en sus distintos niveles territoriales, al ser susceptibles de rivalidad y de exclusión, pueden ser también provistos por oferentes privados (por ejemplo, servicios de educación, salud, vivienda). La justificación para que el Estado se haga cargo de servicios que podría suministrar el mercado es por razones de equidad, al considerar que son servicios de interés social en los que no se debería excluir a aquellos que no pueden pagar precios de mercado para adquirirlos.

La teoría de los fallos del mercado considera que la condición de bienes públicos justifica la intervención pública para proveerlos directamente o subsidiarlos en nombre del interés social. El argumento es que «el mercado» de esos bienes ofrece pocos incentivos y márgenes de rentabilidad para que los empresarios privados los provean en un nivel óptimo, por lo que si se deja en sus manos el bien o servicio sería proporcionado a precios muy altos o en cantidades y calidades insuficientes. Entre los bienes públicos que suele proveer el Estado están los servicios de defensa nacional, el alumbrado público, el servicio de bomberos, la mayoría de la red de carreteras, parques públicos y las estadísticas nacionales, entre otros.

8.3 Externalidades

Se asume que los mercados eficientes y competitivos reflejan en el precio todos los costes incurridos en la producción. La evolución de la economía neoclásica ha permitido percatarse de que esta condición no se cumple en todos los casos. En la producción, la circulación y el consumo de bienes y servicios se puede observar, en algunos casos, la existencia de efectos sociales negativos o positivos que no están incluidos en el precio. Estos efectos no explicitados en el precio reciben el nombre de externalidades y se consideran un fallo de mercado porque dan lugar a un nivel de producción que se aleja, ya sea por exceso o por escasez, del óptimo social paretiano (Echenique, 2020; Stiglitz, 2000).

En el caso de las externalidades negativas, al no estar incorporados sus efectos (costos sociales) en el valor de mercado del bien, los oferentes reciben incentivos para producir una mayor cantidad sin considerar los daños a la sociedad. El caso prototípico es la contaminación ambiental provocada por determinadas actividades económicas, la que no se plasma en el precio y que, por tanto, sus impactos sociales negativos son traspasados de la empresa a otros individuos y comunidades.

Por su parte, las externalidades positivas se refieren a beneficios que impactan en terceros pero que no están considerados en el precio de venta. A pesar del beneficio social que se obtiene, los oferentes no estarían dispuestos a producir una mayor cantidad por no reportarles un aumento directo de sus utilidades. Un ejemplo de las externalidades positivas se da cuando una empresa está en condiciones de llevar a cabo algún tipo de innovación científica/tecnológica que, además de beneficiar a su línea de producción, tendrá también efectos en el resto de los competidores y en la sociedad en general. Si el costo de la inversión en los procesos de innovación no se compensa con el precio de equilibrio al que la empresa puede vender el bien en un periodo determinado, se convierte en un desincentivo porque no podrá financiar la innovación (con lo que se pierden los potenciales beneficios externos a los que podría acceder la sociedad).

Tanto en las externalidades negativas como en las positivas, al no ser incorporadas en los costos y precios del mercado, los agentes económicos reciben señales erróneas que dan lugar a una asignación ineficiente de los recursos. Esto resultará en cantidades inadecuadas de los bienes y servicios respectivos (Cuadro 3).

Si bien la economía neoclásica ha señalado que son posibles soluciones de mercado para minimizar o eliminar las externalidades, también reconocen que en los casos más complejos —en términos de relaciones de poder, determinación de daños y beneficios, así como en multiplicidad de partes afectadas— lo que conviene es la intervención estatal mediante diferentes instrumentos de política (Stiglitz, 2000). En el caso de las externalidades negativas las opciones del Estado incluyen: a) la dilucidación de los derechos de propiedad y la garantía judicial para que se cumplan los contratos entre agentes económicos (y así facilitar acuerdos privados para gestionar el conflicto que surge a raíz de las externalidades); b) las regulaciones para fijar umbrales o parámetros de los niveles permitidos de un daño

determinado y, sobre esa base, prohibir total o parcialmente las externalidades en los procesos de producción y consumo (esto es de especial importancia para atender los efectos ambientales negativos de la actividad económica); y c) creación de impuestos que cumplan la tarea de internalización de los costos sociales no asumidos por las empresas (lo que sirve para desincentivar ciertas actividades económicas y, a la vez, para invertir los tributos recaudados en la remediación de los daños).

En cuanto a las externalidades positivas, las medidas de política se concentran en el aspecto financiero y contemplan, entre otros: a) la producción estatal de ciertos bienes o servicios que reportan beneficios estratégicos a la sociedad (como la investigación científica, la red vial, la inmunización mediante las vacunas, etc.); b) los subsidios a los agentes privados que estén en condiciones de generar tales efectos deseables en la sociedad; c) las rebajas de impuestos a los agentes privados que generen este tipo de externalidades; y d) asegurar, mediante el mecanismo de las compras públicas, una demanda adecuada de los bienes provistos de beneficios externos.

Cuadro 3. Tipos de externalidades y sus implicaciones

Tipo de externalidades	Problemas que provoca	¿Qué busca el Estado?	Instrumento de intervención estatal
Negativas	Efectos dañinos en la sociedad El bien o servicio se produce en cantidades superiores al óptimo social si se tomaran en cuenta los costos/efectos negativos	Reducir o eliminar las externalidades	Prohibiciones Fijar cuotas máximas Impuestos
Positivas	Efectos positivos para la sociedad El bien o servicio no se produce en una cantidad suficiente porque el oferente privado no puede capturar en el precio los efectos positivos	Fomentar los efectos positivos	Subvenciones y otro tipo de estímulos a los agentes privados que las producen Producción o adquisición directa por parte del Estado

Fuente: elaboración propia con base en Martínez (2020)

Es pertinente mencionar que la economía ecológica, en tanto enfoque heterodoxo fuera de los marcos de la economía neoclásica, cuestiona el concepto de externalidades como vía para atender los daños ambientales. Desde esta disciplina se argumenta que las externalidades constituyen un enfoque muy limitado para dar cuenta de las implicaciones complejas de las actividades económicas. Esta estrechez de alcance incide en que se vean los efectos ambientales de la producción y el consumo como casos aislados y no como parte

de una lógica estructural del sistema capitalista (que atenta en forma permanente contra los equilibrios de los ecosistemas). En este sentido, pretender asignar siempre un valor de mercado a los daños ambientales es un reduccionismo que soslaya la complejidad y la incommensurabilidad de los aportes biosistémicos en el equilibrio de la vida en el planeta¹¹ (Aguilera y Alcántara, 1994; Martínez, 1994; Naredo, 1994).

Según este punto de vista, el principal sesgo de una mirada tan estrecha de los nexos entre economía y ambiente es que legitima respuestas que buscan solventar el problema por la vía de la asignación de costos en el precio de un bien o servicio. Esto, entre otras consecuencias, excluye de forma sistemática el principio de precaución, cuya aplicación supondría la prohibición permanente o temporal de actividades sobre las cuales existen indicios de que ocasionarían graves daños a la naturaleza.

9. Las fallas del Estado

Las posturas neoclásicas más ortodoxas reaccionaron al enfoque de las fallas del mercado. Ronald Coase en los años sesenta y varios otros autores en las décadas siguientes (como Wolf en los setenta y Buchanan en los ochenta) recurrieron al concepto de fallas del Estado, mediante el cual se cuestionaba que el gobierno y otras instituciones públicas serían capaces de corregir las supuestas fallas de mercado. La crítica se apoyó en la escuela de la elección pública, la que afirma que la conducta de los individuos tiende a buscar su propio interés y que, este patrón, también se observa en las/os funcionarias/os electas/os y los cuadros burocráticos (Orbach, 2013; Le Grand, 1991). Se argüía que la maximización del interés personal de las/os servidoras/es públicas/os no necesariamente

¹¹ Sobre las diferencias de la economía ambiental con la ecología neoclásica, Aguilera y Alcántara (1994, p. 18) afirman que «... la economía ecológica tiene muy poco que ver con la llamada economía ambiental. Mientras que esta última constituye más bien una especialización de la economía neoclásica, basada de hecho en la yuxtaposición de conceptos económicos y ecológicos, la economía ecológica reclama el objetivo de un enfoque "ecointegrador" cuyos fundamentos afectarían al método, al instrumental e incluso al propio estatuto de la economía, al sacarla del universo aislado de los valores de cambio en el que hoy se desenvuelve para hacer de ella una disciplina obligadamente transdisciplinar».

coincide con el interés público. Además, sostenían que debido a este hecho, el comportamiento del gobierno podía ser influenciado en gran medida por grupos de interés, lo que entraña el riesgo de un intercambio de favores que afecta la eficiencia y la equidad de las políticas públicas.

Desde la escuela austríaca, como una versión más ortodoxa y crítica que la propia economía neoclásica, los argumentos en contra de la teoría de los fallos de mercado se basan en rechazar la existencia misma de tales deficiencias y que, si se producen desajustes, el propio mercado es capaz de autorregularse (Martín, 2009).

El concepto de *fallas de Estado* puede entenderse en dos perspectivas: una de carácter estructural y otra coyuntural. La primera, más radical, asume que los mercados son capaces de autocorregirse, por lo que cualquier intervención pública será innecesaria e infructuosa y, a su vez, podría provocar nuevas distorsiones en el funcionamiento de los mercados. La segunda, en cambio, acepta que puedan ocurrir ciertas fallas de mercado que ameriten la acción pública, pero subrayan que la falla en sí no es una condición suficiente para justificar la intervención, puesto que, a la vez, debería analizarse si las capacidades institucionales del Estado son las adecuadas para corregir la situación.

Cabe destacar que esta segunda variante ha sido incorporada en las premisas de la teoría de las fallas del mercado, lo que implica considerar, entre otros aspectos, la racionalidad de las/os agentes de gobierno y, en especial, una revisión rigurosa de los casos en los que los economistas neoclásicos menos ortodoxos aceptan la intervención del Estado. Al respecto, Stiglitz (1999, p. 351) señala que no todos los problemas del mercado requieren la acción del Estado, y que esta intervención tendría que darse cuando se cumplan dos criterios: a) que se trate de imperfecciones graves del mercado, y b) que la acción pública se realice con eficiencia en la relación costo-beneficio social.

De la revisión de la literatura se pueden identificar al menos cuatro factores que condicionan el buen suceso de las instituciones públicas al influir sobre los mercados. Según el enfoque de las fallas del Estado, estos factores provocan que las medidas de política tiendan a empeorar la eficiencia asignativa y distributiva.

9.1 Información limitada

No solo el mercado sufre por las deficiencias de información, también el Estado suele presentar debilidades para disponer de información relevante en la toma de decisiones que afecta el desempeño de los mercados. En esta lógica, si la información es escasa o desacertada, la intervención del gobierno para corregir distorsiones añadiría nuevos problemas y empeoraría los que pretendía solucionar (Besley, 2007; Keech y Munger, 2015; Winston, 2006). Este problema se observa sobre todo en la obtención de información sobre los costos de producción, las preferencias de las/os consumidoras/es y las estrategias de los agentes privados para maximizar su interés particular (a pesar de las regulaciones u otras acciones estatales). La ineficiencia es la peor consecuencia de esta debilidad del Estado, una situación que se agrava cuando las medidas provocan efectos adversos no deseados.

Según las/os defensoras/es de este enfoque, el control de precios o las prohibiciones sobre la comercialización de ciertos bienes degenera en escenarios de escasez, al reducirse los incentivos de rentabilidad para producir bienes y servicios. Argumentan, además, que tales medidas propician la aparición de mercados negros con el fin de eludir las restricciones (con todas las consecuencias negativas para la eficiencia y equidad). También opinan que la fijación de salarios mínimos, sin ajustarse a los niveles de productividad, estimula el desempleo y la economía informal, por el riesgo de despido de una parte de las/os ocupadas/os y por la reticencia de las/os empresarias/os por contratar nuevas/os trabajadoras/es.

Asimismo, se menciona que la falta de información sobre el comportamiento de los agentes privados puede causar que medidas como los subsidios alienten tanto el despilfarro en el consumo como una asignación inequitativa de los bienes y servicios subsidiados (Paez y Silva, 2010).

A la hora de enfrentar los riesgos que causan los problemas de información, el Estado tendría que optimizar el acceso a la información relevante (fiable, oportuna y desagregada), pero también deberá construir redes con diferentes actores de la economía para buscar respuestas que mejoren el desempeño de

los mercados. Lo anterior incluye la identificación de situaciones en las que la acción estatal sería oportuna y menos susceptible de causar efectos negativos no intencionados.

9.2 Altos costos de implementación de las intervenciones

Sin incentivos para una gestión eficiente de las políticas de intervención en los mercados y sin adecuados controles y procedimientos flexibles, aumenta el riesgo de que la relación costo-beneficio no sea la óptima. Desde esta postura se cree que la intervención pública es inviable porque no está inmersa en el sistema de premios y castigos que caracteriza a los mercados competitivos. Así, la ausencia de información oportuna es uno de los factores que puede elevar los costos de intervención. Estos costos desproporcionados aluden a un amplio rango de situaciones, que van desde los excesos presupuestarios hasta los costos indirectos de medidas tributarias que distorsionan el sistema de precios y generan, por esa vía, desincentivos al ahorro, la inversión y el consumo (Keech y Munger, 2015; Winston, 2006).

En el caso de la provisión directa por medios públicos de ciertos bienes y servicios, se dice que la ineficiencia en la estimación de costos y de la demanda efectiva, junto a otros incentivos perversos como la maximización del interés personal de las/os funcionarias/os públicas/os, es capaz de provocar cantidades y calidades subóptimas del bien o servicio, tanto por exceso como por escasez.

Frente a los argumentos anteriores, se puede afirmar que no se es acertado trasladar de modo directo la lógica de estimación de costos del mercado al Estado, ni de este al primero. Existen principios contables generalmente aceptados que valen en ambas esferas, pero aun así la racionalidad que está a la base de la estimación es diferente, ya que en la esfera pública estatal el lucro no es el fin primordial sino obtener unos beneficios sociales óptimos (por supuesto, con una razonable relación costo beneficio). Para minimizar los altos costos de la intervención pública en la economía se requerirá afinar los sistemas de información para estimar los costos directos e indirectos, así como mecanismos para alinear los incentivos de la burocracia con el interés general y, no menos importante, sistemas adecuados de monitoreo y retroalimentación que se concentren en la mejora del desempeño.

9.3 Visión de corto plazo

Se sostiene desde este enfoque que, por regla general, los gobiernos mantienen incentivos para concentrar sus esfuerzos en resultados inmediatos. Lo anterior va en detrimento de estrategias más sostenibles que corrijan a fondo las situaciones que motivan la intervención pública. Esto provoca una atención inadecuada sobre los fallos del mercado que, a la postre, agrega mayores problemas que los que había inicialmente. Las urgencias del día a día y los réditos políticos inmediatos son dos factores que suelen estar detrás de esta visión cortoplacista. De especial mención son las presiones del ciclo electoral, las cuales orillan a las/os funcionarias/os electas/os y sus colaboradoras/es de confianza a mostrar al electorado resultados rápidos, visibles y atractivos, aunque se haga a costa de sacrificar el abordaje sistemático de problemas complejos (Mitchell y Simmons, 1995).

En este punto, podría decirse que la atención equilibrada entre las urgencias y las prioridades es la clave para superar estos riesgos en la gestión estatal. Este equilibrio se vería facilitado si se impulsan acuerdos políticos amplios para privilegiar políticas de Estado, con grandes chances de continuidad a pesar de los cambios de gobierno.

9.4 Captura del Estado por parte de grupos de interés

Debido a las decisiones relevantes que los Estados toman en la economía, los grupos de interés más poderosos despliegan complejas y costosas estrategias para influir (con medios ajenos a la transparencia y, en algunos casos, ilícitos) en el curso de las políticas públicas que regulan los mercados. Cuando los Estados son dóciles a la penetración de los grupos privados, se produce la captura de aquel, con impactos negativos en la eficiencia asignativa y distributiva (Besley, 2007). Una de las principales ventajas de la acción colectiva de los grupos de interés es que, al contrario de la ciudadanía en un sentido general, son organizaciones con un número acotado de miembros y con acuerdos internos que les permiten clarificar sus objetivos y estrategias para influir en el poder público. Los grupos de interés buscan distintos privilegios que van desde el tratamiento impositivo desigual, el goce de subsidios, acceso preferente a las licitaciones públicas, impunidad frente a sus actuaciones ilícitas, entre otras.

La captura de las/os funcionarias/os de un Estado se relaciona con un clásico dilema de la teoría institucionalista: el conflicto Principal-Agente. Este se define como el problema que surge cuando una persona o entidad (principal) designa o delega a otra parte (agente) la representación y/o gestión de sus intereses, pero, esta última, sesga su actuación en favor de sus propios intereses a costa de los de su representado (Keech y Munger, 2015). En la esfera mercantil, este problema suele ocurrir entre los accionistas de una empresa y la gerencia que han contratado para administrar el negocio. Lo cierto es que el fenómeno también se observa en el sector público, esto se da cuando las/os funcionarias/os (agentes) priorizan sus intereses por sobre los de la ciudadanía (principal). La existencia de información asimétrica en favor del agente, sobre el entorno y pormenores de su mandato, favorece que actúe con ventaja en busca de su propio provecho. En el caso del Estado, el riesgo de este conflicto de intereses se acentúa porque la entidad principal (la ciudadanía) no es un ente homogéneo, es más bien un espectro de intereses y posturas que tiende a fragmentarse, con lo que se allana el camino para que el agente actúe en su propio beneficio. Esto incluye ceder a la captura por parte de grupos de interés, a cambio de prebendas que bloquean las políticas públicas socialmente óptimas.

Aunque tanto en la esfera privada como en la pública existen mecanismos que pueden minimizar el conflicto Principal-Agente, se trata de un fenómeno muy común en las relaciones económicas. Este sesgo daña la eficiencia asignativa y distributiva. En el caso del sector público, la transparencia y la rendición de cuentas, junto con un robusto sistema de órganos contralores y de justicia, son condiciones necesarias para reducir la captura del Estado y la búsqueda de rentas ilícitas.

Consideraciones finales

La tercera década del siglo da cuenta de un proceso globalizador al ritmo de la acumulación transnacional de capital que, en su afán de eludir barreras sociales, jurídicas, políticas y ambientales que limitan su expansión, presiona por reconfigurar los Estados a su conveniencia. Esto implica facilitar su cooptación y subordinación a la lógica del crecimiento ilimitado y la mercantilización de la

mayoría de las actividades societales. No obstante, las tensiones geopolíticas globales y regionales en curso, así como la conflictividad al interior de los Estados nación, plantean el reto de reestructurar la arquitectura del orden internacional para que se comprometa a reducir las asimetrías entre Estados y entre estos y el poder económico global. Dos de los principales objetivos de esta reconfiguración deberían ser: a) gestionar cooperativamente bienes públicos globales (o regionales), y b) velar por que los derechos humanos no sean sacrificados por la lógica del capital transnacional.

El debilitamiento de la soberanía política de los Estados, con el fin de imponer la soberanía del capital y de los mercados, ha dañado la legitimidad de los entes públicos y ha acentuado sus falencias para responder a la crisis multidimensional. Sin embargo, durante las emergencias, cada vez más recurrentes en el actual orden mundial, los intereses corporativos eluden responsabilidades y presionan para que sean los Estados quienes se hagan cargo de las urgencias sociales, así como del rescate de la economía. Entre tanto, la demanda de Estado por parte de la ciudadanía se sigue expandiendo. Esta situación paradójica, que enfrenta la pérdida de confianza y capacidades en contraste con la amplia demanda de Estado, requiere una vuelta de este al centro de la discusión política del desarrollo. Pero no se trata de recrear versiones pasadas de un Estado mínimo o de Estados paternalistas ineficientes o de Estados autoritarios al servicio de elites económicas; se trata de repensar su perfil y funciones de cara a las restricciones y oportunidades del contexto.

Más allá de los rasgos específicos que debe asumir el Estado en cada ámbito de actuación, primero que nada se debe avanzar en su capacidad de: a) garantizar un Estado de derecho que no solo se enfoque en los derechos de propiedad privada, sino también en los derechos de ciudadanía en general; b) promover mecanismos y procesos efectivos de deliberación y decisión democrática en distintos niveles territoriales y sectoriales; y c) asumir como *modus operandi* el respeto del principio de legalidad, la maximización del bienestar social, el gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas, el servicio civil meritocrático, la visión prospectiva y la evaluación oportuna del desempeño.

Las diferentes experiencias de desarrollo económico, basadas en una matriz Estado céntrica o en una mercadocéntrica no solo han reflejado sus carencias y sesgos, también se muestran inválidas para responder a los desafíos complejos de las economías del siglo XXI. Se requieren nuevos marcos de orientación que propicien mayor participación social en la construcción de equilibrios entre la racionalidad de Estado y la racionalidad de mercado. Lo anterior exige un quiebre epistemológico en la teoría económica, condición *sine qua non* para avanzar hacia una transformación social y ecológica de los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Tampoco la solución de los problemas que impiden relaciones económicas más justas y sostenibles deberían quedar al arbitrio exclusivo de la racionalidad técnica. Esta invisibiliza los conflictos y las asimetrías en las relaciones de poder entre actores. Se requiere también una disputa en el campo ético-político para revertir la primacía del lucro y del individualismo posesivo como categorías únicas de la economía. Se debe recuperar e incluir valores trascendentes, como la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y el compromiso intergeneracional. El Estado debe combinar sabiamente la racionalidad política con la racionalidad técnica, subordinándolas al interés general. Asumir una oposición irreconciliable entre ambas es un desatino que atenta contra la prosperidad compartida y sostenible de las sociedades.

Desde las concepciones ortodoxas de la teoría en boga se ha defendido que el papel del Estado en la economía debe reducirse a la mínima expresión. Esto conlleva que el aparato público se limite a garantizar los derechos de propiedad y a reducir los costos de transacción entre agentes privados. Sin embargo, en las últimas décadas a raíz de las crisis recurrentes del sistema capitalista, la economía neoclásica, en su condición de escuela dominante, ha tenido que aceptar que el desempeño de los mercados no está exento de fallas capaces de provocar distorsiones graves en la economía. Por esta razón proponen que, en algunos casos, el Estado debería corregir las deficiencias del mercado, sobre todo las que tienen que ver con: a) la competencia imperfecta (para enfrentar el excesivo poder de mercado de ciertas empresas; b) la gestión de las externalidades de las actividades empresariales; c) la provisión de bienes públicos que, por su naturaleza, serían provistas en cantidades o calidades insuficientes por el

mercado de lucro; y d) La información imperfecta y/o asimétrica que dificulta la coordinación del mercado, elevando los riesgos en las decisiones de inversión y consumo de las empresas y consumidores. Este mismo enfoque advierte que para ser efectivos en la corrección de las insuficiencias del mercado, los Estados deben evitar que los intereses partidarios, los de ciertos grupos de interés y los de las burocracias autorreferidas sesguen y corrompan las políticas económicas.

La teoría de las fallas de mercado ha permitido expandir, desde la lógica neoclásica, el papel del Estado en la economía. No obstante, en una perspectiva holística, este enfoque se queda corto en lo que deberían ser las funciones de los Estados para la transformación social y ecológica de las economías nacionales. Como afirma Mariana Mazzucato (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016) y otros destacados economistas contemporáneos, el Estado no debería participar en las relaciones económicas solo para corregir ciertas deficiencias del mercado; su espectro de actuación es mucho más amplio, ya que, sobre todo, debe fomentar la equidad, el bienestar y el cambio estructural del sistema productivo (OECD, 2020). Esta actuación del Estado deberá, en todo caso, tener el cuidado de no ser tan intrusiva como para cercenar las iniciativas y los medios de vida de los individuos y grupos sociales.

La economía ortodoxa, tanto en lo que respecta a la escuela neoclásica y a tradiciones libremercadistas más radicales, como la escuela austríaca, cuestionaron el enfoque de las fallas del mercado como justificación de la acción pública en la economía. Incluso durante el auge del paradigma keynesiano, desde posiciones entonces marginales, surgió el concepto de fallas de Estado para denotar que la intervención de este para resolver «problemas de eficiencia asignativa» era innecesaria y destinada al fracaso. Su postura era contundente: ciertos desajustes en el mercado son temporales y pueden ser resueltos por los propios agentes privados, toda vez que exista un marco definido de derechos de propiedad.

Desde este campo se identificaron varios factores que torpedean la capacidad del Estado para corregir los desajustes del mercado, se destacan entre ellos: a) la información limitada de las burocracias públicas, lo que provoca ineficiencia y en especial efectos adversos no deseados; b) los altos costos de intervención estatal, sobre todo por la falta de un entorno competitivo que incentive la

eficiencia; c) la visión de corto plazo, motivada tanto por la propensión de los gobiernos a concentrarse en las urgencias cotidianas, como por las presiones del ciclo electoral; y d) la captura del Estado por grupos de interés, lo que condiciona las políticas en su favor para obtener prebendas y un mayor poder de mercado.

Sin duda, los factores antes citados limitan el buen suceso de las instituciones públicas en la economía y, por ende, requieren ser considerados en el análisis. No se trata, por lo tanto, de imputaciones carentes de fundamento, pero tampoco son absolutas e irresolubles. La calidad de los Estados democráticos de derecho y de sus políticas públicas puede hacer mucho para minimizar estos sesgos.

El enfoque de las fallas de Estado persigue invalidar la acción pública en la economía. Esta asunción pasa por alto que tanto el Estado como el mercado son arreglos institucionales imperfectos y no sustitutos. La identificación de deficiencias, fallas o limitaciones no debería ser razón para negar su potencial de articulación y complementariedad. Ambas esferas son en todo caso perfectibles.

Desde una perspectiva más amplia que supere la útil, pero a la vez estrecha teoría de los fallos de mercado, se podrían identificar cinco grandes dimensiones en las que se justifica la acción del Estado en la economía, a saber: a) contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos escasos para la producción de bienes y servicios; b) procurar la estabilidad macroeconómica (atenuando los impactos de los ciclos económicos, ya sea en su fase expansiva o recesiva); c) promover activamente un desarrollo económico que se convierta en medio y no fin del bienestar general; d) promover la equidad redistributiva para reducir las brechas intolerables en la disposición de la riqueza y del bienestar, en tanto estas atentan contra la justicia y la cohesión social; y e) velar por la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas, de modo que estas se supediten a los límites sociales y ambientales (y, con ello, proteger la biodiversidad natural y cultural, así como la reproducción de las condiciones de una vida digna para las presentes y futuras generaciones).

El perfil de las economías en la mayoría de los países latinoamericanos calza bien como formas de capitalismo tardío y subordinado. El bienestar material de sus sociedades no se dará por una suerte de convergencia inexorable con los países más desarrollados. Desde la segunda mitad del siglo xx, tanto la teoría

estructuralista de la CEPAL como la teoría de la dependencia, hicieron aportes destacados para contrarrestar los postulados de la teoría de la modernización (que describía los pasos que deberían seguir las naciones subdesarrolladas para alcanzar a los países industrializados). Si los países más postergados no ponen en marcha una estrategia productiva que se acople a sus necesidades, tiempo y contexto, cada vez serán más rehenes de lo que se conoce como la «dependencia de la trayectoria» (*Path dependency*), esa misma que arrastra a nuestros países a la heterogeneidad estructural y a la inserción externa basada en la reprimarización.

Hoy, los países más aventajados, aplicando lo que Chang (2002) llama «pateando la escalera» (*kicking the ladder away*), presionan al resto de países para que limiten al máximo la intervención estatal y liberalicen totalmente sus economías. Pero la verdad es que la experiencia de las potencias industriales tradicionales y de las emergentes revela que en sus inicios estas aplicaron fuertes medidas proteccionistas y, lo más importante, el Estado cumplió (y sigue cumpliendo) un rol protagónico. Su auge como potencias dista de ser un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado. En realidad, el Estado supo coordinar las iniciativas privadas con las públicas para trazar una hoja de ruta que llevase al país a un estadio más avanzado de desarrollo productivo. Solo cuando sus sistemas productivos estuvieron fortalecidos se abrieron más al comercio exterior (y no en forma total). No se trata de defender el intervencionismo estatal o el proteccionismo puro y duro, mucho menos el que tiende a promover mercados cautivos en favor de grupos corporativos ineficientes. Pero sí debe reivindicarse que los Estados preserven facultades para fortalecer sus mercados internos, promover el empleo de calidad, coordinar con los actores privados el redireccionamiento del sistema productivo hacia la diversificación de exportaciones no primarizadas, a la vez que, en forma gradual, se abren de forma inteligente y soberana a los flujos del comercio internacional.

La lección que nos deja, por ejemplo, el despegue de los países del sudeste asiático es que el Estado no se restringió a atender fallas de mercado. Más bien se adjudicó un papel activo en el diseño y aplicación de una política productiva, adecuadamente financiada, que promoviera la integración del tejido económico, así como la innovación y la transferencia tecnológica para fomentar las exportaciones y aumentar la diversificación y complejidad de la producción.

Esta mención no pretende inducir que las trayectorias de esos países deberían seguirse a pie juntillas en Latinoamérica. Cada país y cada región posee particularidades que deben ser consideradas en las estrategias respectivas. Eso no invalida extraer de aquellas experiencias aprendizajes que orienten las políticas productivas en nuestros países. Asimismo, las nuevas avenidas de desarrollo económico tendrían que estar alineadas con el respeto de los derechos humanos y los equilibrios biosistémicos.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta las restricciones que han surgido en las últimas cuatro décadas, a saber, las implicaciones de formas de producción basadas en las cadenas globales de valor (CGV) y el tipo dominante de reglas internacionales de comercio e inversión. Ambos factores, estrechamente vinculados, han reducido el espacio de política nacional para una apuesta productiva más soberana. Estas restricciones no estuvieron presentes al momento de la primera ola de desarrollo industrial a fines del siglo XIX (Europa occidental y Estados Unidos) ni durante la ola de la segunda mitad del siglo XX (concentrada sobre todo en el sudeste asiático). Por tal razón, se requiere, más que nunca, que los Estados de los países menos desarrollados actúen en conjunto en las arenas globales para incidir en una redefinición de las reglas de la economía internacional.

El planeta vive hoy momentos tensos que ameritan un punto de inflexión en la manera en que se comprende y despliegan las actividades económicas. La transgresión de los límites que amenazan las distintas formas de vida obliga a trayectorias alternativas en la extracción, la producción, la circulación, la distribución y el consumo de bienes y servicios. Las escalas y ritmos de producción y consumo deben ser repensadas, por lo que se requieren enfoques alternativos sobre cómo satisfacer las necesidades humanas. La búsqueda de la innovación también tendría que buscarse en el campo social y ambiental. Asimismo, es necesario el reconocimiento de una economía plural en la que diferentes tipos de actores y racionalidades tengan cabida en la provisión de bienes y servicios (FES Transformación, 2019). Especial mención merece el papel del Estado para proteger y desprecarizar la economía de los cuidados. Pese a la importancia de los cuidados en el sostenimiento de la economía y de la vida humana en general, estos suelen ser marginados de los enfoques y

políticas dominantes. El emprendimiento privado con fines de lucro tendría perfectamente cabida en un nuevo paradigma económico, pero no debería ser el canal exclusivo para la provisión de bienes y servicios. Se requiere una economía que defienda la importancia de los bienes públicos y de los bienes comunes y, no menos importante, que garantice la pluralidad de formas de organización y de propiedad, al tiempo que sea sensible a las repercusiones sociales y ambientales. Se requieren Estados abiertos que no sean meros contempladores de la iniciativa privada, sino Estados proactivos que fijen reglas claras de juego, promueven el desarrollo de rubros virtuosos para la sociedad, fomenten la eficiencia y la equidad y que, a la vez, sean capaces de resistir la captura por parte de grupos corporativos transnacionales y nacionales.

Referencias bibliográficas

- Aguilera, F. y Alcántara, V. (1994). *De la economía ambiental a la economía ecológica*. ICARIA.
- Aguirre, M. (2017). *Historia del pensamiento económico. Libro segundo: Los clásicos y los psuedoclásicos*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Álvarez, M. (2019). La doctrina del mercado libre desde una perspectiva política. *Revista Polis*, 15(1), 143-172. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v15n1/2594-0686-polis-15-01-143.pdf>
- Álvarez, Y. (2021). La crisis ecológica y la crítica posdesarrollista al desarrollo. En R. Grasa y C. Rodríguez (eds.), *Ciencia política y relaciones internacionales. Un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar* (pp. 139-161). UNAD. <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/book/article/view/5063/4870>
- Besley, T. (2007). *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford University Press.
- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf;jsessionid=3A9F7AB2DB69F8486A9C41E21F6D4799?sequence=1>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997). *El Papel del Estado y el gobierno en el desarrollo. Antecedentes para el análisis de posición de*

- la CEPAL. Documentos de proyectos e investigación. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/34629?locale-attribute=en>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (19 de abril de 2016). Mariana Mazzucato: El Estado no es mero corrector de las fallas de mercado, es también creador de riqueza y motor de innovación [Comunicado de prensa]. <https://periododesesiones.cepal.org/36/es/noticias/mariana-mazzucato-estado-no-es-mero-corrector-fallas-mercado-es-tambien-creador-riqueza>
- Chang, H. (1997). The economics and politics of regulations. *Cambridge Journal of Economics*, 21, 703-728. CHANG.pdf (usp.br)
- Chang, H. (2002). *Kicking away the ladder: development Strategy in historical perspective*. London Anthem Press.
- D'Alisa, G. (19 de agosto de 2023). Bienes comunes; las estructuras que conectan. *Ecología Política* <https://www.ecologiapolitica.info/bienes-comunes-las-estructuras-que-conectan/>
- Datta-Chaudhuri, M. (1990). Market Failure and Government Failure. *Journal of Economic Perspective*, 4(3), 25-39.
- Donald, K. (2019). *La creciente concentración de la riqueza y el poder económico son un obstáculo para el desarrollo sostenible: ¿Qué hacer?* Global Policy Forum.
- Echenique Romero, X. V. (2020). Análisis de las fallas de mercado, visiones ortodoxas y heterodoxas, incluyendo J. Stiglitz, P. Krugman, y J. Tirole. *Revista Economía Informa*, 421, 4-19. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/421/01EcheniqueRomero.pdf>
- García, J. y Cadavid, J. (2005). Análisis de los criterios de eficiencia económica y calidad para la determinación de las tarifas del sector eléctrico en Colombia. *Revista Ecos de Economía*, 9(21), 96-126. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=329027258004>
- González Ulloa, P. (2010). El Estado y la globalización ante la nueva crisis internacional. *Revista Política y Cultura*, 34, 89-106.
- FES Transformación (2019). *Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*.
- Faundes, J. (2016). América Latina y conflicto social en el siglo XXI: Escenarios y debates sobre el descuajeringamiento de la relación Estado, mercado y sociedad civil. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 7(2), 103-156.

- International Monetary Fund (1998). Should Equity be a goal of economic policy? *Economic Issues*, 16. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues16/>
- Keech, W. & Munger, M. (2015). The anatomy of government failure. *Public Choice*, 164, 1-42. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-015-0262-y>
- Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 4, 423-442.
- Lyubashits, V., Mamychev, A., Razuvaev, N., Osipov, A. & Fedorova, N. (2019). Traditional State Functions, Their Specificity and Types: Historical Review and Socio-Cultural Characteristics. *Journal of Politics ad Law*, 12(4).
- Marciano, A. & Medema S. (2015). Market failure in context. Introduction. *History of Political Economy (Annual Supplement)*, 47, 1-19. https://read.dukeupress.edu/hope/article/47/suppl_1/1/38789/Market-Failure-in-Context-Introduction
- Martín, Á. (2009). Una crítica a la teoría de los fallos del mercado desde la perspectiva de la escuela austriaca. *Procesos de Mercado/Revista Europea de Economía Política*, VI(1), 133-159. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5378813>
- Martínez, J. (1994). Ecología humana y economía política. En F. Aguilera y V. Alcántara (comps.) *De la economía ambiental a la economía ecológica*. ICARIA.
- Martínez, J. (26 de enero de 2023). Intervención del Estado con las externalidades. Fomentar las positivas y corregir las negativas. *Econosublime*. <http://www.econosublime.com/2018/03/intervencion-estado-externalidades.html>
- Martner, R. (2000). Los estabilizadores fiscales automáticos. *Revista de la Cepal*, 70, 11-52. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/12198/070031052_es.pdf
- Microeconomics-Sait (1 de octubre de 2012). *Comparing market structures*. <https://jlpb.wordpress.com/2012/10/01/comparing-market-structures/#comments>
- Mises, L. (1990). *Money, method, and the market process*. Praxeology Press.
- Mitchell, W. & Simmons, R. (1995). Pathological politics: The anatomy of government failure. *Society*, 32, 30-38. https://www.academia.edu/48361654/Pathological_politics_The_anatomy_of_government_failure

- Naredo, J. (1994). Fundamentos de la economía ecológica. En F. Aguilera y V. Alcántara (comps.). *De la economía ambiental a la economía ecológica*. ICARIA.
- Narodowski, P. (2011). La economía y el ambiente: Ortodoxias y heterodoxias para la aplicación al territorio. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 7, 103-122. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5058/pr.5058.pdf
- Organisation for Economic Co-Operation en Development (2020). *Beyond Growth: Towards a new economic approach*. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/beyond-growth_33a25ba3-en
- Orbach, B. (2013). What Is Government Failure. *Yale Journal on Regulation Online*, 30, 44-56. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2219709
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Oszlak, O. (7 de julio de 2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. [Conferencia]. VI Congreso de Administración Pública de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, Argentina.
- Oszlak, O. (2018). *El Rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina*. Fundación Friedrich Ebert.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- Puerta, M. (2016). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXIII(65), 9-43. <https://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v23n65/v23n65a1.pdf>
- Sánchez, R. (2008). El Estado en la globalización. *Revista de Economía Mundial*, 18, 269-281. <https://www.redalyc.org/pdf/866/86601822.pdf>
- Sojo, C. (2008). *La Modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. FLACSO Costa Rica. 1_pdfsam_La_Modernizacion_sin_estado-Libro.pdf
- Stiglitz, J. (1999). El papel del gobierno en el desarrollo económico. *Cuadernos de Economía V, XVIII(30)*, 347-366.
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the public sector*. W.W. Norton & Company.

- Villarruel, M., Macchia L. y Davoli, P. (2006). *El desafío del siglo XXI: la recuperación del rol del Estado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. SAIJ - El desafío del siglo XXI: la recuperación del rol del Estado
- Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure. Microeconomics policy research and government performance*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20061003.pdf>
- World Bank (2021). *The Changing Wealth of Nations 2021. Managing Assets for the future*.

Cómo citar este artículo

Cálix, Á. (2023). Repensar los roles del Estado en la economía: nuevas interacciones entre mercado, sociedad y Estado. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 35-89.

Fecha de recepción 03/2023 | Fecha de aprobación 05/2023

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario

Emilia Raquel Lerner * **

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/hhd2r2avf>

Resumen

Se propone indagar sobre la vinculación entre el presupuesto público y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el proceso de generación de instrumentos idóneos para reflejar la gestión de estos compromisos internacionales en los planes y presupuestos de la Argentina.

Se analizan los avances metodológicos realizados en nuestro país y algunas de las limitaciones encontradas en este proceso, tanto a nivel físico como financiero. Asimismo, se identifican los instrumentos utilizados con el objeto de dotar de transparencia presupuestaria, y los mecanismos de rendición de cuentas utilizados.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible han planteado desafíos importantes para la gestión pública, dado que las políticas que involucra son transversales, lo cual implica que abarcan acciones originadas en diferentes jurisdicciones y entidades. En consecuencia, temas como la coordinación interinstitucional, la planificación armónica, la coherencia entre las políticas, las contribuciones parciales a las metas planteadas y la rendición de cuentas transversal, entre otros, son objetivos relevantes de evaluación y análisis que plantean importantes desafíos.

* Doctora en Ciencias Económicas, magíster *scientiarum* en Administración Pública y licenciada en Economía (FCE-UBA).

lerneremilia@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-2664-3560>

** Agradezco los valiosos comentarios de Marcos Makón, director de la Oficina de Presupuesto del H. Congreso de la Nación, y de Guillermo Valentino, director de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

Palabras clave

Desarrollo, gestión pública, presupuesto público, objetivos, coordinación interinstitucional, planificación.

Abstract

The aim of this paper is to investigate the link between the public budget and the Sustainable Development Goals, and the process of generating suitable instruments to reflect the management of these international commitments in Argentina's plans and budgets.

The methodological advances made in our country are analyzed, as well as some of the limitations encountered in this process, both at the physical and financial levels. It also identifies the instruments used to provide budget transparency and the accountability mechanisms used.

In this regard, the Sustainable Development Goals have posed major challenges to public management, given that the policies they involve are cross-cutting. It implies that they encompass actions originated in different jurisdictions and entities. Consequently several issues such as inter-institutional coordination, harmonious planning, coherence between policies, partial contributions to the goals set, cross-cutting accountability, among others, emerge as relevant objectives for evaluation and analysis and, therefore, pose important challenges to be faced.

Key words

Development, public management, public budget, objectives, inter-agency, coordination, planning.

1. Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, integrada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los cuales se ha adherido nuestro país, instaló un repertorio mundial compartido de objetivos en los campos económico, social y ambiental.

Ello ha planteado nuevos desafíos a los Estados Miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas, para llevar a cabo políticas orientadas a terminar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.

El objetivo era conformar un nuevo marco de gobernanza pública y una arquitectura estatal innovadora que permitieran promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todas/os y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas (Naciones Unidas).

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas tienen un carácter integrado e indivisible y articulan las tres dimensiones que se entienden como relevantes para el desarrollo sostenible: la social, la económica y la ambiental. Los 17 ODS son concebidos en forma integrada, ya que se entiende que las políticas que se encaran en un área inciden e incluso pueden afectar los resultados de otras áreas. Por tanto, el modelo de desarrollo debe tender a equilibrar las políticas encaradas en los distintos campos para garantizar resultados sustentables en el tiempo.

Entonces, para lograr el desarrollo sostenible se reconoce que se necesita un equilibrio entre los progresos sociales, económicos y ambientales, de forma que las generaciones actuales no comprometan la prosperidad de las generaciones futuras.

En los últimos dos años, este acuerdo sufrió varios quiebres a nivel internacional, lo que plantea graves dudas acerca de la posibilidad de sostener un ritmo compatible con los tiempos estipulados. El primer quiebre fue generado por la pandemia, que aún afecta de manera desigual al conjunto de los países. El segundo se produjo a partir de la situación beligerante entre Rusia y Ucrania en 2022, actualmente en curso y con un fin incierto.

Estos quiebres han replanteado no solamente la viabilidad para el logro de los resultados buscados, sino también la eficacia para alcanzar un marco de gobernanza global en los niveles social, ambiental y económico.

Sin embargo, los países miembros comenzaron a adoptar ciertas políticas nacionales orientadas a atender algunos de los objetivos considerados prioritarios, para ello definieron nuevas estrategias e instrumentos.

Si bien, con anterioridad se encararon políticas sectoriales en cada uno de los campos, el carácter integrado e indivisible que define la naturaleza de estos objetivos de desarrollo sostenible planteó la necesidad de adoptar una estrategia transversal, que permitiera considerar los efectos cruzados y las compensaciones entre los avances en alguna dimensión y las potenciales consecuencias negativas en otros campos.

Es decir, explicitar y abordar estas políticas de manera transversal e integrada con el objetivo de otorgarle cohesión al enfoque y coherencia con una estrategia de desarrollo sostenible.

La evaluación global del avance de los ODS en nuestro país está a cargo, de manera global, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Presidencia de la Nación.

Este consejo fue creado en 2002 para actuar en la articulación para la planificación, la coordinación y el seguimiento de las políticas sociales nacionales. Entre sus funciones se encuentran incorporar los ODS en la agenda de los Estados nacional, provincial y local, y sensibilizar a la sociedad en su conjunto; impulsar mecanismos de participación y colaboración con los ODS del sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil; y coordinar los procesos de adecuación a los ODS en las distintas instancias gubernamentales (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

El Consejo ha conformado dos Grupos de Trabajo, a saber Grupo de trabajo I (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Salud y Desarrollo Social; Ministerio de Seguridad; Secretaría de

Gobierno de Modernización; Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo; Secretaría de Gobierno de Turismo), y Grupo de trabajo II (Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda; Ministerio de Producción y Trabajo; Ministerio de Transporte; Secretaría de Gobierno de Agroindustria; Secretaría de Gobierno de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva; Secretaría de Gobierno de Cultura; Secretaría de Gobierno de Energía; Secretaría de Gobierno de Salud).

También los organismos transversales constituyen otro grupo de trabajo (Jefatura de Gabinete de Ministros; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Instituto Nacional de Estadística y Censos; Instituto Nacional de las Mujeres; el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad) son convocados con el propósito de evaluar los avances en materia de ODS.

2. La respuesta del Presupuesto de la Administración Nacional a los ODS

La implementación de las políticas públicas requiere, entre otras, de la adopción de acciones en materia de definición, regulación, diseño, asignación de responsabilidades, capacidad de organización, disponibilidad de recursos y liderazgo para encarar el proceso (Jaime, 2013).

En materia de disponibilidad de recursos, una de las herramientas fundamentales para llevar a cabo las políticas públicas nacionales es el presupuesto de la Administración Nacional. Debe aclararse que los objetivos y metas de los ODS se viabilizan no solamente a través del presupuesto de la Administración Nacional, sino por medio de todos los recursos y acciones del Sector Público argentino.

La programación y la asignación de recursos constituyen una condición necesaria para posibilitar la implementación de una política pública y la generación de los resultados buscados. Sin embargo, las clasificaciones tradicionales del presupuesto no han contemplado, hasta hace unos años, el hecho de que los gastos expresan la cuantificación de una compleja red de acciones que se

retroalimentan sinérgicamente para cumplir con las metas propuestas y lograr los impactos deseados de política. Esta circunstancia cobra relevancia a la hora de implementar de los objetivos de desarrollo sostenible.

La clasificación funcional es la que mejor expresa este propósito, aunque es insuficiente para reflejar la articulación de actividades transversales que interactúan para el logro de objetivos. Ello es así, ya que algunos gastos atienden más de una finalidad o función, y como no se puede imputar un gasto a más de una finalidad, de reflejarse esta peculiaridad que tienen las categorías transversales, el resultado sería una duplicación de algunos gastos orientados a atender estos objetivos.

Por ello, desde hace unos años se comenzaron a presentar en los mensajes de presupuesto las denominadas categorías transversales, que consisten en el agrupamiento (etiquetado) de conceptos incluidos en diferentes categorías programáticas que concentran los gastos orientados a financiar determinados fines de política pública considerados significativos.

Desde el punto de vista de la producción pública, las categorías transversales constituyen también agrupamientos de bienes o servicios valiosos que contribuyen a un resultado común. Son cadenas de valor público integradas por grupos de programas con objetivos compatibles, productos que tienen efectos sobre más de un resultado, y resultados que pueden tener efecto sobre más de un impacto. Es decir, actúan de manera sinérgica con el propósito de obtener diferentes productos, resultados e impactos sobre políticas públicas de interés para la ciudadanía.

En ese sentido, producen acciones que generan impactos que se retroalimentan entre sí e inciden en forma agregada en el logro de objetivos comunes, que como efecto generan un mayor valor público al que produce cada una de las políticas sectoriales (economía, presupuesto abierto).

Si bien una parte de las cadenas de valor público genera bienes y servicios que constituyen insumos o productos intermedios de otras cadenas de valor público, en este caso el carácter integrado e interrelacionado se explicita y, asimismo, se

visibilizan las acciones intergubernamentales encaradas para atender objetivos concurrentes. Los resultados generados también se encuentran explícitamente relacionados con las acciones intergubernamentales encaradas a partir de los diferentes grupos de programas definidos para atender objetivos comunes.

Sin embargo, y por las razones expuestas, la información se presenta por separado, dentro del mensaje del Presupuesto, que contiene las asignaciones y las metas definidas, dado que las clasificaciones del presupuesto no están definidas para abarcar esta transversalidad.

Hasta ahora, en el Presupuesto se han incluido erogaciones transversales en materia de género, niñez (desde 2019) y discapacidad (desde 2020). A partir de 2021 se comenzaron a financiar algunas políticas en materia de cambio climático, aunque esta temática se impulsará para 2023, porque no se aprobó la norma presupuestaria y opera el mecanismo de prórroga. Asimismo, están pendientes de aprobación proyectos de ley en la materia.

El proyecto de Presupuesto 2022 incluyó la intención de asignar recursos a categorías como Jubilados y Pensionados; Igualdad de Géneros; Políticas de Ingresos; Niñez y Adolescencia; Infraestructura Social y Productiva; Educación, Formación y Desarrollo del Conocimiento; Políticas de Salud; Políticas de Defensa y Seguridad; Políticas de Discapacidad; Políticas de Inserción Laboral y Empleo; Ambiente Sostenible y Cambio Climático; Políticas Alimentarias; Cooperativas y Mutuales; Fomento de la Producción, Innovación y Tecnología Aplicada; Políticas de Apoyo a las pymes; Justicia y Derechos Humanos (Economía, Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional 2022).

Estas categorías definidas como transversales, contienen políticas de naturaleza transversal, y otras que contribuyen a su logro.

Sin embargo, el proyecto de Presupuesto 2022 no resultó aprobado en el Congreso Nacional. Ello obligó al gobierno a funcionar a partir del mecanismo de prórroga que prevé la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional. Esta circunstancia llevó a postergar la intención de ampliar las categorías transversales y a seguir con las que tenían financiamiento.

También es de destacar que, de la observación de las jurisdicciones involucradas y la comparación con las categorías transversales definidas en el presupuesto se desprende que, desde el punto de vista de los ODS, el alcance del presupuesto en la materia es limitado. Ello implica que, si definimos la transversalidad y el análisis integrado como característica de los ODS, el enfoque otorgado, al menos desde el reflejo presupuestario de las acciones encaradas no ha sido lo suficientemente robusto para contemplar la naturaleza integrada e indivisible de las políticas involucradas.

Ello no implica que no se hayan encarado acciones para cumplir con las metas priorizadas de cada ODS, sino que su expresión presupuestaria como categoría transversal no ha sido explicitada.

Cabe destacar que la no aprobación del Proyecto de Presupuesto 2022 podría afectar seriamente la gobernanza, ya que plantea fuertes restricciones al gobierno para poder ejecutar las políticas públicas que integran su programa y aplicar las herramientas necesarias para la consecución de sus objetivos. La determinación de los recursos afectados a categorías transversales se realiza a través de una herramienta que se ha diseñado en nuestro país: el etiquetado de gastos.

3. El etiquetado como herramienta para identificar los gastos transversales

La solución que se ha encontrado en el Presupuesto de la Administración Nacional para la identificación de los gastos transversales es lo que se denomina «etiquetado de gastos». Metodología que también México.

El etiquetado consiste en la asignación de una etiqueta o marca a las actividades programáticas del gasto público que tienen un impacto positivo sobre la brecha de política pública que se intenta disminuir. Ello implica que se identifican solamente aquellas erogaciones orientadas a atender esta necesidad de política pública.

Se eligió este instrumento porque no es posible realizar una clasificación *ad hoc* de las categorías transversales en el presupuesto, adicional a la clasificación

funcional, debido a que genera una duplicación o triplicación, ya que hay gastos que tienen doble o triple etiqueta, además si lo tuvieran que asignar a una función deberían elegir a cuál, porque de otra forma no sería sumable.

En ese sentido, el etiquetado resuelve ese problema sin tener que cambiar las clasificaciones presupuestarias. El cuadro que aparece en el mensaje no es sumable, porque hay gastos compartidos (por ejemplo, entre género y niñez). El mérito de la Argentina es que no se confunde etiquetado con clasificador.

El etiquetado abarca todas las políticas definidas como transversales que detecten los organismos. Constituye un atributo de las categorías programáticas y las metas físicas, y se realiza tanto en la etapa de formulación del presupuesto como en la etapa de ejecución de gastos y cierre del ejercicio. Es decir que se realiza durante todo el ciclo, fundamentalmente en el proceso de formulación del presupuesto. Durante el ejercicio, se sigue etiquetando a medida que se van ejecutando los gastos. Ello es importante en el caso de que surja potencialmente un gasto que no existía, y entonces se lo etiqueta.

Este proceso implica la realización de un análisis de las transversalidades existentes y nuevas en cada jurisdicción, de forma de identificar esa sinergia entre las diferentes jurisdicciones y asignar los gastos y la ejecución.

Durante el etiquetado, se marcan los gastos en las diferentes aperturas programáticas y también las metas físicas. La apertura programática identificada también abarca las partidas presupuestarias, representadas por una obra o actividad, en su caso.

En cuanto a los aspectos físicos del presupuesto, se etiquetan las metas físicas. Ello es muy importante porque es la información que permite medir en forma fehaciente la producción de los programas involucrados y, por tanto, su eventual impacto en los resultados buscados.

En el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) hay un módulo especial de etiquetado, a través del cual se carga la etiqueta correspondiente, qué actividades y qué ponderador lleva (en general es el

100 %, pero en algunos casos hay una estimación en base a los datos del organismo competente).

De acuerdo con el director de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, el criterio que se aplica para el etiquetado de gastos no observa las mismas lógicas para los diferentes gastos transversales.

En el caso de los gastos de género se aplica una lógica basada en cuáles son los gastos que reducen las brechas identificadas, y en este sentido es coherente con las políticas públicas en la materia. En el proceso de evaluación, llegaron a la conclusión de que la moratoria previsional reduce la brecha de cuidado. Se determinó que el 74 % del gasto representa ese objetivo y se ha estimado ese valor en base a la información estadística disponible que surge de la ANSES.

Los gastos en niñez se basan más en criterios etarios (estadísticos), es decir, se etiquetan aquellas categorías programáticas con incidencia en la franja de edad de 0 a 18 años.

En cuanto a los gastos en discapacidad, también prevalece el criterio estadístico, ya que se incluye la tarjeta alimentar que se paga a los niños. Se otorga un reconocimiento, basado en los datos de porcentaje de personas discapacitadas que se están atendiendo.

La Secretaría de Hacienda interviene en la planificación interinstitucional solamente en los aspectos de programación presupuestaria. A partir del etiquetado realizado se marcan los gastos con cariz transversal, lo que determina cuáles son las jurisdicciones involucradas.

En las políticas hay un ministerio específico. En lo presupuestario, Hacienda coordina a través de mesas tripartitas (que se aprueban por resolución interministerial). Se realiza un proceso coordinado con los organismos que lo organiza la Secretaría de Hacienda.

Por ejemplo, para las políticas de género, emitieron una resolución interministerial y crearon la mesa tripartita de género que desarrolla el programa interministerial

de presupuesto con perspectiva de género y diversidad, y la Secretaría de Hacienda ejerce la coordinación operativa y presupuestaria¹. En el Ministerio de Economía hay una dirección de igualdad y género y participa con ellos. Para el resto de las categorías transversales, la Secretaría de Hacienda ejerce la coordinación natural del presupuesto. En el tema de cambio climático trabajan con el Ministerio de Ambiente.

En consecuencia, emergen como cuestiones relevantes aquellas relacionadas con la coordinación interinstitucional, como forma de garantizar la consecución de los objetivos buscados, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto.

No se encaran en este proceso análisis sobre los impactos en materia de política pública y la contribución parcial de las metas físicas a las metas globales de los ODS. Esta evaluación se realiza de manera global a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Presidencia de la Nación.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los informes de cumplimiento de las metas de ODS los hace Jefatura de Gabinete. Asimismo, en la página web del Ministerio de Economía, en la sección «Presupuesto Abierto», pueden encontrarse datos e información sobre las categorías transversales, con periodicidad trimestral. Por su parte, los gastos transversales figuran en la Cuenta de Inversión, tomo 2. Ello le otorga transparencia a la temática.

Desde el punto de vista de la intervención de los organismos de control externo, a pesar de que existen desarrollos metodológicos importantes para incentivar la evaluación y la auditoría de los ODS, tanto por parte de las Naciones Unidas como de la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) a través de la IDI (Intosai Development Initiative), en nuestro país no se ha avanzado mucho en las auditorías de ODS.

La Memoria 2021 de la Auditoría General de la Nación (AGN Auditoría General de la Nación) incluye los siguientes informes de auditoría de ODS: Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para la implementación y seguimiento de

¹ Resolución Conjunta 8/2020 del Ministerio de Economía; Resolución Conjunta 8/2020 de Jefatura de Gabinete de Ministros; y Resolución Conjunta 8/2020 del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

los ODS. Gestión; ODS 14: Conservación y utilización de forma sostenible de los océanos, mares y recursos marinos. Meta 2: Gestión y protección de ecosistemas marinos y costeros. Gestión; y dos informes sobre el ODS 6: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

También participó en una auditoría regional del Objetivo 12.7 («Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles»), con la coordinación de la IDI. En el marco de EFSUR (Entidades de Fiscalización del MERCOSUR), se está llevando a cabo una auditoría coordinada del logro del ODS 1, sobre mitigación del impacto del COVID-19 con énfasis en la disminución de brechas de género. En este sentido, queda un camino importante por recorrer.

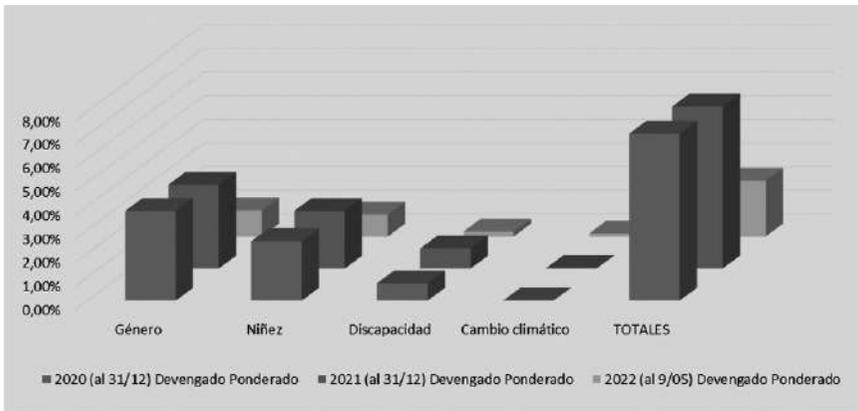
4. Los gastos transversales en el período 2020-2022

Como se planteó, los gastos transversales incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional corresponden a gastos en género, niñez y discapacidad a partir de 2020, y cambio climático a partir de 2021.

En términos del Producto Bruto Interno (PBI), los gastos transversales representan alrededor del 7 % en 2020 y 2021 (valores anuales) y en 2022, hasta principios de mayo, alcanzan al 2,36 % (Cuadro 1, Gráfico 1).

Tabla 1 y Gráfico 1. Gastos transversales (en % del PBI)

Política transversal	2020 (al 31/12)	2021 (al 31/12)	2022 (al 9/05)
	Devengado ponderado	Devengado ponderado	Devengado ponderado
Género	3,79 %	3,54 %	1,10 %
Niñez	2,51 %	2,44 %	0,93 %
Discapacidad	0,74 %	0,85 %	0,20 %
Cambio climático	0,00 %	0,02 %	0,13 %
Totales	7,05 %	6,84 %	2,36 %



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

En los datos se observa el orden de importancia de las erogaciones realizadas con los diferentes destinos, donde género es el destino más relevante. En importancia le siguen niñez y con menos relevancia discapacidad, y muy incipientes los gastos en cambio climático.

En cuanto al total, debe tenerse en cuenta que contiene duplicaciones y, en algunos casos, triplicaciones de gastos, debido a la metodología adoptada para el etiquetado. En ese sentido, sería deseable que pudiera perfeccionarse la metodología con el objeto de distribuir con algún criterio los gastos con doble o triple etiqueta, en la medida en que se cuente con información estadística que permita hacerlo.

Si indagamos cada una de las políticas por separado, podemos entender las lógicas aplicadas para su conformación y el carácter transversal otorgado.

Para analizar la composición de los gastos que integran cada una de las políticas tomaremos un criterio vinculado con la naturaleza de las cadenas de valor que componen cada política. A tal efecto, tomaremos la clasificación de las distintas cadenas de valor realizada por Sotelo Maciel (2016). En su trabajo, el autor identifica cuatro modalidades a través de las cuales se desarrollan las políticas públicas: a) entrega de bienes y prestación de servicios b) fijación de regulaciones c) transferencias dinerarias d) acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos.

En función de esta clasificación, propone un modelo de agregación de valor público en cuatro dimensiones: i. producción; ii. distribución, iii. regulación, iv. orientación estratégica. Cada una de las dimensiones se corresponde con una cadena de valor público con características particulares.

Entendemos que, desde el punto de vista presupuestario, las cadenas de valor asociadas a la producción y las transferencias dinerarias tienen una naturaleza más recurso intensiva que las cadenas que representan acciones de regulación u orientación estratégica.

Esta circunstancia explica la composición y la relevancia relativa del aporte que las diferentes jurisdicciones o entidades realizan a cada una de las categorías

transversales incluidas en el presupuesto nacional. Sin embargo, esto no implica que las acciones que no son presupuesto intensivas no generen resultados o impactos relevantes. En efecto, pueden existir acciones de regulación u orientación estratégica, e incluso de producción de bienes o servicios, que, aunque no representen altos gastos presupuestarios, impliquen relaciones costo-efectividad importantes, y produzcan, por ejemplo, aumentos en la eficiencia y la eficacia en aquellas cadenas de valor en las que inciden (ahorros importantes, beneficios sociales relevantes, impactos en políticas sociales, etc.).

Por ello, si bien *prima facie* no tienen una participación presupuestaria relevante, pueden generar impactos importantes en las redes de cadenas de valor cuyos resultados pueden ser consecuencia de acciones de política regulatoria o de orientación estratégica. Veamos el comportamiento verificado en cada una de ellas.

4.1 Género

Las políticas de género están incorporadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Objetivo 5: «Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas». Este objetivo también está vinculado a las políticas de niñez.

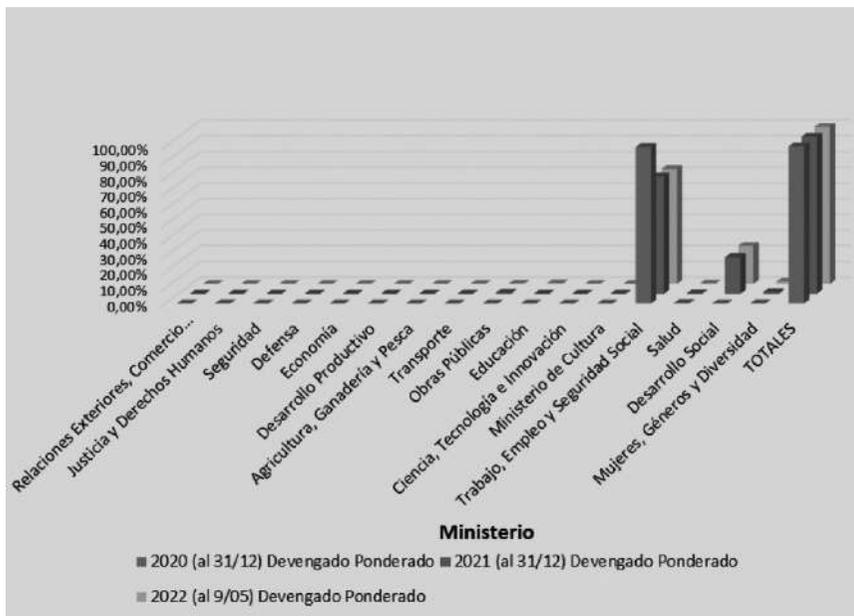
En el documento «Argentina-Informe de País 2021. Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS» se aclara que el organismo responsable de las metas priorizadas es el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Además, se plantea cuáles son las metas priorizadas correspondientes a este objetivo:

- Meta 5.1 (adaptada). Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres, niñas, niños, niñas y LGBTI+, garantizando la igualdad de oportunidades en todo el mundo (nueva).
- Meta 5.2 (adaptada). Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres, LGBTI+ y niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual, y otros tipos de explotación.

- Meta 5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promover la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Meta 5.5 (adaptada). Asegurar la participación total y efectiva de las mujeres y LGBTI+ y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones en los ámbitos político, económico y público.
- Meta 5.6 (adaptada). Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen a todas las mujeres y LGBTI+ en igualdad de oportunidades para el acceso a salud (nueva).
- Meta 5.a (adaptada). Empezar reformas que otorguen a las mujeres y LGBTI+ igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales (nueva).
- Meta 5.b (adaptada). Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres y LGBTI+ (nueva).
- Meta 5.c (adaptada). Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y LGBTI+ (nueva).

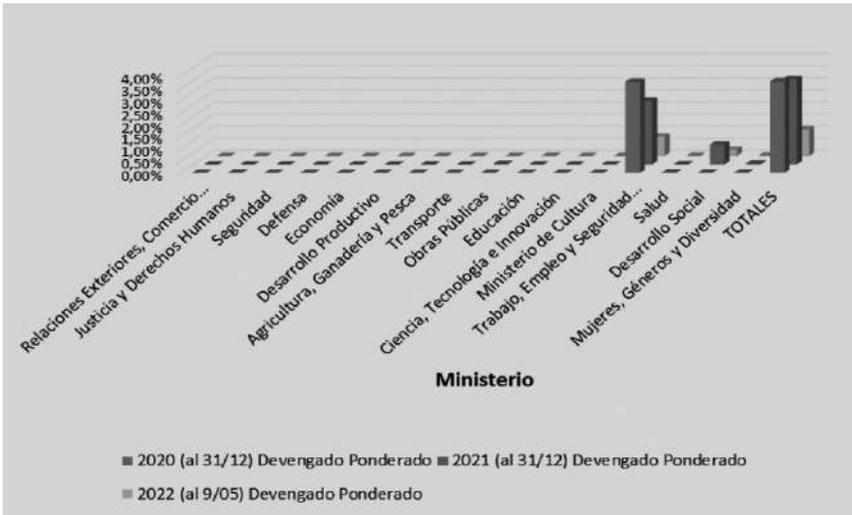
La estructura porcentual de los gastos, como así también el peso que tienen como porcentaje del Producto Bruto Interno, puede observarse en los gráficos 2 y 3.

Gráfico 2. Gastos transversales de género (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 3. Gastos transversales en género (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

Desde el punto de vista presupuestario, las erogaciones se concentran en primer lugar, en las actividades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y responden a gastos en Prestaciones Previsionales, Asignaciones Familiares, y Pensiones No Contributivas (Decreto 746/2017). Estas representan, respectivamente, el 99,64 % en 2020, el 74,62 % en 2021 y el 73,26 % en 2022 de los gastos devengados ponderados de cada año (los datos de 2022 corresponden al acumulado hasta el 9 de mayo).

Esos gastos alcanzan, en porcentaje del PBI, a un 3,78 % en 2020; un 2,64 % en 2021; y un 0,81 % en 2022.

En segundo lugar, los gastos del Ministerio de Desarrollo Social siguen en importancia. Los programas involucrados abarcan Políticas Alimentarias, Acciones del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local-Potenciar Trabajo, Acciones para la Promoción y Protección Integral de los

Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes. Representan, respectivamente, el 0,02 % en 2020; el 23,27 % en 2021; y el 24,21 % en 2022. En porcentaje del PBI, alcanzan el 0,00 % en 2020; el 0,82 % en 2021; y el 0,27 % en 2022.

De la lectura de las metas priorizadas puede observarse lo expresado anteriormente sobre el diferente impacto presupuestario de las distintas acciones potencialmente involucradas. Por otra parte, también debe puntualizarse que aquellos gastos derivados de prestaciones previsionales y asignaciones familiares representan, por su naturaleza, una porción muy alta del total, ya que se trata de transferencias dinerarias a una porción importante de la población.

4.2 Niñez

El tema de niñez está parcialmente vinculado con el Objetivo 5 mencionado, y también con el Objetivo 4: «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

En relación con estas políticas, dentro de las metas priorizadas, se destacan las siguientes.

Educación-metas priorizadas

Objetivo 4. El organismo responsable de las metas priorizadas es el Ministerio de Educación. Las metas priorizadas son las siguientes.

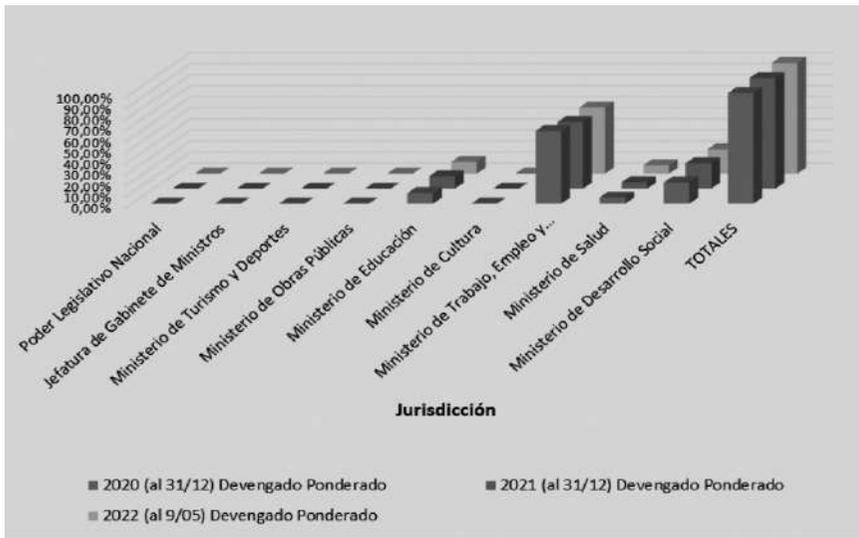
- Meta 4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.
- Meta 4.2. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

- Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
- Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- Meta 4.c. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Como puede observarse, estas metas se encuentran parcialmente vinculadas a las políticas de discapacidad, que también tienen impacto presupuestario.

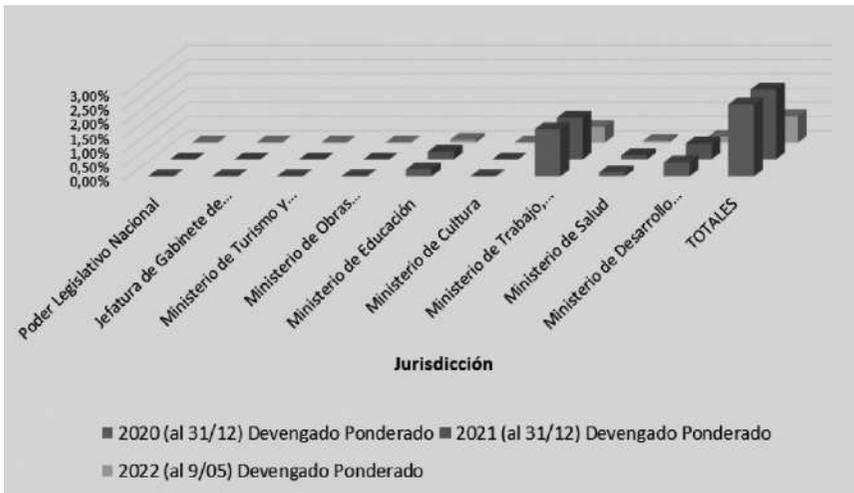
La estructura porcentual de los gastos y el peso que tienen como porcentaje del producto bruto interno puede observarse en los gráficos 4 y 5.

Gráfico 4. Gastos transversales en niñez (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 5. Gastos transversales en niñez (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

En el Gráfico 5 también se observa que los Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social tienen la mayor participación en el total. En tercer lugar, aparecen los gastos del Ministerio de Educación.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluye los siguientes programas: Asignaciones Familiares; Pensiones No Contributivas (Decreto 746/2017); Acciones de Nutrición-Programa 1000 Días.

Las erogaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social representan el 65,67 % del total en 2020; el 60,07 % en 2021 y el 59,72 % en 2022. En cuanto a la participación en el PBI, alcanzan al 1,65 % en 2020; 1,46 % en 2021 y 0,55 % en 2022.

En cuanto al Ministerio de Desarrollo Social, los programas involucrados son Políticas Alimentarias; Acciones de Programa Nacional de inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local-Potenciar Trabajo; Apoyo al Plan Nacional de

Primera Infancia; Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes; Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia Políticas Alimentarias; Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia.

Los gastos de Desarrollo Social alcanzan al 19,22 %; 22,87 %; y 22,05 % del total, respectivamente. Y en términos del PBI, al 0,48 %; 0,56 %; y 0,20 %, respectivamente.

En el Ministerio de Educación, los programas abarcan Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Infraestructura y Equipamiento, Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, Mejoramiento de la Calidad Educativa, Acciones de Formación Docente, Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles, Implementación del Plan Federal Juana Manso, Implementación del Plan Nacional de Educación Digital, Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas, Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes, Fondo Nacional de Incentivo Docente. Las dos últimas son las más representativas desde el punto de vista presupuestario, como también los gastos en infraestructura escolar.

El Ministerio de Educación representa el 9,51 % en 2020, el 11,23 % en 2021 y el 10,57 % en 2022, del total de gastos. Y en términos del PBI, el 0,24 %; el 0,27 % y el 0,10 %, respectivamente.

Otros programas incluidos en esta política transversal se vinculan con la acción del Congreso, que posee una Comisión Bicameral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) y actúa como organismo de contralor de la Defensoría en su acción de defensa de la situación de la niñez y adolescencia en el país.

También abarca programas de lucha contra la drogadicción, promoción del deporte, salud sexual y procreación responsable, lucha contra el SIDA y HIV, y las acciones derivadas del Plan 1000 Días (Ley 27.611), entre otras.

Cabe destacar que algunos programas coinciden con los identificados en las políticas de género, pero recordemos que los gastos pueden tener doble o triple etiqueta, ya que tienen un destino que pueden compartir diferentes políticas.

A pesar de que los gastos están duplicados, puede observarse el peso relativo de cada uno, teniendo en cuenta que no son sumables.

4.3 Discapacidad

Las políticas de discapacidad responden a compromisos asumidos a partir de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo contenido fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de 2006 (Ministerio de Economía, Presupuesto Abierto, s.f.).

Ello derivó en la sanción de la Ley 26.378 en marzo de 2008, que aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo en nuestro país.

Por ello, el Presupuesto Nacional refleja en las estructuras programáticas las políticas orientadas a la atención de las personas con discapacidad, conducentes a su apoyo, igualdad e integración, y que se expresan a nivel financiero y físico.

Según las Naciones Unidas, La protección social se ha extendido significativamente en todo el mundo. Sin embargo, las personas con discapacidad tienen hasta cinco veces más probabilidades de enfrentarse a gastos de salud calificados de catastróficos (Naciones Unidas).

El ODS 4, ya referido, incluye en el informe país algunas metas priorizadas vinculadas con la temática de discapacidad (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

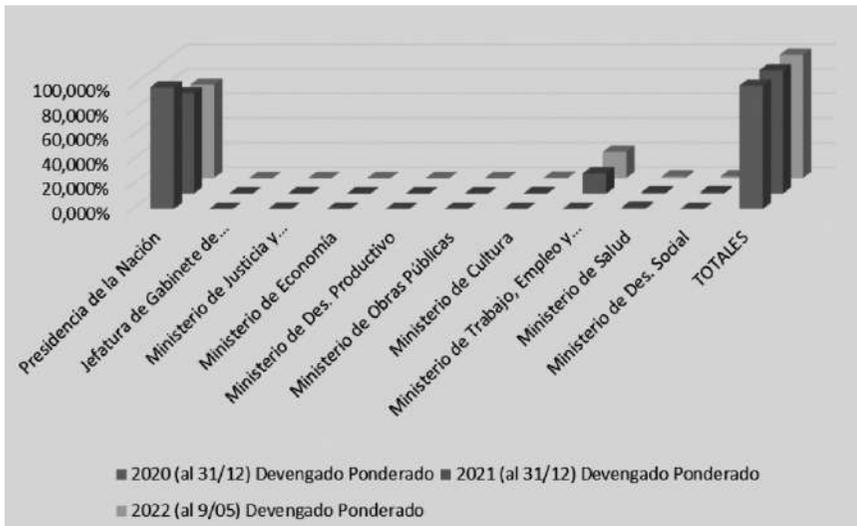
- Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la

enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

- Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

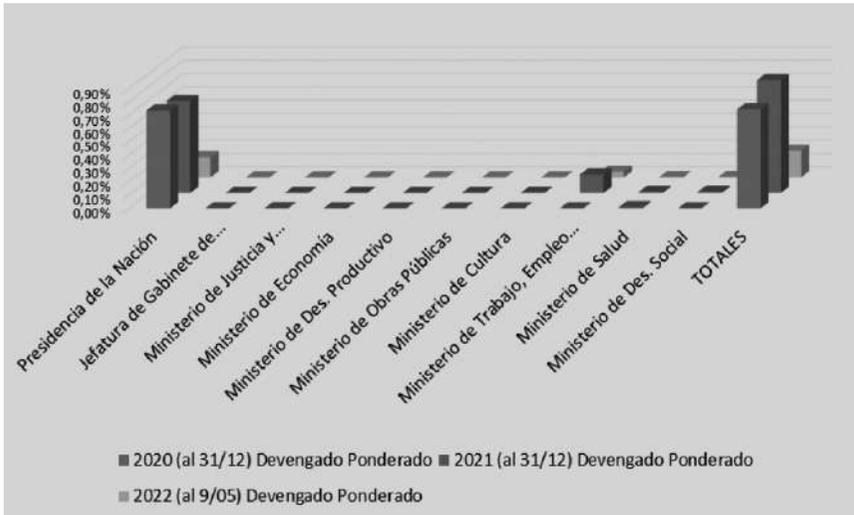
La estructura porcentual de los gastos, como así también el porcentaje del PBI que representan, puede observarse en los gráficos 6 y 7.

Gráfico 6. Gastos transversales en discapacidad (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 7. Gastos transversales en discapacidad (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

En este caso, la jurisdicción que tiene la mayor incidencia en el total de los gastos con este destino son Presidencia de la Nación, que alcanza un 98,82 % en 2020; un 81,44 % en 2021; y un 75,91 % en 2022 del total de gastos. En términos del PBI, representan el 0,74 %; el 0,69 % y el 0,15 %, respectivamente.

Los programas involucrados corresponden a la gestión de la Agencia Nacional de Discapacidad, que depende de Presidencia de la Nación.

A partir de 2020 se identifica la jurisdicción Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social, administra los gastos en asignaciones familiares. Estos representan el 16,27 % en 2021 y un 21,18 % en 2022; y en términos del PBI el 0,14 % y el 0,04 %, respectivamente.

En cuanto al Ministerio de Desarrollo Social, que presenta una baja participación, pero tiene asignados gastos que representan el 1,15 % en 2020; un 1,01 % en 2021 y el 1,26% en 2022; los gastos corresponden a la tarjeta alimentar que se paga a los niños, basados en información estadística sobre el porcentaje de discapacitados que se están atendiendo.

Las bases de datos surgen de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), tanto para niñez como para discapacidad. El último dato sobre el total disponible, a marzo 2021, asciende a 13.303.177 personas (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, s.f.)

Este universo incluye tres subsistemas hasta marzo de 2021: 1. subsistema contributivo (Asignaciones Familiares); 2. subsistema no contributivo (principalmente Asignación Universal por Hijo [AUH]); y 3. personas en condiciones de deducir cargas de familia en el impuesto a las ganancias.

El subsistema contributivo alcanza a 4.713.462 niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que se encuentran cubiertos por norma nacional por ser hijas/os de trabajadoras/es en relación de dependencia, monotributistas, personas que cobran seguro de desempleo o pasivas/os.

El subsistema no contributivo alcanza a 4.377.273 niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que cobran AUH.

Estos dos componentes totalizan 9.090.735 que perciben protección social a través de ANSES. Este universo representa el 68 % de niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que figura en los registros de la ANSES.

Un tercer componente está integrado por niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad que pertenecen a hogares cuyos integrantes deducen o se encuentran en condiciones de deducir ganancias, que comprende trabajadoras/es en relación de dependencia e independientes. Este universo representa el 12 % del grupo poblacional en cuestión y no se encuentra cubierto por norma nacional, es decir, no percibe ningún tipo de asignación a través de la ANSES (cobertura 2).

Si se estimara una cobertura en sentido amplio (1+2) que comprenda no solo aquel universo cubierto por norma nacional, sino también a las/os hijas/os de trabajadoras/es que deducen o en condiciones de deducir ganancias, el porcentaje de cobertura equivaldría al 80 %.

Estas consideraciones abarcan las políticas de género, niñez y discapacidad, y son válidas las consideraciones efectuadas sobre la doble o triple etiqueta asignada y el consecuente carácter no sumable de los gastos de las diferentes categorías transversales. También son importantes las consideraciones acerca de la diferente incidencia de las políticas en los impactos buscados, que no siempre tienen relación con los gastos efectuados.

4.4 Cambio climático

Esta categoría transversal se comenzó a encarar a partir de 2021, formó parte del Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 que no fue aprobado por el Congreso.

En el Congreso se han presentado diferentes proyectos de leyes ambientales que aún no han tenido aprobación, como humedales, envases para reducir residuos, impulso a la producción agroecológica, trazabilidad de pesca, penalización de delitos ambientales.

En materia internacional, el Acuerdo de París, aprobado en 2015, planteó el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento global de la temperatura durante este siglo muy por debajo de 2 °C respecto de los niveles preindustriales.

El acuerdo también aspira a reforzar la capacidad de los países para lidiar con los efectos del cambio climático mediante flujos financieros apropiados, un nuevo marco tecnológico y un marco de desarrollo de la capacidad mejorado (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, s.f.).

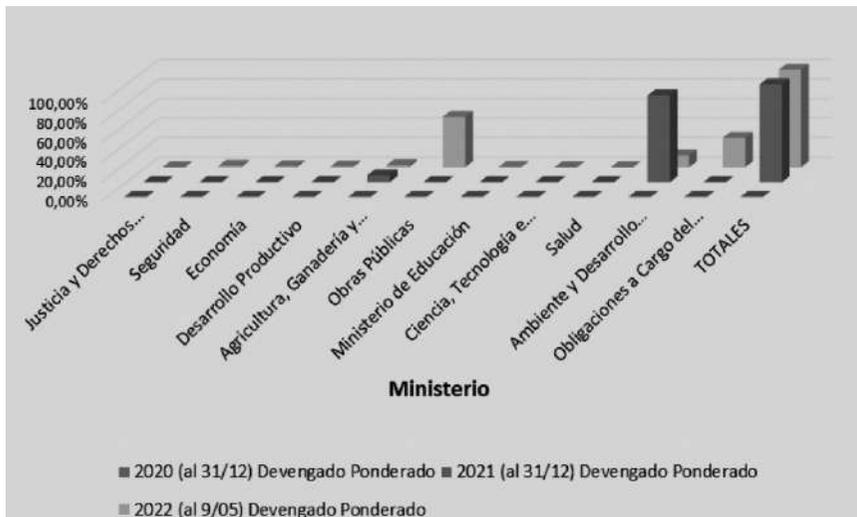
Esto responde al Objetivo 13 de los ODS: «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos».

Las metas priorizadas por nuestro país son las siguientes:

- Meta 13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. Organismo responsable: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Meta 13.b. Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas. Nueva. Pendiente de comunicación oficial. Organismo responsable: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

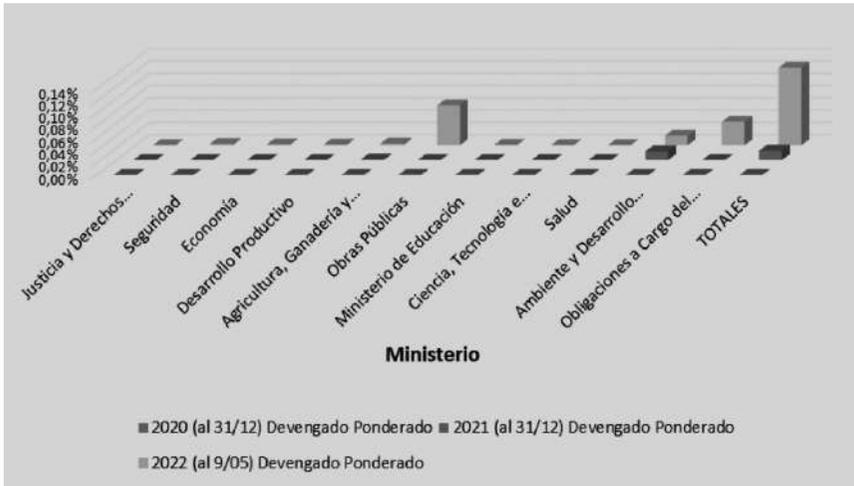
Los gráficos 8 y 9 corresponden a la estructura porcentual del gasto y la participación en el PBI.

Gráfico 8. Gastos transversales en cambio climático (estructura %)



Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación

Gráfico 9. Gastos transversales en cambio climático (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia según información de la Dirección de Presupuesto de la S.E.H. y del Proyecto de Presupuesto 2022

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible concentra el 88,73 % del total en 2020 y el 12,16 % en 2021 (valores al o de mayo). En términos del PBI, como puede observarse, no es representativo.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca tiene asignados algunos créditos que representan el 6,85 % en 2021 y el 2,17 % en 2022. Corresponden a los siguientes programas: Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible, Formulación de Políticas para la Agricultura Familiar y Desarrollo Productivo, e Infraestructura Productiva y Servicios Agrícolas.

En 2022 hay un gasto importante correspondiente al Ministerio de Obras Públicas, relacionado con el Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo, y gastos en recursos hídricos, que representan el 51 % de los gastos de ese año.

En 2022 hay erogaciones en Obligaciones a Cargo del Tesoro, que corresponden a los programas de Asistencia Financiera a Empresa Pública del Sector Agua Potable para la Ejecución de Infraestructura Urbana Complementaria, y Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Obras Públicas. Estos gastos representan el 30,12 % del total.

Reflexiones finales

En primer lugar, es importante destacar la iniciativa encarada desde 2019 de incluir las categorías transversales en el Presupuesto de la Administración Nacional. A partir de la adopción de los ODS por parte de la Argentina, ello refuerza las acciones orientadas al cumplimiento de estos acuerdos internacionales.

Asimismo, la metodología adoptada de etiquetar las políticas transversales (faceta físico-financiera) constituye una herramienta innovadora, que permite identificar y visualizar la transversalidad en respuesta a la característica integrada y sinérgica de estas políticas.

La no aprobación del presupuesto genera un freno a la evolución de estos compromisos internacionales y demora la posibilidad de ampliar la cobertura de categorías transversales prevista en el proyecto de Presupuesto 2022. Además, por un lado, la pandemia y, por el otro, la situación beligerante internacional ha planteado una ralentización de los avances, debido a que se han redefinido las prioridades en función de la urgencia, y ello ha planteado restricciones presupuestarias.

De la observación de las jurisdicciones involucradas y la comparación con las categorías transversales definidas en el presupuesto surge que, desde el punto de vista de los ODS, el alcance del presupuesto en la materia es limitado. Si definimos la transversalidad y el análisis integrado como característica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el reflejo presupuestario de las acciones encaradas no ha sido, hasta el momento, lo suficientemente amplio para abarcar el conjunto de ODS y contemplar la naturaleza integrada e indivisible de las políticas involucradas.

Además, este trabajo circunscribe su análisis al Presupuesto de la Administración Nacional, aunque las políticas transversales orientadas al logro de las metas en materia de ODS se ejecutan a través del sector público argentino. Lo cual no implica que no se hayan encarado acciones para cumplir con las metas priorizadas de cada ODS, sino que su expresión presupuestaria como categoría transversal no ha sido explicitada.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los informes de cumplimiento de las metas de ODS los hace Jefatura de Gabinete. Asimismo, en la página web del Ministerio de Economía, en la sección «Presupuesto Abierto», pueden encontrarse datos e información sobre las categorías transversales, con periodicidad trimestral. Los gastos transversales figuran también en la Cuenta de Inversión, tomo 2. Ello le otorga transparencia a la temática.

Sin embargo, los avances en el control externo de los ODS han sido débiles. A pesar de que se han desarrollado metodologías a nivel internacional para la auditoría de los ODS, en nuestro país no se ha avanzado mucho en las auditorías de ODS. Solamente la Auditoría General de la Nación participó en una auditoría regional del Objetivo ODS número 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Hemos analizado los diferentes tipos de cadena de valor y su impacto presupuestario, y dado que los análisis de costo-efectividad no necesariamente están determinados por los gastos asignados, las categorías presupuestarias transversales no determinan completamente los resultados e impactos generados por las políticas transversales, aunque contribuyen al entendimiento de los procesos productivos que agrupan múltiples programas y actores.

Desde el punto de vista de la asignación de gastos derivada de la doble o triple etiqueta, hasta ahora se plantea que los gastos que se prorratan (ponderan) son pocos, y la mayor parte se incluye por su total en los programas que intervienen en las categorías transversales. Sería importante que se pudiera considerar, aunque más no sea para exponer el total de los gastos con carácter transversal, un valor neto de duplicaciones o triplicaciones (lo que no implica desconocer la doble o triple etiqueta que poseen), que permita conocer su peso real sobre el total del gasto y la participación en el PBI.

También sería deseable que se pudiera desarrollar, en la medida en que exista información física disponible que lo permita, una metodología tendiente a distribuir los gastos según su destino, para exponer con más precisión su peso relativo.

Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (s.f.). *Rol del Consejo*. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/institucional/roldelconsejo>
- Jaime, F. E. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Arturo Jaureche.
- Ministerio de Economía (s.f.). *Presupuesto Abierto*. Buenos Aires. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>
- Ministerio de Economía (s.f.). *Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional 2022*. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2022>
- Naciones Unidas (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Sotelo Maciel, A. (2016). Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto. *Revista de Presupuesto y Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda*, 19.

Cómo citar este artículo

Lerner, E. R. (2023). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 91-123.

Fecha de recepción 05/2023 | Fecha de aprobación 07/23

Autonomía y autogobierno indígena desde la organización político-territorial colombiana: el caso de las ETI

Por Octavio Barbosa Cardona*, Abel Antonio Abella Beltrán**, José Alejandro Cuéllar Tovar***, Albina Quezada Barrera**** y María Eugenia Rodríguez Tovar*****

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/rd0eylrjx>

Resumen

En la lectura del desarrollo histórico de la República, a lo largo del siglo XIX, el esquema territorial evolucionó como en un tobogán entre centralismo-federalismo, sin mucho apego por el sentido original de cada uno, dado que uno u otro se implantan al final de una guerra civil como expresión de los intereses exclusivos del grupo vencedor y no precisamente por una línea racional de adaptación de la forma de administración a las condiciones del territorio.

Efectivamente, desde la segunda década del siglo XIX hasta los albores del XX, la cruenta sucesión de guerras civiles orientó y determinó la organización del territorio nacional bajo las mismas condiciones de asimetría regional y disfuncionalidad política de los períodos de conquista y colonización españolas, que primordialmente debían responder en tiempos de la Colonia a las condiciones de explotación en beneficio de la Corona; y, en tiempos de la República a las necesidades de las élites nacionales.

* octabarb@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-9285-7989>

** abelabel@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-4510-9523>

*** josecuel@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-9819-3802>

**** Albina.quezada@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0003-3062-4132>

***** maria.rodriguez@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-9394-5657>

En la segunda mitad del siglo xx, se hizo notoria la inadecuada repartición de jurisdicciones territoriales, enmarcada en los reclamos de las periferias por una mayor participación política y suficientes recursos materiales. Esta situación tuvo su punto de quiebre en los años noventa, cuando la nueva Constitución de 1991 marcó el período finisecular con una nueva orientación política, proclamando el Estado social de derecho bajo la forma unitaria descentralizada.

No obstante, tres décadas después de la institucionalización del proceso descentralizador, la materialización sobre la organización territorial y la construcción de un nuevo mapa político-administrativo del país se ha venido disolviendo y parece resolverse en un proyecto recentralizador.

Palabras clave

Descentralización, organización territorial, institucionalidad, desigualdad regional, Recentralización.

Abstract

The territorial configuration oscillated between federalism and centralism during the development of the republic in the 19th century. This was done without much attention to their original meaning, because both were implemented at the end of the civil war, in accordance with the interests of the victors rather than the territorial requirements.

Indeed, from the second decade of the 19th century until the dawn of the 20th, the succession of civil wars determined the political divisions of the national territory, under the same regional asymmetrical conditions and political dysfunction, since the time of Spanish conquest and colonization, which primarily had to respond to the exploitative conditions which benefitted the Crown during colonial times, and to needs of national elites during the time of the republic.

In the second half of the 20th century, the inadequate distribution of political jurisdictions became notorious, framed by the demands of the periphery, including a greater participation in politics and sufficient material resources. This situation ended in the 1990's, when the new constitution of 1991 marked the *fin de siècle*

with a new political framework, proclaimed by the social rule of law as unitary decentralized framework.

However, three decades after the institutionalization of the decentralization process, the materialization over the political divisions and the creation of a new political administrative map of the country has been dissolved. Therefore, it has looked more like a recentralization project.

Key words

Decentralization, political divisions, institutionalization, regional inequality, recentralization.

1. Introducción

La cuestión territorial permea de manera significativa el interés de la investigación que se aborda. Como consecuencia, se propone una discusión inicial sobre la cuestión territorial entendida como un factor de integración nacional, con el propósito de precisar algunos conceptos básicos para orientar el análisis del caso concernido con la creación del municipio de Barranco Minas, como entidad territorial del Departamento de Guainía, decisión política que parece no solo elusiva de lo dispuesto por la Constitución, sino depredadora de los derechos de los pueblos originarios, circunstancias que animan el desarrollo de la investigación.

En este análisis preliminar, el objetivo es el repaso del proceso evolutivo de la organización del territorio como factor constitutivo del Estado que, en el caso colombiano, en sus trazos más notorios, se corresponde con el diseño clásico del Estado de Occidente.

En la lectura del desarrollo histórico de la República, a lo largo del siglo XIX, el esquema territorial evolucionó como en un tobogán, centralismo-federalismo, sin mucho apego por el sentido original de cada uno, dado que uno u otro se implantan al final de una guerra civil como expresión de los intereses exclusivos del grupo vencedor y no precisamente por una línea racional de adaptación de la forma de administración a las condiciones del territorio.

Efectivamente, desde la segunda década del siglo XIX hasta los albores del XX, la cruenta sucesión de guerras civiles orientó y determinó la organización del territorio nacional bajo las mismas condiciones de asimetría regional y disfuncionalidad política de los períodos de conquista y colonización españolas.

En la segunda mitad del siglo XX, se hizo notoria la inadecuada repartición de jurisdicciones territoriales, enmarcada en los reclamos de las periferias por una mayor participación política y suficientes recursos materiales. Esta situación tuvo su punto de quiebre en los años noventa, cuando la nueva Constitución de 1991 marcó el período finisecular con una nueva orientación política, proclamando el Estado social de derecho bajo la forma unitaria descentralizada.

Toda una revolución, desde la perspectiva de propios y extraños, bajo la égida de un modelo democratizador desde abajo, donde la comunidad local, dotada autonomía política para promover la participación social, fungiría como eje el desarrollo socio-económico local.

Esta primera aproximación al entorno de la investigación trata de develar lo ocurrido desde entonces hasta hoy, alrededor de la organización territorial en Colombia, a través de una exposición articulada en el siguiente orden temático: 1. Geografía, ordenamiento y organización del territorio; 2. Organización territorial y descentralización; 3. Desigualdad territorial; 4. Recentralización; y 5. Perfiles de un apartheid institucional.

2. Geografía, ordenamiento y organización del territorio

En principio, el territorio es solo espacio físico, un mero punto geográfico que, en ausencia de la interacción humana es un espacio salvaje, donde la geografía se conjuga con la naturaleza circundante, con su manifestación física.

Pero, al ser ocupado por los seres humanos para desarrollar actividades repetitivas, el ámbito natural se modifica por el influjo de la institucionalidad que conlleva la ocupación: el ordenamiento del espacio para priorizar el uso del suelo, primera reacción humana al decidir establecerse sea temporal o permanentemente, en determinado lugar.

A las decisiones propias del acto de ocupación les suceden las relacionadas con el aprovechamiento y el manejo de sus recursos, la transformación del paisaje, el proceso de asentamiento poblacional y la determinación de límites, entre otros.

En fin, la geografía al servir de base natural de la aglomeración humana comienza a funcionar como un espacio de interrelación social, dando lugar a la emergencia progresiva de un territorio dentro del cual se van estableciendo pautas de comportamiento y normas de conducta, relaciones de producción. En suma, se teje una institucionalidad que da cuenta de un proceso de politización del espacio material por el ejercicio del poder político. Por tanto, el entendimiento de lo que sucede en el territorio debe buscarse, no solo en la geografía, sino también en las dinámicas sociales que se recrean en este soporte natural.

De todas maneras, al discernir en torno a los cambios en la forma como organizamos y administramos el espacio geográfico, debemos considerar la evolución del objeto de estudio de la geografía, pues «hemos pasado de un objeto concreto y material a un objeto cada vez más humanizado, aspecto que le ha valido el reconocido paso de ciencia natural a ciencia humana» (Jiménez, 2001).

En efecto, si bien se inicia como geografía, el territorio se dinamiza por la demografía, la historia, la sociología, la ecología, la antropología, la cultura y culmina en la intersección entre la economía y la política. Como la interacción ser humano-naturaleza, la interacción Estado-Territorio —y sus efectos políticos internos y externos— constituyen una tradición histórica.

Desde la referencia geográfica, «la historia de la humanidad se interpreta como la historia de la apropiación y transformación de la Tierra, en especial de su biosfera, a través de la acción de las sociedades humanas» (Montañez, 2001).

A partir del momento en que los grupos nómadas se convirtieron en comunidades sedentarias y, a su vez, en embriones de Estado, disponer de territorio propio fue una condición básica.

Al sobrevenir la desintegración del Imperio romano de Occidente en el siglo V, según afirma Attali (2003),

... bajo los golpes de los germanos y los eslavos, a su vez acosadas por jinetes turcos. múltiples tribus indoeuropeas –godos, francos, vándalos, alamanes, lombardos, vénéto, teutones, vikingos–, así como hunos y mongoles, se mezclan ahora con los nómadas precedentes, para formar las naciones de hoy.

Y más concluyentemente, «sin estos pueblos y sus civilizaciones sucesivas, nuestras lenguas, nuestras legislaciones, nuestras culturas, nuestras creencias, nuestras fronteras, no serían lo que son» (Attali, 2003).

Sin constituir un elemento determinante, la geografía afecta el desenvolvimiento de la economía, influye en la organización social y condiciona el funcionamiento de la política. Aspectos, como terrenos fértiles, agua, mar, accidentes geográficos y rutas comerciales han sido ambicionados desde las primitivas hasta las modernas formas estatales. Las características de la geografía, sus accidentes naturales, explican que las personas y sus entables productivos se sitúen en un lugar y no en otro.

Es evidente que la geografía diferencia la población; separa a los individuos, los distancia culturalmente, les enriquece el folclor, los diferencia por su forma de relacionarse, de sentir, incluso en su forma de comer y vestir, en sus manifestaciones artísticas, en fin, incide en su carácter e idiosincrasia.

Así que, el espacio geográfico deriva en territorio por la ocupación y la apropiación que la comunidad hace del espacio físico: lo ordena y organiza, refiriéndolo como «un espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva» (Bejarano, 2020).

La dimensión política del territorio es insoslayable; etimológicamente, el vocablo territorio, «se deriva de las raíces latinas *terra* y *torium*, que conjuntamente significan la tierra que pertenece a alguien» (Lobato, 1997, citado por Montañez, 2001).

El territorio es, por tanto, un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de uso, de dominio, de poder, de pertenencia o «de apropiación entre una porción o la totalidad espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo». (Lobato, 1997, citado por Montañez, 2001).

También como sostiene Fals-Borda, citado por Beltrán y Santos (2021): «territorio es espacio físico y dominio político; territorio es acción social en una unidad geográfica; el territorio connota, en última instancia, una relación objetiva, subjetiva y social de las poblaciones y los espacios físicos que habitan».

En este contexto, la noción de territorio contiene no solo un espacio geográfico, sino

... un sujeto que ejerce sobre él cierto dominio, una relación de poder, una calidad de poseedor o una facultad de apropiación; la relación de pertenencia o apropiación, no se refiere solo a vínculos de propiedad sino también a aquellos lazos subjetivos de identidad y afecto existentes entre el sujeto y su territorio (Fals-Borda, citado por Beltrán y Santos, 2021).

La distribución del poder estatal en el territorio implica la organización de un escalonamiento de jurisdicciones o entidades territoriales en medio de una sucesión de eventos de lucha y transformaciones espaciales, decantándolo no solo como elemento básico del Estado-Nación, sino como en el caso de los países paneuropeos, en elemento de la nacionalidad, en la medida en que para ellos, según Smith citado por Montañez (2001), los componentes del modelo estándar de la identidad nacional «son un territorio histórico, una comunidad político-legal, una igualdad político-legal de sus integrantes, y una ideología y cultura cívica colectivas».

Fuera de Occidente, principalmente Europa Oriental y Asia, desarrollaron un modelo de nación distinto «basado en una concepción étnica y genealógica de la nación, destacando la comunidad de nacimiento y la cultura nativa, donde una nación es ante todo una comunidad de linaje común» (Smith citado por Montañez, 2001).

En el sentido de delimitación de poder, la organización territorial tiene una doble función: externa en cuanto al ejercicio de la soberanía del Estado, frente a otras soberanías, frente a otros Estados; e interna, en la demarcación de las fronteras de las diferentes escalas espaciales siempre relativas y jerárquicas, que comprenden la Nación, de acuerdo con la forma específica de organización territorial instituida.

Así que, el territorio no solo actúa como contenedor de la relación naturaleza-sociedad, también constituye una instancia esencial de la organización social y productiva que da cuenta de las diversas configuraciones y expresiones de la sociedad. Los procesos sociales sostienen, conservan o degradan las determinaciones geográficas.

El territorio es, escenario de lo social y parte activa de la dinámica ecológica y biológica, íntimamente conectada a los procesos colectivos, conformando así, un complejo social-natural, condición que se incorpora como elemento clave de la crisis sistémica contemporánea, que sacude al Estado nación como concepto aglutinante y subordinante.

En efecto, bajo su forma dominante, la noción de Estado, se entiende resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución y de un sistema de dominación. La constitución de la nación supone —en un plano material— el surgimiento y el desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas; y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de sentimientos de pertenencia (Oszlak, 1978).

3. Organización territorial y proceso de descentralización

Conceptualmente, la organización territorial es el conjunto de acciones por las cuales el Estado ocupa y organiza la superficie terrestre que conforma el espacio en el que dispersa su poder.

Históricamente, establecer los límites del territorio de cada nación ha resultado además de complicado, conflictivo, una fuente de fricciones frecuentes con los países vecinos, que también reclaman un territorio como predicado de la soberanía nacional, para organizarlo (y ordenarlo), de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Asimismo, cada Estado tiene su propia historia y su manera particular de construir su poder y de dispersarlo sobre el territorio, mediante la utilización de distintas

modelos de división geográfica y reparto funcional para facilitar y sincronizar la acción de gobierno con la gestión administrativa estatal, para someter a la población a una autoridad común.

Implícita en el ordenamiento amplio, la organización territorial se entiende como un conjunto de relaciones articuladoras de la geografía nacional dentro de un sistema jerarquizado, que condiciona la asignación de los recursos públicos y orienta los procesos de asentamiento de la población, determinando el desarrollo del territorio.

Desde la perspectiva de la organización territorial, la historia nos enseña que el Estado es

... la unión de una serie de unidades geográficas, cuyos dominios políticos deciden abandonar los dominios feudales de organización del espacio para entrar a conformar núcleos territoriales en los que aparecen hegemonías políticas y sociales, que suelen expresarse a través de la organización territorial del Estado nacional, en unos casos, y, en otros, de las confederaciones, los regímenes federales, regionales y autonómicos (Borja y Nieto, 2005).

En breve, el Estado constituye el espacio físico, sobre el cual tiene la atribución de condicionar «aspectos definitivos para el desarrollo de la sociedad como: los aspectos político-administrativos, el aspecto ambiental, el económico y el social» (Jaramillo *et al.*, 2004).

Bajo el supuesto que lo territorial es consubstancial a la noción de Estado, se asume que su solución es un compromiso de integración nacional que la mayoría de los países eurocéntricos o de Occidente ha pretendido resolver acudiendo a una u otra de las dos de formas clásicas de comprensión del Estado, desde la perspectiva territorial, que son alternativamente, la unitaria y la federal, aunque también se menciona una tercera, la regional.

En el imaginario de Occidente, para la generalidad de los casos, el territorio de la nación se revela como el escenario para el ejercicio del poder soberano del

Estado, a través de las formas de organización territorial y de gobierno que adopte su Constitución. En este sentido, el territorio se revela, claramente como una noción política, pues se refiere al despliegue del poder estatal al administrar sus jurisdicciones, conferirles competencias, proveerles recursos y garantizarles autonomía.

Así que, en relación con la organización territorial, como contenedor del poder del Estado, en la literatura especializada se reconocen dos formas clásicas: el Estado simple o unitario y el Estado federal o compuesto.

El Estado simple o unitario, configura una unidad de poder en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio, es decir, tiene una organización incompatible con la división en partes, entidades territoriales, bien sean provincias, departamentos o estados particulares investidos de autonomía política.

Sin embargo, su organización constitucional presenta una estructura política centralizada, la cual, sin embargo, debe compatibilizarse con las exigencias propias del pluralismo social, verdadera problemática del Estado unitario, pues conciliar la estructura centralizada del poder con los requerimientos de la organización plural de la sociedad, se convierte en el fundamento de su legitimidad.

La centralización del poder es una nota característica del poder estatal, por eso el Estado unitario aparece como el prototipo de esta forma política, por cuanto la centralidad de la política del Estado ha desempeñado un importante papel en la concreción de la unidad nacional.

También en los Estados unitarios, se puede «distinguir la modalidad de Estado unitario regionalizado, caracterizado por el establecimiento de diversas instituciones políticas en el nivel intermedio con legitimidad democrática (asamblea, gobernadoras/es, etc.), independientemente del grado de poder de que disponga» (Jordana, 2001).

Estados unitarios en América Latina son Colombia, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. Algunos de estos, entre los cuales se cuenta Colombia, además de ser Estados unitarios, son Estados descentralizados.

Por otra parte, el Estado compuesto resulta de la unión o la federación de varias entidades de naturaleza estatal, unidas entre sí por un vínculo sociopolítico. Su estructura aparece, entonces, diversificada en distintos centros territoriales de poder. El Estado compuesto adopta, por lo tanto, dos formas: una, como unión y otra, como federación.

A lo largo de la historia, los partidarios del Estado unitario lo proponen como opción de un Estado fuerte, con la enseña de evitar la desmembración del territorio, de meter en cintura a los líderes locales que demandan autonomía, como medio de control y administración de unas poblaciones consideradas carentes de institucionalidad funcional, de débil fiscalidad e incipientes mercados y, sobre todo, para mantener a raya las aspiraciones de dominio de las fuerzas políticas y militares asentadas en el ámbito regional.

Del otro lado, en la línea del Estado federalista (o multiestatal), sus seguidores asocian el centralismo, con proyectos impositivos de un poder autoritario, que desconoce no solo los derechos, sino también las cosmogonías e intereses colectivos de los espacios territoriales. En este ideario, la estabilidad de la nación sería el corolario del establecimiento de autonomías territoriales, garantizadas por el Estado federal.

Fue con ocasión de la Constitución Política de 1991 que el Estado colombiano, hasta entonces unitario centralizado, se instituyó como unitario descentralizado, soportado en un esquema de entidades territoriales con autonomía política, con participación de recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y, asimismo, competencias definidas.

Hasta entonces, la Nación y sus instituciones políticas «se habían sostenido sin una política pensada y sentida, que posibilitara acudir a los espacios geográficos como marcos adecuados para la gestión del Estado y la acción social» (Borja, 1996).

El Estado colombiano, siempre bajo el concepto de unicidad como una tradición cultural, fue instituido como unitario centralizado desde 1886 y como unitario descentralizado desde 1991.

No obstante, durante el siglo XIX, hasta antes de 1886, el país experimentó en diferentes épocas y con distinta intensidad, formas de organización unitarias y federales (Cuadro 1).

En ambas circunstancias, centralismo o federalismo, se ha construido un tejido organizacional fragmentado y caprichoso en casi todo el territorio nacional, por la concurrencia de diferentes factores ligados a intereses políticos, antojos de los gamonales locales o, como hoy mismo, supervivencia de los clanes políticos enraizados en la órbita regional (Valencia, 2020), en contravía con la vocación económica del suelo, las demandas de la comunidad y, subsecuentemente, en un ámbito institucional muy frágil.

Esta lasitud institucional, alrededor de la organización territorial puede ser explicada, en buena parte, por la articulación intereses-violencia sobre la cuestión territorial colombiana, que ha sido histórica, larvada durante los trescientos años de colonización española que «impuso un control, una ideología, un modelo económico, unos mecanismos sociales, una forma de gobierno, mediante los cuales tomaron forma tres fenómenos sustanciales para nuestro ser nacional y nuestra posterior historia: el mestizaje, la hacienda y las regiones» (Gutiérrez, 2010).

Cuadro 1. Organización territorial y constitución durante el siglo XIX en Colombia

1810-1821	Período preconstitucional	Forma
1821	República de Colombia	Centralista
1830	República de Colombia	Centralista
1832	Estado de la Nueva Granada	Centralista
1843	República de la Nueva Granada	Centralista
1853	Nueva Granada	Centro-federal
1863	Estados Unidos de Colombia	Federal
1886	República de Colombia	Centralista

Fuente: Morelli (1996, p. 33)

Vale mencionar que, en el período preconstitucional (1810-1821), ocurrió una movilización de ciudades de 1810 a 1813, que propició una suerte de «historia provincial», en el mejor sentido de la palabra como lo escribe Suárez Moriones (2010, p. 9), que involucró a las seis ciudades más importantes de la Gobernación de Popayán, cuyo habitáculo «fue el ubérrimo valle de la cuenca media del río Cauca en su recorrido de sur a norte, territorio de la gobernación de Popayán extendida desde Pasto hasta Cartago con área geográfica entre 90.000 y 100.000 Km²» (Suárez Moriones, 2010, p. 9) integradas alrededor de sus cabildos, para formular rotunda oposición a la forma de gobierno implementada desde la capital de la Gobernación en cabeza del español Miguel Tacón y Rosique con la delantera amonestación de sumisión y obediencia al Rey Fernando VII, destronado, en la metrópoli por Bonaparte.

Al margen de la suerte final que correría la Confederación, es importante observar que, en el recorrido de la organización territorial colombiana, hubo, en algún momento, una línea política fija de ciudades confederadas de unidad regional que puede escalar hacia formas de cooperación más elaboradas. Según el sacerdote

Zawadsky, uno de los líderes del proyecto confederado, procede a la «alianza de las ciudades en donde no solo mandaba el lema de la geografía física, sino el de la geografía política» (Suárez Moriones, 2010).

Volviendo el vaivén de la organización territorial asumida en el período republicano, es una condición que se explica por el hecho de que Colombia «como Estada-nación, nace por simple sustracción de materia» (Sanabria, 2001).

La separación de Venezuela y Ecuador de la Gran Colombia, en 1830, deja a la Nueva Granada en la obligación de constituirse en Estado y que nuestro nacimiento haya sido no producto de un acto de afirmación, sino consecuencia de la afirmación de otros va más allá del simbolismo, pues es muestra de la estrechez de miras y el carácter reactivo que ha distinguido a nuestras élites políticas y sociales (Sanabria, 2001).

En consecuencia, mantenemos un divorcio entre el orden institucional y el orden establecido por la dinámica social, situación que ilustra el hecho que una/un ciudadana/o del sur de Bolívar para realizar algún trámite en Cartagena tiene que hacer, previamente, un recorrido por dos y tres departamentos diferentes; igual que una/un compatriota del sur del Chocó cuando debe cumplir alguna diligencia en Quibdó. Estos casos, claramente, dicen que la geografía política, la historia y la economía colombianas, difieren de la práctica de sus moradores, que los enfrenta a una territorialidad disfuncional.

A manera de reclamo por los efectos del centralismo instalado a lo largo de los últimos cien años, se han pronunciado múltiples juicios que, seguramente, la mayoría de los constituyentes de 1991 traían *in pectore*, al abordar el estudio de la cuestión territorial.

En un resumen apretado, podemos presentar un listado de las observaciones más comunes, al desempeño del centralismo estatal en Colombia, presentes en los emergentes movimientos sociales, en los reclamos de las comunidades, que lo señalaban como responsable de promover, crear o tolerar, a lo largo de cien años, disfuncionales procesos socioeconómicos, como los siguientes:

1. constreñimiento de la democracia y la autonomía política;
2. acelerada y desordenada urbanización;
3. desequilibrio del desarrollo regional;
4. debilidad de la base económica local y de su capacidad de gestión;
5. dispersión de la población; y
6. deterioro ambiental.

Es decir, el escenario estaba servido para que los constituyentes de 1991 optaran, en términos de organización territorial, por la forma de Estado unitario descentralizado, como quedó consagrado en el Título XI de la organización territorial en la nueva Constitución Política.

Es pertinente en grado sumo, advertir que el término descentralización se considera desde diferentes ópticas por ausencia de un pensamiento único sobre ella. Por lo tanto, empezamos por señalar que se trata «de un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes en el interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población» (Carrión, 2007).

En Colombia, el sentido amplio de este vocablo se refiere al proceso de dispersión del poder político a través del territorio, mediante la creación de gobiernos subnacionales, electos en la circunscripción correspondiente, por lo tanto, la estructura de la responsabilidad local del gobierno se desplaza a los componentes locales, fiscales y administrativos de las entidades territoriales de gobierno.

Y nuestro modelo de organización territorial «es la descentralización territorial en el marco del Estado Unitario. Por tanto, no es federalismo ni tampoco una forma de autonomía regional a la española, razón por la cual, desde su propia concepción, consiste en un esquema que otorga autonomía restringida a los territorios, sus comunidades y autoridades políticas» (Maldonado, 2018).

Desde luego, en teoría, la descentralización no es la única forma de dispersar el gobierno central en el territorio, pues existen otras, como la delegación (asignación de funciones sin la creación u operación de dependencias) y la desconcentración

(creación y operación de entidades o dependencias), formas que no se excluyen entre sí.

En la desconcentración, el gobierno central aumenta la autonomía de sus dependencias regionales y conserva las relaciones jerárquicas central-local; esta forma se ha usado de manera generalizada en América Latina como una medida precursora de la transformación de gobiernos regionales en entidades políticas descentralizadas.

En cambio, descentralizar, en dimensiones diametralmente distintas a la desconcentración y la delegación, significa entregar, o mejor devolver en medida significativa, el poder de las decisiones públicas a instancias de las entidades territoriales concernidas (regionales y locales) que, por su condición sociopolítica y territorial están más cercanas a la ciudadanía y sus problemáticas. En breve, descentralizar es entregar el poder político efectivo a las comunidades regionales o locales, para satisfacer lo que estas, a través de la participación legítima, determinen como sus necesidades prioritarias.

La descentralización representa, entre otros significados, un proceso contemporáneo de dimensión global (universal y simultáneo), que diversos países abocan por caminos diferentes, en función de sus específicas prioridades regionales, bajo los términos de (re)organización territorial, definición de la fiscalidad y democratización local.

Y para abundar en el señalamiento de este carácter global, que asume el proceso de reivindicar lo regional, sus potencialidades y expectativas, pueden ser ilustrativos ejemplos como los de Argentina, Corea y España —todos países de distintas latitudes y continentes— comprometidos con el logro de objetivos descentralizadores mediante distintas estrategias (equifinalidad).

En efecto, la Argentina con este proceso, busca liberar recursos fiscales para cumplir con los compromisos de pago de su deuda externa; Corea trata de alcanzar un equilibrio en su desarrollo interregional y social para ampliar los beneficios del crecimiento económico logrado en los años anteriores y contrarrestar los efectos negativos que generó la concentración de la población

en pocas ciudades; y España pretende resolver las demandas de las comunidades nacionales en procura de una mayor participación de estas en sus propias decisiones económicas, políticas y sociales y readecuar su estructura productiva a las condiciones su integración a la Comunidad Europea (Contraloría General de la República [CGR], 1993).

En Colombia, la descentralización se define como integral, de largo aliento puesto que, al ser proclamada, propone al mismo tiempo, resolver el desequilibrio regional (reorganizando el territorio) y empoderar el gobierno municipal (democratizando la vida local), ambas tareas históricamente reclamadas. Todas las expectativas están a punto, bajo los mandamientos de la Constitución Política de 1991.

Una suerte de consagración del esquema descentralizador, lo constituye la elección popular de la cabeza de gobierno de las entidades territoriales en 1986, cuando se eligió, por primera vez, alcaldes municipales. No obstante, la descentralización en su aspecto meramente fiscal se había iniciado antes de esta fecha, en 1968, con la reforma constitucional de entonces, que creó el llamado situado fiscal o transferencia de recursos de la nación a los departamentos, destinados sufragar los gastos de educación y salud.

Ese mismo año, la Ley 33 destinó para los fiscos municipales, una parte del producido del impuesto a las ventas. Después, en 1983, «la Ley 14 modernizó y amplió las bases gravables de varios impuestos municipales y la Ley 12 de 1986, ordenó que el porcentaje del IVA cedido a los municipios fuera creciente» (Estrada, 2007).

En 1987, en el Decreto 077 de 1987, «se definieron las competencias de los municipios» (Estrada, 2007).

Esta Descentralización de 1991, que es un proyecto integral en su conjunto, aunque con diversas aristas, conjuga los siguientes propósitos:

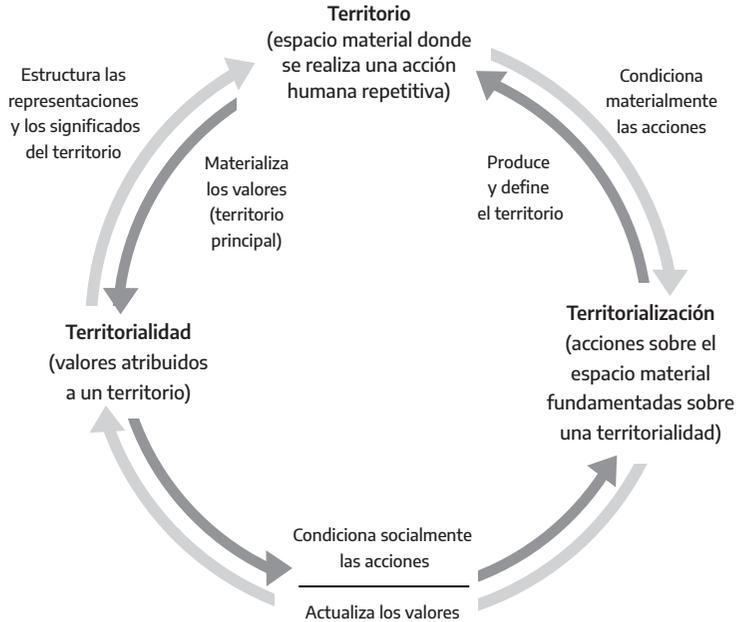
1. Democratizar la vida ciudadana.
2. Disminuir los desequilibrios institucionales y funcionales de las regiones.
3. Incrementar el capital físico local.

4. Aumentar el capital social de las regiones.
5. Elevar la eficiencia de la economía local (3 + 4).
6. Racionalizar el proceso de urbanización.
7. Mejorar los indicadores de bienestar social.

Una primera observación del listado pone de manifiesto el protagonismo que cobra la unidad municipal como referente del proceso.

La descentralización requiere políticas orientadas a (re)organizar el territorio, acordes con las jurisdicciones señaladas a las nuevas entidades territoriales, así como la concreción de un sistema articulador del desarrollo regional, eficaz contenedor de fluidas relaciones intergubernamentales (RIG), para posibilitar la convergencia de las regiones y, finalmente, estructurar un sistema socioterritorial, proveído material e institucionalmente, por la articulación de los elementos de la Figura 1.

Figura 1. Sistema socioterritorial



Fuente: Marlon Arias Sánchez tomado de Bejarano (2012)

Es decir, más allá de la formalización de las entidades territoriales, el proceso debe trasladarles desde el centro, los poderes políticos, fiscales y administrativos correspondientes al funcionamiento de un poder local, representativo y autónomo, con capacidad de gestión y tamaño funcional suficientes, para asumir la devolución de responsabilidades desde el centro a la gestión local y una base económica fortalecida por la redistribución de ingresos públicos, hasta ahora, percibidos exclusivamente por el fisco nacional.

Enfatizar en la urgencia de estas condiciones es reconocer que la organización territorial resulta clave para lograr una repartición proporcional de recursos e institucionalidad, a través del territorio nacional y de cada uno de sus intersticios,

sean centros urbanos o áreas rurales, toda vez que, las relaciones de poder entre las clases y sectores sociales sean relaciones socioespaciales, es decir, que se organizan territorialmente.

En Colombia, la Constitución Política introdujo un cambio sustancial en la relación centro-periferia, para estimular el desempeño del municipio.

La ausencia de instituciones en amplias áreas del territorio es un vacío que solo se llena construyendo gobiernos de proximidad. El municipio, en zonas periféricas y fronterizas, es la única entidad capaz de generar espacios que sirvan de puntos de encuentro de la sociedad con el Estado.

Ahora, el municipio se potencia social y políticamente, puesto que, si «antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado» (Angarita, 1993).

Pero, cuando se lee la evolución de la política del desenvolvimiento regional en Colombia, se encuentran dos constantes de vieja data en la historia de la república erigidas como impedimento para una organización territorial eficaz:

- la profunda desigualdad territorial, y
- un alto grado de incidencia del poder central en la toma de decisiones, de manera que el proceso de descentralización va asumiendo todas las trazas de una recentralización, en franca oposición al esfuerzo descentralizador.

4. Desigualdad territorial y desarrollo regional

En efecto, una organización territorial como la colombiana, carece de condiciones mínimas para avanzar en el camino de la descentralización, pues está soportada en una enorme desigualdad entre el centro del país y la periferia que, a lo largo del territorio nacional ha sido copada por prácticas inveteradas de desposesión, exclusión social, de género y poderes fácticos que ejercen violencia sobre las

organizaciones y los movimientos sociales, cuyos líderes y lideresas, son masacrados a ciencia y paciencia por la inoperancia del Estado.

Porfiamos en referirnos, como durante la Guerra Fría e incluso antes, a *heartlands* y de *rimlands*, de centros y de periferias, de *gateways* y de *shatterbelts* cuando deberíamos hacerlo de otra manera, puesto que, «es evidente que lo que pretendemos analizar son situaciones complejas y dinámicas cada vez más difíciles de encuadrar en marcos formales. La idea misma de territorio, como sugería Foucault, es esencialmente jurídico-política y, por ende, evoluciona» (Agulló y Brickman, 2021).

De ahí que, en la actual coyuntura nacional, cuando la orden constitucional aún no se cumple en lo concerniente a la organización territorial, podría ser que «la construcción de la paz con perspectiva popular convoque un gran esfuerzo imaginativo para elaborar y proponer unos diseños territoriales que permitan caminar hacia la construcción y consolidación de una espacialidad social más horizontal, equitativa y democrática» (Restrepo, 2016).

Al igual que en México y Ecuador, en Colombia, el Estado no ha tratado de asimilar a los indígenas, sino de integrarlos al Estado nación por medio de la promoción de su diferencia étnica o cultural. No obstante,

... esta promoción ha generado mayor cohesión social en las comunidades indígenas, no ha representado un avance para la profundización de la democracia, en términos de la disminución de la pobreza y la exclusión. Ha brindado, en cambio, un marco de incorporación corporativa al Estado, que enfatiza una sensibilidad hacia las diferencias culturales sin cuestionar la exclusión de los derechos de los grupos más vulnerables (Restrepo, 2016).

La búsqueda del equilibrio territorial implícito en la reorganización del mapa político administrativo, que se inicia a mediados de los años ochenta, y se consagra en el arreglo constitucional de 1991, parte de conformar un cuerpo de entidades territoriales, cuyo propósito es racionalizar la dispersión del poder del Estado utilizando otros contenedores debidamente articulados en un

esquema multinivel, desde lo local a lo nacional, pasando por niveles intermedios, encargados de tensar las relaciones intergubernamentales, inexistentes hasta hoy, mediante las acciones de coordinación, más adecuadas para la administración del territorio nacional.

En gracia de discusión, mapear la desigualdad territorial de Colombia, pasa por la consideración y el análisis de las siguientes coordenadas:

- el diseño inadecuado de las unidades territoriales,
- la descoordinación del desarrollo,
- la configuración del Plan Nacional de Desarrollo,
- el ineficaz del proceso de planeación regiocal, y
- el síndrome de la metrópolis dominante.

La crítica pendiente de la organización territorial vigente en Colombia puede comenzar a engranarse en un cuerpo de observaciones reiterativas, en la literatura especializada, que señalan estos factores como codeterminantes (por su simultaneidad) en mayor medida, de la asimetría reinante en la organización territorial del país.

4.1 El diseño inadecuado de las unidades territoriales

En rigor, la Organización Territorial en Colombia data de 1886. Fue la Constitución Política promulgada ese año la que

... dispuso que las secciones que componían la Unión, denominados Estados y territorios nacionales, continuarían siendo partes territoriales de la República con los mismos límites y bajo la denominación de departamentos: se trataba de los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima; y de los antiguos territorios nacionales, que ahora debieron incorporarse a las secciones a que anteriormente habían pertenecido. También señaló que la ley podía formar nuevos departamentos y fijó los requisitos legales para esto; y ordenó que los departamentos se dividieran en provincias

y estas en distritos municipales, eliminando de esta forma a las provincias de la condición de centro del poder político del Estado (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2000, p. 10).

Posteriormente, mediante el Acto legislativo número 3 de 1910, el sistema de administración territorial mantuvo muchas de sus actuales características: se restableció el voto popular y directo de los ciudadanos para la integración de las corporaciones administrativas departamentales y municipales. Asimismo, en el artículo 62 aportó algunas innovaciones a la figura del Alcalde: «En todo municipio habrá un alcalde que ejercerá las funciones de agente del gobernador y que será jefe de la administración municipal», que pierde así su carácter de mandatario del pueblo.

Basada en el esquema fundamental de la versión original de la Constitución: «elección popular y directa de los cuerpos colegiados municipales y departamentales de naturaleza administrativa, y designación de los órganos ejecutivos unipersonales del departamento, de la provincia y del municipio por parte de su respectivo superior jerárquico», la Ley 4 de 1913 decretó que en cada departamento la asamblea departamental con funciones administrativas fuera elegida directamente por los habitantes del respectivo territorio, al igual que los concejos municipales.

Dispuso, también, que «el Presidente designara a los gobernadores, y estos, a su vez, a los prefectos, jefes de la administración provincial; pero el gobernador conservó también facultad de nombrar alcaldes» (Ley 4 de 1913).

En 1936, la reforma constitucional introdujo un cambio en la división administrativa del territorio que conserva los departamentos para las zonas más desarrolladas del país y estructura las demás, como intendencias y comisarías, las cuales, por su pobreza, fueron sometidas a la tutela del gobierno central. Sus respectivos órganos, sin embargo, se integraron según los mismos criterios instituidos para el departamento: el intendente y el comisario eran designados por el Ejecutivo central, los consejos intendencial y comisarial también eran elegidos.

Solo desde 1945 las intendencias y comisarías fueron divididas en municipios. En ese año, Bogotá se organizó como «Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario...».

No está de más subrayar que el sistema de organización concebido sobre la base de un cuerpo colegiado de tipo electivo y de un Ejecutivo unipersonal, se conserva tanto para los municipios como para los departamentos.

El acto legislativo número 2 de 1954 atribuyó al Presidente y a la Asamblea Constituyente poderes conjuntos con el fin de designar a los miembros de los consejos administrativos que debían cumplir las funciones antes correspondientes a las asambleas departamentales.

Los concejos municipales desaparecieron y dieron paso a cuerpos administrativos. La selección de los miembros de estas corporaciones correspondía, por una parte, al Presidente y, por la otra, al consejo administrativo departamental. El plebiscito de 1957 restableció el esquema que regía anteriormente: órgano ejecutivo designado por el respectivo superior jerárquico, y corporaciones administrativas elegidas popularmente.

La reforma de 1968 conservó las características esenciales del sistema. Esta reforma implicó una ruptura del sistema rígidamente centralizado, introdujo la elección popular de alcaldes y previó la existencia de un sistema de democracia directa: la consulta popular. El alcalde dejó de ser agente del gobernador y conservó su investidura como jefe de la administración municipal. En el nivel departamental, se mantuvieron las figuras de designación del gobernador por el presidente de la República y de elección popular de la Asamblea departamental.

Después de cien años de centralismo, en la Constitución de 1991, la organización territorial del Estado se define en su Título 1 «De los principios fundamentales», artículo primero, como «unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales».

Pero, con Constitución de 1991 y todo, la gobernabilidad del territorio sigue de espaldas al mapa, pues carece de un sistema socioterritorial, de una forma estatal garante de ese atributo.

Para empezar, de acuerdo con Hernández (2001) «la forma del Estado colombiano no se encuentra definida en uno solo de los artículos de la Constitución». Es necesario «hacer una lectura amplia del texto de la Carta para formarse una visión completa del modelo territorial».

El resultado es un Estado unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, de las cuales se destaca el municipio, erigida en entidad fundamental de la división político-administrativa. Así que, constitucionalmente, tenemos, «un Estado unitario, territorialmente descentralizado y municipalista» (Hernández, 2001).

Y bajo esta forma, «de extraordinaria flexibilidad () el Estado adolece de un cierto grado de indeterminación, y no es por casualidad, accidente o deficiencia de técnica legislativa. Debido a que no fue posible llegar a una fórmula de consenso, los constituyentes se vieron precisados a aplazar algunas decisiones» (Hernández, 2001).

Metidos en el apuro, los constituyentes

... optaron por una suerte de cortesía constitucional que permitió a todas las propuestas encontrar refugio en uno u otros artículos de la Carta (...) y nuestra forma de Estado quedó abierta a distintas posibilidades de ampliación de la descentralización y profundización de la autonomía, a partir del binomio tradicional municipio-departamento, la mutación gradual del sistema territorial con la creación de todas las entidades territoriales y como no hay un mecanismo de descarte, en virtud no podrían faltar las juntas administradoras locales, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas y las corporaciones autónomas regionales, en gracia de lo cual (...) los colombianos pasaríamos a ser los ciudadanos más administrados del mundo (Hernández, 2001).

4.2 Descoordinación del desarrollo

Requisito básico del desarrollo regional, propósito de la descentralización, es un subsistema de funcionamiento espacial, conformado por las relaciones y los vínculos al tiempo espaciales urbano —rurales y urbano— regionales, que generan

la función urbana y las demás relaciones sociales, productivas y administrativas del entorno, que permite determinar el grado de articulación del municipio con su sector rural y con otros centros urbanos, regionales y nacionales, requerido para los estudios de base económica. Pero, queda suelto el principio de coordinación.

Tamaña descoordinación, muchas veces lleva a la alternativa absurda de la duplicación de esfuerzos, cuando dos o más instituciones de distinto nivel gubernamental hacen lo mismo o cuando, por iguales razones, todas se desentienden.

A pesar de que los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, su ejecución se realiza de manera aislada, sirviendo de simiente para la fragmentación de la política pública.

La descoordinación administrativa da pie a la existencia de un Estado central disperso y complejo, y un gobierno local simple y empobrecido, sumado a la duplicidad de funciones de los entes nacionales y territoriales.

Esta dicotomía se superaría con acuerdos intersectoriales, con acciones integrales de la política social, proyectos asociativos en un marco regional más organizado, pues si bien los problemas sociales se manifiestan sectorialmente, su solución depende de la acción de más de una política. Como parte de un todo complejo, los problemas sociales demandan una manera integrada de resolverlos.

Igualmente, esta integración remite a la idea de red, como articulación de personas e instituciones, interactuando en la superación de los problemas de la población vecindada hoy, en puntos de la geografía que se sienten fuera del país.

4.3 La configuración del Plan Nacional de Desarrollo

En relación con el sesgo centralista en la toma de decisiones sobre los asuntos regionales, la ilustración del problema se encuentra en la forma en que se desarrolla el proceso de planeación, que somete las dinámicas de desarrollo territorial, en Colombia se centran en las lógicas clientelistas y centralistas de los procesos de planeación nacional (Restrepo, 2016).

De espaldas a esta realidad, la elaboración del PND, no consulta las fuerzas políticas y sociales departamentales, así como tampoco se indaga por las prioridades de desarrollo de cada nivel territorial, los diseños espaciales que de este se desprenden no responden a las necesidades de los territorios, ni de los pueblos en su diversidad sexual y étnica, y algunas veces, pueden actuar en contravía de ellos (Restrepo, 2016).

La planeación al revés, de arriba hacia abajo, se traduce en un factor frecuente de desorganización e imposibilidad de las comunidades locales para emprender un desarrollo integral. Sus prioridades no llegan a ser consideradas en el programa de inversiones nacionales, que en cambio considera inversiones que no siempre atienden las necesidades reales del nivel municipal.

Mientras tanto, la desigualdad regional se profundiza. Como se constata en uno de los hechos más protuberantes del desarrollo regional colombiano de los últimos cuarenta años, levantado como talanquera para el alcance de algún grado significativo de convergencia regional: la creciente supremacía de Bogotá sobre el resto de las ciudades del país.

4.4 El ineficaz del proceso de planeación regional

La descentralización del Estado, un proceso germinal en los años ochenta, propuso fortalecer política (por autonomía) financiera (por transferencias) y administrativamente (por recursos de gestión) a las entidades territoriales, mostrándole a sus autoridades (gobernadores y alcaldes) la opción de recurrir a la herramienta de planeación como alternativa de gestión acudiendo al amplio mapa de fuentes financieras (Departamento Nacional de Planeación [DPN], 2003) que emergió para acompañar el proceso.

El sistema de políticas públicas, debidamente cohesionadas y complementadas, debe estar apuntalado en el sistema de planeación, que armonice los planes «al derecho», de lo local a lo regional, de lo regional a la nación, bajo los criterios de complementariedad y concurrencia, como una ristra de programas y proyectos que dialogan entre sí. Con ese propósito, el ejercicio regional de planeación ha de asumir un compromiso institucional Política-Plan, con el seguimiento aguas

condiciones: coordinación de los planes sectoriales, reglamentación previa de los proyectos clave al momento de adjudicarlos, organización de las prioridades exenta del criterio político-clientelista y ejecución ordenada.

Sin embargo, en la experiencia regional más dilatada, este diálogo entre Política y Plan queda incompleto, por el debilitamiento de los partidos políticos que vehiculizan las RIG, sustituidos a la preeminencia del clientelismo, que le resta continuidad a la política pública y a los planes consiguientes por la presencia en la administración de una burocracia clientelar «caracterizada por su poca autonomía y baja capacidad, conformada por funcionarios públicos que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidista» circunstancia por la cual «los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas de recursos humanos y pueden implicar cambios masivos de funcionarios» (Stein, 2006, p. 76).

Bajo estas circunstancias, la gestión organizada de la planeación se topa con obstáculos de distinto orden, que truncan la coordinación y dificultan la interactividad institucional requerida para el desarrollo proporcional del territorio:

- No se puede disponer de un ambiente de concertación, presidido por el criterio de organización del territorio y con carácter participativo para integrar estrategias, planes y metas, y legitimarlos socialmente.
- Le falta la claridad de las políticas, es decir, de los lineamientos generales que configuran el Plan, sus objetivos a largo y mediano plazo, lo que repercute en la débil responsabilidad política que rodea los planes y la evaluación de sus resultados.
- La preponderancia del pragmatismo de los gobernantes, que saltan por encima de los principios para presentar resultados de relumbrón. A sus propios planes anteponen la urgencia mediática.

La Constitución Política, en su artículo 339, establece que «Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley»; lo cual significa que la gestión territorial

está sujeta a un ejercicio de planificación que se materializa en los proyectos respectivos, teniendo en cuenta una articulación interinstitucional.

Para no duplicar esfuerzos y, a la vez, buscar una orientación de las acciones y metas en la misma dirección, como el Estado colombiano es una sola entidad, para alcanzar los objetivos comunes es indispensable que los diferentes niveles de gobierno planifiquen el desarrollo armonizadamente y según sus competencias.

No obstante, la gestión interterritorial encuentra especial dificultad en el proceso de planeación, debido al desentendimiento del ejercicio de coordinación iniciado desde el Plan Nacional, no solo por su enfoque sectorial, sino por su perfil político centralizador, pues concibe un orden jerárquico «de arriba hacia abajo», de lógica centralizadora donde la nación formule las políticas públicas, el departamento las articule y el municipio sea ejecutor.

Este proceder se da, contrariando la misma Constitución y su correspondiente desarrollo legal, la Ley 152 de 1994, en cuyo artículo 5, en su parte estratégica, exige que el plan de desarrollo señale los mecanismos y los procedimientos de armonización entre la planeación nacional y la planeación territorial, exigencia que la propuesta del gobierno nacional omite.

Los analistas en la explicación del diferencial de ingreso de una región o localidad en relación con el de otra, a efecto de planificar su desarrollo, cuantifican la importancia relativa de cuatro factores medidores de base económica: el capital físico por habitante, el capital humano promedio, la productividad por habitante y la tasa de participación laboral.

En ausencia del valor de estas variables, como referencia, lo que es bastante probable, se percibe detrás de la utilización de la herramienta de la planeación, el propósito de devolver al gobierno central las atribuciones reconocidas a los entes territoriales, hecho generador de un movimiento pendular hacia una recentralización, para referirse al hecho cierto que, en Colombia, a lo largo de estos años, la función pública se ha mantenido centralizada con cierto reparto de recursos del centro político a los demás niveles de gobierno, vía la fórmula decimonónica de centralización política y administrativa, ahora rediviva.

4.5 El síndrome de la metrópolis dominante

A partir de la década de 1960, el crecimiento de la red urbana colombiana se ha ido acercando al patrón típico latinoamericano en el cual hay una metrópoli dominante.

En efecto, «tanto desde el punto de vista demográfico como económico se ha producido un despegue de Bogotá en las últimas décadas. Por ejemplo, mientras en 1960 la economía de Bogotá representaba el 13,9 % del PIB nacional, ya para 1995 esa participación se había elevado al 23,6 %» (Bonet y Meisel, 2011).

Simultáneamente, Bogotá en conjunto con las otras ciudades grandes del país, como Medellín, Cali y Barranquilla, conforman la llamada cuadricefalia, donde se concentran todos los indicadores de crecimiento, que ha extendido la periferia hasta una nueva dimensión, de la dimensión centro-periferia a la dimensión centro-periferia-frontera, donde la frontera corresponde a la población remota que queda atrapada en una suerte de apartheid institucional, puesto que «carece de hecho del derecho al amparo del Estado» (Villegas, 2013).

Poblaciones remotas donde

... la experiencia política de algunos ciudadanos difiere notablemente de sus derechos. Se les exige participación política y lealtad al Estado, pero se ignora la protección que este mismo les debe. El modelo universal de ciudadanía tiene siempre la intención de crear individuos sin Estado o no ciudadanos que son gobernados a pesar de que se les niega el estatus de ciudadano (Uribe, 2014).

Atravesamos una flexión aguda del proceso de planeación, dado por el protagonismo del nivel nacional, encarnado en el DNP y en el correspondiente retroceso de los niveles departamental y municipal de planeación, que da lugar a un escenario poco halagüeño para la suerte de los recursos regionales, provenientes de las regalías, en el marco del proceso de descentralización.

Una desigualdad territorial que es cada vez menos superable, en términos de recursos físicos y capacidad de gestión; y una preeminencia del orden nacional sobre las decisiones de los órdenes subnacionales de poder y control.

La desigualdad territorial requiere cada vez mayores recursos para la creación, la ampliación y la consolidación de base económica local, en territorios asolados por la pobreza y la violencia, presentes en la cotidianidad de sus habitantes que se ven marginados del proceso de repartición de recursos para la descentralización, que los condena a ser periferia de la periferia, vale decir, la frontera por el liliputiense tamaño de su capacidad funcional.

5. La recentralización

Desde un principio hemos advertido sobre cierto grado de polisemia en el concepto descentralización, inevitable por su dimensión global, que lo enfrenta con distintos contextos, distintas estrategias nacionales, condiciones culturales, percepciones ideológicas y prioridades regionales.

Hasta aquí, no hemos abordado puntualmente ni la cuestión sobre qué es la descentralización ni su contexto. Vamos a hacerlo siguiendo la exposición de Carrión (2007).

América Latina inicia la descentralización en el parteaguas del llamado «retorno a la democracia», durante el período finisecular de los setenta a los ochenta, contemporánea de otras dos megatendencias, una económica, la Reestructuración de las relaciones económicas internacionales (y su alfil apertura de la economía nacional) y otra política, la reforma del Estado (también con los suyos gobernabilidad y privatización de lo público), todo el paquete a la sombra de la redemocratización de la vida política.

El punto es que el político impulsó la gobernabilidad «por medio del fortalecimiento del presidencialismo y por ende de una importante recentralización; el otro, de carácter económico, en el que se impusieron los ajustes, apertura y privatizaciones, con los que se introdujeron determinantes internacionales en la definición de autonomía y soberanía» (Carrión, 2007). En efecto, «desde este momento queda

claro que el concepto de autonomía es una definición de la subordinación que opera dentro de una relación específica (...) y que con los procesos de integración supranacional que se viven, empiezan a operar formas de soberanía compartidas donde se resigna parcialmente en beneficio de una superior» (Carrión, 2007).

De acuerdo con la Constitución de 1991, el municipio debe ser el principal ejecutor de las funciones sociales del Estado, mientras que la Nación se limitaría al financiamiento y apoyo de las entidades locales. Pero, este modelo fue puesto en entredicho desde las décadas pasadas.

Según Montenegro (2012), el primer cuestionamiento surge de sus resultados. Ante el aumento de transferencias, los avances en términos de equidad y pobreza fueron escasos y, en ciertos casos, nulos. Se destacan, en cambio, el desperdicio y la corrupción, escandalosos en el caso particular de las regalías.

El dictado constitucional de la comunidad local, conocedora mejor de sus necesidades y, por supuesto, idónea para el seguimiento y la evaluación de la inversión de sus recursos, no se materializó. Al contrario, sobrevino la ocasión infausta para que mafias de políticos y delincuentes, una sincretización proterva en los clanes regionales, se apropiaran de los recursos, mientras que la comunidad seguía tanto o más alejada de la dirección de sus asuntos que cuando regía la centralización.

Y quiénes son y cómo operan estos clanes, se pregunta Valencia (2020) para, a renglón seguido, aclarar que son grupos de poder regionales con nexos familiares y/o afinidades políticas, económicas y sociales arraigados durante los doscientos años de vida republicana y «que se fortalecieron en el Frente Nacional como una reacción defensiva de las regiones ante los acuerdos de los líderes nacionales de los partidos Liberal y Conservador para repartirse el poder central».

Estos clanes, todos ellos poderes de facto emergentes por la ausencia del Estado, que rápidamente trocaron en actores políticos regionales a despecho del bipartidismo reinante, ahora simple vehículo de sus aspiraciones.

Valencia (2020) explica la asociación entre élites nacionales y clanes regionales, como una relación simbiótica en la medida en que, aquellas necesitan a estos para hacerse elegir a los puestos de representación nacional, y estos requieren de aquellas para la apropiarse de recursos a del orden nacional. Las elecciones locales son determinantes en el balance relativo de poder en el ámbito regional y nacional.

De manera que no es una coincidencia que muchas de las propuestas autonomistas hayan sido apoyadas por los grupos más corruptos.

En fin, el proceso de descentralización, supuestamente un avance importante para el país, lo que ha hecho ha sido encarecer

... los costos de la democracia al multiplicar las elecciones y facilitar la conformación de nuevos partidos. Estos costos, financiados en los noventa por maquinarias clientelares y sostenido por las relaciones entre élites centrales que aglutinaban los capitales políticos de suficientes caciques regionales para mantener las personerías jurídicas de los partidos, son asumidos en gran parte durante los inicios del siglo XXI por grupos al margen de la ley, facilitando cierta independencia de las élites regionales frente a las nacionales, que controlaban los tradicionales partidos Conservador y Liberal (Valencia, 2020).

El segundo golpe, denunciado por Montenegro (2012), exjefe del DNP, se originó en las políticas de la Nación. En los últimos diez años, el Gobierno central pasó a realizar y ejecutar, directamente, importantes actividades sociales en las comunidades locales, entre ellas, Familias en Acción, los programas de desplazados y reinsertados, al tiempo que amplió sus programas del Sena e ICBF. Igual que el Departamento de la Prosperidad Social.

Para Montenegro (2012), esta media vuelta al centralismo se dio por (i) la orientación política de los gobiernos de Uribe; (ii) la reiterada incapacidad de muchos departamentos y municipios (palpable con los fracasos de la reconstrucción después de la emergencia invernal); (iii) las posibilidades de las

tecnologías de información que permiten que el nivel central pueda monitorear las intimidades de la comunidad, entre ellas, por ejemplo, si una madre vacunó o no a sus hijos o si estos fueron el martes o el viernes a la escuela (cayó así uno de los grandes supuestos municipalistas: que el gobierno local conocía mejor a su comunidad).

La creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social reafirma la determinación de la Nación de tener injerencia en la vida de las comunidades. Aunque es claro que la descentralización no se va a desmontar, ella va a ser más intervenida y dirigida de lo que soñaron los constituyentes de 1991 (Valencia, 2020)

Una tendencia de esta misma catadura es lo que muestra «una dinámica en la cual la educación parece cada vez más centralizada, lo que ha llevado al Ministerio a ocuparse de la ejecución directa de programas y proyectos que debieran asumir las regiones» (Cajiao, 2014).

En diálogo con el sector central

... se suele argumentar que los entes territoriales no están preparados para cumplir sus funciones o que los riesgos de corrupción son muy altos. Por eso es tan importante el Proyecto de Modernización, en tanto apunta hacia esa confiabilidad. Pero un cambio organizacional y cultural como el planteado no se consigue sino persistiendo a lo largo del tiempo, repitiendo una y otra vez los procesos, incorporando a los secretarios de educación (Cajiao, 2014).

Por su parte, Maldonado (2018) al describir lo que él llama «el espíritu centralista de las autoridades descentralizadas» dice que si bien el artículo 318 de la Constitución Política estableció la división del territorio local en comunas y corregimientos, así como la creación de Juntas Administradoras Locales (JAL), a las cuales pueden asignarse competencias y recursos.

En el caso de Bogotá, se ordenó la división del territorio y la conformación de dichas JAL y posteriormente se extendió a los demás distritos; para el resto de municipios es facultativo de los alcaldes y concejos, la puesta en marcha de su descentralización interna. Los departamentos no están obligados, pero podrían establecer mecanismos internos de descentralización.

Entonces, Maldonado advierte que «uno de los mejores indicadores del compromiso de las autoridades territoriales con la descentralización es la conformación de las JAL, u otros modelos de descentralización interna». Los datos disponibles son poco alentadores. En efecto,

1. Solamente 81 municipios de 1102 cuentan con JAL (apenas el 7 % del total), lo cual representa claramente el espíritu y la práctica centralista de las autoridades descentralizadas.
2. No hay información oficial sobre el funcionamiento efectivo y resultados de estas 81 JAL.
3. Ningún departamento creó, durante 2015, un esquema de descentralización interno (Maldonado, 2018).

5. Perfiles de un *apartheid* institucional

Este acápite está planteado como abre bocas del tema central de la investigación, la cuestión territorial indígena en relación con el espacio que ocupan, desde tiempos inmemoriales, que compele al Estado colombiano, a la conformación legal e implementación subsiguiente de sus territorios constitucionales (las denominadas «Entidades Territoriales Indígenas [ETI]»), que según el análisis de Valencia (2011), el Estado colombiano viene evadiendo durante los 30 largos años del mandamiento constitucional sobre la materia.

En efecto, el Estado ha titulado en calidad de resguardos 31 millones de hectáreas, pero solo ha tenido que comprar 200.000. Treinta millones ochocientos mil hectáreas estaban reconocidas a estas poblaciones desde la colonia, como sus predios.

Ya Carlos V, en la Real Orden dada desde Barcelona el 4 de abril de 1532, había dispuesto que «a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos, de modo que no les falte lo necesario». Es decir, esa tierra les pertenece por Ley de Origen, con fundamento en la ocupación histórica.

Así que el Estado lo único que ha hecho es admitir la propiedad. Pero resulta que del casi millón y medio de indígenas existente hoy en Colombia, unos 950.000 están asentados en resguardos. Los demás no tienen tierra. Y no pareciera haber una disposición estatal/gubernamental para solucionar aquello.

Si se analiza por la estatal, el resultado conlleva reconocer la débil o inexistente presencia institucional del Estado en gran parte de la geografía nacional y de las implicaciones que dicha situación tiene para los derechos, principalmente para los pueblos originarios.

En sentido estricto, las poblaciones que viven en esas regiones ultramontanas, se encuentran

... en una situación de permanente vulnerabilidad debido a que no pueden contar con instituciones que hagan valer sus derechos. En este sentido, carecen de aquello que Hanna Arendt, llamaba el «derecho a tener derechos», es decir, el derecho a vivir en una comunidad política en donde se reconozcan y protejan tales derechos (García y Espinosa, 2013).

Otrosí, frente a las mismas comunidades indígenas y a las afrodescendientes, las negritudes, los campesinos, los rohm, los raizales, cabe afirmar que la

... experiencia política de algunos ciudadanos difiere notablemente de sus derechos. Se les exige participación política y lealtad al Estado, pero se ignora la protección que este mismo les debe. El modelo universal de ciudadanía tiene siempre la intención de crear individuos sin Estado o «no ciudadanos» que son gobernados a pesar de que se les niega el estatus de ciudadano (Uribe, 2014).

En síntesis, son colombianos atrapados en una territorialidad paradójica que se aplica a territorios «que simbolizan similares procesos de inclusión-exclusión socioespacial: por un lado, los asentamientos urbanos informales, por el otro, las zonas fuera del Estado de derecho y en manos de poderes extralegales (guerrillas, milicias, narcotraficantes)» (Monnet, 2020).

Igual en el caso de la multiculturalidad, en que casi treinta años transcurridos desde la Constitución del 91, se puede decir que

... no hay un acuerdo sobre qué configura la diferencia que se reconoce ni sobre la que busca ser reconocida. Antes que un reconocimiento de las alteridades históricas que están en la base de nuestra configuración nacional, lo que se percibe en el panorama de la multiculturalidad es una exaltación de la diversidad, acompañada de la proliferación de identidades políticas culturales que han multiplicado los agentes y las arenas involucrados con su gestión en escalas locales y globales (Chávez, 2011).

Referencias bibliográficas

- Agulló, J. y Bruckman, M. (2021). Repensar la soberanía frente a los desafíos de la geopolítica contemporánea. *Tramas y Redes*, (1), 15-20. DOI: 10.54871/cl4c113a
- Angarita, B. C. (1993). Corte constitucional. Sentencia C-004.
- Attali, J. (2003). *El hombre nómada*. Luna libros.
- Bejarano, M. C. (2020). Un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio: aportes a una aplicación general del ciclo socioterritorial de Jerome Monnet. En J. F. Jolly, *Territorio, planeación y políticas públicas. Variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Beltrán, B. y Santos, A. (2021). La idea del orden territorial en el pensamiento de las elites colombianas de los siglos XIX y XX. *Revista Izquierda*, noviembre.
- Borja, M. y Nieto, M. A. (2005). *El gobierno en Colombia. Territorio y cultura*. Publicaciones ESAP.

- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. IEPRI. Cerec. Universidad Nacional de Colombia.
- Cajiao, F. (10 de marzo de 2014). Alerta temprana. *El Espectador*.
- Carrión, F. (2007). Interrogatorio a la descentralización latinoamericana. *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).
- Chávez, M. (2011). *La multiculturalidad estatalizada: indígenas, afrodescendientes y configuraciones de Estado*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Contraloría General de la República (1993). *Descentralización regional. Aspectos financieros. Informe Financiero*.
- Departamento Nacional de Planeación (2000). *Diagnóstico departamental*.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). *Manual Fuentes de financiación para proyectos de inversión*.
- Estrada, V. A. (2007). La lenta agonía de la descentralización. *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).
- García, V. M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Reino de los Países Bajos-Dejusticia.
- Gutiérrez, M. C. (2010). Bicentenario y la raíz de nuestros conflictos. *Le Monde Diplomatique* (edición Colombia), VIII(91).
- Hernández, B. A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo et al. (2004). *Conflictividad territorial en Colombia* (Convenio de cooperación Científica para la Investigación). ESAP-Fundación Buen Gobierno.
- Jiménez, L. C. (2001). Organización espacial y región en Colombia. En *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* (Series Documentos de Trabajo I-22UE). BID.
- Maldonado, C. A. (2018). *Informe anual de la Descentralización Territorial 2015*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).

- Montañez, G. G. (2001). Razón y pasión del espacio y el territorio. En *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia.
- Monnet, J. (2020). El territorio como telepoder: Paradojas socioespaciales de inclusión-exclusión. En J. F. Jolly, *Territorio, planeación y políticas públicas. Variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Montenegro, A. (4 de enero de 2012). Descentralización. *El Espectador*.
- Morelli, S. (1996). Una reforma recurrente. *El Espectador*.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios Cedes*, 1(3).
- Sanabria, A. (septiembre de 2001). El ordenamiento territorial colombiano: una rémora intocable. *Le Monde Diplomatique*, 101.
- Suárez Moriones, G. (2010). *Ciudades confederadas del Valle del Río Cauca*. Santiago de Cali.
- Uribe, C. (16 de octubre de 2014). Ciudadanos de segunda categoría. *El Espectador*.
- Valencia, Ch. (7 de noviembre de 2011). La tierra que les falta. *El Espectador*.
- Valencia, L. (2020). *Los clanes políticos que mandan en Colombia*. Planeta.

Cómo citar este artículo

Barbosa Cardona, O., Abella Beltrán, A. A., Cuéllar Tovar, J. A., Quezada Barrera, A. y Rodríguez Tovar, M. E. (2023). Autonomía y autogobierno indígena desde la organización político territorial colombiana: el caso de las ETI. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 125-163.

Fecha de recepción 02/2023 | Fecha de aprobación 05/2023

Tecnologías y transformación digital para la innovación en la Administración Pública

Por *Sebastián Novomisky**

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/948z7wbr9>

Resumen

En la medida que los avances digitales continúan impactando en la cotidianidad y remodelando las relaciones sociales es crucial que las instituciones públicas adopten y aprovechen estos cambios para mejorar la eficiencia, la efectividad y la prestación de servicios. El Programa INAP Futuro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es un espacio de reflexión, planificación e implementación basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente. Su objetivo es impulsar la innovación en la capacitación del servicio civil mediante el aprovechamiento de tecnologías emergentes, el fortalecimiento de la planificación estratégica y la evaluación, con enfoque en la inclusión digital y orientado hacia el servicio de las/os trabajadoras/es y la construcción de perfiles públicos adecuados para el siglo XXI. Este trabajo presenta su diseño y puesta en práctica desde la organización y coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación (SNC).

Palabras clave

Innovación pública, nuevas tecnologías, innovación digital, servicios públicos, planificación estratégica.

Abstract

As digital advances continue to impact everyday life and reshape social relations, it is crucial that public institutions embrace and leverage these changes to improve

* Director de Capacitación y Promoción de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Doctor en Comunicación (UNLP). Profesor titular de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP).

sebanovo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5705-9332>

their efficiency, effectiveness and service delivery. The INAP Futuro Program of the Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) is a space for reflection, planning and implementation based on the analysis of future scenarios and the social and organizational transformations of the present. Its objective is to promote innovation in civil service training by taking advantage of emerging technologies, strengthening strategic planning and evaluation, with a focus on digital inclusion and oriented towards the service of workers and the construction of public profiles suitable for the 21st century. This paper presents its design and implementation from the organization and coordination of actions of the National Training System (SNC in Spanish).

Key words

Public innovation, new technologies, digital innovation, public services, strategic planning.

1. Introducción

El Programa INAP Futuro del INAP se configura como un espacio estratégico centrado en la exploración de escenarios y en el análisis de las transformaciones sociales y organizativas actuales. Su diseño e implementación busca mejorar la coordinación de acciones del SNC, enfocándose en la adopción de nuevas tecnologías, la fortaleza de la planificación estratégica y la evaluación para mejorar la capacitación. Sumado a ello, promueve la inclusión digital y busca atender las necesidades de las/os trabajadoras/es públicos en el siglo XXI.

La digitalización impacta de manera significativa en la vida cotidiana de las sociedades actuales. A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados para adaptarse a los avances tecnológicos, los rápidos cambios han planteado el desafío de ser agentes de transformación en lugar de solo perseguir las innovaciones.

Durante la pandemia por COVID-19 y el período de aislamiento social obligatorio, el INAP logró migrar con éxito el 97 % de sus cursos de capacitación a la modalidad virtual utilizando sus recursos disponibles. Esta adaptación se alineó

con el objetivo de desarrollar y actualizar las habilidades necesarias para que las/os agentes públicas/os aprovechen las nuevas tecnologías y mejoren la atención de las/os ciudadanas/os. Con este escenario de fondo, en diciembre de 2021 el INAP lanzó el Programa INAP Futuro para centrarse en el desarrollo de las competencias requeridas por la Administración Pública frente a los desafíos que plantea la digitalización.

El Programa implica la integración de un enfoque prospectivo y el diseño de nuevas metodologías de aprendizaje basadas en la inteligencia social, así como el fortalecimiento del conocimiento sobre tecnologías emergentes mediante su experimentación en entornos controlados y su aplicación en los procesos de capacitación. Se ha estructurado en tres componentes fundamentales: Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF), Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación (UREC) y Laboratorio 4.0.

Se trata de una política pública que busca una estrecha vinculación entre sus tres componentes, para lograr la eficacia organizativa del Estado, así se han realizado reuniones y colaboraciones entre las áreas con el fin de integrar y cohesionar el trabajo. Esta propuesta innovadora de capacitación entiende que la transformación digital va más allá de la adopción de tecnologías y la concibe como un proceso complejo que implica cambios organizativos, humanos y culturales. Por lo tanto, el Programa se enfoca en el desarrollo de las personas que forman parte del servicio civil, con el objetivo de jerarquizarlas a través de capacitaciones pertinentes, actualizadas, accesibles y de calidad.

Este trabajo da cuenta de la labor llevada adelante por el INAP en el marco del Programa INAP Futuro y se estructura en cinco apartados. En el primero se contextualiza el escenario de la digitalización y su impacto en la sociedad contemporánea, junto con los desafíos asociados y la importancia de la adaptación de los Estados y gobiernos a estos cambios. En el segundo se aborda la incorporación de la tecnología en la Administración Pública y cómo, a partir de la pandemia por COVID-19, se enfatiza la necesidad de capacitar a los servidores públicos y promover una cultura de agilidad y transparencia. En el tercer apartado se detalla del rol del Estado en la digitalización para optimizar la prestación de servicios y promover la participación ciudadana. En el cuarto, se refiere a la

Administración Pública 4.0 como una transformación profunda que va más allá de lo tecnológico y que requiere de un cambio cultural, además de la necesidad de equilibrar la gestión diaria con la estrategia, gestionar la complejidad, fomentar la colaboración y promover la identidad colectiva. Finalmente, en el quinto apartado se aborda la composición de las Unidades del Programa y sus logros más relevantes hasta el momento.

2. La cuarta revolución industrial y la exponencialidad del cambio

La digitalización es una transformación continua que trae aparejadas modificaciones fundamentales en el modo de existencia de las sociedades contemporáneas. Aunque se han ido ajustando a medida que progresan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), resulta innegable que, en los últimos tiempos, la rapidez de la innovación se ha intensificado de forma sin precedentes. Esto plantea un desafío crucial para las sociedades y los gobiernos, quienes se ven obligados a mantener el ritmo de un proceso con potencial irreversible.

La adaptación a la digitalización se ha vuelto cada vez más necesaria en el tejido social, ya que las TIC han penetrado de manera significativa en la vida cotidiana de las personas. Las tecnologías digitales han transformado las formas de comunicación, trabajo, aprendizaje y relaciones con el entorno. Este cambio constante plantea una serie de interrogantes y desafíos para las sociedades contemporáneas, los gobiernos y las instituciones. La brecha digital, por ejemplo, se convierte en un obstáculo para aquellos que no tienen acceso o habilidades suficientes para participar plenamente en la sociedad digital. Además, la privacidad y la seguridad de los datos se han convertido en preocupaciones crecientes a medida que la digitalización se extiende a todos los aspectos de la vida moderna.

En 2015, Klaus Schwab, fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial, publicó en la revista *Foreign Affairs* el artículo «The Fourth Industrial Revolution. What It Means and How to Respond», en el que planteaba que el

mundo se encontraba al borde de una revolución tecnológica que alteraría radicalmente la forma de vivir, trabajar y relacionarse. Debido a su magnitud, alcance y complejidad, la transformación en curso difiere notablemente de cualquier experiencia previa de la humanidad (Schwab, 2016). Se trata de la cuarta revolución industrial, que está emergiendo sobre los cimientos de la revolución digital, que ha estado en marcha desde mediados del siglo pasado, y se distingue por la fusión de diversas tecnologías que diluyen los límites entre los dominios físico, digital y biológico. La primera revolución industrial empleó el agua y el vapor para mecanizar la producción, la segunda utilizó la energía eléctrica para impulsar la producción en masa, mientras que la tercera se basó en la electrónica y la tecnología de la información para automatizar los procesos productivos.

Sin embargo, las transformaciones actuales no se limitan a ser una prolongación lineal de la tercera revolución industrial, sino que representan la llegada de una revolución distinta. Esto se debe a tres razones fundamentales: la velocidad, el alcance y el impacto de los sistemas. En comparación con las revoluciones industriales precedentes, la cuarta está experimentando avances a una velocidad sin precedentes, siguiendo una trayectoria exponencial y no lineal. Además, la amplitud y la profundidad de estos cambios auguran la transformación completa de sistemas de gestión y gobernanza. Algunas áreas en las que atestiguan estos avances tecnológicos son la inteligencia artificial (IA), la robótica, el Internet de las cosas (IoT), los vehículos autónomos, la nanotecnología, la biotecnología, el *blockchain*, la computación cuántica, la impresión 3D, la ciencia de los materiales o el almacenamiento de energía, por mencionar los más relevantes (Schwab, 2016).

Como se explicó en un trabajo anterior (Novomisky, 2020), la digitalización no solo modificó las formas de relación de las personas entre sí, sino que la magnitud del cambio operado invita a analizarlo desde una necesaria articulación de miradas analíticas, entre las que es indispensable incorporar la perspectiva estatal y sus propuestas políticas, que permitan definir cómo afrontar las consecuencias de su irrupción. A pesar de que la transformación digital se ha venido consolidando a lo largo de las últimas décadas, la pandemia por COVID-19 desafió las posibilidades de adaptación de las organizaciones humanas, entre las que se destaca la Administración Pública, y puso de manifiesto el estado de sus capacidades y límites, marcando rotundamente las diferencias entre países y continentes.

Por ello, para comprender al menos parcialmente este fenómeno, tomamos como punto de partida la digitalización de la cultura no solo como un proceso que requiere una descripción profunda para desentrañarlo, sino como un hecho ya instalado, es decir, ineludible dada su internalización y, por lo tanto, estructurador de nuestra práctica. Consideramos que la digitalización de la cultura se trata de un proceso, porque se observa de manera clara una situación en la cual hay una modificación entre el estadio inicial analógico y el que se va construyendo byte a byte cada día con mayor velocidad y del que desconocemos completamente hasta dónde puede llegar (Novomisky, 2020, p. 63).

Al pensar en proceso se pone el énfasis en el elemento tiempo y en la transformación que este produce. Y al enunciar que se trata de una nueva forma de estructuración del campo simbólico, estamos describiendo la configuración de una nueva arquitectura simbólico-digital, programada sobre la base de ceros y unos que funcionan como una estructura estructurante. Esto implica que la digitalización no solo afecta lo que hacemos, sino y más que nada modifica lo que somos. Integramos en nuestra vinculación con un mundo cada vez más hipermediado, sus lógicas, sus temporalidades, las formas en que se va configurando el espacio hoy compuesto por el físico, pero también por el virtual.

Podemos planificar estar en otro lugar sin necesidad de movernos, reunirnos sin sacar de nuestras casas el cuerpo, llegar a miles de kilómetros en tan solo un clic y anticipar dónde estará el camino más veloz sin sacar los ojos de un mismo aparato. En la pandemia, sobre esta nueva relación entre el tiempo y el espacio, organizamos no solo nuestro trabajo, sino también el ocio, el esparcimiento, los aprendizajes y casi cualquier otra actividad. Esto fue un proceso formativo intensivo que, sin una intención educativa explícita, dejó una profunda marca que con el tiempo veremos sus implicancias, pero que en algunos casos debemos sistematizar y recuperar, para aprovechar esos nuevos saberes no solo en las/os trabajadoras/os del Estado, sino y sobre todo en quienes aprendieron a resolver múltiples cuestiones en el mundo virtual y requieren del Estado, es decir, la ciudadanía en general.

Finalmente, también es preciso mencionar que «esto aceleró un nuevo tipo de relación entre los sujetos, hipermediada por *software* y por *hardware*, que suprime,

supera y a la vez conserva las formas comunicacionales precedentes, y que, codificada bajo un flujo binario digital, reconfigura cada vez más las identidades desde las cuales nos vinculamos con el mundo que nos rodea y con los sujetos que allí habitan» (Novomisky, 2020, p. 64).

Conforme avanza el proceso inevitable de la digitalización y la innovación basada en la convergencia de tecnologías en los ámbitos físico, digital y biológico, la capacidad de adaptación de los gobiernos se convierte en un factor determinante para su supervivencia. En este sentido, la habilidad de las autoridades públicas para abrazar los cambios disruptivos y someter sus estructuras a altos niveles de transparencia y eficiencia se vuelve crucial para mantener una ventaja competitiva y perdurar en el tiempo. Aquellos gobiernos que no logren evolucionar enfrentarán crecientes dificultades en su funcionamiento y desempeño.

3. Hacia una Administración Pública del futuro: innovación y transformación

La incorporación de tecnología en la Administración Pública es un proceso que se viene dando desde hace varias décadas y suele ser analizado desde dos enfoques: el estructuralista y el pragmatista (Schweinheim, 1998). En relación con los cambios estructurales en las administraciones públicas, en particular aquellos asociados a la cuarta revolución industrial, es fundamental considerarlos como respuestas a procesos más amplios de cambio social, económico y tecnológico. Estos cambios estructurales implican la introducción de nuevos procesos, sistemas y tecnologías como resultado de la necesidad de adaptarse a las transformaciones cualitativas del entorno. Específicamente, las transformaciones en el entorno social y la cuarta revolución industrial están llevando los gobiernos y las administraciones públicas a adoptar estas tecnologías, realizar una reingeniería de sus procesos, transformar sus sistemas esenciales y auxiliares, incorporar nuevas tecnologías en la prestación de servicios y cambiar radicalmente la naturaleza del empleo público.

Asimismo, el enfoque pragmatista plantea que las innovaciones tecnológicas pueden originarse tanto dentro como fuera de las administraciones públicas.

Algunas circunstancias y coyunturas pueden ser aprovechadas por expertas/os en nuevas tecnologías dentro de la administración pública o solicitadas a proveedores externos, lo que permite la implementación de dispositivos y tecnologías que se estabilizan e institucionalizan. Estos dispositivos tecnológicos estabilizados tienen efectos en las conductas de otros actores y generan comportamientos individuales y sociales, condicionando y facilitando acciones, y generando predisposiciones y hábitos en diversos actores. En este sentido, los cambios tecnológicos pueden surgir internamente en la administración pública y generar cambios sociales más amplios (Schweinheim, 1998). Adoptar un enfoque pragmatista radical permite comprender que la administración pública no solo es impactada por la cuarta revolución industrial, sino que también puede ser un motor de cambio dentro de sí misma, que luego se extiende y reconfigura lo social en su conjunto. Implica rastrear los orígenes del cambio tecnológico, tanto dentro como fuera de las administraciones públicas, y desvelar cómo se produjeron las innovaciones y las interacciones entre los diferentes actores.

La implementación de la transformación digital en la Administración Pública implica una serie de acciones orientadas a mejorar y modernizar los procesos, que abarcan desde los procedimientos y políticas hasta la reingeniería y la informatización. En este contexto, las/os servidoras/es públicas/os desempeñan roles y responsabilidades que requieren capacitación para fomentar la innovación y desarrollar competencias digitales, dado que la transformación digital no es simplemente un objetivo que se debe alcanzar, sino una necesidad imperante debido a la influencia y rapidez con la que la digitalización ha impactado y transformado la vida cotidiana. Mientras que en el sector empresarial la transformación digital busca potenciar la competitividad y el mercado, en la Administración Pública se enfoca en la integración de la sociedad y la participación ciudadana, de manera que se abandona la concepción de administrada/o, cliente o usuaria/o, para considerar a la ciudadanía como sujeto con derechos que forman parte de un colectivo.

Es fundamental tener en cuenta que la transformación del factor humano que presta los servicios, es decir, las/os servidoras/es públicas/os, desempeñan un papel clave en esta transformación digital, porque cualquier proyecto de digitalización que no considere las necesidades de quienes lo implementan y se

centre únicamente en las posibilidades tecnológicas corre el riesgo de fracasar. Por ello, la transformación digital del puesto de trabajo conlleva la aparición de nuevos escenarios tecnológicos y formas de hacer las cosas, y para la Administración Pública esto también representa una oportunidad indiscutible para establecer un nuevo modelo cultural en el que se promuevan valores, como la agilidad y la transparencia. Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007), la preparación de la ciudadanía y las/os agentes públicas/os en la transformación de la cultura social es fundamental para una implementación más rápida del gobierno electrónico y la sociedad de la información y el conocimiento.

Con el advenimiento de la pandemia por COVID-19 y las consecuentes medidas de aislamiento decretadas por los Estados, se profundizó a nivel mundial el uso de las redes sociales y de las plataformas digitales. De esta forma, se fue configurando una nueva normalidad que implica una reestructuración hacia la virtualidad de la que la Administración Pública no es ajena. Lo que se entendía como realidad se mudó en un lapso brevísimo de meses al ámbito digital y ello aceleró lo que se conoce como transformación digital.

La digitalización, que era considerada como un elemento secundario en comparación con la realidad física, tuvo un impacto en diversas áreas, como la educación, el sistema judicial, la provisión de salud y el entretenimiento, entre otras. Aquellas personas que tenían acceso a internet pudieron adaptarse al teletrabajo, las/os niñas/os continuaron su educación de forma remota, las consultas médicas que no entrañaban urgencias también se resolvieron de esta manera, y los comercios se volcaron en masa al uso de plataformas digitales.

En lo que respecta al ámbito de las administraciones públicas, la pandemia y los mecanismos desarrollados para sortearla han provocado un cambio significativo en la forma de organización. La adopción de instrumentos virtuales ha sustituido en su mayoría a las actividades presenciales, aunque con resultados diversos según el grado de desarrollo de dichas herramientas en cada Estado. Esta transformación ha generado la necesidad de impulsar la digitalización de los servicios y simplificar los trámites que presentaban deficiencias o no estaban disponibles. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este tipo de avance

tecnológico requiere una inversión considerable y depende de la existencia o construcción de infraestructura adecuada, ya que su ausencia puede obstaculizar el proceso (Campos Ríos y Sacomani, 2020).

El enfoque estratégico de orientar las acciones hacia la formación del servicio civil se convierte en un compromiso evidente y fundamental para lograr el éxito y llevar a cabo el proceso de adaptación al nuevo ecosistema digital. Es imperativo reconocer que la participación y promoción desde los niveles superiores de la organización impactan directamente a las/os servidoras/es públicas/os, en su participación activa y en la comprensión de la importancia y urgencia de que es crucial llevar adelante iniciativas digitales. Adquirir, potenciar y retener el talento digital de las/os profesionales de la Administración Pública se considera una idea prioritaria para afrontar esta transformación y es una labor decisiva en la que se deben implementar acciones que promuevan la formación y el desarrollo del talento digital. En definitiva, el éxito en la transformación digital de la Administración Pública requiere de un enfoque estratégico que incluya la capacitación y el desarrollo del talento digital de las/os servidores públicos, así como el impulso desde los niveles directivos y la colaboración con otros actores clave. De esta forma, el servicio civil podrá afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno digital en beneficio de la sociedad en su conjunto.

4. El rol del Estado en la transformación digital

Los desafíos actuales de la gestión de lo público se destacan por la complejidad y multidimensionalidad que entrañan, dado que involucran la participación de múltiples actores y presentan una alta prioridad en la agenda política. Debido a la dificultad que implican estos fenómenos, las prioridades políticas desempeñan un papel crucial en la definición de su análisis, las diversas alternativas consideradas y la orientación valorativa para su resolución (Grandinetti y Nari, 2016).

La transición tecnológica a nivel global debe ser comprendida de manera integral, pero de ninguna forma neutral, sino impregnada de valores públicos que son fundamentales para el ejercicio del gobierno, como la igualdad, la tolerancia,

el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y la promoción del trabajo de calidad, entre otros. Estos factores adquieren cada vez más importancia, ya que están estrechamente vinculados a las actividades realizadas por la Administración Pública, las responsabilidades del Estado y los riesgos que surgen al implementar procesos automatizados que podrían perpetuar las desigualdades sociales existentes. Al adoptar nuevas tecnologías, el Estado adquiere herramientas con un gran potencial, cuyo uso debe estar en consonancia con los valores democráticos. Por lo tanto, la gestión gubernamental y la capacitación de su personal desempeñan un papel crucial en este proceso (Novomisky, 2020).

En sintonía con esto, Oszlak (2020) considera que el Estado desempeña un papel fundamental para evitar que su capacidad de intervención en el ámbito social se vea superada por la rapidez del cambio tecnológico. Para lograrlo, es necesario que las instituciones estatales anticipen la dirección de estos cambios y adquieran las herramientas de gestión adecuadas para adoptar políticas públicas y establecer regulaciones a tiempo. Es únicamente el Estado quien puede evitar que la tecnología profundice las desigualdades sociales o aumente la dependencia tecnológica de los países líderes y las grandes empresas globales que dominan el mercado de la ciencia y la innovación.

A partir de la identificación del potencial inherente a estas tecnologías, el empleo de las TIC se expandió al ámbito de las instituciones administrativas con el fin de optimizar la divulgación de datos, brindar beneficios a la ciudadanía en términos de la optimización de la prestación de bienes y servicios, encauzar la efectividad y productividad de la Administración Pública, transparentar la gestión del sector público y promover la participación ciudadana. Esto es lo que se conoce como Administración Pública digital. Vale tener presente las palabras de Fernández Enguita (2021) al parafrasear a Ramíó y Jiménez, cuando establece la premisa clave de que «no se trata de nuevas herramientas sino de todo un nuevo ecosistema en el que, guste o no (aunque son más los motivos para que sí lo haga), ya estamos inmersos, las administraciones junto con otros actores sociales y privados y el conjunto de la ciudadanía» (p. 26).

En respuesta a este escenario, por un lado, la Argentina estableció normativas para regular el impacto de las TIC en el ámbito de la Administración Pública Nacional y fomentar el desarrollo de plataformas de gestión documental electrónica intra e interorganizacionales. En este sentido, la digitalización de la Administración Pública Nacional se produjo de la mano de la incorporación de herramientas como el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), Comunicaciones Oficiales (CCOO), Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC), Expediente Electrónico (EE), Legajo Único Electrónico (LUE), Portal Firma (PF), Locación de obras y servicios (LOYS), entre varias más (Stringhini, 2020). Por otro lado, en lo concerniente a la finalidad la Administración Pública, que es la prestación de servicios a la ciudadanía de la manera más eficiente y eficaz posible, se desarrollaron plataformas que permitieran articular esta relación social de manera digital, entre las que se destacan Plataforma Digital del Sector Público Nacional, que tiene herramientas y servicios prestados por organismos estatales como Mi Argentina. También se elaboraron las Plataforma de Pagos Móviles y la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) (Stringhini, 2020).

Gracias a estas capacidades instaladas, y siguiendo la línea de la Agenda Digital 2030, en 2021 se presentó el Programa Federal de Transformación Pública Digital, cuyo objetivo es la incorporación de tecnología y la implementación de herramientas para digitalizar y agilizar los procesos administrativos, de manera que posibiliten la integración de los sistemas, se generen documentos digitales y se vinculen expedientes, se simplifiquen los trámites y se implemente la firma digital en todo el ámbito público. El Plan prevé la acción conjunta del Estado nacional y los provinciales y los municipales, por lo que agrega valor federal y permite disponer de datos basados en evidencia para identificar necesidades y problemas en las subunidades nacionales.

Los tres niveles estatales pueden proveer mayor transparencia en sus operaciones con la ciudadanía, así como información y servicios a través de la plataforma de Gestión Documental Digital que se compone de diversas herramientas, como Trámites a Distancia (TAD), Firma Digital, Interoperar, Autenticar, Registro Civil Digital (RDC), Registros Legajo Multipropósito (RLM) y Legajo Único Electrónico (LUE). Esto es posible porque está compuesto por herramientas y procesos de

código abierto que habilita la convivencia digital entre organismos de diferentes administraciones y crea ecosistemas de servicios y de gestión documental.

Para que las políticas públicas sean exitosas, el Estado debe fortalecer sus capacidades. Esto implica avanzar en materia de capacitaciones y calidad de la formación a través de desarrollos y actualizaciones de las actuaciones profesionales para fortalecer las competencias de gestión. En este marco, las actividades que destacan son el desarrollo e implementación de metodologías de capacitación electrónica para la formación de los agentes de la Administración Pública Nacional y la elaboración de las capacitaciones necesarias para alcanzar los conocimientos legales, técnicos y operativos específicos a cada organismo público.

La capacidad estatal se refiere a la habilidad adquirida por el Estado a lo largo del tiempo para alcanzar sus objetivos, abordar problemas públicos y promover un desarrollo inclusivo, democrático y federal (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, 2022). Estas capacidades específicas se definen de manera multidimensional, considerando el ámbito de las políticas públicas, las prioridades y orientaciones particulares, los organismos involucrados y los productos generados. La capacidad estatal no es uniforme ni constante, sino que puede construirse, reconstruirse o perderse con el tiempo, y las instituciones que fueron fuertes en una etapa histórica pueden volverse irrelevantes en otra. Por lo tanto, es importante analizar el proceso de construcción o pérdida de estas capacidades.

Dado que las capacidades hacen referencia tanto a sujetos como a entes (Lemos, 2022), es necesario identificar la existencia de un tipo de capacidades que apuntan a un «para qué», referidas a acciones, y otras que hacen foco en a quién o quiénes se adjudican, es decir, si a sujetos o a entes. De acuerdo con Bertranou (2015, p. 39), la capacidad estatal es «la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente» e incluye las dotaciones humanas, sus recursos organizativos y la colaboración entre organizaciones, mientras que con una mirada más enfocada en las acciones gubernamentales, Repetto (2004, p. 8) las define como «la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social». En ambos casos, en lo que se refiere a entes estatales o a gubernamentales, se trata de capacidades de quién o quiénes,

mientras que, en lo relativo a la consecución de fines o a las políticas públicas, operan las capacidades para qué (Lemos, 2022).

La era exponencial (Oszlak, 2020) impacta en todos los subsistemas que conforman la gestión de las personas en el sector público e involucra la planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, del desarrollo, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales. El reto para las administraciones públicas es lograr anticiparse y planificar acciones, como el trazado de una estrategia de mejora de las capacidades de sus agentes mediante el uso de la prospectiva. La prospectiva es una herramienta metodológica (Baena Paz, 2004) que tiene como objetivo proporcionar pautas que reduzcan la ambigüedad y permitan anticipar eventos futuros, de manera que las decisiones que se tomen sean más informadas y se puedan construir escenarios a través del examen exhaustivo del sistema estudiado (Aceituno, 2014). El concepto incluye una dimensión macro y una micro (Medina *et al.*, 2014), por lo que la primera involucra al Estado y a las políticas públicas. La transición de modelos de desarrollo requiere la participación activa del Estado, que demanda una revisión y una actualización de la planificación, así como la integración de instituciones planificadoras a través de sistemas que fomenten un enfoque estratégico, sistémico y a largo plazo. Esto debe ir de la mano de una perspectiva amplia y completa del desarrollo en diferentes niveles, como espacial, multidimensional, institucional, sectorial, disciplinario y temporal. La segunda dimensión se ubica en el ámbito de las personas e instituciones y sugiere la creación de organizaciones prospectivas que faciliten la coordinación de esfuerzos en el nivel regional, redes, centros o institutos, así como programas de prospectiva en los niveles nacional e internacional.

Como se observa, la mejora de las capacidades y el fortalecimiento de las habilidades de las/os agentes públicas/os es una tarea que no debe abordarse únicamente desde el punto de vista de la tecnología, sino que hay que evitar los riesgos propios de una sobrevaloración de la tecnología en detrimento de los valores públicos. En este contexto, se sitúa la labor del INAP, en tanto órgano rector de la capacitación de las/os agentes estatales, con su compromiso de complementar el progreso tecnológico con otras competencias.

A partir de la situación descrita, surge el planteamiento de la innovación en la Administración Pública, que, más allá de presentarse como una tendencia pasajera (Ramírez Alujas, 2010), es una idea antigua renovada y, hoy en día, también es una necesidad urgente. Existe una percepción errónea en la sociedad latinoamericana sobre las administraciones públicas que las considera entidades incapaces de innovar, lo cual plantea una aparente contradicción entre Administración Pública e innovación (Ramió, 2021b). Grandinetti (2018) da por tierra con esta idea y destaca la trayectoria de innovación en el ámbito público señalando que el Estado es uno de los principales impulsores de la agenda pública. Se registran tres tipos de innovación promovidos por el Estado, lo cual demuestra su papel como agente fundamental en este ámbito. Se trata de la innovación lineal, que surgió en la década de los noventa con la incorporación de tecnologías para mejorar la eficiencia y la eficacia, la innovación constante, que tuvo lugar entre 2000 y 2010, al combinar conocimientos y saberes implícitos, a menudo dispersos y para resolver problemas novedosos, y la innovación abierta, que surge a partir de 2010, al integrar la inteligencia institucional y social para generar valor público.

Al respecto, Mazzucato (2021) destaca el papel crucial que desempeña el Estado en el impulso de la innovación en diversas áreas. Dado que la innovación es una capacidad fundamental y tangible para la Administración Pública, señala que a un gobierno que no posea imaginación le será más desafiante generar beneficio colectivo. Debido a esta razón, el INAP sostiene la idea de que es responsabilidad de la Administración Pública liderar la innovación en situaciones donde surgen problemas complejos y consecuencias negativas externas. Estas circunstancias hacen que las soluciones habituales sean insuficientes y demandan la integración de intereses, culturas, valores y enfoques divergentes, pero permite abordarlos de manera oportuna e incluso anticiparse a ellos, reducir costos y maximizar beneficios.

La premisa que subyace al rol que se le asigna al Estado es que no solo es necesario que esté presente, sino también que sea un Estado estratégico (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, 2022), con la capacidad de anticipar y adaptarse a los cambios sociales. Esto implica la planificación a largo plazo, la implementación de políticas públicas efectivas y su evaluación rigurosa. Junto con ello, se busca fomentar el debate y la participación ciudadana, promover la transparencia y la

ética pública, y establecer una colaboración activa con provincias y municipios como directrices centrales. Un Estado estratégico se caracteriza por ser proactivo, adaptable y centrado en la gestión de lo público. Debe contar con capacidades para anticipar los cambios sociales, desarrollar instrumentos de planificación a largo plazo y elaborar políticas efectivas basadas en la experiencia nacional e internacional. Es un modelo de Estado que promueve la actuación pública con transparencia, integridad y ética pública, fomentando la autonomía en la toma de decisiones y previniendo la captura de intereses corporativos.

La innovación en la gestión pública puede ser conceptualizada como un proceso de descubrimiento, incorporación y aprovechamiento de las novedades en los ámbitos institucionales, organizativos y sociales (CLAD, 2020). Su objetivo es brindar soluciones sin precedentes, genuinas y creativas a los desafíos, permitiendo así una respuesta óptima a las necesidades nuevas y tradicionales de los ciudadanos y la sociedad. Es relevante destacar que no se menciona explícitamente la tecnología, ya que la innovación no se limita a ella, sino que, aunque se incluye, se deben considerar otras cuestiones que complementan y acompañan el proceso tecnológico para avanzar.

La innovación requiere tener un problema específico que se desea resolver (Escapa Castro, 2021), es decir, que es necesario encontrar la cuestión problemática y definirla correctamente. La creatividad, el inconformismo y la curiosidad son rasgos que suelen estar presentes en las situaciones que incomodan y que llevan a plantear la necesidad de una innovación, razón por la que, para fomentar la innovación en las administraciones públicas, es importante seleccionar personal con estas cualidades y promover el aprendizaje continuo para desarrollar habilidades y capacidades. Los problemas pueden encontrarse en áreas conocidas y desconocidas, por lo que es esencial escuchar tanto a las/os empleadas/os públicas/os como a la ciudadanía y a quienes hacen uso de los servicios, ya que se precisa de una búsqueda activa de los problemas que aún no se conocen a través de una vigilancia tecnológica y social, lo que permite anticipar las necesidades futuras de las/os ciudadanas/os.

5. La Administración Pública en tiempos de la revolución 4.0

La adopción de la Administración Pública 4.0 implica una transformación profunda que va más allá de lo tecnológico y requiere un cambio cultural. La cuarta revolución industrial afecta todas las áreas de la actividad humana y plantea desafíos relacionados con la transformación digital en las organizaciones gubernamentales. El Estado asume roles de regulador, proveedor de servicios, promotor de la innovación y responsable de la gobernanza digital, además de abordar problemas internos generados por la transformación digital, buscando modelos de gobernanza más ágiles y flexibles que superen la burocracia y el verticalismo de corte weberiano, definiendo un nuevo rol de los recursos humanos, el uso del *big data* y las relaciones entre tecnología, política y sociedad (Bellomo y Oszlak, 2020). El personal del servicio civil experimenta cambios con la aparición del trabajador de cuello digital que utiliza herramientas digitales y trabaja en modalidad mixta, de la misma forma que a inicios del siglo xx operó la transformación de los trabajadores de cuello azul, operarios en fábricas y talleres, a trabajadores de cuello blanco, empleadas/os administrativas/os (Aubain *et al.*, 2023).

La transición hacia la Administración Pública 4.0 plantea desafíos significativos, pero también abre oportunidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios públicos. Sin embargo, es fundamental reconocer que la implementación exitosa de esta transformación no se limita únicamente a la adopción de nuevas tecnologías, sino que requiere un enfoque integral que también incluya aspectos culturales. La Administración Pública en su versión 4.0 debe considerar cuatro elementos primordiales (Velázquez López, 2021; Ramió, 2021b). En primer lugar, es crucial que las organizaciones sean ambidiestras, es decir, que puedan equilibrar la atención hacia la gestión diaria, que ocupa la mayor parte del tiempo de trabajo de las/os funcionarias/os públicas/os, con la capacidad de ser estratégicas y enfocarse en la definición de estrategias futuras. En segundo lugar, las organizaciones deben asumir el rol de gestoras de la complejidad, lo cual implica establecer vínculos con la gestión del conocimiento y la inteligencia. Esto supone aprovechar la inteligencia individual y el conocimiento adquirido por las/os funcionarias/os públicas/os a través de sus trayectorias de servicio, combinándolos y transformándolos en inteligencia colectiva mediante la implementación de los incentivos adecuados y la incorporación de la IA. En tercer

lugar, es necesario promover la colaboración en las organizaciones, permitiendo que los liderazgos políticos y estratégicos se adapten para fomentar la creatividad y las habilidades de las/os trabajadoras/es. Por último, las organizaciones deben desempeñar un papel activo en la promoción de la identidad colectiva, un aspecto fundamental que se encuentra intrínsecamente ligado a la noción de Estado y de Administración Pública. Esta promoción debe estar enraizada en los valores y la ética pública que guían la gestión gubernamental.

Los cambios en la forma de vida y de la gestión de las organizaciones que se introdujeron a partir de la pandemia por COVID-19 se consolidaron y el escenario actual de pospandemia parece indicar que se trata no solo de modificaciones permanentes, sino que a partir de ellas se abren ventanas de oportunidad para que tanto personas como instituciones demanden nuevos criterios de construcción de futuro (Solano y Lopardo, 2022). En este sentido, cobra una relevancia aún mayor la pregunta que plantean y que se torna en articuladora de la acción estatal: «¿cómo podemos planificar horizontes colectivos sobre la incertidumbre?» (p. 10). Para ofrecer una respuesta a esta cuestión, INAP Futuro se apoya en cuatro elementos esenciales. En primer lugar, se enfoca en la necesidad de adoptar una perspectiva de futuro, donde los Estados desarrollen una visión estratégica y tomen decisiones de manera anticipada, considerando diversos escenarios para tener influencia en las próximas etapas. En segundo lugar, se resalta la importancia de gestionar el conocimiento, lo cual implica establecer metas, dirigir y administrar la recopilación, clasificación, almacenamiento y procesamiento de datos, con el objetivo de generar información valiosa que, en combinación con la experiencia y el contexto, dé lugar al conocimiento. El tercer elemento se relaciona con la implementación del aprendizaje organizacional y se centra en la inteligencia colectiva o institucional, es decir, cómo se puede aprovechar el conocimiento individual de las/os agentes gubernamentales y fomentar los incentivos para compartirlo de manera colectiva. Por último, no se puede pasar por alto el contexto de la era exponencial y la adopción de la IA y la robótica, para lo cual es fundamental considerar un desarrollo basado en valores y en línea con la ética pública, con el fin de asegurar una implementación adecuada. Ignorar estas cuestiones implica dejarlas expuestas a otras fuerzas y a las definiciones de actores externos, cuando en realidad su ámbito natural de abordaje no es otro que el estatal.

6. Componentes del Programa INAP Futuro: fortalecer capacidades y promover la innovación en la Administración Pública

En este apartado se presentan los elementos constitutivos del Programa INAP Futuro, centrado en el fortalecimiento de habilidades, el aprendizaje y la construcción de capacidades para los funcionarios/os estatales.

En el marco de la misión de fortalecer las capacidades estatales en los organismos de la Administración Pública Nacional para brindar servicios eficientes, transparentes y accesibles, al tiempo que fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico en beneficio de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto, tanto el Programa Federal de Transformación Pública Digital como el Programa INAP Futuro forman parte de un *continuum* de políticas públicas orientadas a promover la transformación digital en el sector público y fortalecer las capacidades de las/os agentes estatales.

El Programa INAP Futuro se puso en marcha en diciembre de 2021 con el objetivo de «conformar un espacio de reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática basado en el análisis de los escenarios posibles del futuro y de las transformaciones sociales y organizacionales del presente» (Resolución 172/2021, Anexo 1). Para lograr ese fin, el Programa se propone optimizar la estructura organizativa y la coordinación de las acciones dentro del SNC, aprovechando el impacto de las tecnologías emergentes para una gestión más ágil y eficiente, así como fortalecer sus procesos de planificación estratégica y evaluación mediante el análisis de datos. La implementación de esta política se fundamenta en la creación de alianzas estratégicas que conllevan la realización de actividades colaborativas entre el INAP y otros organismos, con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos por el Programa orientados a la optimización de la organización y la coordinación de acciones del SNC, con el fin de potenciar su alcance mediante la adopción de nuevas tecnologías. Gestado para mejorar los diseños y las metodologías de los nuevos desarrollos de capacitación, en las tecnologías exponenciales que incorpora el Programa subyace la premisa de la inclusión digital, es decir, que se concibe para estar al servicio de las/os trabajadoras/es y sus trayectorias públicas, en aras de construir perfiles públicos acordes al siglo XXI.

La premisa fundamental de INAP Futuro es que el Estado debe ser un ejemplo de eficacia organizativa, siempre buscando mejoras en los procesos y la calidad de los servicios y políticas que ofrece para fortalecer la organización y el SNC, así como fomentar ideas e iniciativas innovadoras y diseñar herramientas de gestión de la capacitación. Se busca consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y darle importancia a las personas que forman parte de él, a través de programas de capacitación pertinentes, actualizados, accesibles y de calidad. Crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las habilidades necesarias en la Administración Pública del siglo XXI implica combinar el pensamiento prospectivo con el diseño de nuevas metodologías de aprendizaje que se basen en la inteligencia social, junto con la profundización del conocimiento sobre las tecnologías emergentes, experimentar con ellas en entornos controlados y aplicarlas en los procesos y actividades de capacitación.

La transversalidad de esta política se hace presente también en su planificación colaborativa, ya que es producto de la contribución de diversos actores, tanto internos del INAP y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, como actores externos pertenecientes a universidades nacionales, sindicatos y entidades gremiales de representación de las/os trabajadoras/es de la Administración Pública, de acuerdo con las necesidades inherentes al abordaje de estas problemáticas complejas y la implementación de una política de esta magnitud. La participación de tales y diversos actores responde al reto que entraña una política de estas características, que consiste en no solo concebir el presente, sino también visualizar el futuro del Estado y sus modalidades, estableciendo cimientos en una educación pública federal, soberana y democrática, en el marco de un proyecto colectivo fundamentado en la igualdad y la solidaridad (Solano y Lopardo, 2022).

El futuro del empleo público requiere la presencia de profesionales con habilidades digitales y una formación que les permita abordar los dilemas éticos surgidos de la implementación de tecnologías exponenciales. La esencia de la/el funcionaria/o pública/o del porvenir radica en su formación generalista, lo que implica una concepción diametralmente opuesta a la de la burocracia weberiana, que encasillaba a las personas en áreas específicas de formación y desarrollo técnico-profesional, y busca liberar al agente público de la jaula de hierro. El objetivo es

facilitar la capacidad de aprendizaje continuo a lo largo de su vida laboral, ya que se enfrentará a competencias aún no definidas al momento de ingresar al servicio público, por lo que, tanto aquellas/os agentes que actualmente se desempeñan en la Administración y tienen muchos años de carrera por delante, como las/os nuevas/os ingresantes, se verán obligados a ejercer competencias que aún no estarán definidas en el momento de su incorporación o progresión en la trayectoria estatal.

La estrategia adoptada para la formación y la capacitación de las/os servidoras/es públicas/os en el marco del Programa se alinea con las visiones y los compromisos asumidos por el Estado argentino en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública y con los asumidos por el INAP, en tanto instituto de capacitación, en la Declaración de Madrid. En este sentido, el foco está puesto en la implementación de aprendizajes relacionados con la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, conocidas como habilidades interpersonales, que son fundamentales en conjunto con las habilidades tecnológicas. Además, se reconoce la necesidad de brindar oportunidades de formación en entornos y modalidades flexibles, como se evidenció durante la pandemia por COVID-19. La preparación para enfrentar desafíos de este tipo requiere fomentar la autonomía personal en proyectos colectivos de las organizaciones públicas, priorizando el análisis de datos, la generación de información y el desarrollo de conocimientos, todo con el objetivo fortalecer las capacidades para la Administración Pública en el siglo XXI. Es esencial destacar el desarrollo de habilidades humanas que promuevan trabajos de calidad en áreas que no deben ser automatizadas, como el pensamiento creativo, la empatía y solidaridad social, la promoción de los derechos humanos, la capacidad de innovación y la colaboración, aspectos que han sido ampliamente estudiados (Lemos, 2022). Asimismo, es importante tener en cuenta que el proceso de formación debe incluir el conocimiento y dominio de tecnologías exponenciales, como el IoT, la computación en la nube, el análisis de grandes volúmenes de datos y la IA. Este conocimiento debe ser accesible y transversal, garantizando su disponibilidad para todas/os las/os agentes de la Administración sin exclusiones y evitando la ampliación de la brecha digital o la creación de divisiones que impidan el diálogo entre las/os funcionarias/os políticas/os y los equipos técnicos especializados.

Respecto de los componentes del Programa INAP Futuro, en primer lugar, se destaca la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, donde investigadoras/es del INAP y la Universidad de Buenos Aires colaboran en la construcción de escenarios futuros para la organización estatal, con el foco puesto en la prospectiva como campo de conocimiento que permite identificar escenarios factibles y proponer estrategias para su materialización.

La Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación (UREC) está pensada para democratizar las habilidades necesarias para la Administración 4.0 mediante la integración de tecnologías digitales y el fortalecimiento de las habilidades humanas. Los objetivos de esta Unidad incluyen el manejo de nuevas tecnologías, el fomento de habilidades blandas y directivas, y el diseño de un programa formativo para el empleo público 4.0.

Por último, el Laboratorio INAP 4.0 se posiciona como un espacio multidisciplinario para evaluar e implementar nuevas tecnologías en la gestión de la capacitación, cuyo objetivo es convertirse en una referencia en pruebas de TIC, generando soluciones de bajo costo y alto impacto. El Laboratorio se estructura en tres líneas de acción: infraestructura física y tecnológica, aplicación de IA a la capacitación y evaluación de resultados e impactos.

En conjunto, estos componentes estratégicos del Programa INAP Futuro promueven el desarrollo de capacidades, la anticipación de escenarios futuros y la innovación en la Administración Pública, que impulsa una gestión más eficiente y adaptada a los desafíos del siglo XXI.

6.1 Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF): explorando nuevas perspectivas para la organización Estatal

La UPEF nace de la necesidad de comprender cuáles son los desafíos que la digitalización plantea para la Administración Pública y cuáles son las respuestas que esta última puede ofrecer para gestionar los posibles escenarios que se configuran. Si bien no es posible conocer el futuro, sí lo es intentar tener un panorama a largo plazo y desarrollar aproximaciones a partir de la prospectiva. Esta actividad permite conocer cuáles son las características del mañana,

sus amenazas y diferentes aspectos, para lograr enfrentarlas e identificar las oportunidades que depara ese futuro.

Esta Unidad entiende la prospectiva como «un campo de conocimiento dirigido a la interrogación sistemática y organizada del porvenir, bajo la presunción de que es posible construir un abanico de escenarios futuros factibles, seleccionar aquel que sea preferible en términos axiológicos y proponer una estrategia para convertirlo en necesario» (Blutman y Cao, 2022, p. 19), por ello, la prospectiva no se agota en la proyección de acontecimientos actuales, sino que constituye un punto de partida para elaborar políticas públicas orientadas a concretar los objetivos estratégicos del INAP, en tanto órgano rector de la capacitación del Estado.

Es un espacio compartido por investigadoras/es del INAP e investigadoras/es externas/os, pertenecientes al Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Universidad de Buenos Aires, por lo que los actores externos incorporados están vinculados al ecosistema de la investigación y la capacitación. El trabajo que lleva adelante busca generar conocimiento científico que permita conformar herramientas para abordar el futuro en diálogo con los sectores pertinentes. Esto se logra mediante herramientas de investigación cualitativas y cuantitativas, y de reflexión con los distintos actores que conforman la comunidad epistémica. De esta manera, se construyen diferentes escenarios de la organización estatal del futuro. Entre los objetivos de la UPEF se destacan la decisión de desarrollar líneas de investigación sobre el futuro de la Administración y el empleo público para poder diseñar los escenarios futuros y elaborar las estrategias que permitan dar respuestas a las necesidades detectadas. En base a estos objetivos se desarrollan tres líneas de acción: el empleo público, las tecnologías y las estructuras estatales.

Para alcanzar las metas planteadas se elaboró una línea de base sobre el estado de situación actual del empleo público para desarrollar los estudios de futuro, mediante narrativas de cómo empezar a observar los posibles escenarios y sus alternativas de desenvolvimiento en relación con el empleo en general y el empleo público en particular. A partir de los datos recabados por esta línea de base construida durante 2021, se elaboraron tres documentos, uno por cada línea de acción.

Con respecto a la línea de acción empleo público, se busca identificar las principales condiciones de trabajo del empleo público argentino en la actualidad y su prospectiva al 2030/2050. Para ello, se estudian las prácticas usuales para el ingreso, la evaluación, la capacitación, la movilidad, los concursos y el egreso de los cuadros estatales en los principales sectores de las administraciones nacional, provincial y municipal —en las áreas de administración general, salud, educación y defensa y seguridad—. El documento elaborado se enfocó en el empleo público y en proporcionar información sobre su estado actual y composición. Se realizó un análisis por función, incluyendo salud, educación, defensa y seguridad, y gestión administrativa, considerando los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Según el cruce de información de diversas fuentes, normativas y bases de datos oficiales, se determinó que el 80 % del empleo público argentino pertenece al ámbito subnacional, y aproximadamente el 60 % se concentra en salud, educación y seguridad (Aubain *et al.*, 2023).

En cuanto a la línea de acción relativa a la tecnología, este tipo de conocimiento es de vital importancia para las tareas que desarrolla la Administración Pública tanto en el nivel interno como de cara a la sociedad civil. Por este motivo, el trabajo se enfoca en realizar un estudio que tenga en cuenta la introducción, el desarrollo y la apropiación de tecnologías, y que a la vez permita analizar el marco conceptual del tema, distinguiendo conceptual y fácticamente gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto, a los efectos de observar el posicionamiento del país en estos aspectos. Para esta línea de acción se elaboraron dos documentos, uno relativo a la línea de base sobre estado de situación actual de sistemas tecnológicos y otro que contiene un informe de avance sobre el futuro de las tecnologías digitales en las administraciones públicas.

Se relevaron los distintos sistemas que se utilizan actualmente en la Administración Pública y se detalló la situación de cuatro sistemas tecnológicos relevantes a nivel nacional. Estos sistemas están destinados a la gestión interna y burocrática, como el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) y la GDE, así como también a la interacción con la ciudadanía, como el sistema TAD y el perfil digital ciudadano para realizar trámites o solicitar turnos en Mi Argentina (Blutman y Cao, 2022). Se analizaron mediante la construcción de un marco teórico conceptual que combina una lectura actualizada de la

clasificación de tecnologías organizacionales con los enfoques de gobierno electrónico, digital y abierto.

Por último, la línea de acción sobre estructura estatal analiza este fenómeno periodizado desde el retorno de la democracia, en 1983, hasta 2020, y aborda el marco conceptual de diferentes tipos de estructuras representadas en modelos más horizontales o verticalistas. Esta relevancia permite analizar cómo serán las estructuras en los distintos escenarios futuros y, a raíz de ello, se produjeron dos documentos. El primero es una línea de base sobre el estado de situación actual de estructuras estatales; y el segundo, un informe de avance acerca del futuro de las estructuras estatales. De esta manera, se exploraron las principales transformaciones del diseño organizativo de la Administración Pública Nacional en el período comprendido, a partir de las herramientas disponibles para el análisis de la estructuración de las organizaciones según la división y coordinación de los procesos de trabajo. En este marco, se reconstruyó el mapa de unidades superiores y organismos descentralizados del primer organigrama de cada presidencia comprendida entre los años definidos.

Otro tema abordado que muestra de la intensidad de la labor que se ha realizado hasta el momento en la implementación del Programa, es la investigación de escenarios futuros de la Administración Pública, realizado sobre la base de entrevistas en profundidad a especialistas y expertas/os en la materia, funcionarias/os y exfuncionarias/os públicas/os, y representantes gremiales del SPN.

Para alcanzar los objetivos propuestos, tanto los del Programa INAP Futuro como los de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, se han diseñado cursos y entrenamientos en técnicas, desarrollos y algoritmos de IA y aprendizaje automático para funciones ejecutivas y desarrolladores a través de profesionales con experiencia relevante en desarrollos, investigación y docencia en la materia. Entre esos cursos, llevados adelante junto con la UREC en virtud de la colaboración entre los componentes de INAP Futuro, se encuentra el de Prospectiva Estratégica 2022, para funcionarias/os responsables de las áreas de planeamiento y asociadas. También en el marco de esta actuación conjunta de Unidades, se firmó con el Ministerio de Economía el Convenio Marco de Asistencia

y Cooperación Recíproca para la incorporación de trabajadoras estatales al Programa «Argentina Programa 4.0», con la finalidad de brindarles capacitación en materia de programación para el desarrollo de software, servicios informáticos y afines que sean aplicables a los procesos que desarrollan las organizaciones del Sector Público Nacional. Asimismo, a través de la articulación del trabajo de ambas Unidades se elaboró un programa en Ciencia de Datos conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con el objetivo de generar capacidades técnicas en ciencia de datos, dominar las mejores prácticas para el diseño de experimentos y las pruebas de hipótesis, mejorar el análisis de grandes conjuntos de datos y fortalecer las competencias para para la toma de decisiones interpretando la información disponible y para pensar de manera analítica y creativa.

Por otro lado, dado que al INAP le interesa que sus productos y materiales estén a disposición no solo de la Administración Pública Nacional argentina, sino también de las administraciones públicas de países interesados, la difusión del trabajo que se ha venido realizando es un aspecto insoslayable y que se realiza a través de publicaciones de los Cuadernos del INAP (CUINAP) sobre los datos de empleo público, elaboración de videos para difundir la prospectiva y la comunicación de los resultados del estudio, elaboración de decálogos para el análisis, y diseño y organización de *webichats*, entre otras actividades.

En lo que concierne al trabajo desarrollado durante 2023, el objetivo planteado fue el desarrollo la prospectiva del INAP en el marco de los 50 años de la institución, sumado a la tarea de continuar con el seguimiento de las líneas de investigación sobre el futuro de la Administración Pública y con el desarrollo de productos y documentos de distinto alcance sobre prospectiva y escenarios futuros sobre esta área de incumbencia.

6.2 La Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación (UREC) y la democratización de habilidades para la Administración Pública 4.0

La UREC forma parte de INAP Futuro para contribuir con la democratización y alcance transversal de las capacidades para la construcción de los perfiles de la Administración 4.0. A raíz de ello, promueve el desarrollo de un conjunto

de actividades formativas basadas en valores públicos que contribuyen a la integración de las tecnologías digitales en las organizaciones gubernamentales, acompañándolas con el fortalecimiento de las nuevas capacidades humanas a las que deben complementar. Temáticas, como la robótica, la analítica de datos, la IA, las tecnologías cognitivas, la nanotecnología, la IoT o la ciberseguridad, entre otras, son parte de las nuevas lógicas de gobierno. La articulación de saberes (saber hacer, saber qué hacer, saber reflexionar y saber interactuar) permite utilizar las herramientas digitales para un mayor bienestar social.

La transformación digital presenta una gran variedad de desafíos, entre los cuales resulta clave el desarrollo de perfiles capacitados para interpretar la información disponible y seleccionar la relevante, e implementar, adecuar y gestionar las herramientas digitales en las organizaciones públicas. Para ello, es esencial abordar la formación en el marco de los valores que deben orientar a la gestión estatal, así como garantizar los derechos de la ciudadanía y de las/os trabajadoras/es públicas/os en los entornos híbridos y digitales, de manera de evitar los riesgos de una fetichización tecnológica sin valores públicos.

En ese contexto, la UREC es un dispositivo central del programa que actúa como área de apoyo a la planificación estratégica de la organización y como articuladora y facilitadora para el logro efectivo de los objetivos trazados. Tiene como función principal el desarrollo de un proceso reflexivo acerca del perfil de las/os trabajadoras/es de la Administración Pública futura y sus capacidades, con base en el análisis de literatura especializada y de prácticas novedosas para avanzar en la construcción de una nueva matriz de actividades y desarrollos.

Entre sus funciones también se encuentra la revisión de la Propuesta Formativa INAP, articulada a partir de una definición de capacidades, considerando los objetivos del programa INAP Futuro e incorporando el desarrollo de una propuesta específica para el fortalecimiento de las capacidades digitales para una Administración 4.0. Los objetivos de esta Unidad se centran en fortalecer las habilidades necesarias para el manejo de nuevas tecnologías y garantizar su acceso equitativo para todas las personas empleadas en el SPN. Asimismo, busca implementar metodologías de aprendizaje relacionadas con la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, y

fomentar la formación en entornos flexibles. Además, se enfoca en desarrollar las capacidades humanas para el pensamiento creativo, la innovación y la colaboración, y trabajar en la mejora de las habilidades directivas y las habilidades blandas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio. Por último, se busca colaborar en el diseño de un plan formativo para el empleo público 4.0.

Esta Unidad se estructura alrededor de dos líneas de acción principales. La primera línea consiste en el desarrollo de perfiles futuros en el sector público, lo cual implica contribuir a la definición de nuevos roles para las/os agentes públicas/os, capaces de interactuar con las tecnologías emergentes. Este enfoque se basa en valores públicos como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y la dignidad laboral. Se busca fortalecer las capacidades de las/os trabajadoras/es en áreas que no deben ser automatizadas, como el pensamiento creativo, la solidaridad social, la innovación y la colaboración. La segunda línea de acción se enfoca en la investigación y el diseño de nuevas metodologías y entornos de capacitación con el objetivo de democratizar y ampliar el acceso a una capacitación de calidad, y promover metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social y la formación flexible.

Para la adecuación de la Propuesta Formativa al Programa INAP Futuro se plantearon distintos tipos de actividades según propósitos y capacidades a fortalecer (digitales, analítico-estratégicas y blandas). Estas adecuaciones están expresadas en el documento «Herramientas para el Estado del siglo XXI». Para este trabajo, que sigue los lineamientos estratégicos del Plan Estratégico INAP 2022-2023 y los objetivos del Programa INAP Futuro, se definieron tres áreas internas, una orientada a la identificación y difusión de experiencias de innovación tecnológica en el Sector Público y a la construcción de propuestas específicas para capacidades digitales, otra de capacitación en capacidades blandas y analítico-estratégicas, y una tercera orientada a promover la renovación e innovación en metodologías y formatos de capacitación y a proponer líneas de investigación en el campo de la capacitación en organizaciones públicas.

Se han creado diversos instrumentos, como las conferencias INAP Futuro, que ofrecen pautas de diseño para adaptar las conferencias a las actividades presenciales y virtuales sincrónicas del programa. Estas pautas buscan

garantizar diseños de conferencias presenciales y virtuales sincrónicas basados en criterios y directrices compartidos, y brindar orientación a los especialistas sobre cómo presentar sus propuestas. También se ha elaborado una «Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación con enfoque de INAP Futuro», que proporciona pautas para el diseño de capacitación dirigida a los conocimientos y habilidades del futuro. Su propósito es orientar el diseño de actividades de capacitación conforme a las especificidades del Programa INAP Futuro para mejorar la calidad de las propuestas de capacitación, la prestación de los servicios de capacitación y evitar inconsistencias o ambigüedades en la elaboración de los diseños para el Programa. En línea con esto, se produjo un instrumento de diseño de *webchat* que establece criterios y pautas compartidas, a la vez que ofrece orientaciones a los especialistas sobre cómo concebir el formato.

Además, se ha desarrollado una «Matriz de actividades clasificadas por capacidades, saberes y propósitos», que organiza las actividades de manera sistemática para facilitar su lectura desde diversas perspectivas. Esta matriz cumple la función de herramienta de seguimiento y evaluación de la gestión de actividades, y de orientadora para la toma de decisiones para la planificación estratégica de una propuesta formativa en línea con INAP Futuro. Con ello, se busca sistematizar información, llevar control de gestión y visualizar la propuesta formativa de manera sistémica, junto con mejorar la prestación de los servicios de capacitación a partir de la información sistematizada y fortalecer valores y objetivos específicos asociados a la gestión de la innovación en el ámbito público.

La UREC también se dedica al diseño de nuevas actividades de capacitación en línea con las definidas en el programa. Esto incluye propuestas de trabajo para fortalecer las capacidades digitales de los equipos docentes y tutores, mediante la identificación de nuevos contenidos y modalidades de implementación. Se han establecido dos líneas de trabajo, una primera relacionada con la capacitación de docentes y tutores, con el objetivo de actualizar y generar espacios de reflexión crítica y colaboración entre pares para desarrollar una masa crítica de capacitadores, instructores y facilitadores de INAP y de los organismos involucrados, y una segunda línea referida al diseño de una propuesta de investigación sobre capacitación en organizaciones públicas y el uso de tecnologías digitales. Esta última tiene como objetivo difundir y visibilizar el

trabajo de investigación en el campo de la capacitación en organizaciones públicas.

Asimismo, se ha creado una guía metodológica para incorporar la perspectiva de futuro en el diseño de actividades de capacitación. En línea con la acción de investigación y diseño de nuevas metodologías y entornos de capacitación, se han producido varios documentos, entre ellos «Herramientas para el Estado del siglo XXI», que presenta fundamentos, organización y propuestas de actividades del Programa INAP Futuro, con el objetivo de sistematizar y difundir información sobre el programa.

En lo relativo a la difusión del trabajo realizado, se ha publicado el libro *El Estado del mañana: Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*, que recopila artículos académicos de expertas/os nacionales e internacionales, entrevistas a referentes sobre el futuro de la Administración Pública y casos de proyectos organizacionales innovadores.

6.3 El Laboratorio INAP 4.0 y el impulso a la transformación digital en la capacitación

El Laboratorio INAP 4.0 es un área de trabajo multidisciplinario, dado que incluye perfiles laborales internos y externos, y se enfoca en la evaluación e incorporación de nuevas tecnologías orientadas a mejorar la gestión de la capacitación. Su principal objetivo es constituirse como una referencia clave en el testeado de TIC en ambientes controlados y que sus conclusiones sirvan para la optimización de la información y la accesibilidad de la oferta de capacitación, la toma de decisiones estratégicas en el marco del SNC y la mejora de sus procesos de gestión. Su creación está «fundamentada por las influencias del contexto y las demandas de las personas trabajadoras. Es decir, atiende una necesidad real, ineludible, urgente e importante a la vez» (Banchero, 2023, p. 46).

Entre sus principales tareas, lleva adelante pruebas de concepto para desarrollar metodologías de análisis de datos, así como aplicaciones de *machine learning*, IA y otras tecnologías emergentes, de manera que pueda incorporar soluciones innovadoras de bajo costo, pero con un impacto significativo que aporten un

alto valor agregado a los procesos de gestión y capacitación. En este sentido, el Estado desempeña un papel protagonista al crear las condiciones necesarias para el desarrollo de nuevas competencias en el ámbito del empleo público, adoptando una visión estratégica que considera tanto los objetivos deseados como los posibles riesgos asociados (Banchero, 2023).

Este componente de INAP Futuro tiene como principal enfoque la digitalización y el aprovechamiento de tecnologías aplicadas a la educación, formación y capacitación en el ámbito público. Esto se observa en sus objetivos, que están orientados a diseñar las bases conceptuales y establecer los presupuestos técnicos, la infraestructura y el equipamiento digital que se necesita para llevar adelante su tarea, junto con la incorporación de tecnologías exponenciales para ponerlas al servicio de las/os trabajadoras/es públicas/os con eje en la inclusión digital. Para ello, analiza el desarrollo y la penetración de la IA en este ámbito a través de la vinculación con la UPEF, centros especializados, universidades e investigadores de experiencia reconocida. También busca establecer un entorno seguro donde se puedan desarrollar y probar prototipos, realizar pruebas de concepto en ambientes controlados y fortalecer los equipos responsables de evaluar y formular recomendaciones sobre el uso de tecnologías, garantizando el cumplimiento de estándares éticos, de privacidad y seguridad de los datos.

El laboratorio se organiza en dos líneas de acción. La primera línea se centra en la infraestructura física y tecnológica, enfocada en establecer y operar un centro que reúna actividades de investigación y desarrollo (I+D) para la adopción y uso responsable de la IA y las nuevas tecnologías. Alineado con esto, realiza un relevamiento de necesidades en términos de instalaciones, equipamiento e infraestructura tecnológica para garantizar el óptimo funcionamiento del INAP y mejorar los procesos del SNC.

En este marco, junto al equipo de INAP Responde desarrolló el *chatbot* Asistente conversacional, un trabajo que implicó la configuración, implementación, entrenamiento y diseño gráfico de la herramienta. El personal de INAP Responde ha logrado una exitosa incorporación de la herramienta dada la transferencia de conocimiento necesaria, lo que amplió las capacidades del sector y creó las condiciones para trasladarle la responsabilidad de su mantenimiento. La creación

del Asistente conversacional responde a la necesidad de contar con un canal de consulta interactivo y dinámico para las/os agentes alumnas/os del INAP, que estuviera disponible las 24 horas y fuera capaz de brindar respuestas rápidas y precisas las inquietudes relacionadas con inscripciones, créditos y búsqueda de cursos en el Portal de Capacitación, mediante el uso de un sistema de aprendizaje automático o *machine learning* y la identificación de patrones lingüísticos. De esta forma, logra asociar respuestas a las consultas planteadas y está programado para continuar mejorando y refinando el sistema, con el finde incrementar su nivel de precisión en cada interacción.

Otro de los proyectos llevados adelante dentro de esta línea de acción es el denominado «Aulas Híbridas», que implicó el relevamiento edilicio en las sedes del INAP con el objetivo de adecuar sus instalaciones para el desarrollo de actividades en modalidades híbridas. En consonancia con ello, se avanzó en la definición de un *software* de conferencia y en gestionar las licencias requeridas para un óptimo funcionamiento de esta modalidad de enseñanza.

La segunda línea de acción se relaciona con la aplicación de la IA en la capacitación y sus implicaciones. Dada la importancia de asumir y gestionar los riesgos inherentes a la innovación, se necesita crear entornos controlados que permitan llevar a cabo experimentación, así como una perspectiva y espacios flexibles, dinámicos y creativos. Estos entornos brindan la oportunidad de identificar y analizar los desafíos presentes en la gestión pública, con el objetivo de generar enfoques alternativos y novedosos para abordarlos y resolverlos de manera efectiva.

Uno de los proyectos realizados en esta órbita es el desarrollo e implementación de una tecnología que permite la generación de certificados analíticos respaldados por la tecnología *blockchain*, asegurando así su integridad e inalterabilidad a lo largo del tiempo. Esta iniciativa ha surgido como respuesta a la creciente demanda por parte del personal de obtener un desglose detallado de los cursos de capacitación reconocidos por el INAP. Gracias a esta solución, quienes hayan completado y aprobado o participado en actividades reconocidas por el INAP pueden descargar su certificado analítico desde una plataforma web accesible a través de internet, a la vez que mejora el alcance de los programas de

capacitación a partir de la implementación de nuevas tecnologías que permitan una gestión más ágil y eficaz.

La utilización de IA para la recomendación de cursos es otro de los proyectos llevados adelante en esta línea de investigación, elaborado en colaboración con el CONICET-ISISTAN, orientado a la construcción un sistema de recomendación que pueda hacer sugerencias de capacitaciones a tomar por las/os agentes que se desempeñan en la Administración Pública a partir de la recolección y el análisis de datos de capacitaciones regularmente ofrecidas por el INAP. La expectativa es que estas recomendaciones contribuyan a mejorar la formación del personal mediante cursos que sean adecuados para sus intereses y carrera, y además permitan el desarrollo de las capacidades necesarias para los organismos del Estado nacional.

También se está desarrollando una herramienta de IA para la gestión de la propuesta formativa del INAP, que aplica métodos de IA basados en inferencia bayesiana para mejorar la oferta académica brindada. El objetivo es crear una alerta temprana que detecte inscripciones de postulantes a cursos que no son adecuados para el óptimo desarrollo de sus trayectorias con la finalidad de mejorar su asesoramiento previo al inicio del curso. Esto permite al INAP reorientar las inscripciones para mejorar el aprovechamiento de sus servicios formativos, fomentando su crecimiento institucional y un mayor alcance en su labor.

Por otro lado, se destaca el proyecto Formación 4.0, que es una colaboración del Laboratorio 4.0 con la UREC para el desarrollo conjunto con la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) de capacitaciones en IA mediante cursos virtuales sincrónicos a dictarse por plataforma virtual para dotar al personal de los conocimientos prácticos para llevar adelante proyectos en esta materia. El primero de los cursos diseñados se denominó «Inteligencia Artificial para funciones ejecutivas y conducción de equipos» y se desarrolló mediante un trabajo con la UNSAM a través del International Center for Advanced Studies (ICAS), que contó con la participación de funcionarias/os a cargo de tareas ejecutivas en el Estado nacional.

Reflexiones finales

En este artículo se ha explorado el impacto de las tecnologías digitales en la Administración Pública y cómo el programa INAP Futuro ha respondido a este desafío. El propósito primordial del INAP consiste en fortalecer los procesos de planificación estratégica y evaluación del SNC mediante la implementación de tecnologías innovadoras. Para alcanzar estos objetivos, teniendo en cuenta las particularidades del contexto creado a partir de la irrupción de las tecnologías digitales y la exponencialidad de la cuarta revolución industrial, el INAP puso en marcha el Programa INAP Futuro.

Se ha evidenciado que la transformación digital es una necesidad imperante en el contexto actual y que las tecnologías digitales están revolucionando la forma en que los gobiernos interactúan con la ciudadanía y gestionan los servicios públicos. Por ello, el programa INAP Futuro ha desempeñado un papel crucial al abordar esta transformación, brindando una respuesta integral a los desafíos que plantea la adopción de TIC a través de la formación y el entrenamiento del personal. De esta forma, promueve la adquisición de competencias digitales necesarias para impulsar la modernización de los procesos y servicios gubernamentales. Mediante la capacitación, fortalece las habilidades del personal en el manejo de herramientas digitales y en la comprensión de los desafíos y las oportunidades que la transformación digital conlleva.

Esta política pública innovadora fomenta la colaboración y la vinculación entre la academia, el gobierno, el sector científico-tecnológico y la estructura productiva, reconociendo la importancia de construir alianzas estratégicas para promover la innovación y el desarrollo de soluciones tecnológicas eficientes y orientadas a las necesidades de la ciudadanía. Ello permite la transferencia de conocimientos y la identificación de mejores prácticas, dado que la colaboración entre estos actores ha sido clave para impulsar la innovación en la Administración Pública y garantizar la implementación exitosa de proyectos digitales.

Es importante destacar que INAP Futuro entiende que la transformación digital no se trata solo de la adquisición de tecnología, sino también de un cambio cultural y organizacional, por lo que promueve una visión centrada en valores públicos

como la transparencia, la igualdad, la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos. Estos valores fundamentales han sido integrados en la implementación de la política y en la gestión gubernamental, asegurando que la tecnología sea utilizada como una herramienta al servicio del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Con la premisa de mejorar los diseños y las metodologías de capacitación, y la integración de tecnologías con un enfoque centrado en la inclusión digital a través del análisis de datos, fortalece la capacidad de enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que ofrece la era digital, con acciones que se orientan hacia el beneficio de las/os trabajadoras/es, sus trayectorias públicas y la construcción de perfiles públicos acordes con los desafíos del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Aceituno, P. (2014). La Prospectiva en la construcción local de Políticas Públicas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 2(1), 28-49. https://revistaepe.utem.cl/wp-content/uploads/sites/7/2017/05/04_Rev_estudios_politicos_estrategicos_vol2_n1_2014_Paola_A_Prospectiva_28-49.pdf
- Aubain, F. G., Blutman, G., Cao, H., González Galmarini, F. y Greco, D. (2023). Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(115). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/351/336>
- Baena Paz, G. (2004). *Prospectiva política: guía para su comprensión y práctica*. UNAM. https://lideresdeizquierdaprd.files.wordpress.com/2015/11/prospectiva_politica_guia_para_su_comprension_y_practica_guillermi_baena.pdf
- Banchero, G. (2023) Empleo público nacional en contexto de innovación. El caso INAP Lab. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(114). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/350/335>
- Bellomo, S. y Oszlak, O. (2020). *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*. Konrad Adenauer Stiftung. https://www.kas.de/documents/287460/4262432/desafios_revolucion_4_0.pdf

- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estatal%202015.pdf
- Blutman, G. y Cao, H. (2022). Escenarios futuros del Estado y la administración pública. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_1.2_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf
- Campos Ríos, M. y Sacomani, M. R. (2020). Estado y políticas públicas en la crisis de la COVID-19. Desafíos prácticos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 19, 96-109. <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Escapa Castro, L (2021). Innovar es resolver problemas. En C. Ramió (coord.), *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. INAP. <https://www.inap.es/documents/10136/1677496/PagInicia-Administracion-digital.pdf/703872bb-e7a8-5bf4-726b-d9e24d6d3a13>
- Fernández Enguita, M. (2021). Prólogo. En C. Ramió (coord.), *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/documents/10136/1677496/PagInicia-Administracion-digital.pdf/703872bb-e7a8-5bf4-726b-d9e24d6d3a13>
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*, 2(3), 91-115. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62/63>
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Rofman (comp.), *Participación*,

- políticas públicas y territorio*. UNGS. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20210720035022/Participacion.pdf>
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2022). *INAP Futuro. Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación. Herramientas para el Estado del siglo XXI*.
- Lemos, E. (2022). Formación y capacitación para la construcción de capacidades estatales: contribuciones de las tecnologías digitales. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_1.2_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf
- Mazzucato, M. (2021). *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Taurus.
- Medina, J., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y El Caribe*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf
- Novomisky, S. (2020). *La marca de la convergencia: doce ensayos en busca de una narrativa*. UNLP. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120967/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak.pdf
- Ramió, C. (2021b). *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. INAP. <https://www.inap.es/documents/10136/1677496/PagInicia-Administracion-digital.pdf/703872bb-e7a8-5bf4-726b-d9e24d6d3a13>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina* (Serie de Documentos de Trabajo I-52). BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Resolución 172 de 2021 [Secretaría de Gestión y Empleo Público]. Por medio de la cual se crea el Programa INAP Futuro. 30 de diciembre de 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255452/20211230?busqueda=1>

- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Penguin Random House.
- Schweinheim, G. (1998). Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización? *Revista de Investigaciones del INAP*, (0), segundo semestre, 29-48. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_revista_investigaciones_nueva_epoca_1998.pdf
- Solano, M. y Lopardo, J. (2022). Antiprólogo. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_1.2_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf
- Stringhini, A. (2020). Administración Pública Inteligente: novedades al ecosistema normativo digital de la República Argentina. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 5(2), 199-215. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9094/12568>
- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (2022). *Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. Del Estado presente al Estado estratégico* (Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente). <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>
- Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/07/El-burocrata-disruptivo.pdf>

Cómo citar este artículo

Novomisky, S. (2023). Tecnologías y transformación digital para la innovación en la Administración Pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 165-202.

Fecha de recepción 04/2023 | Fecha de aprobación 06/2023

COMUNICACIONES

INAP Futuro: una política pública para la construcción de las capacidades estatales del mañana

Por *Julián Lopardo** y *Rosario Sacomani***

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/z7kpzazb6>

Resumen

El Programa INAP Futuro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es un espacio de reflexión, planificación e implementación basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente. Este trabajo presenta su diseño y puesta en práctica desde la organización y coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación (SNC). Se enfoca en la implementación de nuevas tecnologías, fortalecimiento de la planificación estratégica y en la evaluación para mejorar la capacitación con inclusión digital, orientándola al servicio de las/os trabajadoras/es y a la construcción de los perfiles públicos para el siglo XXI.

Palabras clave

Capacitación, capacidades estatales, innovación, perfiles laborales, tecnologías digitales.

Abstract

The INAP Futuro Program is developed by the Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) and is a space for reflection, planning and

* Director de Asuntos Jurídicos de la Agencia de Acceso a la Información Pública. Abogado (UNLP) y magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Exdirector Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación del INAP.

julianlopardo2@gmail.com

** Licenciada en Ciencia Política (UBA) y magíster en Administración y Políticas Públicas (UdeSA).

Docente de grado y posgrado (UBA). Miembro de la Red de Politólogos.

rosario.sacomani@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1352-0860>

implementation based on the analysis of future scenarios and the social and organizational transformations of the present. This paper presents its design and implementation from the viewpoint of the organization and coordination of actions of the National Training System (SNC in Spanish). It focuses on the implementation of new technologies, strengthening of strategic planning and evaluation to improve training with digital inclusion, orienting it to the civil service and the construction of public profiles for the 21st century.

Key words

Training, state capabilities, innovation, job profiles, digital technologies.

1. Introducción

La digitalización representa una transformación profunda en la manera en que las sociedades modernas funcionan. Aunque han logrado ajustarse a los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), es innegable que en los últimos años la velocidad de la innovación ha aumentado de manera sin precedentes. Esto plantea un desafío tanto para las sociedades como para los gobiernos, ya que deben mantenerse al ritmo de este proceso que tiene el potencial de ser irreversible.

Como explica Novomisky (2020), la digitalización no solo modificó las formas de relación de las personas entre sí, sino que la magnitud del cambio operado invita a analizarlo desde una necesaria articulación de miradas analíticas, entre las que es indispensable incorporar la perspectiva estatal y sus propuestas políticas, que permitan definir cómo afrontar las consecuencias de su irrupción. A pesar de que la transformación digital se ha venido consolidando a lo largo de las últimas décadas, la pandemia por COVID-19 desafió las posibilidades de adaptación de las organizaciones humanas, entre las que se destaca la Administración Pública, y puso de manifiesto el estado de sus capacidades y límites, marcando rotundamente las diferencias entre países y continentes.

A partir de este contexto, el INAP inició en diciembre de 2021 el Programa INAP Futuro enfocado en el desarrollo de las capacidades necesarias para la

Administración Pública del siglo XXI. Esta iniciativa implica combinar la visión prospectiva con la creación de nuevas metodologías de aprendizaje basadas en la inteligencia social, así como el fortalecimiento del conocimiento sobre tecnologías emergentes, su experimentación en entornos controlados y su aplicación en los procesos de capacitación.

Esta propuesta innovadora reconoce que la transformación digital va más allá del mero uso de nuevas tecnologías, en tanto es un proceso complejo que involucra cambios organizativos, humanos y culturales. En este sentido, el programa se centra en las personas que integran el servicio civil, con el objetivo de elevar su jerarquía a través de capacitaciones pertinentes, actualizadas, accesibles y de alta calidad.

INAP Futuro es un proyecto en constante desarrollo que busca fortalecer las capacidades del Estado en la era exponencial y consta de tres componentes: Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación, y Laboratorio 4.0. Esta concepción integral de la capacitación implica tanto un análisis teórico como un estudio detallado de las necesidades del servicio civil, generando propuestas personalizadas. Mediante la implementación de nuevos desarrollos de software y tecnologías aplicadas a la capacitación estatal, así como el enriquecimiento del conocimiento sobre tecnologías exponenciales en el sector público, el INAP cumple con el compromiso del Estado nacional de brindar un servicio mejorado a la ciudadanía.

2. La innovación como respuesta a los desafíos de la Administración Pública

La época actual experimenta transformaciones significativas que fueron impulsadas por la pandemia por COVID-19, lo que ha llevado a explorar nuevas formas de comunicación, logística, transporte y energía, entre otros, como parte de una infraestructura inteligente y conectada en lo que se conoce como la cuarta revolución industrial (Rifkin, 2011). Esta situación genera incertidumbre y tensión tanto en individuos como en organizaciones, ya que en muchos casos se utilizan enfoques y herramientas anticuadas para abordar los desafíos del siglo XXI, que están interconectados a nivel global. La complejidad de los problemas actuales

radica en que son multidimensionales, involucran la participación de diversos actores y tienen un alto impacto en las prioridades políticas para su solución.

La transición tecnológica global debe ser comprendida para que se pueda actuar sobre ella, pero no de manera aséptica, sino impregnándola con valores públicos que hacen al ejercicio del gobierno como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el trabajo de calidad, entre otros. Estos factores adquieren cada vez más importancia, ya que, como explica Novomisky (2020), se relacionan con las actividades desarrolladas por la Administración Pública, las obligaciones estatales y los riesgos que surgen al implementar procesos automatizados que perpetúen las desigualdades sociales existentes. El Estado, al adoptar nuevas tecnologías, adquiere herramientas con un gran potencial, cuyo uso debe centrarse en los valores democráticos, por lo que la gestión gubernamental y la capacitación de su personal son cruciales (Novomisky, 2020).

En este aspecto, Oszlak (2020) sostiene que solo el Estado tiene la capacidad de evitar que su capacidad de intervención social quede rezagada frente a la velocidad del cambio tecnológico. Para lograrlo, es necesario que las instituciones estatales anticipen la dirección de estos cambios y adquieran las herramientas de gestión necesarias para adoptar oportunamente políticas públicas e implementar regulaciones que permitan controlar el ritmo y la dirección de la tecnología. Es el Estado quien tiene la potestad de «impedir que la tecnología ahonde la desigualdad social o incremente la dependencia tecnológica frente a los países líderes y las poderosas empresas globalizadas que controlan el mercado de la ciencia y la innovación» (p. 28).

Aquí surge la interrogante sobre las acciones que el Estado debe emprender para garantizar un cierto grado de éxito en esta tarea, y la respuesta radica en la imperante necesidad de potenciar sus habilidades y competencias. Como explica Lemos (2022), al hablar de capacidades se hace referencia tanto a sujetos como a entes, por lo que es necesario precisar que existen unas capacidades que apuntan a un «para qué» en término de acciones y otras capacidades que se centran en a quién o quiénes se adjudican, es decir, si a sujetos o a entes.

Bertranou (2015) entiende las capacidades como aquellas habilidades o aptitudes propias de los entes estatales (capacidades de quién o quiénes) para la consecución de sus fines (capacidades para qué) (Lemos, 2022). La era exponencial de la que habla Oszlak (2020) afecta todos los componentes que conforman la gestión de personal en el ámbito público, incluyendo la planificación, la organización laboral, la gestión del empleo, el rendimiento, el desarrollo, la compensación y las relaciones sociales y humanas. Por tanto, es crucial que las instituciones estatales, de manera proactiva y estratégica, elaboren una estrategia para mejorar las habilidades de sus empleadas/os, con enfoques prospectivos en un entorno altamente complejo y especializado. Sin embargo, es importante destacar que esto no implica abordar la cuestión únicamente desde una perspectiva tecnológica, sino también evitar los riesgos asociados a una excesiva idolatría de la tecnología, sin tener en cuenta los valores y los principios públicos. En relación con eso, el INAP desempeña un papel fundamental como organismo encargado de la capacitación de los empleados estatales, comprometido en complementar el avance tecnológico con otras capacidades esenciales.

Aparece entonces la necesidad de promover la innovación en el ámbito de la Administración Pública. Aunque algunos consideren que esta necesidad es una tendencia pasajera, como sostiene Ramírez Alujas (2010), en realidad es una idea antigua pero renovada, que en la actualidad se presenta como una imperiosa exigencia. Existe en América Latina una percepción errónea sobre la capacidad de las administraciones públicas para innovar, generando un aparente conflicto entre Administración Pública e innovación, según indica Ramió (2021a). Esta percepción consiste en que socialmente se identifica a la innovación como una capacidad propia del sector privado imposible de replicar en el público, ya que se percibe al primero como más dinámico que el segundo. Sin embargo, Grandinetti (2018) rebate esta noción y destaca un recorrido de más de tres décadas en el que el Estado se ha erigido como un actor clave en la promoción de la innovación en la agenda pública. De acuerdo con la periodización que realiza la autora, se observa que durante los años noventa se impulsó una forma de innovación lineal, centrada en la adopción de tecnologías para mejorar la eficiencia y la efectividad. En la siguiente etapa, entre 2000 y 2010, identifica la promoción de una innovación continua, en la cual convergieron conocimientos y saberes implícitos, a menudo dispersos, para abordar desafíos emergentes, mientras que, a partir de 2010,

observa que se fomentó una innovación abierta, basada en la integración de inteligencia institucional y social, con el propósito de generar valor público.

Por esta razón, según el enfoque del INAP, la Administración Pública debe asumir el papel de vanguardia en términos de innovación frente a la aparición de desafíos complejos. Estos problemas obstaculizan la aplicación de soluciones convencionales y exigen la articulación de intereses, culturas, valores y enfoques opuestos, con el fin de abordarlos de manera oportuna e incluso anticipada, reducir costos y maximizar beneficios (Longo, 2020).

En lo relativo a la innovación en la administración pública, la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020) explica que se trata del proceso de explorar, asimilar y aprovechar las novedades de los ámbitos institucional, organizativo y social, con el fin de brindar soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas. Esto permite dar una respuesta óptima a las necesidades de la ciudadanía, tanto para exigencias recientes como para aquellas que tienen tiempo planteándose y que no habían sido atendidas.

Para avanzar hacia una Administración Pública innovadora, el Programa INAP Futuro se apoya en cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, se destaca la importancia de adoptar un enfoque prospectivo, donde el Estado desarrolle una visión estratégica y tome decisiones proactivas que consideren posibles escenarios futuros para influir en ellos. En segundo lugar, se encuentra la gestión del conocimiento, que implica establecer metas, dirigir y administrar la recopilación, clasificación, almacenamiento y procesamiento de datos, así como su transformación en información valiosa que, gracias a su combinación con el contexto de la transformación digital y la incorporación de las TIC en la Administración Pública y la experiencia acumulada del INAP en la materia, genere conocimiento. El tercer aspecto se refiere a la implementación del aprendizaje organizacional y a la inteligencia colectiva o institucional, es decir, cómo se puede aprovechar el conocimiento individual de las/os agentes de la Administración y generar los incentivos adecuados para compartir ese conocimiento de manera colectiva. Esto debe ir acompañado de la capacidad real de utilizar esos conocimientos colectivos para innovar en políticas, gestión y servicios. Por último, se debe considerar el contexto de la era exponencial

y la introducción de herramientas e instrumentos de inteligencia artificial (IA) y robótica, que pueden ser extremadamente útiles para mejorar la gestión pública. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que su implementación debe estar diseñada con valores y dentro del marco de la ética pública para regular su uso adecuado.

No atender estas cuestiones implica dejarlas libradas a otras fuerzas y a las definiciones de otros actores, cuando deberían quedar, indefectiblemente, en el marco del ámbito estatal.

3. Retos y transformaciones en la era digital: la Administración Pública 4.0

La revolución 4.0 abarca todas las esferas de la actividad humana y plantea desafíos relacionados con la transformación digital y su impacto en las organizaciones estatales. Estos desafíos surgen como consecuencia de fenómenos generados externamente a la gestión pública, pero que requieren su intervención.

En ese sentido, el Estado desempeña un papel fundamental como regulador, proveedor de servicios, impulsor de la innovación y de la reducción de la brecha digital, además de incorporar la gestión de problemas internos generados por la transformación digital en las propias estructuras gubernamentales. Para abordar estos desafíos, se buscan diseñar nuevos modelos de gobernanza que superen la burocracia y el enfoque vertical de estilo weberiano, lo que implica redefinir el papel de los recursos humanos, aprovechar el potencial del *big data* y comprender las complejas interrelaciones entre tecnología, política y sociedad (Bellomo y Oszlak, 2020).

Además de las herramientas digitales, es esencial fortalecer las capacidades de las/os empleadas/os públicas/os, fomentar una cultura de colaboración, impulsar la innovación y mantener un enfoque centrado en los valores y la ética pública. En la Administración Pública 4.0 es importante considerar aspectos como la gestión ambidiestra, la gestión de la complejidad, la colaboración y la promoción de una identidad colectiva en línea con los valores y la ética pública (Velázquez

López, 2021; Ramió, 2021b). La Administración Pública en tanto organización ambidiestra implica seguir atendiendo la gestión cotidiana que insume la mayoría del tiempo de trabajo de las/os agentes públicas/os, pero también tienen que tener una visión estratégica que las oriente y marque su avance. Estos dos aspectos deben abordarse de manera combinada por las organizaciones. En cuanto a la gestión de la complejidad, las organizaciones deben ocuparse de administrar el conocimiento y la inteligencia, es decir, cómo adicionar la inteligencia individual y el conocimiento que tienen las/os servidoras/es públicas/os a partir de sus trayectorias de servicio, para combinarlas y transformarlas en inteligencia colectiva con los incentivos adecuados y cómo incorporar la IA. En lo que respecta a las organizaciones que operan con lógicas colaborativas (Ramió, 2021a; CLAD, 2020), el desafío consiste en lograr que los liderazgos políticos y estratégicos se modifiquen para permitir a las/os trabajadoras/es desplegar su creatividad y habilidades.

4. INAP Futuro: desarrollando las capacidades de la Administración Pública para el siglo XXI

Este Programa es fruto de la colaboración de los actores internos del INAP y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con aportes de universidades nacionales, sindicatos y entidades gremiales que nuclean a las/os trabajadoras/es de la Administración Pública, tal como demanda el tratamiento de estos problemas complejos y la creación de una política de estas dimensiones.

La finalidad de este programa es conformar, hacia adentro del organismo, un espacio que permita la reflexión, la planificación, la experimentación e implementación sistemática basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente, y que se transforme en un insumo para el fortalecimiento del INAP y del SNC. El desafío no es solo pensar el presente, sino también el futuro del Estado y de sus prácticas, y sustentarlas en una formación pública federal, soberana y democrática, enmarcado en un proyecto común basado en la igualdad y la solidaridad (Solano y Lopardo, 2022).

En este sentido, se busca progresar en el cumplimiento del papel de órgano rector de la capacitación del INAP en el concierto del Sector Público Nacional (SPN) de Argentina, así como avanzar en el desarrollo de ideas e iniciativas innovadoras, el diseño de nuevas herramientas para la gestión de la capacitación y ponerlo a disposición de la comunidad que constituye el SNC. El programa se elaboró en torno a dos premisas. Por un lado, que el Estado debe ser ejemplo de eficacia organizacional, idea subyacente y articuladora de su fase de definición, lo que supone atender permanentemente las posibles mejoras que puedan introducirse tanto en los procesos internos como en los del Estado en general, y que impacte en la calidad de los servicios y políticas que implementa. De esa manera, se llega a la segunda premisa que es poder consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y jerarquizar a las personas que le dan vida, es decir, las/os trabajadoras/es estatales, mediante programas de capacitación pertinentes, actuales, accesibles, transversales, democráticos y de calidad.

El futuro empleo público demanda agentes con habilidades digitales y una formación humanística que les permita abordar los dilemas éticos inherentes a la implementación de tecnologías exponenciales. La Administración Pública necesita comenzar a capacitar a su servicio civil con una formación generalista, que favorezca la capacidad de aprendizaje continuo a lo largo de su trayectoria laboral, ya que estará llamado a desarrollar competencias que aún no estarán definidas al momento de su ingreso al sistema público. Tanto aquellos agentes que ya se desempeñan en la Administración con muchos años de carrera por delante, como aquellos que ingresen en el futuro, se enfrentarán al reto de desempeñar competencias que posiblemente aún no estarán definidas en el momento de su incorporación o avance en la carrera estatal.

La conceptualización y la planificación del Programa INAP Futuro hizo hincapié en el desafío de abordar la formación de las/os agentes públicas/os en línea con las visiones y compromisos asumidos por el Estado argentino y por el INAP en la Declaración de Madrid (Solano, 2022). En este sentido, el programa se enfoca en la implementación de enfoques de aprendizaje que fomenten la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, conocidas como habilidades interpersonales, las cuales son fundamentales en conjunto con las habilidades tecnológicas. Se reconoció

la necesidad de proporcionar oportunidades de formación flexibles, tanto en términos de modalidades como de entornos, debido a las situaciones acaecidas durante la pandemia por COVID-19, lo que subrayó la importancia de contar con una preparación para enfrentar desafíos inesperados. Para ello, se promueve la autonomía personal en proyectos colectivos dentro de las organizaciones públicas, con foco en el análisis de datos, la generación de información y el desarrollo de conocimientos. Estas medidas tienen como objetivo fortalecer las capacidades necesarias para una Administración Pública del siglo XXI y, en la misma línea, es fundamental destacar el desarrollo de habilidades humanas que fomentan trabajos de calidad, como el pensamiento creativo, la empatía, la solidaridad social, la promoción de los derechos humanos, la capacidad de innovación y la colaboración. Un proceso de formación que incluye el dominio y la comprensión de tecnologías exponenciales —como el IoT, la computación en la nube, el análisis de big data y la IA— debe ser accesible y transversal, asegurar su disponibilidad para todas/os las/os agentes de la Administración sin exclusiones y evitar la ampliación de la brecha digital.

5. Unidades funcionales y estrategias

En este apartado se exponen las estrategias de cada uno de los elementos constitutivos del Programa INAP Futuro, enfocados en el fortalecimiento de habilidades, el aprendizaje y la construcción de capacidades para las/os funcionarias/os estatales.

5.1 Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF)

Se trata de un espacio conformado por investigadores del INAP y de la Universidad de Buenos Aires, específicamente del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), con la particularidad de que las/os investigadoras/es externas/os que participan están conectadas/os al ecosistema público de investigación y capacitación. Este espacio está dirigido a la construcción de diferentes escenarios de la organización estatal del futuro, entendiendo a la prospectiva como

... un campo de conocimiento dirigido a la interrogación sistemática y organizada del porvenir, bajo la presunción de que es posible construir un abanico de escenarios futuros factibles, seleccionar aquel que sea preferible en términos axiológicos y proponer una estrategia para convertirlo en necesario (Blutman y Cao, 2022, p. 19).

Los propósitos establecidos para esta Unidad son emprender investigaciones en torno al porvenir de la Administración y el empleo público, concebir y edificar diversos productos y componentes relacionados con la prospectiva y los futuros escenarios en diversos ámbitos y temáticas de la Administración Pública, difundir y brindar capacitación en metodologías vinculadas a la prospectiva y el análisis de escenarios, y, por último, establecer una coordinación con otras áreas de trabajo tanto del INAP como de la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

5.2 Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación (UREC)

La UREC se enfoca principalmente en contribuir a la democratización y alcance generalizado de las habilidades necesarias para la construcción de perfiles en el ámbito de la Administración 4.0. Para lograrlo, promueve la implementación de actividades formativas basadas en valores públicos que favorezcan la integración de las tecnologías digitales en las organizaciones gubernamentales, complementándolas con el fortalecimiento de las habilidades humanas necesarias para adaptarse a dicha tecnología.

Los objetivos de esta Unidad incluyen fortalecer las capacidades para el manejo de nuevas tecnologías y garantizar su acceso a todas las personas que trabajan en el SPN, implementar metodologías de aprendizaje relacionadas con la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, y promover la formación en entornos y modalidades flexibles. Asimismo, busca desarrollar las capacidades humanas para el pensamiento creativo, la innovación y la colaboración, trabajar en la mejora de las habilidades blandas y las habilidades directivas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio, y colaborar en el diseño de un programa formativo para el empleo público 4.0.

Esta Unidad se centra en dos líneas de acción principales. En primer lugar, se trabaja en el desarrollo de perfiles públicos para el futuro, lo cual implica colaborar

en la definición de nuevos perfiles de agentes capaces de interactuar con las tecnologías emergentes. Esta labor se realiza dentro de un marco de valores públicos que incluyen la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y el trabajo digno, fortaleciendo las habilidades de las/os trabajadoras/es. En segundo lugar, se realiza investigación y diseño de nuevas metodologías y entornos para la capacitación, un compromiso asumido por el INAP en la Declaración de Madrid. El objetivo es democratizar y ampliar el acceso a una capacitación de calidad, trabajando en el diseño de metodologías de aprendizaje relacionadas con la inteligencia social y la formación en entornos y modalidades flexibles.

5.3 Laboratorio INAP 4.0

Se trata de un ámbito multidisciplinario que cuenta con perfiles profesionales tanto internos como externos, encargados de evaluar e implementar nuevas tecnologías con el objetivo de mejorar la gestión de la capacitación, por lo que consolida el objetivo de innovar con el foco puesto en la educación y la formación. Su meta principal es convertirse en una referencia fundamental en la prueba de las TIC, cuyas conclusiones sean útiles no solo para el INAP, sino para toda la Administración Pública, con el fin de optimizar la información, mejorar la accesibilidad de la oferta de capacitación, tomar decisiones estratégicas dentro del marco del SNC y mejorar los procesos de gestión en general.

Este espacio multidisciplinario trabaja de forma colaborativa en tareas y responsabilidades específicas. Su objetivo primordial es establecer un entorno controlado donde se puedan llevar a cabo pruebas de concepto y desarrollar metodologías de análisis de datos, aprovechando las aplicaciones de *machine learning*, IA y otras tecnologías emergentes. Mediante la incorporación de soluciones novedosas, de bajo costo y alto impacto, se busca generar un valor agregado significativo a los procesos de gestión y capacitación. Este enfoque innovador pretende impulsar mejoras tanto en la eficiencia como en la efectividad de dichos procesos, impulsando la transformación digital en el ámbito de la formación y capacitación. De esta forma, el Estado asume un rol protagónico a través de la creación de las condiciones de posibilidad para el desarrollo de nuevas competencias del empleo público «con perspectiva autóctona, que evite el

—copie y pegue— irreflexivo de soluciones tecnológicas; y una mirada estratégica sobre los asuntos públicos a través de un proceso reflexivo sobre ciertos riesgos asociados» (Banchemo, 2023, p. 34).

El Laboratorio se estructura sobre la base de dos líneas de acción. En primer lugar, se encuentra la dimensión relacionada con la infraestructura física y tecnológica. Esta se encarga de establecer y operar un centro especializado en investigación y desarrollo (I+D), cuyo propósito radica en la adopción y el uso responsable de la IA y otras tecnologías emergentes. Asimismo, se realiza un análisis exhaustivo de las necesidades en términos de instalaciones, equipamiento e infraestructura tecnológica, con el fin de garantizar el óptimo funcionamiento para llevar adelante el mandato del INAP.

En segundo lugar, se encuentra la línea de acción enfocada en la aplicación de la IA a la capacitación y sus implicaciones. El área busca abordar de manera efectiva el riesgo inherente a la innovación, al reconocer la necesidad de contar con entornos controlados para la experimentación. Para lograrlo, se promueve una perspectiva flexible y dinámica, que fomente la creatividad en la identificación y el análisis de los desafíos de la gestión pública. El objetivo es generar enfoques alternativos y novedosos que permitan resolver estas problemáticas de manera eficiente.

Para concretar el trabajo desarrollado en cada línea de acción, realiza pruebas de concepto (PoC) y evaluación de resultados e impactos derivados de la implementación de las nuevas tecnologías en los procesos de capacitación. De esta forma, se llevan a cabo análisis rigurosos para determinar la efectividad y los beneficios concretos que aportan estas innovaciones en el ámbito de la formación. Estas pruebas y evaluaciones se realizan con el objetivo de garantizar una implementación exitosa y generar conocimientos que respalden la toma de decisiones informadas en el contexto de la capacitación.

6. Resultados obtenidos

Para concluir, es de interés presentar un resumen del estado actual y las direcciones hacia las cuales se dirigen cada uno de los tres componentes. Este

análisis refleja los avances realizados durante los años 2021 y 2022, es decir, representa los logros alcanzados durante los primeros años de implementación del Programa, al mismo tiempo que detalla los objetivos establecidos para 2023. Uno de los aspectos más importantes por destacar es que la ejecución de esta política se basa en la generación de alianzas estratégicas que implican la realización de actividades conjuntas de colaboración entre el INAP y otros organismos para lograr los objetivos planteados por el Programa INAP Futuro. Los objetivos persiguen la optimización de la estructura y la coordinación de las acciones en el SNC, con el fin de potenciar el alcance de los programas mediante la implementación de tecnologías vanguardistas. Con un enfoque centrado en mejorar los diseños y las metodologías de los nuevos proyectos de capacitación, se integran las tecnologías exponenciales desde una perspectiva de inclusión digital, orientándolas hacia el beneficio de las/os trabajadoras/es y sus trayectorias en el ámbito público, con el propósito de construir perfiles acordes a las demandas del siglo XXI en el sector público.

6.1 Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros

Para la investigación de escenarios futuros en la Administración Pública, durante 2021 se construyó una compleja línea de base estadística que abarca tecnologías, estructuras estatales y empleo público, en la cual se tuvieron en cuenta variables, como ingreso, trayectoria, evaluación y capacitación para plantear escenarios en cada ámbito del Programa y definir tendencias futuras.

A partir de los datos recabados por la línea de base se elaboraron tres documentos. El primero enfocado en el empleo público y en proporcionar información sobre su estado actual y composición. Se realizó un análisis por función, que incluyó salud, educación, defensa y seguridad, y gestión administrativa, considerando los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Según el cruce de información de diversas fuentes, normativas y bases de datos oficiales, se determinó que el 80 % del empleo público argentino pertenece al ámbito subnacional, y aproximadamente el 60 % se concentra en salud, educación y seguridad (Aubain *et al.*, 2023).

El segundo documento se centra en las tecnologías digitales en la Administración Pública, y detalla la situación de cuatro sistemas tecnológicos relevantes a nivel nacional. Estos sistemas están destinados a la gestión interna y burocrática, como el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) y la GDE, así como también a la interacción con la ciudadanía, como el sistema TAD y el perfil digital ciudadano para realizar trámites o solicitar turnos en Mi Argentina (Blutman y Cao, 2022). Se analizaron utilizando un marco teórico conceptual que combina la clasificación de tecnologías organizacionales de Suárez y Felcman (2020) con los enfoques de gobierno electrónico, digital y abierto.

El tercer documento se centra en el análisis de la estructura estatal y los cambios en el diseño organizativo de la Administración Pública Nacional. Para su elaboración, se realizaron exploraciones exhaustivas de las transformaciones más relevantes en el diseño organizativo durante el período comprendido entre 1983 y 2019. Para llevar a cabo este análisis se utilizaron herramientas que permiten examinar la estructuración de las organizaciones a través de la división y coordinación de los procesos de trabajo (Blutman y Cao, 2022).

Además, se está trabajando en la investigación de escenarios futuros de la Administración Pública, llevando a cabo entrevistas en profundidad a especialistas, expertas/os en la materia, funcionarias/os y exfuncionarias/os públicas/os, y representantes gremiales del SPN; y se diseñaron cursos y entrenamientos en técnicas, desarrollos y algoritmos de IA y aprendizaje automático. Estos cursos están dirigidos a profesionales con experiencia relevante en desarrollos, investigación y docencia en la materia, incluyendo funciones ejecutivas y desarrolladores. Entre los cursos se destaca el de Prospectiva Estratégica 2022, dirigido a funcionarias/os responsables de las áreas de planificación y afines. También se desarrolló un programa en Ciencia de Datos en colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), cuyo propósito es robustecer las competencias técnicas en este campo. El objetivo principal radica en adquirir un dominio profundo de las prácticas más eficaces para la concepción de experimentos y la evaluación de hipótesis. Asimismo, se busca potenciar el análisis de conjuntos de datos extensos y reforzar las habilidades de toma de decisiones mediante la interpretación de la información disponible, alentando a su vez el pensamiento analítico y creativo.

Dado el interés del INAP en que sus productos y materiales estén disponibles no solo para la Administración Pública Nacional argentina, sino también para otras Administraciones Públicas de países interesados, se ha puesto un énfasis particular en la difusión del trabajo realizado. Esta difusión se lleva adelante a través de las publicaciones en los *Cuadernos del INAP* (CUINAP) sobre datos de empleo público, junto con el canal de YouTube del Instituto en el que se comparten videos para difundir la prospectiva y la comunicación de los resultados del estudio y *webichats*, entre otras actividades.

Finalmente, los objetivos planteados para 2023 son el desarrollo la prospectiva del INAP en el marco de los 50 años de la institución, junto con la realización del seguimiento de las líneas de investigación sobre el futuro de la Administración Pública —en lo concerniente al empleo público, las tecnologías digitales públicas y las estructuras estatales— y continuar con el desarrollo de productos y elementos de distinto alcance sobre prospectiva y escenarios futuros de áreas y temas de la Administración Pública.

6.2 Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación

Esta Unidad surge con el propósito de robustecer las competencias en el manejo de tecnologías emergentes y garantizar su accesibilidad a todas las personas empleadas en el SPN. Para alcanzar este fin prevé la implementación de enfoques pedagógicos relacionados con la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad. Además, fomenta la formación en ambientes y modalidades flexibles, potenciando las capacidades humanas en el ámbito del pensamiento creativo, la innovación y la colaboración. De este modo, se busca enfocar los esfuerzos en el mejoramiento de las habilidades interpersonales y las aptitudes directivas asociadas al pensamiento estratégico y prospectivo, a la vez que se diseñará un programa de formación para el empleo público 4.0 (Resolución 172/2021, Anexo 7).

Para alcanzar esos objetivos, se diseñó y se puso en marcha durante 2022 una propuesta de formación con 107 cursos para el desarrollo de capacidades analítico-estratégicas, capacidades digitales y capacidades blandas, que debido a la respuesta positiva y la gran cantidad de inscriptos que tuvo, se continuó en 2023 con el agregado

de 16 cursos más. A su vez, se desarrolló una guía de pautas metodológicas para incorporar la perspectiva de futuro en el diseño de actividades de capacitación.

Con base en la estrategia de investigación y diseño de nuevas metodologías y entornos para la capacitación, se han generado diversos documentos. Uno de ellos es «Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación: Herramientas para el Estado del siglo XXI», que presenta las bases, la organización y las propuestas de actividades para INAP Futuro, con el fin de sistematizar y difundir información sobre el programa. También se ha producido «Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación con enfoque de INAP Futuro», que proporciona orientación en cuanto a las pautas de diseño para la capacitación con los enfoques específicos de INAP Futuro, enfocada en los conocimientos y habilidades del futuro. Además, se ha creado una matriz de actividades clasificadas por habilidades, conocimientos y objetivos para la organización de las actividades y permitir su visualización desde diferentes perspectivas. Todo esto sirve para sistematizar la información, tener control de la gestión y visualizar la propuesta formativa de manera sistemática.

A su vez, se elaboraron diversos instrumentos, como las Conferencias INAP Futuro, que propone pautas de diseño para adaptar los encuentros a las especificidades de los eventos presenciales y virtuales sincrónicos que forman parte de la programación, con el objetivo de lograr un diseño que se base en estándares compartidos y reuniones presenciales y virtuales sincrónicas de las directrices, al tiempo que brinda orientación a las/os expertas/os sobre cómo hacer recomendaciones.

La estrategia de formación es diseñar nuevas actividades de capacitación en torno de los contenidos definidos en el Programa. Estos incluyen propuestas de trabajo de formación e investigación en el marco de la definición de requerimientos y fortalecimiento de capacidades de los equipos docentes, para lo cual se investigaron propuestas de formación, se identificaron nuevos contenidos y nuevos modelos de implementación de esos contenidos. A partir de allí se establecieron dos líneas de trabajo, una es la formación de docentes y tutoras/es, que actualiza y genera espacios comunitarios de reflexión clave entre pares, con el objetivo de generar una gran cantidad de formadoras/es, conferencistas, formadoras/es en

la organización, facilitadoras/es del INAP. mejorar sus capacidades a través del uso crítico de la tecnología en la práctica. Otra línea es el diseño de un programa de investigación en temas relacionados con la formación en las organizaciones públicas y el uso de tecnologías digitales. El objetivo de esto es difundir y divulgar los trabajos de investigación en el campo de la formación para las organizaciones públicas, por lo que, en consonancia, se publicó el libro INAP Futuro *El Estado del mañana: Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*, que incluye artículos académicos de expertas/os nacionales y extranjeras/os en la materia, entrevistas a líderes sobre temas relacionados con los avances en innovación en Administración Pública, y se desarrollaron casos de proyectos organizacionales innovadores.

6.3 Laboratorio INAP 4.0

Los objetivos de esta Unidad se encuentran vinculados exclusivamente con la digitalización y son el diseño de los fundamentos conceptuales, la infraestructura y el equipamiento digital necesarios para la creación del laboratorio. La concreción de estas necesidades permite realizar análisis del estado actual en el desarrollo de tecnologías aplicadas a la educación, la formación y la capacitación, así como evaluar la implementación de la IA. A su vez, se constituye en un entorno seguro para la experimentación y pruebas de concepto en ambientes controlados, robusteciendo el funcionamiento de los equipos encargados de evaluar y recomendar el uso de tecnologías, y asegurando el cumplimiento de estándares éticos, de privacidad y seguridad de los datos. En su búsqueda de incorporar tecnologías exponenciales con un enfoque de alfabetización digital e inclusión, poniéndolas al servicio de las personas trabajadoras y sus trayectorias públicas, resulta esencial establecer líneas de investigación relacionadas con el futuro de la IA y las tecnologías asociadas, mediante la colaboración con la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, centros especializados, universidades e investigadoras/es con amplia experiencia reconocida. Asimismo, se fomenta la coordinación con otras áreas del INAP, así como con otros organismos, empresas y fundaciones estatales especializadas en tecnologías y formación.

Las líneas de acción del Laboratorio son la infraestructura física y tecnológica y la IA aplicada a la capacitación. En el marco de la primera, infraestructura física y tecnológica, se desarrolló el proyecto *chatbot* INAP Responde Asistente

conversacional. Junto al equipo de INAP Responde se trabajó en la configuración, la implementación, el entrenamiento y el diseño gráfico de la herramienta. Las/os agentes del organismo han logrado una exitosa adopción de la herramienta, a través de la transferencia de conocimientos y su responsabilidad en el mantenimiento. El objetivo primordial consistió en establecer un canal de consulta interactivo para las/os agentes alumnas/os del INAP, el cual se encuentra disponible las 24 horas del día y brinda respuestas rápidas a las interrogantes surgidas al momento de realizar inscripciones, consultar créditos o buscar cursos en el portal. Esta herramienta asocia respuestas a consultas por medio del uso de frases y un sistema de *machine learning* permite entrenar y mejorar las respuestas para alcanzar cada vez mayor precisión.

En cuanto a la estrategia centrada en la aplicación de IA en el ámbito formativo y sus consiguientes implicaciones, se desarrolló e implementó una tecnología innovadora para la generación de certificados analíticos respaldados por la tecnología *blockchain*, asegurando de manera inflexible su invariabilidad a través de un mecanismo de sellado temporal. Esta iniciativa fue una respuesta a una creciente demanda por parte de las/os agentes, quienes anhelaban obtener un desglose minucioso de los cursos de capacitación acreditados por el INAP. Como resultado, se ha establecido una solución avanzada que permite a las/os agentes acceder y descargar sus certificados analíticos mediante una plataforma en línea, accesible desde cualquier dispositivo conectado a internet, una vez que hayan participado y cumplido con éxito los requisitos de las actividades reconocidas por el INAP.

Se encuentran en proceso de desarrollo proyectos de colaboración en conjunto con diversas universidades e institutos de investigación. Entre ellos, se destacan la Universidad de San Martín (UNSAM) y la Fundación Sadosky, con las que se está trabajando en áreas relacionadas con la IA. Asimismo, se ha establecido una colaboración con el CONICET-ISISTAN para llevar a cabo la implementación de herramientas de analítica de datos y con la Universidad Nacional del Sur-CONICET sobre el uso de *machine learning*.

Entre estos proyectos se encuentra el desarrollo de una IA para la recomendación de cursos a las/os agentes públicas/os, elaborado en colaboración con el

CONICET-ISISTAN, que busca construir un sistema de recomendación que pueda hacer sugerencias de capacitaciones a tomar por las/os agentes que se desempeñan en la Administración Pública a partir de la recolección y el análisis de datos de capacitaciones regularmente ofrecidas por el INAP. Otro de los proyectos en ejecución es el big data educativo, una herramienta basada en IA para evaluar el desempeño de los estudiantes durante el dictado de los cursos, utilizando los datos de la plataforma usada por el INAP, de modo que se puedan realizar recomendaciones para el docente y los estudiantes sobre cómo ajustar el proceso de enseñanza-aprendizaje basado en los patrones de comportamiento de los participantes durante el curso.

Por otro lado, entre los proyectos de 2023 se destaca el de Ciencia de Datos e IA en la práctica, que se basa en capacitaciones a las/os agentes de los distintos organismos del Estado nacional con el objetivo de dotarlos de los conocimientos prácticos para llevar adelante proyectos de ciencia de datos e IA. Esta iniciativa busca analizar la experiencia adquirida en el manejo de tecnologías emergentes para enfrentar los desafíos que puede representar para el INAP la revolución 4.0.

Como ha quedado de manifiesto en el recorrido realizado sobre del Programa INAP Futuro, la meta del INAP radica en potenciar los procesos de planificación estratégica y evaluación del SNC mediante la implementación de tecnologías innovadoras. Para ello, el Programa INAP Futuro recurre al análisis de datos, la mejora de los diseños y las metodologías de capacitación, así como la integración de tecnologías desde una perspectiva de inclusión digital. El objetivo principal es poner estas herramientas al servicio de las personas trabajadoras, sus trayectorias públicas y la construcción de perfiles públicos acordes al siglo XXI.

Referencias bibliográficas

Aubain, F. G., Blutman, G., Cao, H., González Galmarini, F. y Greco, D. (2023). Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(115).

Banchero, G. (2023). Empleo público nacional en contexto de innovación. El caso INAP Lab. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(114).

- Bellomo, S. y Oszlak, O. (2020). *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Blutman, G. y Cao H. (2022). Escenarios futuros del Estado y la administración pública. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Andorra.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2021). *Declaración de Madrid*. Aprobada en el VII Encuentro de las Escuelas y los Institutos de Administración Pública, reunidos virtualmente y presencialmente en Madrid, España..
- Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(16).
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*, 2(3), 91-115.
- Head, B. W. y Alford, J. (2015). Problemas perversos: implicaciones para la gestión y las políticas públicas. *Administración y Sociedad*, 47(6), 711-739.
- Lemos, E. (2022). Formación y capacitación para la construcción de capacidades estatales: contribuciones de las tecnologías digitales. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.
- Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado Abierto*, 5(1), 131-143.
- Novomisky, S. (2020). *La marca de la convergencia: doce ensayos en busca de una narrativa*. UNLP.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- Ramió, C. (2021a). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*. CLAD.
- Ramió, C. (2021b). *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. INAP.

- Ramírez Aluja, A. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, 9, 95-133.
- Resolución 172 de 2021 [Secretaría de Gestión y Empleo Público]. Programa INAP Futuro. 30 de diciembre de 2021.
- Solano, M. (9 de febrero de 2022). *INAP Futuro: Capacidades para la era exponencial*. Conferencia realizada en el Programa Académico Regional 2022 de la Escuela del CLAD, Caracas, Venezuela.
- Solano, M. y Lopardo, J. (2022). Antiprólogo. En M. Solano, J. Lopardo. y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.
- Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(38).
- Subirats, J. [AAEAP] (21 de mayo de 2020). *Videoconferencia AAEAP/Polilab-UNR* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0>
- Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. CLAD.

Cómo citar este artículo

Lopardo, J. y Sacomani, R. (2023). INAP Futuro: una política pública para la construcción de las capacidades estatales del mañana. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 205-226

Fecha de recepción 05/2023 | Fecha de aprobación 07/2023

RESEÑAS

Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales

Gustavo Blutman y Horacio Cao (coords.); Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Fernando González Galmarini, Damián Greco, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas y Rogelio Rodrigo (autoras/es)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INAP, 2023, 270 páginas

ISBN: 978-987-9483-51-0 (versión impresa) / 978-987-9483-52-7 (versión digital)

Por *Josefina Vaca*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/ark:/s26184362/a5rc9etuc>

En el marco de las conmemoraciones por los 50 años del INAP, se publicó *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*.

Esta obra es el resultado de más de dos años del trabajo colectivo del equipo de la Unidad de Prospectiva y Estudios del Futuro (UPEF). Incluye el debate y la vinculación del equipo de trabajo con las/os principales prospectivistas y expertas/os en Administración Pública de la Argentina y América Latina. Asimismo, comprende la puesta en marcha de una nutrida y diversa agenda de tareas de campo con profesionales, expertas/os y funcionarias/os: más de 70 entrevistas, 25 presentaciones en eventos y 9 actividades interactivas (conversatorios, *focus group*, Delphi).

El prólogo a cargo de la Dra. Guillermina Baena Paz y el Dr. Javier Medina Vásquez, dos de los prospectivistas de mayor prestigio a nivel continental, inscribe la obra dentro de la irradiación de trabajos prospectivos y del futuro ocurrida en las últimas dos décadas; en particular, entre los que exploran las temáticas de Estado y Administración Pública.

Las/os autoras/es, por su parte, hacen notar que la publicación es una continuidad y un complemento del libro *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030* (EDICON, 2019), producto de una investigación desarrollada por más de una década en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Si bien los análisis que se ofrecen se han realizado a partir de la realidad argentina, es de destacar que muchas de las conclusiones, las propuestas y los razonamientos podrían ser válidos tanto para otras naciones latinoamericanas como para el resto de los países emergentes.

Materia Estado... cuenta con dos secciones en las cuales se describen elementos metodológicos —fundamentalmente, los supuestos sobre los que se basa el análisis prospectivo— y de contenido global. En esta dimensión, se detallan brevemente:

- los cambios que, se asume, se incorporarán a la sociedad como fruto de la Cuarta Revolución Industrial,
- los escenarios globales que diferentes prospectivistas han desarrollado para América Latina y
- los enfoques diferenciados que tres escuelas de administración pública asignan al futuro estatal: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiano.

A continuación, se aborda el centro neurálgico del trabajo compuesto por tres líneas de investigación: 1. El empleo público, 2. Tecnologías digitales en la Administración Pública y 3. La estructura estatal.

Cada tema es tratado en su respectivo capítulo organizado alrededor de un mismo esquema con cinco secciones.

- Un cuadro inicial que presenta los contenidos desarrollados.
- La descripción y la problematización de los conceptos que se utilizan en el capítulo.
- Una línea de base en la que se describe la situación actual.
- Los escenarios futuros en las diferentes dimensiones que aborda cada línea de investigación.
- Una descripción de las trayectorias que respectivamente, postulan los enfoques de Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiano, respectivamente.

Es de destacar la profundidad con la que se trabaja cada una de estas dimensiones. Si bien el objetivo y el núcleo de la investigación remite al futuro, la forma en que se han problematizado, la conceptualización y la construcción de la línea de base tienen valor por sí mismas. En este sentido, quiero resaltar la originalidad de la información que brindan las líneas de base de empleo público y tecnología.

En el primer caso, se realiza una prolija descripción del empleo estatal (que comprende los tres poderes [e incluye empresas públicas] de Nación, provincia y municipios). Además de este número global, cada ámbito jurisdiccional se divide en cinco categorías: 1) Salud, 2) Educación, 3) Seguridad y Defensa, 4) Empleo Administrativo y 5) Otros¹. El empleo en cada una de estas categorías se aborda a nivel cuantitativo, además, en cada caso, se describen *grosso modo* las situaciones específicas del ingreso, la carrera y la capacitación.

En la segunda línea, se detalla la inserción de tecnología en el Estado a partir de cuatro categorías: 1) Infraestructura crítica, 2) Sistemas para el desarrollo organizacional, 3) Impacto en la relación con usuarios/os y ciudadanía, y 4) Gestión y gobernanza de datos. El análisis se complementa con el estudio en

¹ Comprende empleo en los poderes Judicial y Legislativo, empresas públicas y de personal que no puede ser inscripto en alguna de las otras cuatro categorías, por ejemplo, el escalafón de orquestas coros y *ballets* del Estado nacional.

profundidad de cuatro núcleos organizacionales estructurados alrededor de sistemas informáticos: e-SIDIF, Mi Argentina, TAD y GEDO.

En cuanto a las estructuras, en mi opinión, el punto saliente de las dos secciones introductorias se encuentra en el desarrollo conceptual. En la sección respectiva, se despliega una mirada de la Administración Pública a partir del enfoque que Henry Mintzberg utiliza en su famoso libro *La estructuración de las organizaciones*².

En este caso, me resultó fecunda y potente la idea de asimilar el Estado a la configuración divisional de las organizaciones y, dentro de ella, la figura de tecnoestructura como espacio de regulación del orden interno de las grandes organizaciones. Sostengo esto porque, del texto se desprende que esta figura es relevante para el análisis de lo que en Argentina se conoce como «órganos rectores»: unidades organizacionales que, de manera transversal, se encargan de homogeneizar y buscar integralidad de procesos burocráticos (presupuesto, personal, estructuras, etc.). Aspecto que resulta particularmente importante, debido a que la bibliografía contemporánea asigna a la problemática de la coordinación entre unidades estatales un lugar clave, y el lugar de la tecnoestructura en general —y de los órganos rectores en particular— son fundamentales para lograr una articulación funcional entre unidades.

Acerca del futuro

Como es esperable, los elementos más atrayentes se encuentran en la descripción de los escenarios futuros de cada línea de investigación. El libro aborda en profundidad diferentes temas y situaciones, de los cuales reseño algunos particularmente destacables.

En el capítulo SOBRE tecnologías, llamó mi atención las expectativas positivas depositadas sobre el despliegue a futuro de la infraestructura crítica. Esto se relaciona con un consenso bastante generalizado sobre la excelencia de nuestras/os profesionales y las capacidades que han demostrado varias unidades (emblemáticamente ARSAT) para el desarrollo de instrumentos y

² Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Economía.

herramientas de vanguardia tecnológica. Aquí parece ser que la variable clave del futuro orbitará en función de la disponibilidad presupuestaria y de las definiciones geopolíticas acertadas (es sabido que el sector marca la pauta y dinamiza los conflictos entre potencias), pues las capacidades estatales de respuesta parecen adecuadas.

En cuanto a la vida cotidiana de las oficinas, se esperan grandes transformaciones a partir de los procesos de automatización y de la adopción de conceptos como «una sola vez» (se pide una única vez una información a la persona y ella debe estar disponible para todas las tramitaciones), «punto único» (por cualquier ventanilla [presencial/virtual] de la Administración Pública se puede ingresar para hacer cualquier trámite estatal) y «Estado sin trámites» (de la/el ciudadana/o solo se requerirá identificación y datos o elementos adicionales; luego la automatización hará la gestión en tiempo cero y sin participación de personas o instituciones).

Por último, destacamos la importancia de la llamada «última milla» como un espacio donde poner atención en futuros diseños. Los sistemas están subutilizados, porque en el último eslabón de la cadena (donde el Estado entra efectivamente en contacto con la/el ciudadana/o) tiende a ser el más débil. Ya sea por deficiencias de infraestructura (por ejemplo, conectividad), de herramienta (por ejemplo, una PC antigua o de baja conectividad) o de personal (eventualmente, poco entrenado, desmotivado, con baja capacidad de respuesta).

En el ámbito del empleo público, el tema clave que aparece es la tendencia hacia la desaparición y la reconversión del típico trabajo administrativo (el de «cuello blanco»), y el surgimiento de un nuevo tipo de empleada/o a la/el que han denominado «trabajadora/or de cuello digital».

El primer elemento destacable de las proyecciones a futuro es la visión de que no se registrará desaparición neta de puestos de trabajo. Será necesario un fuerte ciclo de reconversión, pero se estima que el proceso de creación y destrucción de trabajo dará un saldo equilibrado.

Esta situación se origina en el hecho de que los procesos de mantenimiento y actualización de las automatizaciones de servicios, como así también de la necesidad de seguimiento estrecho para mantener a raya la Ley de Campbell³, requieren de la contratación de una gran cantidad de personal.

Está claro que las/os trabajadoras/res de cuello digital requieren de nuevas capacidades técnicas, pero no siempre se considera que deberá contar con un perfil actitudinal distinto (mucho más autogestivo) y construir una nueva cultura organizacional capaz de sostener el Estado de derecho y la condición solidaria elemental para el funcionamiento estatal. En particular, que no pierda estos elementos en el marco de la creciente virtualización que implica una socialización laboral radicalmente distinta de la que existe en de manera presencial.

Se prevé que el Estado deberá hacer grandes esfuerzos de capacitación y refuncionalización del personal, como así también reconvertir sus estrategias de reclutamiento y retención de ciertos perfiles, hoy sobredemandados en el mercado de trabajo.

Respecto de las estructuras, se esperan grandes cambios fundamentalmente originados por las transformaciones de los procesos de trabajo en temas, como la desterritorialización de muchos puestos, la creciente posibilidad de trabajo en paralelo (cuando la norma era el trabajo secuencial), la centralidad en la gestión de información, etcétera.

Según la mirada de las/os autoras/es, se va hacia estructuras donde las diferentes asimetrías entre base y cúspide organizacional (asimetría de conocimientos, poder que surge de la gestión, criticidad de las decisiones, etc.) se reformulan en el sentido de empoderar sectores operativos. Esta situación, típica de las llamadas burocracias profesionales, será cada vez más común.

Sin embargo, aunque hay consenso sobre la creciente incidencia de estos elementos, los ensayos organizacionales dados como respuesta (organizaciones

³ «Cuanto más utilizado sea un determinado indicador social cuantitativo para la toma de decisiones, mayor será la presión a la que estará sujeto y más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que, se supone, debería monitorear».

en red, adhocracias, equipos de hecho, formas matriciales) muestran resultados bastante pobres. Hacia el futuro, se vislumbra una creciente importancia de la función de coordinación, y las formas ensayadas parecen profundizar la fragmentación. Aquí hay final abierto.

El libro es una obra madura que refleja la importante trayectoria de las/os investigadoras/es, a partir de un abordaje de creciente influencia en las ciencias sociales: la prospectiva y el análisis de escenarios.

Sumamente recomendable para aquellas/os lectoras/es que no están familiarizadas/os con los análisis prospectivos, pues marca la importancia de este cambio de paradigma en el análisis temporal: no solo es importante desde dónde venimos (pasado) y qué somos (presente), sino hacia dónde nos proyectamos (futuro). En este sentido, incorpora un punto crítico en la época que nos tocan vivir: el valor de la imagen intersubjetiva del porvenir sumando a los fenómenos de puja por la colonización del futuro.

Algo parecido puede decirse de las/os lectoras/es poco familiarizadas/os con los reajustes que se prevé que traerá la Cuarta Revolución Industrial a nivel global. El Estado no saldrá indemne de estos cambios: todo parece indicar que será clave para tratar de mitigar los inevitables efectos nocivos de las transformaciones y apuntalar sus efectos virtuosos.

Los tres temas que se profundizan en el texto —empleo público, tecnologías digitales y estructuras estatales— son de los más relevantes para la gestión de lo público. Y, en las tres dimensiones, la academia advierte cambios revolucionarios.

Además, con una prosa ágil y de fácil seguimiento, el texto es de interés para quienes cuentan con un saber experto como así también para quienes realizan un primer acercamiento a la temática.

Altamente recomendable para académicas/os y estudiantes de grado y posgrado pues, se sabe, que la evolución estatal ocupa un lugar clave en la comprensión de los fenómenos sociales contemporáneos. Y de lectura obligatoria para las/os

empleadas/os de diferentes espacios de la Administración Pública (Nación, provincias y municipios) y los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Asimismo, resulta imprescindible que llegue a dirigentes políticas/os, ya que contribuye a generar las condiciones para un debate razonable e informado sobre las decisiones que se deben tomar en un espacio clave para el desarrollo del país.

Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)

Santiago Leyva y Andrés Olaya (eds.)

Medellín, Universidad EAFIT, 2022, 263 páginas

ISBN: 978-958-720-774-3

Por *Mariano Re*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/0udhddmlx>

El estudio y diseño de las políticas públicas en América Latina ha sufrido históricamente una gran desconexión entre las críticas y las propuestas elaboradas desde el ámbito académico y el proceso de ejecución de las políticas en el ámbito doméstico dominado por las élites políticas locales. Esta falta de retroalimentación entre lo que sucede en las «cocinas del poder» y las críticas o alternativas propuestas desde el ámbito académico ha sido una constante a lo largo de las décadas. Sin embargo, esta situación puede estar cambiando y este libro es una muestra clara de ello.

Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP) es el nuevo libro dedicado al análisis de políticas públicas, publicado por la editorial EAFIT, perteneciente a la universidad de nombre homónimo. El libro ha sido editado por Santiago Leyva, doctor en Administración (Gobernanza Pública) por la Universidad de Lancaster en Inglaterra y administrador de Negocios en la Universidad de EAFIT; y por Andrés Olaya, politólogo por la Universidad de Antioquia y magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de EAFIT. Ambos autores cuentan con una amplia trayectoria en el estudio de la Administración Pública, las reformas del Estado y la evolución disciplinar de la ciencia política. Esta combinación académica converge de forma natural en la temática del libro, ya que MADPP no es solamente un modelo para el análisis y diseño de políticas públicas, sino que además tiene como objetivo promover una mayor profesionalización

disciplinar por medio de la creación de un modelo metodológico que permita evaluar las políticas públicas de manera sistemática y comparar su desempeño entre distintas áreas y administraciones estatales a partir de un trabajo conjunto realizado entre instituciones educativas-académicas y los distintos niveles de la administración gubernamental.

A lo largo de ocho capítulos, los autores proponen de forma clara y concisa un esquema para definir los distintos procesos en el análisis y diseño de políticas públicas, y abordan desde la estructuración y la definición del problema público hasta el diseño de la evaluación de las políticas públicas. Además, al final de cada capítulo se presenta la aplicación empírica de las distintas herramientas que ofrece el estudio para el caso de la Alcaldía de Medellín, administración gubernamental por medio de la cual los autores tuvieron acceso al diseño de las 65 políticas públicas desarrolladas en la alcaldía entre 2000 y 2018.

En el primer capítulo introductorio, escrito por los compiladores y Juan Aristizábal, se introducen las problemáticas del diseño de políticas públicas en el siglo XXI, con énfasis en que el rol del técnico ya no debe ser exclusivamente vincular los instrumentos que posee a disposición con el problema público que desea modificar, sino que debe tener en cuenta además el rol de los actores de la política y su impacto durante todo el proceso que conlleva una política pública. Además, presenta las distintas áreas temáticas en las cuales el esquema de MADPP identificó un mayor margen de mejora, las cuales son la definición del asunto público, el diseño del seguimiento y la evaluación. En este sentido, los autores dividen el estudio y la aplicación de las herramientas MADPP en un formato secuencial de distintas etapas bien diferenciadas tomando elementos de la heurística por etapas como mecanismo para dividir las distintas problemáticas que se plantean a lo largo tanto del proceso de análisis de una política pública ya existente como en caso de que un *policy maker* formule desde cero una nueva política.

En la siguiente sección, a cargo de Andrés Olaya y Laura Gallego, se pone el énfasis en la necesidad de un proceso claro de definición y estructuración del problema público, junto con la identificación de relaciones causales y la obtención de datos de calidad para una mejor cuantificación de la situación problemática. En palabras de la autora y el autor, «La estructuración del problema público es una de las fases

más desafiantes para los analistas y formuladores de las políticas públicas, pero, al mismo tiempo, es una fase que determinará el éxito o fracaso de la política» (p. 56).

Además, resalta la falta de claridad en la identificación de la cuestión en la formulación de políticas públicas y el impacto que esto conlleva en la efectividad de estas.

En el tercer capítulo «Los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas», escrito por Andrés Olaya y Andrea Echavarría, se aborda la importancia de distinguir entre objetivos y metas en la formulación de políticas públicas. Los objetivos son la descripción clara de un posible escenario futuro deseado, mientras que las metas son medidas operacionales concretas y cuantificables para lograr y monitorear los objetivos. Ambos están permeados por valores, creencias e intereses de los analistas y otros actores involucrados, lo que puede llevar a conflictos y vaguedades en el diseño de la política. Además, se destaca la importancia de establecer objetivos y metas realistas y posibles. Por último, se enfatiza la necesidad de una estructuración adecuada del problema público para evitar ambigüedades y contradicciones.

En el siguiente capítulo, «El diseño de las alternativas de solución y de los instrumentos de intervención pública», elaborado por Natalia Garay, Luis Fernando Agudelo y Daniela Roldán-Restrepo, se detalla cómo en la fase de diseño de alternativas de solución y selección de instrumentos de intervención en las políticas públicas es importante identificar tanto las causas como las manifestaciones del problema público para lograr una transformación profunda. Además, se plantea que es necesario hacer una selección adecuada de las alternativas y los instrumentos de intervención, y cómo se pueden utilizar diferentes listados para identificarlos. Por último, se resalta la importancia de hacer una contrastación para evitar sesgos en la selección de las alternativas y reconocer la influencia que tiene esta decisión sobre los intereses de los actores involucrados.

En el quinto capítulo, a cargo de Luis Fernando Agudelo y Natalia Garay, se plantea la discusión acerca de cómo la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas resulta un elemento clave para brindar legitimidad a la selección

de la problemática. Sin embargo, se presenta un posicionamiento crítico respecto de la adopción constante y acrítica de modelos *bottom-up* en contraposición a los modelos *top-down*, solo por el argumento de la participación política como un derecho humano. Se aborda la adopción de los distintos modelos de participación ciudadana y de ampliación de los derechos de la ciudadanía, con el fin de mejorar las características del concepto «derechos políticos». Por último, se realiza una comparativa entre los modelos de participación ciudadana de bases anglosajona con el tipo de cooperación de corte latinoamericanista. Según advierten la autora y el autor,

Para la corriente principal de las políticas públicas de base anglosajona, con una gran influencia de la teoría de la elección pública, la participación está referida a la consulta de los ciudadanos durante los procesos de implementación y de seguimiento. También existe una mirada que entiende la participación asociada a la identificación de alternativas, orientada a evitar la manipulación que se podría producir por la complejidad de los intereses de los actores, o a la representación más o menos pluralista (...). No obstante, esta participación tecnocrática, vista desde la tradición escrita norteamericana, es estructuralmente diferente a la idea latinoamericana de participación, la cual tiene un giro más político, que surge de unas relaciones Estado-gobierno-sociedad basadas en el clientelismo y la burocracia, lo que la convierte en una participación más reivindicativa (p.123).

En el sexto capítulo, de la mano de Santiago Leyva y Laura Toro, se delibera en torno a la realización un diseño de implementación de las políticas públicas. Más allá de la necesidad de la definición de los instrumentos y los problemas públicos que se buscará abarcar, se plantea que desde la fase inicial del diseño de la puesta en marcha es necesario delimitar qué actores serán los encargados de la ejecución de la política pública y el rol que deberán ocupar el Estado, la sociedad civil y el mercado durante todo el proceso. Se destaca la necesidad de utilizar un modelo integral que unifique la importancia de los mecanismos de implementación y control centralistas, con un enfoque descentralizado que empodere el rol de los implementadores de campo. Por

último, la autora y el autor hacen énfasis en la importancia de la transversalización como marco para la definición de los roles y los mecanismos de coordinación de las/os involucradas/os en el proceso. Todo se desarrolla con distintos gráficos y rúbricas operacionalizan esta búsqueda por integrar criterios de intervención desde rúbricas de mapeo *top-down* y *bottom-up* hasta herramientas para la transversalización de políticas públicas.

En el anteúltimo capítulo, Diana Paola Rojas y Andrea Echavarría discuten sobre el diseño del seguimiento de políticas públicas y cuáles son los mejores mecanismos para recolectar información sobre el grado de avance de la ejecución de una política y el logro de sus objetivos. Además, describen las distintas funciones que tiene el seguimiento, como establecer precisión metodológica e identificación de fuentes de información para el análisis de datos, entre otras. También establecen los distintos criterios que aplica el modelo en las distintas fases del diseño del seguimiento (criterios de implementación, de seguimiento de objetivos, de la metodología, de la línea de base de congruencia y del criterio de medición). Por último, destacan la importancia de revisar el grado de cumplimiento de las actividades propuestas en la fase de diseño. En palabras de las autoras,

Es necesario revisar el grado de cumplimiento de las actividades propuestas en la fase del diseño de la implementación, lo cual debe incluir el acercamiento y la participación de los actores requeridos, el avance de los cronogramas, la gestión de los productos, etcétera. Además, es importante monitorear las estrategias que se propusieron en el diseño de la implementación, con el fin de verificar que su diseño y sus fundamentos estén bien planteados y sean plausibles para, de este modo, proceder con los reajustes pertinentes (p. 189).

Para terminar, en el capítulo 8, delineado por Diana Paola Rojas y Juan David Montoya, se abarca el diseño de la evaluación de las políticas públicas entendido tanto la evaluación del proceso realizado como el impacto final obtenido de la política. Se proporciona un modelo para verificar con base empírica la eficacia de la intervención en relación con los impactos obtenidos. Entre los elementos por destacar se encuentra que el diseño de la evaluación debe ser formulado

desde la política pública. Luego, debe definir características, como el propósito de la evaluación, la valoración de los méritos y la definición de la ruta de acción, además de los posibles obstáculos.

A continuación, se presentan los distintos tipos de evaluación posibles, los métodos y técnicas que se pueden aplicar (criterio metodológico), así como también los criterios de retroalimentación y aprendizaje generados a partir de los resultados que presente la evaluación de estas políticas.

MADPP es una lectura recomendada para las personas interesadas en apostar por la aplicación de técnicas innovadoras en el diseño y análisis de políticas públicas, principalmente en el contexto latinoamericano, tanto como para las burocracias enfocadas en mejorar la calidad de la gestión pública a través de metodologías rigurosas. En conclusión, esta obra es una valiosa contribución al espacio de las políticas públicas realizada en América Latina. Mediante su enfoque innovador y su compromiso con la colaboración entre el campo académico y el sector público, se posiciona como una herramienta relevante para mejorar la gestión pública en la región. Sin dudas, este libro brinda una perspectiva integral que une el rigor académico con la aplicabilidad práctica, lo cual genera un impacto potencial en el desarrollo de políticas públicas más efectivas y eficientes al recuperar una perspectiva teórica sobre el proceso de políticas que, a su vez, considera las implicaciones de la elaboración y puesta en marcha de acciones gubernamentales.

El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia. Volumen I (1973-1999)

Elsa Pereyra con la colaboración de Lourdes Alvez Taylor

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, INAP, 256 páginas

ISBN: 978-987-9483-48-0 (obra completa) / 978-987-9483-48-0 (versión impresa) / 978-987-9483-49-7 (versión digital)

Por *Agustín Nicolás Bruno*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/ag3z6x8pf>

Este libro se centra en la reconstrucción histórica del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Argentina desde su creación en 1973 hasta 1999. Forma parte de una investigación más amplia hasta nuestros días que tendrá una continuación en un próximo volumen. Creado hacia el final del modelo desarrollista expresa la centralidad que este tuvo como rector de la vida social, política y económica. A lo largo de todos estos años el INAP pasó por diferentes formatos institucionales que expresaron las diversas etapas de vinculación entre el Estado y la sociedad. Los cambios de régimen político condicionaron fuertemente al organismo. A partir del proceso de democratización, si bien el INAP fue adquiriendo diferentes estructuras y matices, mantuvo su función central como ente rector en la formación y capacitación de las/os funcionarias/os del Estado en el nivel nacional, además de colaborar con sus equivalentes en el nivel provincial. La vinculación con sus equivalentes del exterior también ha sido una de sus prioridades al igual que la producción del conocimiento experto en el área.

Esta tarea de narrar la historia del Instituto ha sido encarada por Elsa Pereyra, destacada historiadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM), quien desarrolló esta investigación específica para la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones (DIGECIYP) del propio INAP con la colaboración de

Lourdes Alvez Taylor. Cabe destacar que la doctora Pereyra investiga desde hace varios años la historia de la Administración Pública y las estructuras estatales en la Argentina desde una perspectiva histórica en continuo diálogo con otras disciplinas que se han propuesto analizar al Estado, la administración y las políticas públicas.

Esta investigación, como toda construcción del conocimiento, se encuentra sujeta a determinadas concepciones sobre la ciencia y sus métodos juntos con los diferentes anclajes empíricos requeridos para corroborar sus afirmaciones. En este sentido, la obra expresa un detallado análisis de la documentación existente sumado a una serie de entrevistas a expertas/os y personalidades de diferentes jerarquías y espacios que han transitado por la Institución.

Este año, 2023, no es una fecha menor para las ciencias sociales en el país, ya que una serie de elementos han confluído para permitirnos un balance del campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Por un lado, el desarrollo del *27º Congreso Mundial de Ciencia Política* organizado por la *International Political Science Association (IPSA)*. Una experiencia similar se realizó en 1991, la cual es considerada un hito dentro de la ciencia política, actividad que colaboró para su institucionalización. Por otro lado, la publicación del *dossier* especial de la revista *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO-Argentina, bajo el lema «Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos», coordinado por Pablo Bulcourf. El conjunto de trabajos intenta dar cuenta del campo en Latinoamérica. Otro de los hitos producidos en este año es la publicación de *Policy Analysis in Argentina* en forma conjunta entre la *International Library of Policy Analysis* y la *Bristol University Press* con su volumen número veinte. Esta obra, bajo la edición de Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf va a constituir uno de los textos colectivos en inglés que reúne la mayor cantidad de expertas/os en la temática del país. Por esta razón resulta fundamental comprender el contexto intelectual en el que aparece el libro de referencia.

Volviendo a la obra, en un primer acercamiento, la historiadora presenta el desafío de la reconstrucción sociohistórica del INAP, el paso por las diferentes gestiones de gobierno, con sus respectivos programas, entre el período 1973-1999, que atraviesa el segundo peronismo, el último gobierno militar, el alfonsinismo y la vuelta a la democracia, y, por último, el menemismo. La autora trabaja con dos

estrategias fundamentales. En primer lugar, la crítica interna y externa de fuentes documentales archivados en los registros de la Biblioteca del INAP, que se relacionan con la normativa del organismo, su organización interna, programas y estrategias tanto de capacitación como de producción de investigaciones. En un segundo lugar, a través de la construcción de fuentes primarias por medio de la realización de entrevistas semiestructuradas y en profundidad a referentes del INAP. Como señala Pereyra,

Reconstruir la historia de un organismo como el INAP constituye una oportunidad para asumir algunos de estos desafíos. Situar la experiencia de su desarrollo histórico en un contexto de transformación y reestructuración del Estado y la Administración Pública Nacional involucra establecer un permanente contrapunto entre las escalas macro y micro del análisis, empresa especialmente necesaria toda vez que la singularidad del INAP reside en que ha constituido —y constituye— una suerte de *tester* del Estado y la Administración Pública. A continuación, desarrollamos este y otros argumentos que organizan el modo en que nos acercamos al INAP como objeto de estudio (p. 26).

Parte del desafío de reconstruir la historia del INAP, justamente, es analizar aquellos objetivos generales que se mantuvieron a lo largo del período y que le dieron un carácter autónomo a la Institución, pero también aquellas modificaciones que se dieron dentro del organismo a causa de los cambios de gobierno y sus repercusiones tanto en políticas públicas como en administración pública.

La primera parte de la obra contiene cuatro apartados y los principales rasgos correspondientes con el segundo peronismo (1973-1976), la dictadura cívico-militar (1976-1983), el alfonsinismo (1983-1989) y el menemismo (1989-1999). Se busca sistematizar la Administración Pública en la agenda de los diferentes gobiernos mencionados y cuál fue el papel que tuvo el INAP, cuáles fueron las características que lograron perdurar en los diferentes cambios de gestión, y cuáles no. Al respecto, sostiene Pereyra,

El análisis de la normativa que encuadró el trabajo del INAP en el período 1973-1999 permite observar, por un lado, que los objetivos se sostuvieron

a lo largo del tiempo, aun cuando experimentaron un replanteo significativo en los inicios de la década de 1990 que dio cuenta de la ampliación de los públicos destinatarios de las acciones de capacitación y formación, así como del sentido político de la intervención en y sobre la Administración Pública. Por el otro, luego de una primera etapa de «ensayo y error» en torno a la inscripción institucional del organismo, se produjo un proceso de institucionalización de la Administración Pública como cuestión, que le dio al INAP un lugar reconocible (p. 67).

La reconstrucción de la trama de voces de los diferentes actores que han transitado por la institución es uno de los aportes empíricos más destacados de esta investigación minuciosa y detallada. Estas experiencias se engarzan en el tramado de proyectos y cambios de autoridades, en muchas oportunidades bajo un mismo color político. Poder reconstruir las experiencias es uno de los aportes centrales del libro y le brindan una riqueza poco común en este tipo de investigaciones sobre organizaciones públicas. Al respecto, en palabras de la autora,

Nos interesa reconstruir las tramas y las redes de relaciones que explican no sólo el modo en que estas figuras se entrelazaron, sino y fundamentalmente el modo en que forjaron el sentido del trabajo en el ámbito público. Nuestro argumento es que la concepción y la práctica del propio trabajo —ligadas recursivamente y construidas de manera colectiva— estuvieron en la base y orientaron los propósitos y los contenidos de las intervenciones que, en la forma de programas y actividades de capacitación y análisis e investigación, el INAP produjo en y sobre la Administración Pública. A su turno, esas mismas intervenciones generaban las condiciones para el aprendizaje sobre lo público. En otros términos, los hombres y las mujeres que concibieron y pusieron en marcha las diversas actividades del INAP, lo hicieron imaginando un ideal de funcionarias/os y empleadas/os públicas/os que los tenía como espejo (p. 201).

Durante la investigación, se plantean varios interrogantes por responder: se cuestiona si la reforma del Estado involucra también una reforma de la Administración Pública y si el Estado ocupó un lugar privilegiado en las agendas

gubernamentales. Se puede afirmar también una relación en el lugar que ocupó en la Administración Pública. Estas respuestas son fundamentales para entender cuáles fueron los caminos de la reforma administrativa en los diferentes períodos, sus puntos de encuentro y desencuentro entre la administración y la reforma del Estado, y lo central, el papel que ocupó el INAP en ese contexto. La autora plantea el supuesto de pensar diferentes temporalidades en el desarrollo histórico del Estado y la Administración Pública en torno a los diferentes intentos de reforma y también de aquellas intervenciones que, aunque no se encuadraron en un programa de reformar, buscaron incidir en el comportamiento de los/as agentes y la organización de la Administración Pública.

A pesar de las discontinuidades a nivel del régimen político y los fuertes cambios en la relación entre Estado «y» sociedad se pueden encontrar algunos ejes de continuidad matizados en el modelo de funcionaria/o pública/o y también en la capacitación uno de los ejes centrales del INAP durante estas décadas. Pereyra señala:

El recorrido permite realizar, a modo de cierre, algunas reflexiones en torno a los ejes que elegimos para hablar del INAP y la capacitación. En primer lugar, observamos que, no obstante las significativas diferencias en la concepción del Estado y la Administración Pública que caracterizó a cada uno de los períodos —desde el Estado subsidiario durante la dictadura al intento de recuperación democrática del Estado social, planificador y empresario, para llegar al Estado regulador—, la reforma administrativa y la imagen del funcionario weberiano-wilsoniano como ideal a alcanzar, fueron el hilo conductor que marcó cierta continuidad como marco para orientar la actividad de capacitación. Claro que, durante el alfonsinismo, tanto la reforma administrativa como el funcionario ideal se revistieron de la democratización del Estado y la Administración Pública y la apertura a la sociedad por vía de la participación social en lo público. Y a partir de las reformas estructurales del Estado durante la década de 1990, la reforma administrativa asumió más decididamente las premisas de la Nueva Gestión Pública (p. 145).

Este primer volumen de *El Instituto Nacional de la Administración Pública: 50 años de historia* es una invitación a recorrer los laberintos históricos de la institución

en donde se articulan proyectos, visiones sobre la administración y las políticas públicas, como también la práctica cotidiana de aquellos que han construido el INAP desde diferentes espacios y jerarquías. Más allá del estudio específico, también nos ofrece un modelo interesante para abordar otras instituciones e instancias organizacionales dado su carácter interdisciplinario y una labor de investigación sólida y destacada. Como sostuvimos al comienzo, esto también debe comprenderse en un determinado contexto en donde una serie de aniversarios y eventos nos convocan a reflexionar de manera crítica sobre nuestra historia y nuestras prácticas.

Colaboraciones

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

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la revista vía correo electrónico a estadoabierto@jefatura.gob.ar, con copia a revistaestadoabierto@gmail.com. Deben ser trabajos originales e inéditos, es decir que no hayan sido publicados o postulados en otras revistas. Se podrán presentar artículos, comunicaciones y reseñas en español y portugués. Excepcionalmente se podrán publicar traducciones de trabajos en otros idiomas que por su importancia y naturaleza el Consejo Editor considere relevantes para el campo.

Los trabajos son evaluados preliminarmente por la Dirección y el Consejo Editor a fin de establecer si se ajustan a la pertinencia temática y los requisitos formales. Luego, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses.

A continuación, la Revista se pondrá en contacto con las/os autoras/es para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, las/os autoras/es tendrán un plazo para introducir los cambios y responder a las observaciones recibidas.

El envío de un artículo a *Estado Abierto* implica la autorización para que pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, se deberán cumplir los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambos correos electrónicos.

2. Deben presentarse en un archivo Word, con letra Arial número 12 e interlineado sencillo. La hoja debe ser de tamaño A4, con márgenes de 2,5 cm.
3. El título del trabajo debe estar en Arial número 14. Los nombres y apellidos de las/os autoras/es deben estar en cursiva número 12.
4. Es necesario consignar con asterisco la pertenencia institucional de las/os autoras/es y el correo electrónico.
5. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español. También deberán incluirse 3 o 4 palabras clave en los mismos idiomas.
6. No deben exceder los 100.000 o las 30 carillas, incluidos las tablas, cuadros e imágenes. Esto incluye resúmenes, palabras clave y referencias bibliográficas. Las reseñas no deben exceder los 4000 caracteres con espacios.
7. Las notas aclaratorias o comentarios deben ir al pie de página en tamaño 10. Asimismo, debe evitarse su uso excesivo.
8. Las referencias bibliográficas deben seguir el formato requerido en las Normas APA 2020 (para más información consultar nuestras Pautas de redacción).
9. Los gráficos y las tablas deben presentarse numerados y ordenados en un archivo Word o Excel editable, es decir, que los textos puedan ser extraídos y el diseño modificado. De lo contrario, requerimos que los textos se entreguen en un archivo aparte, en forma de listado por fuera del gráfico o tabla al que correspondan. Las imágenes deben ser enviadas por separado con una definición de 300 dpi y en escala de grises.

10. En esta publicación, como en todas las del INAP, se utilizan estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos. Se sugiere, al respecto, consultar el Documento de Pautas de redacción de las Publicaciones del INAP.

Proceso de selección de trabajos

A continuación, especificamos las etapas del sistema de arbitraje de trabajos para publicar en la revista *Estado Abierto*.

1. Recepción de artículos, comunicaciones y reseñas en el período de convocatoria. Revisión del cumplimiento de los aspectos formales a cargo de la Secretaría:
 - a. Anonimización del archivo (en propiedades) y revisión de cualquier otra marca de autoría (participación en otros proyectos, citas de trabajos propios, etc.).
 - b. Formato de la bibliografía según las pautas para autoras/es.
 - c. Inclusión del resumen y las palabras clave tanto en español como en inglés.
 - d. Envío de hoja con datos de la autora o el autor (incluyendo a qué sección se presenta) y nota de autorización.
 - e. Inclusión del ORCID.

Si cumple con los requisitos mencionados, el documento se carga en un Drive con acceso a la Dirección, la Secretaría y el Consejo, y pasa a la Etapa 2. Caso contrario, se solicita a la autora o al autor el reenvío del archivo con los pasos cumplidos.

2. Una vez cerrado el período de convocatoria o luego de transcurrido un mes, la Secretaría envía los trabajos que superaron la Etapa 1 a la Dirección y al Consejo. Allí se evalúa si cumplen con los estándares mínimos de calidad académica y si son pertinentes en función de los lineamientos institucionales (revisión interna). Todas las propuestas

se considerarán independientemente de la posición teórica, el punto de vista expresado o la metodología elegida. La publicación de artículos no implica necesariamente que las autoridades de la revista compartan los puntos de vista expresados en ellos. Las/os autoras/es son directamente responsables de las afirmaciones o ideas expuestas en sus trabajos.

3. La Dirección y el Consejo, en conjunto, definen a las/os eventuales evaluadoras/es para los trabajos, que son contactadas/os por la Secretaría. Los artículos y las comunicaciones son evaluados por dos especialistas en la temática, con miradas o enfoques complementarios; la aprobación de las reseñas queda a cargo de la Dirección y el Consejo.
4. Una vez que las/os especialistas aceptan, la Secretaría les envía la versión anonimizada del trabajo junto con la planilla de evaluación y otorga 30 días para el envío de esta última.
5. El Consejo Editorial, teniendo en cuenta el proceso de evaluación, revisión y corrección, selecciona los documentos que serán publicados y establece su orden de aparición en los diferentes números de la revista.
6. La Secretaría informa a las/os autoras/es acerca de los resultados y la selección de trabajos.
7. Una vez que el Consejo Editorial confirma la tabla de contenidos, el INAP comienza con el proceso de edición propiamente dicho, que incluye la corrección y el diseño de cada trabajo para su publicación en la revista.
8. Se publica la revista siguiendo el criterio de secuenciar volúmenes y números.

Normas de ética

La revista *Estado Abierto* adhiere a las normas establecidas por el Committee on Publication Ethics (COPE). Consultar en <https://publicationethics.org/>

Política de plagio

La política de la revista es publicar trabajos originales, redactados por quienes declaran su autoría, e inéditos, que no hayan sido publicados ni postulados a ninguna otra publicación impresa o electrónica. Las/os autoras/es asumen respetar estas condiciones al presentar sus trabajos.

Al recibir un trabajo, la Dirección y el Comité Editor utilizan herramientas de búsqueda digital con el objeto de corroborar la originalidad y evitar prácticas de plagio.

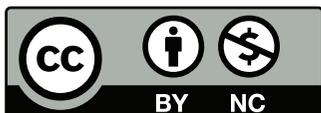
Al enviarlo a la/os pares revisoras/es, estos deben prestar atención a posibles indicadores de plagio, en tanto especialistas en el tema.

En los casos en que se detecten situaciones de plagio, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la revista lo informarán al Consejo Editorial y a las/os autoras/es correspondientes, y se rechazará la publicación del documento. Asimismo, en las ocasiones en que se presenten demandas relacionadas al derecho de autor sobre un artículo o comunicación ya publicado, se procederá a retirarlo de la revista. En ambas situaciones, no se volverán a aceptar trabajos de autoras/es que hayan cometido plagio.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta revista son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP ni la del equipo editorial.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esos sitios sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los trabajos incluidos en *Estado Abierto* se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido

siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los trabajos incluidos en esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

Se terminó de imprimir en

Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público - Jefatura de Gabinete de Ministros

Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina