

ISSN 2525-1805  
(versión impresa)

ISSN 2618-4362  
(versión en línea)

VOL. 4 | N.º 3

# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración  
y las políticas públicas

ABR-JUL 2020

# **ESTADO ABIERTO**

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

**VOL. 4 | N.º 3**

## **Estado abierto**

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

### **Director**

Oscar Oszlak

### **Consejo Editorial**

Dora Bonardo

Alejandro Estévez

Diego Gantus

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

### **Consejo Académico**

Carlos Acuña

José Manuel Canales

Ana Castellani

Mariana Chudnovsky

Cristina Díaz

Fabiana Machiavelli

André Marengo

Roberto Martínez Nogueira

### **Secretario de Redacción**

Pablo Bulcourf

### **Edición y Corrección**

Nadia Gabriela Caratti

### **Diseño y Diagramación**

Lucía Fernández Carrascal

### **Versión Digital**

Natalia Baez Becker

Melina Johanna Levy

*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, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) 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.

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

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)  
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Of. 523), CABA, República Argentina  
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 5573  
Correo electrónico: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>  
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)



# ÍNDICE

---

Editorial 7

## ARTÍCULOS

---

*Raúl L. Katz* Impacto económico del COVID-19 sobre la infraestructura digital 13

---

*Héctor Santiago Mazzei* Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino 43

---

*Iván Budassi y Horacio Cao* Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente 63

---

*Luiz Carlos Bresser-Pereira* Direitos republicanos e a captura «legal» do Estado brasileiro 89

## COMUNICACIONES

---

<i>David Arellano Gault</i>	Respuesta al ataque populista a la administración pública	109
-----------------------------	---	-----

## RESEÑAS

---

<i>Pablo Navarro Urquiza</i>	Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017, de Sergio Alejandro Agoff (dir.)	123
------------------------------	---	-----

---

<i>Nelson Dionel Cardozo</i>	El Estado en la era exponencial, de Oscar Oszlak	131
------------------------------	--	-----

## COLABORACIONES

---

Página de colaboraciones	137
--------------------------	-----

## Editorial

Cerramos este volumen con otra serie de trabajos de colegas iberoamericanos que abordan temas y reflejan intereses académicos sumamente variados. El número abre con el artículo «Impacto económico del COVID-19 sobre la infraestructura digital», de Raúl L. Katz, experto internacional en telecomunicaciones. El autor destaca que el COVID-19 ha tenido un impacto significativo sobre la infraestructura digital, componente crítico de la economía de un país. En su trabajo, propone evaluar el impacto económico de la pandemia, especialmente el modo en que la digitalización ha contribuido a construir resiliencia social y económica. Los hallazgos y conclusiones del artículo proporcionan un informe conciso y operativo de las iniciativas potenciales que, en el marco de la economía digital, pueden contribuir a una resiliencia más efectiva y perdurable.

Héctor Santiago Mazzei, profesor argentino que integra el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, es autor de «Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino», un ensayo en el que pasa revista a diversas interpretaciones del concepto de *capacidad institucional*, entendida tanto en su forma administrativa-burocrática como en su forma de estrategia práctica de apertura a las demandas ciudadanas y el control social. El autor vincula la construcción de capacidad estatal al proceso de planificación, visto desde una perspectiva global y, alternativamente, desde el punto de vista de una organización particular.

En el artículo «Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente», Ivan Budassi y Horacio Cao, académicos con larga experiencia en la gestión estatal, analizan el lugar de los parlamentos en el ciclo de las políticas públicas, dentro de un contexto en que su actuación es vista como secundaria, si no contraproducente. A partir de una perspectiva normativa, se observa el rol parlamentario en la formación, formulación e implementación de políticas, desde los puntos de vista teórico, normativo e histórico, a la luz del caso argentino. En sus conclusiones, los autores plantean posibles vías para que la actuación de los parlamentos sea más efectiva y legítima.

Luiz Carlos Bresser Pereira, prestigioso economista y politólogo brasileiro, propone en «Direitos Republicanos e a Captura “legal” do Estado Brasileiro» una mirada a un

cuarto tipo de derecho ciudadano, después de los civiles, políticos y sociales: el derecho a que el patrimonio público sea utilizado para fines públicos. El autor observa que la captura del patrimonio público no se limita simplemente a la corrupción, sino que, en la práctica, estos derechos también son violados por medios legales: privatizadores rentistas, altos servidores ociosos o con ingresos desproporcionados, apropiadores del medio ambiente y otros grupos que capturan la *res pública* en el Brasil.

David Arellano Gault, investigador del prestigioso CIDE de México, ofrece en la comunicación publicada en este número una firme «Respuesta al ataque populista a la administración pública». En su opinión, los populismos de izquierda o derecha, que se ha extendido a diversas partes del mundo, se diferencian de los populismos del pasado en que dirigen una parte importante de sus ataques contra la administración pública, así como al conocimiento que esta representa. La acusan de defensora de las élites por considerarla una tecnocracia atrapada en un discurso y un proyecto ciego a las miserias de la población más desafortunada. El autor explica por qué defender la administración pública de este ataque es defender la propia democracia como régimen de gobierno.

La sección de reseñas bibliográficas incluye dos colaboraciones en las que se analizan dos libros de rigurosa actualidad. La primera de ellas, realizada por Pablo Navarro Urquiza, aborda *Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017*, dirigida por Sergio Alejandro Agoff. Incluida dentro de la Colección de Educación de la Editorial de la Universidad de General Sarmiento (UNGS), esta obra estudia la formación en los niveles de pregrado, grado y posgrado en administración pública en el país entre 2006 y 2017 realizando un análisis de su evolución histórica desde mediados de la década de los sesenta del pasado siglo.

La otra reseña, elaborada por Nelson Cardozo, examina el reciente libro de Oscar Oszlak, *El Estado en la era exponencial*<sup>1</sup>. A su juicio, el texto interpela a la sociedad y a la política observando el papel que cumple la tecnología como variable fundamental de las transformaciones que se están produciendo en la economía y en la vida social a raíz de la velocidad de los cambios tecnológicos, sus impactos

---

<sup>1</sup> Puede descargar el libro gratuitamente mediante el enlace: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)

culturales y éticos, y los desafíos que plantea al Estado frente a la necesidad de aprovechar sus ventajas y evitar sus consecuencias distópicas.

Al cerrar este número y prepararnos para ingresar a nuestro quinto año de existencia, reiteramos nuestra invitación a los colegas de todo el mundo, que comparten un interés común en la problemática del Estado, la administración y las políticas públicas, a que colaboren con el envío de sus artículos, ensayos, comunicaciones y reseñas bibliográficas para ser publicadas en *Estado abierto*.



# **ARTÍCULOS**



## **Impacto económico del COVID-19 sobre la infraestructura digital\***

Por Raúl L. Katz\*\*

### **Resumen**

En el contexto actual de pandemia, las tecnologías digitales se han convertido en un facilitador clave de conectividad, y, con ello, el acceso a una infraestructura confiable se ha vuelto cada vez más importante. En este sentido, la Unión Internacional de Telecomunicaciones intercambió puntos de vista con respecto a la reciente investigación y análisis sobre a) el impacto económico del COVID-19 en la infraestructura digital; y b) la contribución de dicha infraestructura a la resiliencia social y económica en pandemia; y envió una encuesta a expertos económicos para que compartan toda investigación relevante sobre ambos tópicos. Este artículo proporciona un resumen de las respuestas a la encuesta, así como un informe conciso y viable sobre las iniciativas potenciales dentro del espacio de la economía digital que podrían incrementar la resiliencia social y económica.

### **Palabras clave**

COVID-19 – TIC – infraestructura digital – resiliencia social y económica.

---

\* Este artículo es un resumen del trabajo «The Economic Impact of COVID-19 on Digital Infrastructure: Report of an Economic Experts Roundtable organized by ITU», presentado como GSR-20 Discussion Paper e incluido en <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2020/Pages/default.aspx>>. Traducción de Oscar Oszlak.

\*\* Doctor en Ciencias de Gestión y Ciencias Políticas. Magister en Políticas y Tecnología de las Comunicaciones del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT). Licenciado y Magister en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de París. Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de París-Sorbona. Director de Investigación de Estrategia Empresarial en el Columbia Institute for Tele-Information, Profesor Visitante en la Universidad de San Andrés. Presidente de Telecom Advisory Services, LLC. Antes de fundar Telecom Advisory Services, trabajó veinte años en Booz Allen Hamilton, donde se desempeñó como Líder de la Práctica de telecomunicaciones en América del Norte y América Latina, y miembro del equipo de dirección de la firma. Ha publicado cinco libros y más de treinta artículos sobre políticas públicas en la economía digital.

## **Abstract**

In the current pandemic context, digital technologies have become a key enabler of connectivity as never before, and with it, access to reliable infrastructure has become increasingly important. The International Telecommunication Union exchanged views regarding recent research and analysis on a) the economic impact of COVID-19 on digital infrastructure; and b) the contribution of said infrastructure to social and economic resilience in pandemic; and sent a survey to economic experts to share all relevant research on both topics. This article provides a summary of the survey responses, as well as a concise and actionable report on potential initiatives within the digital economy space that could increase social and economic resilience.

## **Key words**

COVID-19 – ICT – digital infrastructure – social and economic resilience.

## **Introducción**

La crisis del COVID-19 ha exigido revisar hacia abajo las previsiones de crecimiento de la economía global, al tiempo que todos los aspectos de nuestra vida cotidiana se ven afectados por la pandemia. El impacto negativo sobre la actividad económica es extremadamente amplio: desde una dramática disminución del gasto de consumo discrecional hasta el congelamiento de la actividad comercial y productiva, incluyendo inversiones de capital, reclutamiento de personal y reducción de todo aquello que no sean gastos operativos esenciales.

Aun así, somos testigos de que, en las circunstancias actuales, algunas infraestructuras pueden resultar vitales para nuestras vidas y, por ende, son más demandadas, como ocurre con los productos y servicios que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En el contexto de pandemia global, las tecnologías digitales se han vuelto un facilitador fundamental de la conectividad, ya que hicieron posible, en cierta medida, que continuemos con nuestra vida cotidiana al vincularnos más que nunca. A medida que las ciudades y los países solicitaban a su población confinarse en sus hogares, más personas usaban sus computadoras y celulares como salvavidas y herramientas para sustituir en línea las actividades presenciales.

Algunos de estos hábitos podrán continuar en la *nueva normalidad* —o, al menos, hasta que se logre una solución de largo plazo, como el hallazgo de una vacuna efectiva—. Por lo tanto, la necesidad de acceder a una infraestructura digital confiable se ha vuelto cada vez más importante, dado que ciertos aspectos de las TIC son esenciales en un período de aislamiento, tales como la oportunidad de teletrabajo; el acceso a servicios de salud mediante la telemedicina; la logística y distribución de alimentos; los pagos en línea sin contacto humano; y la enseñanza y entretenimiento a distancia.

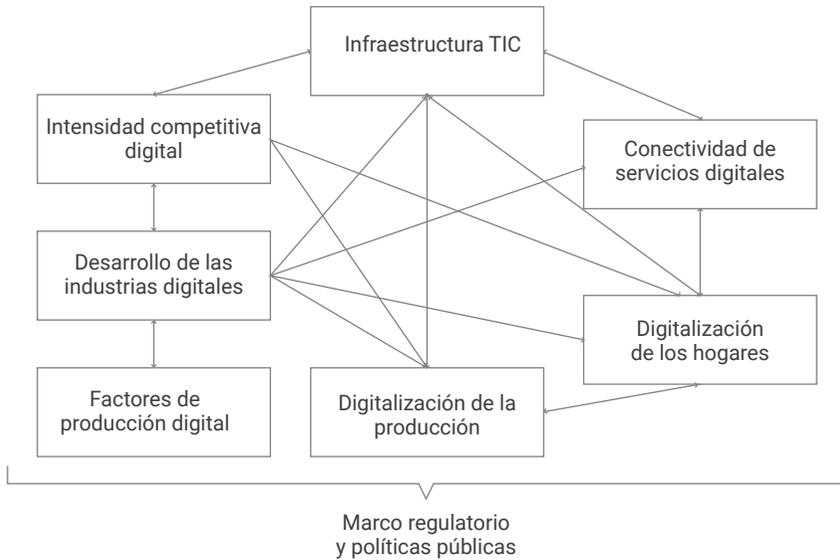
El presente trabajo propone evaluar el impacto económico del COVID-19 en la infraestructura digital, así como la contribución de esta última a elevar la resiliencia social y económica en el contexto pandémico. Los hallazgos y conclusiones proporcionan un informe conciso y operativo de las iniciativas potenciales que, en el marco de la economía digital, pueden incrementar la resiliencia social y económica.

## 1. El impacto del COVID-19 sobre la estructura digital

Componente vital de la economía de un país, la infraestructura digital facilita el flujo de bienes, posibilita las exportaciones y asegura la prestación de servicios públicos a la población. Las redes de telecomunicaciones, columna vertebral de la infraestructura digital, se categorizan en tres grupos: a) redes internacionales, que aseguran la conectividad de un país con el resto del mundo; b) redes de transmisión nacionales, que dan soporte al transporte de señales entre centros urbanos; y c) redes de acceso, cuyo objetivo es la *última milla*, es decir, llegar a los usuarios. Desde un punto de vista tecnológico, las redes internacionales funcionan a través de cables submarinos, fibra óptica o redes terrestres de microondas, y comunicaciones satelitales; las nacionales, tanto mediante fibra óptica como microondas o enlaces satelitales; y las de acceso, con cables de cobre, fibra óptica, redes híbridas de fibra y cable coaxial, y redes inalámbricas. Cada tecnología ha ido evolucionando a lo largo del tiempo en función de sucesivas oleadas de innovación, como, por ejemplo, las generaciones de telecomunicaciones celulares: 2G, 3G, 4G y 5G.

La infraestructura digital se encuentra en el centro de un ecosistema denominado *economía digital*. Este ecosistema está compuesto por ocho componentes interconectados (Figura 1).

**Figura 1. Estructura de la economía digital**



Fuente: Katz y Callorda (2018)

La infraestructura de servicios digitales facilita el acceso a contenidos y servicios digitales a personas, empresas y gobiernos. También ofrece interconectividad a participantes en la cadena de valor digital —por ejemplo, desarrolladores de contenidos digitales, plataformas de Internet, entre otros—, de modo que pueden ofrecerles a los usuarios una propuesta de valor. Si la infraestructura no responde eficazmente a las demandas sociales y económicas, estas impactan de manera negativa sobre el conjunto del ecosistema digital. Esta es la razón por la cual resulta importante evaluar de qué modo las redes de telecomunicaciones responden ante disrupciones masivas, como lo es la pandemia en curso.

El despliegue gradual de las medidas sanitarias adoptadas para enfrentar el COVID-19, como el cierre de lugares de trabajo y el confinamiento cuarentenario, ha conducido a un pico en el uso de las redes de telecomunicaciones: el tráfico de Internet creció, en términos generales, aproximadamente, un 30 %. Además, la transición hacia el teletrabajo produjo una sustitución del tráfico empresarial

por el residencial. El tráfico de redes ya no proviene exclusivamente de los distritos comerciales o los centros industriales; ahora se origina también en áreas residenciales. De manera similar, en respuesta al cierre de empresas, una proporción del tráfico de datos se trasladó de redes móviles a redes fijas de wifi, lo que hizo que las pautas de tráfico diario cambiaran. A diferencia del período previo al COVID-19, el tráfico de Internet comenzó a crecer en las mañanas hasta niveles cercanos al pico nocturno, en parte como resultado del teletrabajo, pero también por efecto de un sostenido uso de transmisión (Reynolds, 2020). Finalmente, el tráfico de voz móvil se incrementó a raíz del aumento en el número de llamadas y su duración.

Si miramos hacia el futuro, se espera que el crecimiento general en el tráfico se convierta en un fenómeno permanente. La Tabla 1 presenta algunos ejemplos del aumento en el tráfico, compilados a partir de operadores de telecomunicaciones y plataformas OTT (*over the top*).

Los incrementos en el uso recién descritos han dado como resultado una erosión temporaria de índices de calidad de redes en algunos países. Según Ookla/Speedtest, en ciertos países, la velocidad promedio de Internet y los índices de latencia —suma de retardos temporales de la red— tuvieron cambios considerables desde comienzos de febrero de 2020. Dicho esto, el cierre de empresas a causa de la difusión del coronavirus no afectó del mismo modo, o al mismo tiempo, a todos los países y regiones. Para empezar, los cambios en el tráfico de las redes de telecomunicaciones ocurrieron como consecuencia del momento en el cual se produjeron los confinamientos a nivel nacional. Por ejemplo, en la China, la cuarentena se decretó el 2 de febrero, mientras que, en Europa y los Estados Unidos, a mediados de marzo. Adicionalmente, no hubo una pauta uniforme de confinamiento. Algunos países adoptaron una cuarentena estricta, que afectó simultáneamente a escuelas, lugares de trabajo, comercios minoristas de manera uniforme en todo el territorio nacional. Otros impusieron cuarentenas en algunas regiones o estados. En algunos países, si bien la cuarentena se impuso en todo el territorio, la implementación de medidas fue gradual. Finalmente, hubo algunos casos en los que el cierre no fue forzoso, sino voluntario —por ejemplo, Suecia, Kenia—. Los distintos modelos de confinamiento han impactado de manera diferente en el desempeño de las redes: los cierres nacionales uniformes redujeron la velocidad de banda

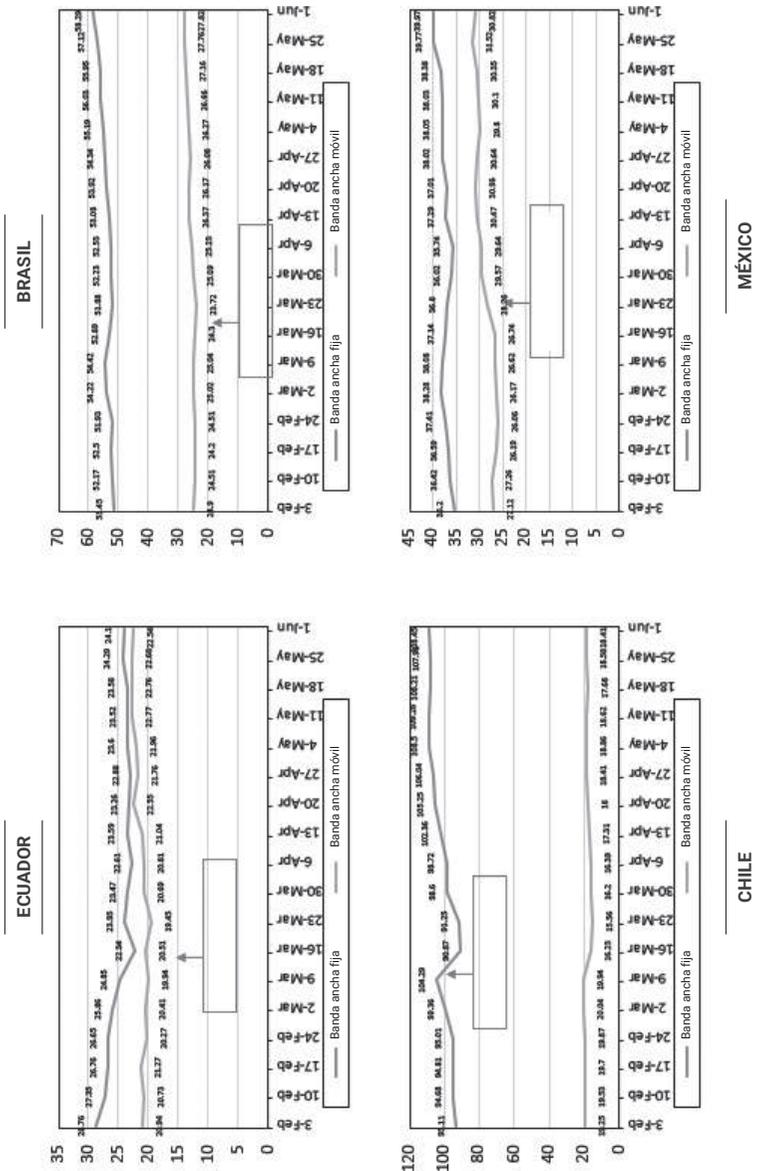
ancha e incrementaron la latencia, mientras que las medidas graduales tuvieron un efecto mucho menos notorio. El Gráfico 1 presenta algunos ejemplos seleccionados en países en desarrollo.

**Tabla 1. Aumento del uso de Internet por COVID-19**

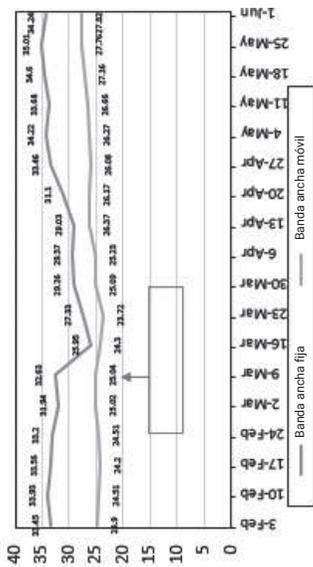
Área	Proveedor del servicio	área de aumento porcentual de uso	Fuente
Tráfico de telecomunicaciones	AT&T (EE.UU.)	Tráfico de la red principal (22 %)	AT&T
	British Telecom (Reino Unido)	Tráfico de red fija (60 % de lunes a viernes)	British Telecom
	Telecom Italia (Italia)	Tráfico de Internet (70 %)	Telecom Italia
	Vodafone	Tráfico de datos móviles en Italia y España (30%)	Vodafone
Plataformas OTT	Facebook	Facebook Messenger (50 %)	Facebook
		WhatsApp (Total: 50 %; España: 76 %)	WhatsApp
		Videollamadas (100 %)	Facebook
	Netflix	Base de suscriptores (9,6 % o 16 millones)	Netflix
	E-commerce (México)	Número de usuarios (8 %)	Competitive Intelligence
Videoconferencia	Zoom	Uso diario (300 %)	JP Morgan
	Cisco Webex	Suscriptores (33 %)	Cisco
	Teams (Italia)	Usuarios mensuales (775 %)	Microsoft

Fuente: Analysys Mason (2020)

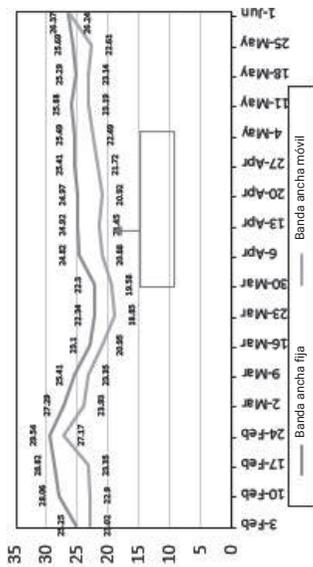
Gráfico 1. Velocidad de Internet en países seleccionados (febrero-junio 2020)



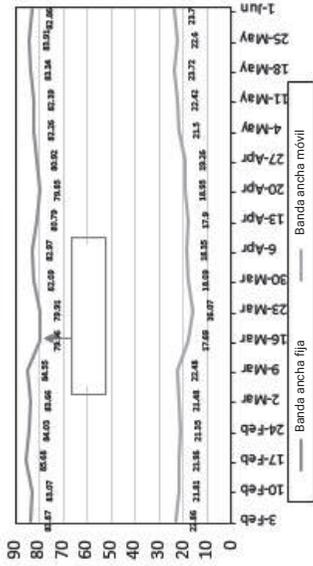
MARRUECOS



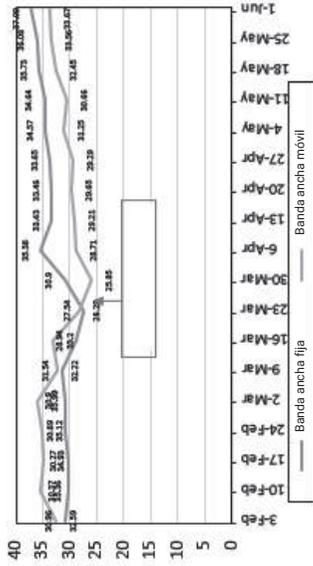
TURQUÍA



MALASIA



SUDÁFRICA



Fuente: Katz, Jung y Callorda (2020a)

Los datos presentados en el Gráfico 1 muestran reducciones en la velocidad de banda ancha entre marzo y abril, que reflejan, a la vez, picos en el acceso a Internet, combinados con cambios en el comportamiento y flujo de tráfico, por ejemplo, cuando más personas comenzaron a trabajar desde sus hogares. Esto es particularmente evidente con respecto a la velocidad de banda ancha fija en todos los casos reportados, aunque con mayor intensidad en el Ecuador, Chile, Marruecos, Sudáfrica y Turquía. En el caso del ancho de banda móvil, se identificaron variaciones significativas en Marruecos, Sudáfrica y Turquía.

## **2. ¿La infraestructura digital incrementa la resiliencia social y económica?**

¿Cuál es la contribución de la infraestructura digital a la resiliencia social y económica que enfrenta la pandemia? A los fines analíticos, definimos *resiliencia socioeconómica* como la capacidad de la sociedad para superar desafíos cruciales, como una guerra o una pandemia, y retornar a la normalidad, creando así una senda hacia un futuro desarrollo. De hecho, después de la atención de la salud, la infraestructura más importante y crucial durante la pandemia del COVID-19 son las telecomunicaciones. Esto plantea dos cuestiones clave: por una parte, si la infraestructura digital contribuye centralmente a la resiliencia socioeconómica, ¿se encuentran las economías en desarrollo menos preparadas que los países avanzados para enfrentar las consecuencias de la pandemia? Por otra parte, con una alta tasa de brecha digital en los países menos desarrollados, cabe preguntarse si la obligada dependencia en TIC refuerza la exclusión e inequidad social.

En este contexto, trataremos primero la cuestión de la resiliencia social, destacando los desafíos de la brecha digital. La segunda cuestión relativa a la económica resume la evidencia que proporciona la investigación respecto a la capacidad de la infraestructura digital para apoyar la producción y distribución de bienes y servicios. Como antecedente, comenzaremos enfatizando la investigación existente sobre cómo ha contribuido la infraestructura digital a construir resiliencia socioeconómica en el contexto de la pandemia.

## 2.1 Estado de la investigación sobre la contribución de la infraestructura digital a la resiliencia frente a la pandemia

Luego de la ola inicial de temor al contagio y la implementación de medidas sanitarias, surgió de inmediato la evidencia anecdótica que sugería que las tecnologías digitales podrían contribuir a contrarrestar el aislamiento implícito en las medidas de distanciamiento social, incrementar la información del público acerca de las medidas de prevención frente al virus y permitir a los sistemas económicos continuar operando, al menos, parcialmente. Apoyan esta afirmación el incremento exponencial en el tráfico de Internet —analizado en la sección precedente—, la dependencia en el teletrabajo y la necesidad de mantener una oferta de alto desempeño en las cadenas de oferta y distribución. La investigación emergente reafirma la contribución positiva de las tecnologías digitales a la resiliencia socioeconómica frente a la pandemia:

- Estudio de la digitalización como factor de mitigación del SARS-2 de 2003 (Katz *et al.*, 2020b): este estudio se basó en un modelo de regresión multivariado en un panel de datos de 170 países sobre una función de producción combinada con la penetración de banda ancha fija y una variable de control para reflejar el impacto del SARS. Los resultados indicaron que los países con mayor infraestructura de banda ancha tuvieron mayor capacidad para compensar, al menos, parcialmente los efectos negativos de la pandemia.
- Relación entre el Índice de Digitalización de la Producción y la caída en el PBI por efecto del COVID-19 (Katz *et al.*, 2020a): este análisis mostró una correlación entre los ajustes hacia abajo del PIB, según el FMI, y un Índice de Digitalización de la Producción. Las correlaciones indican que, mientras la digitalización no parece impactar sobre la capacidad de un país para mitigar la recesión en 2020, aquellas naciones con mayor digitalización de sus economías tienden a estar asociadas con un menor ajuste hacia abajo de su PIB en 2021.
- Resultados preliminares (Katz *et al.*, 2020c): este análisis preliminar se basó en mínimos cuadrados ordinarios de un panel de regresión sobre

el impacto en el PIB —considerando el pronóstico del FMI para 2021—, respecto al grado de penetración de banda ancha fija, la acumulación de capital fijo, la fuerza de trabajo y el gasto per cápita en salud, tomando en cuenta el número de fallecimientos por millón de habitantes como resultado del COVID-19. Los resultados indican que los países con un alto desarrollo de las redes de banda ancha pueden mitigar más de la mitad del impacto económico negativo ocasionado por la pandemia.

## **2.2 Límites a la capacidad de la infraestructura digital para incrementar la resiliencia frente a la pandemia**

Habiendo establecido parcialmente la ayuda de la infraestructura digital en la mitigación de algunos de los efectos socioeconómicos de la pandemia, es pertinente tratar de entender si existen límites potenciales a esta capacidad. Un consenso compartido por investigadores y decisores políticos subraya que la brecha digital es el principal factor limitante al poder de la digitalización para mitigar el impacto de la pandemia. Esto ha sido estudiado en el marco del impacto real en la capacidad de teletrabajo y en la eficacia del aprendizaje a distancia. La investigación en ambas áreas es concluyente en confirmar esta posición. Adicionalmente, pueden existir barreras al poder mitigante de la digitalización en otras áreas, como una lenta digitalización de la producción y fallas institucionales en la implementación de respuestas gubernamentales en el terreno tecnológico.

### **2.2.1 El impacto de la brecha digital**

La pandemia puso en evidencia la brecha digital existente dentro de todos los países, tanto los avanzados como los emergentes. Las brechas en alcance y calidad de la conectividad de las telecomunicaciones, así como en la alfabetización digital, son factores determinantes en la capacidad de las TIC para mitigar el impacto de la pandemia. Como ejemplo, el uso de Internet en el continente africano, si bien está creciendo, es, por lo general, reducido: 50 % para Sudáfrica —el más elevado—, Nigeria y Kenia con alrededor del 30 %, y algunos países con solo 10 % (Research ICT Africa, 2018). Con ello, la posibilidad de continuar trabajando remotamente o educando a los niños en el hogar disminuye significativamente.

El debate acerca de la brecha digital en el uso de Internet y banda ancha se ha centrado mayormente en torno a estadísticas sobre hogares que poseen una computadora y han adoptado banda ancha. De este modo, la discusión política y la opinión pública han tendido a marcar la necesidad de incrementar la penetración expandiendo la cobertura de la red de telecomunicación. La premisa subyacente es que la brecha digital podría reducirse si se resolvieran las cuestiones que desalientan la inversión en infraestructura. Sin negar que existe cierta relación causal entre inversión y brecha de adopción, es importante enfatizar que una de las variables fundamentales que explican la exclusión digital se encuentra más del lado de la demanda que de la oferta. Si bien la brecha en la oferta mide el segmento de la población de un país determinado que no puede acceder a banda ancha por falta de servicio, la brecha de demanda pone el foco en los usuarios potenciales que podrían adquirir el servicio de banda ancha —por existir operadores que lo ofrecen en su territorio, sea a través de redes fijas o inalámbricas—, pero no lo hacen porque no tienen los medios económicos para adquirirlo, la conciencia de su necesidad o la habilidad para utilizarlo. Así, la brecha de oferta se define por el número de hogares en los que la banda ancha o móvil no está disponible, mientras que la brecha de demanda, por los hogares no suscriptos donde la banda ancha está disponible. El concepto de brecha digital representa la suma de ambos grupos. Y, si bien ha habido una intensa discusión con respecto a la necesidad de proveer cobertura universal —y, por lo tanto, de eliminar la brecha de oferta—, la brecha de demanda no se ha visto beneficiada por un nivel de atención equivalente. El COVID-19 ha colocado esta cuestión en el foco de atención.

Las restricciones a la capacidad de la infraestructura digital para expandir la resiliencia social y económica tienen que ver tanto con las brechas de oferta —cobertura— como de demanda —asequibilidad y alfabetización digital—. La investigación puede ya proporcionar un indicador de las brechas de oferta y demanda como límite al impacto de la infraestructura digital en la promoción de la resiliencia socioeconómica frente a la pandemia. Ello destaca la importancia de adoptar medidas integradas, del lado de la oferta y la demanda, para superar esta inequidad. Si bien muchos países tienen más del 90 % de cobertura de banda ancha —al menos, en tecnología 3G—, tienen menos del 25 % de penetración de Internet. La barrera de acceso a Internet también incluye el costo de los dispositivos y servicio, la alfabetización digital y la falta de contenidos apropiados (Katz y Berry, 2014).

### 2.2.1.1 La brecha digital como límite al aprendizaje remoto

El confinamiento obligatorio y los cierres de escuelas han hecho que los alumnos se vean obligados a continuar sus clases a través de acceso a banda ancha desde sus hogares. Como un alto porcentaje de los estudiantes del mundo está por el momento fuera de las clases presenciales, la disponibilidad de aprendizaje remoto para ciertos estudiantes, pero no para otros, creará nuevas brechas digitales que impactarán sobre las carreras futuras, particularmente en aquellos que se encuentran cerca de graduarse. La principal causa de esta nueva brecha digital es la falta de banda ancha asequible, sobre todo fuera de las grandes ciudades. Pero una causa secundaria es la falta de dispositivos adecuados para el aprendizaje remoto, así como la necesidad de compartirlos entre varios miembros de una familia. En este contexto, es probable que el impacto sea de largo plazo, ya que la pérdida de seis meses de educación puede tener un golpe de efecto sobre la enseñanza futura. Estos efectos serán regionales; algunas áreas rurales o zonas pobres de las ciudades sufrirán más que otras. En Kenia, por ejemplo, todos los estudiantes estarán obligados a repetir el año escolar 2020, hayan o no participado en el aprendizaje en línea.

El impacto del acceso a banda ancha en el hogar en el desempeño educativo es un área de estudio que ha ganado considerable atención incluso antes de la pandemia (Bulman y Fairlie, 2016). Los análisis más importantes realizados a la fecha han determinado lo siguiente:

Tener una computadora hogareña incrementa la asistencia escolar en 1,4 puntos porcentuales, una vez controladas las variables sociodemográficas (Fairlie, 2005).

- Los adolescentes que tienen acceso a computadoras en el hogar tienen una probabilidad de entre 6 y 8 puntos porcentuales más alta que sus pares sin acceso de terminar sus estudios secundarios, una vez controlados los factores sociodemográficos (Fairlie et al., 2010).
- Los estudiantes secundarios con acceso a computadora en el hogar tienen una relación positiva con el desempeño académico (Fairlie et al., 2010).

- Sin embargo, en un estudio cuasiexperimental realizado con un grupo de alumnos de grados 6-10 en California, no se identificaron evidencias de impacto de las TIC en variables, como las calificaciones o notas de pruebas (Fairlie y Robinson, 2013).
- En relación con este último resultado, un importante estudio en Carolina del Norte halló leves efectos negativos entre computadoras hogareñas y acceso a banda ancha, por un lado, y pruebas de matemática y lectura, utilizando datos de panel y efectos fijos, por el otro, aunque la variable de acceso a banda ancha no fue claramente definida en los modelos (Vigdor et al., 2014).
- El acceso a banda ancha entre estudiantes secundarios de los primeros años mejoró las notas en exámenes, el alcance de las inscripciones a la universidad y el número de admitidos (Dettling et al., 2002).
- Graduación universitaria: Los estudiantes provenientes de minorías étnicas con acceso a una computadora en el hogar tienen mayor probabilidad de completar sus estudios universitarios.

El factor crítico en la evidencia arrojada en la investigación es que esta se realizó en situaciones en que las clases todavía se dictaban en las escuelas. En estas condiciones, la computadora hogareña y el ancho de banda representaban un complemento a la educación presencial —el término utilizado en los Estados Unidos para cuantificar a los estudiantes sin acceso a tecnología era *homework gap* o *brecha de tarea para el hogar*—. En condiciones de asueto, la tecnología se convierte en el único enlace entre el estudiante y el docente. En otras palabras, la *brecha de tarea para el hogar* se convierte en la *brecha escolar*. En tal sentido, los estudiantes sin computadora o sin acceso a banda ancha pasan a estar forzosamente excluidos de asistir a sus centros de enseñanza. Al respecto, aun las estadísticas de una economía avanzada como la de los Estados Unidos son bastante alarmantes. El American Community Survey 2017, preparado por el U.S. Census Bureau, estima que 5.013.242 jóvenes menores de 18 años residen en un hogar con computadora, pero sin suscripción a banda ancha, mientras 2.036.753 jóvenes menores a 18 años residen en un hogar sin computadora. En total, más de 7 millones de

estudiantes se ven afectados por la brecha escolar en las condiciones de cierre inducidas por la pandemia. Si tal es la situación de una economía avanzada con una adopción de banda ancha superior al 85 % de los hogares, es razonable suponer que el mundo en desarrollo está enfrentando una situación mucho más seria. Se estima que, al menos, a nivel mundial, 1 500 millones de estudiantes dependen en condiciones de confinamiento del aprendizaje a distancia.

### 2.2.1.2 La brecha digital como límite al teletrabajo

El incremento en el tráfico de wifi y su impacto en las redes de telecomunicaciones obedece a la masiva erupción del teletrabajo. En tal sentido, es también pertinente examinar el impacto del teletrabajo en la fuerza laboral y sus implicancias sociales. ¿Cuál es la magnitud de los cambios causados por la pandemia, medida esta por el número de trabajadores que trabaja actualmente desde sus hogares? ¿Podemos plantear alguna perspectiva respecto a qué sectores se ven más o menos afectados en estas condiciones? En teoría, los trabajadores del conocimiento —investigadores y desarrolladores de *software*— son los que se adaptarían más fácilmente a esta nueva modalidad de trabajo. Es importante estimar, entonces, el número de trabajadores que, debido a sus ocupaciones, no pueden trabajar desde el hogar. Cuatro trabajos de investigación dados a conocer desde el brote de la pandemia colocan su foco en la estimación de la proporción de la fuerza de trabajo que pudo continuar trabajando desde su hogar.

Con la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN), del Ministerio de Desarrollo Social en 2017, Katz *et al.* (2020a) evaluaron las posibilidades de dos situaciones: a) ocupaciones cuyos trabajadores solo podrían tener continuidad concurriendo al lugar de trabajo —trabajadores esenciales—, y b) ocupaciones imposibles de ser realizadas vía teletrabajo —por ejemplo, un obrero fabril no puede continuar trabajando desde su hogar—<sup>1</sup>. Una vez completado, el análisis de probabilidad arrojó el porcentaje de la fuerza de trabajo que puede trabajar desde el hogar, el de quienes deben continuar yendo a sus

---

<sup>1</sup> Las probabilidades para (a) se basaron en las normas oficialmente dictadas por el Gobierno argentino para las así llamadas *ocupaciones esenciales*, mientras que la probabilidad de (b), en la interpretación de los autores sobre lo que implican el trabajo y las ocupaciones.

lugares de trabajo y el de los que no pueden trabajar remotamente. Del número total de 7.830.958 de trabajadores empleados en Chile, 1.610.241 (20,6 %) debe continuar concurriendo a sus lugares de trabajo, porque sus ocupaciones son consideradas esenciales —personal de salud, fuerzas de seguridad, trabajadores que procesan alimentos, etc.—. Sobre la base de las reglas de confinamiento, los 6.220.717 trabajadores restantes no pueden concurrir a sus lugares de trabajo. De ellos, 1.801.187 (28,9 %) pueden continuar trabajando desde el hogar, mientras 4.419.530 (71,1 %) no puede hacerlo. En resumen, de los 7.830.958 trabajadores totales de Chile, el 56,4 % no tiene permitido concurrir a su trabajo o no puede hacerlo por la vía del teletrabajo<sup>2</sup>.

No obstante, es necesario considerar las implicancias sociales de estas cifras. Mientras algunos integrantes de la fuerza de trabajo pueden continuar trabajando en condiciones de cierre, una gran proporción del total pierde su empleo cuando las empresas para las que trabajan dejan de operar, por lo que queda a juicio de cada una —según lo establezcan las leyes laborales— continuar pagándoles sus salarios. Estas implicancias sociales son aún más serias cuando se examina el número de trabajadores afectados con escasa educación o bajos ingresos. En primer lugar, de los 1.801.187 trabajadores que pueden realizar teletrabajo, 1.234.063 (o 68,5 %) poseen títulos de educación superior, y 1.322.528 (73,4 %) se encuentran en cuarto o quinto quintil de ingresos. En segundo lugar, de los 4.419.530 trabajadores que no pueden concurrir a su lugar de trabajo y no pueden trabajar remotamente, 1.615.000 (36,5 %) tienen, como máximo, un nivel de educación básica, y 1.509.041 (o 34,1%) caen dentro del primer o segundo quintil de ingresos.

Katz *et al.* (2020c) realizó un análisis similar para Sudáfrica a partir de estadísticas del Quarterly Labour Force Survey llevado a cabo por el Departamento de Estadística de ese país en el cuarto trimestre de 2019. En este caso, de un total de 16.640.794 trabajadores empleados, las condiciones de confinamiento impiden a 13.503.278 de ellos (81,15 %) concurrir a sus lugares de trabajo. Del total de los 13.503.278 trabajadores, 3.500.786 (25,93 %) pueden hacerlo mediante teletrabajo

---

<sup>2</sup> Este porcentaje es consistente con la estimación de Hevia & Neumeyer (2020), que calcularon el número de trabajadores afectados por empresa sobre la base de datos PIAAC. Los autores estimaron que el 53 % de la fuerza de trabajo en América Latina corría el riesgo de desempleo por trabajar en empresas con cinco o menos empleados y con acceso limitado a financiamiento de emergencia.

desde el hogar. Los restantes 10.002.492 trabajadores (74,07 %) no pueden trabajar remotamente desde sus hogares.

En resumen, del total de 16.640.794 trabajadores en Sudáfrica, el 60,11 %, o bien no tiene permitido concurrir a su trabajo, o no pueden hacerlo mediante teletrabajo. El análisis de los niveles educativos y de inclusión dentro del sector formal indica el impacto desproporcionado de la disrupción entre los grupos socialmente más vulnerables. El porcentaje de personas que pueden continuar trabajando es, como era esperable, mucho más elevado para quienes tienen educación superior y para quienes ocupan puestos en el sector formal. De un total de 10 millones de trabajadores, el 60 % no puede concurrir a sus empleos o hacer teletrabajo, el 3 % y el 9 % se encuentra en el sector informal. Por el contrario, no existen grandes diferencias de género en el porcentaje que puede continuar trabajando.

Dingel y Neiman (2020) estiman que, si se aplica la clasificación de trabajo desde el hogar —según las encuestas del Occupational Information Network (O\*NET)— a las estadísticas del US Bureau of Labor, el 37 % de los empleos de los Estados Unidos puede realizarse a través de teletrabajo. Si bien los autores no realizan un análisis por nivel de ingreso o educación, estos sostienen que más del 45 % de los empleos en San Francisco, San José y Washington DC, tres ciudades con una concentración de población de altos ingresos, puede realizarse desde el hogar (Dingel y Neiman, 2020).

A partir de la metodología de Dingel y Neiman (2020), Albrieu (2020) estima que, en el caso de la Argentina, según un análisis ocupacional de la Encuesta Nacional de Hogares, entre el 27 % y el 19 % de la fuerza de trabajo de 11,8 millones puede realizarse mediante teletrabajo. Sin embargo, el acceso de TIC —disponibilidad de PC y conectividad de banda ancha en el hogar— en esa base se ve reducido al 18 %. Las implicaciones sociales en este caso son similares a las halladas para Chile y Sudáfrica. El 50 % de los empleos en el decil más alto puede ser manejado a través de teletrabajo, en tanto esa ratio cae a uno cada diez en el decil inferior (Albrieu, 2020).

Aun después que finalice la crisis del COVID, los investigadores no esperan un pleno retorno a los patrones de trabajo y estudio previos. Flannery (2020) estima

que, terminada la pandemia, tendremos una versión híbrida de la situación actual —el 54 % trabajando todo el tiempo (o una parte) desde el hogar— y la anterior a la crisis (27 %). Muchos más podrán continuar trabajando desde el hogar varios días a la semana, por lo cual necesitarán todavía la infraestructura de teletrabajo, aun si regresan a su lugar de trabajo regularmente (Flannery, 2020).

## 2.2.2 Digitalización de la producción

¿Existen límites a la capacidad de la infraestructura digital para garantizar la continuidad de la producción de la economía frente a la pandemia? ¿Las grandes empresas están mejor preparadas para continuar operando, mientras que las PYMES enfrentan disrupciones mayores? ¿Cuáles son los sectores industriales mejor preparados para continuar operando en el contexto del COVID-19? ¿Qué capacidad tiene la infraestructura digital para aumentar la resiliencia en la cadena de suministros de diferentes industrias frente a la pandemia?

Cuando se considera el nivel de digitalización, todavía existen diferentes puntos de vista con respecto al tipo de empresas que se ven más afectadas por la pandemia. Según argumentan algunos analistas, las grandes corporaciones cuentan, por un lado, con soluciones digitales bien establecidas —herramientas de colaboración, dispositivos para los empleados, nube, VPN (o virtuales privadas), etc.—, al tiempo que son más resilientes y financieramente más sólidas. Por otro lado, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son las más perjudicadas, debido a su concentración en el sector minorista y de hospedaje, al cual los cierres y restricciones vinculados al distanciamiento social lo perjudican severamente.

Otra perspectiva considera que las PYMES tienen la capacidad de volcarse rápidamente al trabajo en línea y adaptarse sin problemas al nuevo contexto. De acuerdo con esta perspectiva, la mayoría de las PYMES es más ágil para cambiar sus modelos de negocios y acomodar sus ventas/canales al negocio en línea. De hecho, alguna evidencia señala que el sector informal y las PYMES han sido capaces de pivotar más velozmente para responder a cambios en la demanda, mientras que las grandes empresas han demostrado menor flexibilidad frente a las disrupciones específicas del contexto.

En última instancia, la respuesta a esta pregunta depende de cada sector. Si una gran empresa manufacturera todavía debe luchar con el cierre, debido a las restricciones que impactan su línea de producción, las PYMES que funcionan en su cadena de suministro también se verán perjudicadas. Por el contrario, a aquellas firmas que ya funcionan en el espacio de la economía digital les resultará mucho más fácil adaptarse a la situación. En este sector, las empresas que operan en la economía digital global han podido acomodarse a las condiciones inducidas por el COVID-19.

Adicionalmente, frente al contexto cambiante, muchas empresas han acelerado la digitalización y la automatización. Ello ocurre aun en áreas previamente rezagadas, como el sector de la salud, que siempre ha sido lento en adoptar soluciones de IdeC (Internet de las cosas). Por ejemplo, la conexión de dispositivos médicos —tanto clínicos como de uso masivo— y la telemedicina están experimentando una creciente demanda, debido a la necesidad de consulta y diagnóstico remotos. En la logística y en la cadena de suministros de la industria de salud, las soluciones conectadas y la trazabilidad de activos físicos permitieron redireccionar de manera rápida las cadenas de suministros para ayudar a cubrir las carencias identificadas —en bienes, medicinas y equipamiento clave— y apoyar la resiliencia de los negocios. Además, los proveedores de servicios de telecomunicaciones han reutilizado activamente soluciones de IdeC, incluyendo cámaras infrarrojas, sistemas de alarma para el hogar, vehículos autónomos y drones de entrega a domicilio, para monitoreo, anuncios de salud pública, rociado de desinfectantes y despacho a áreas afectadas. En algunos casos, la transformación digital se debe a presiones desde abajo: en los Estados Unidos, el hecho de que un gran número de consumidores adoptara termómetros conectados significó poder cargar datos de puntos de temperatura y compartirlos a escala a través del país para poder predecir con anticipación situaciones críticas de presencia del virus.

En sectores donde la digitalización funciona desde hace un tiempo, la pandemia ha realzado su valor para la cadena logística y de suministros; aquí facilita la agilidad el uso de aplicaciones de trazabilidad y localización o la gestión de flotas integradas. En el caso de los minoristas, hemos visto una mayor aceptación de terminales y soluciones de pago sin contacto—. Todo ello llevará a una mayor inversión en soluciones digitales, que abarque no solo las telecomunicaciones,

sino también el análisis de datos, la automatización y, en algunos casos, la inteligencia artificial. Por el contrario, los sectores de baja digitalización, como los de la construcción y la manufactura, se verán fuertemente impactados.

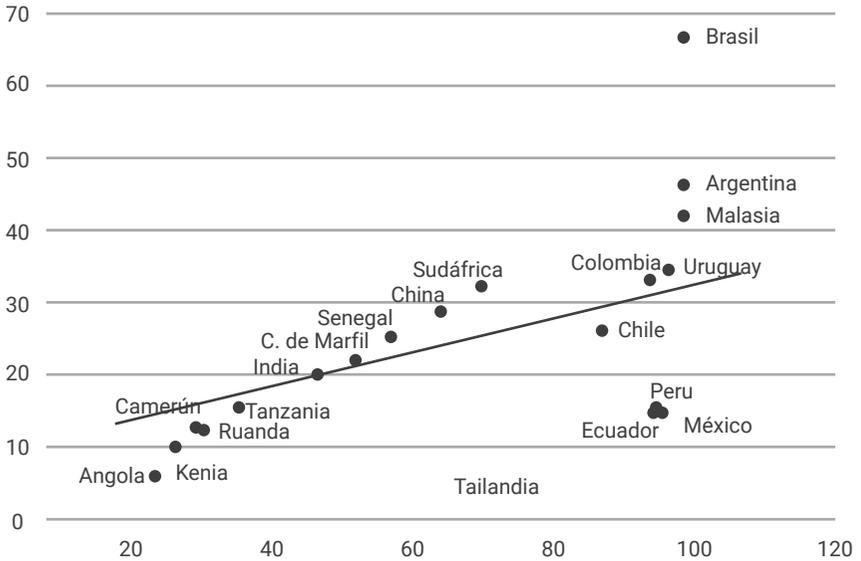
Las cadenas de distribución en las economías avanzadas, en verdad, se han ajustado muy rápido a los desafíos del COVID-19. Ciertamente, la digitalización ha sido de gran ayuda en este frente; en especial, aquellas soluciones de conexión simple, como trazabilidad de activos —por ejemplo, para envíos y logística—, combinados con tableros de monitoreo y soluciones de gestión de flotas, permitieron imprimir gran agilidad a la cadena de suministros, y ello ha sido ya demostrado por la velocidad con que las cadenas de suministro han sido reconfiguradas para ajustarse. La cobertura y disponibilidad celular constituyen elementos subyacentes clave.

Mucho menos positiva es la capacidad de las cadenas de suministros para enfrentar la disrupción de la pandemia en las economías en desarrollo. Para quienes comienzan, digitalizar cadenas de suministro sin la transformación digital de los complementos analógicos —aduanas, puertos— es una condena al fracaso. El Gráfico 2 proporciona evidencia que sugiere que, mientras la adopción de Internet a nivel de empresa en países en desarrollo es alto, el uso de Internet en las operaciones de la cadena de suministros es bajo.

De la muestra de países presentados en el Gráfico 2, solo Indonesia parece tener un nivel de uso de Internet en la cadena de suministros comparable con su nivel de adopción de Internet entre empresas.

Otro ejemplo de cuellos de botella en la cadena de suministros se relaciona con la limitada capacidad gubernamental para apoyar el comercio exterior. Pese al progreso ocurrido recientemente en muchos países, los emergentes continúan rezagados respecto de las mejores prácticas internacionales. Encontramos evidencia de este rezago, por ejemplo, en el tiempo requerido para procesar la documentación de comercio exterior por parte de los organismos aduaneros (Tabla 2).

**Gráfico 2. Porcentaje de empresas conectadas a Internet vs. porcentaje de empresas que usan Internet para adquirir insumos (2018)**



Nota: La diferencia entre países se debe, principalmente, a diferencias en el enfoque para el muestreo de las encuestas (por ejemplo, inclusión o no de microempresas).

Fuente: Oficinas de estadística y Ministerios de los países respectivos; Katz *et al.* (2020a)

**Tabla 2. Tiempo requerido para procesar documentación de comercio exterior en horas (2018)**

Región	Exportaciones	Importaciones
Asia Pacífico	55,6	53,7
América Latina y Caribe	35,7	43,2
MENA	66,4	72,5
Sudeste Asiático	73,7	93,7
África	71,9	96,1
OCDE	2,3	3,4

Fuente: Banco Mundial (2019)

Por lo tanto, la limitada digitalización de las empresas —principalmente, PYMES—, además de los cuellos de botella de la cadena logística, representan obstáculos para el desarrollo de resiliencia de la cadena de suministro para enfrentar el COVID-19.

Las cadenas de suministro no están protegidas de los riesgos propios del estrés provocado por una disrupción como la del COVID-19. Las infraestructuras digitales requieren modelar el tamaño e impacto de diversos escenarios de *shock* para determinar las acciones que deben encararse en pos de reconstruir sus cadenas de suministro y mitigar riesgos futuros. Un conocimiento comprehensivo del riesgo de la pandemia en la cadena de suministro debe considerar dos elementos diferentes: 1) las vulnerabilidades subyacentes en la cadena de suministro que las tornan frágiles; 2) el nivel de exposición o de susceptibilidad frente a eventos —o *shocks*— inesperados que pueden hacer explotar estas vulnerabilidades. La inversión en resiliencia y la continuidad pueden ayudar a la empresa a manejar el riesgo/pérdida ocasionado por crisis y disrupciones futuras (Alicke *et al.*, 2020).

### **2.2.3 El impacto de déficits institucionales**

Por empezar, es importante destacar las múltiples iniciativas de los decisores políticos y reguladores para mejorar el desempeño de la infraestructura digital y mitigar así el impacto de la pandemia. Por ejemplo, OMDIA ha registrado a nivel mundial más de 250 respuestas regulatorias y de política pública que ayudan al sector de telecomunicaciones y TIC a responder a la pandemia (OMDIA, 2020). De la misma manera, según el REG4COVID de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, más de 400 acciones de política y regulatoria han sido tomadas para responder al COVID-19 (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2020). Entre ellas, puede mencionarse la asignación provisional de espectro adicional para permitir a los operadores celulares responder a la demanda de tráfico —en los Estados Unidos, la FCC ha concedido acceso temporario a mayor espectro a 33 proveedores de servicio de Internet móvil para ayudarlos a asegurar la conectividad en comunidades rurales durante la pandemia del COVID-19—, la postergación de tasas e impuestos a los operadores; o la suspensión de regulaciones de neutralidad de la red.

Dicho esto, la respuesta al desafío de la pandemia supuso grandes déficits de políticas que han caracterizado el funcionamiento del sector digital. En particular, las barreras al despliegue de infraestructura vital, la falta de acceso abierto a redes troncales, como cables submarinos y redes terrestres de largo alcance, y la persistencia de los gobiernos a extraer ingresos sobre la base de subastas de espectro, lo que mantuvo elevado el precio de los insumos, con un impacto negativo sobre la asequibilidad digital. En este último tema, los gobiernos pueden percibir que las subastas de espectro constituyen una oportunidad para saldar la masiva deuda incurrida a raíz del COVID-19, más que como una oportunidad de que la reinversión compense la inequidad digital.

### **3. Implicaciones para la industria**

A la luz de la evaluación hasta aquí realizada, ¿qué debería hacer el sector de la infraestructura digital para incrementar la resiliencia social y económica? Existe una opinión ampliamente compartida acerca de la necesidad de reexaminar algunas de las premisas básicas fundamentales del sector digital que eran sostenidas

antes del COVID-19. Si hay un hecho incontrovertible resultante del COVID-19 es que no podemos retornar al estado de cosas anterior: no podemos volver a las experiencias extremadamente diferentes que teníamos antes de la pandemia. La inequidad digital ha sido un determinante fundamental de la falta de resiliencia socioeconómica frente al confinamiento. Desde una perspectiva de política y regulación, no podemos seguir haciendo las mismas cosas y esperar resultados diferentes: sobre todo en el caso de países emergentes, debemos embarcarnos en la experimentación y en el diseño de nuevas políticas públicas. Estas deben orientarse hacia un acceso a banda ancha más equitativo y asequible. Ello requerirá revisar todo lo que ha sido dado por sentado, desde el modo y lo que se otorga como licencia de espectro hasta la manera en que se gobierna y financian los bienes públicos como Internet. En el plano teórico, las tecnologías digitales pueden representar una enorme diferencia, pero, en el mundo práctico, necesitamos conocer si los tomadores de decisiones lo ven de este modo o cómo responden a estos desafíos.

### **3.1 El papel de los gobiernos**

Por primera vez y como resultado de la pandemia, la infraestructura digital es percibida como esencial, incluso más que otras infraestructuras tradicionales. La conectividad es una infraestructura tan importante para un país como el agua, la electricidad o la alimentación. Después de los tratamientos médicos, la conectividad será la actividad singular de mayor importancia para rescatar a la economía y a la sociedad del obligado cierre. Desafortunadamente, la pandemia también ha expuesto las limitaciones de acceso y conectividad que la infraestructura digital enfrenta en los países menos desarrollados. Estas descansan en factores tecnológicos o socioeconómicos, como lo son la falta de alfabetización digital, asequibilidad limitada y ausencia de contenido local de Internet que sea relevante. Este es el momento en que el costo de la brecha digital se ha vuelto más obvio que nunca, y es tiempo de que los gobiernos lo vean como una oportunidad para digitalizar sus economías.

La pandemia ha demostrado la importancia de la conectividad digital para la población y las economías de los países emergentes. Es crucial que los gobiernos

aprendan de estas duras lecciones y adopten medidas concretas y conducentes en el sector de las telecomunicaciones para permitir que el sector privado provea acceso universal a redes de telecomunicaciones de calidad y apoye el desarrollo de una economía digital. Por ejemplo, en el corto plazo, los gobiernos y los operadores deberían enfocarse en las necesidades más inmediatas del sector, incluyendo la liberación del espectro de emergencia, el diferimiento de pago de derechos de licencia o la emisión de licencias tecnológicamente neutrales.

### **3.1.1 La necesidad de un plan de resiliencia digital**

Los gobiernos deberían adoptar una visión más amplia y holística respecto a la inversión en redes de banda ancha de alta velocidad, que considere los beneficios sociales, económicos, así como los costos de inversión. La experiencia del COVID-19, con el tiempo, ofrecerá datos valiosos sobre el costo de no haber implementado un plan de resiliencia digital plenamente formalizado.

En el futuro, deberíamos pensar acerca de la calidad y resiliencia de la red en términos diferentes al actual. Los diferentes componentes de una red de banda ancha —redes troncales, acceso, IXP, etc.— tienden a operar independientemente. Esto crea la necesidad de lograr mejor coordinación entre diferentes redes y sus operadores para enfrentar eventos de caída de la red —mejores mecanismos de conmutación de fallas, operados por los operadores de red más que dirigidos por los usuarios finales—. En tal sentido, podría necesitarse de un enfoque más coordinado para monitorear la calidad del servicio para todos los grupos de usuarios, en un alto nivel de resolución enmarcado en torno al mejoramiento de la fiabilidad y resiliencia en caso de *carga alta* —es decir, en el que más personas necesitan trabajar desde sus hogares durante un mayor período de tiempo—.

El Plan de Resiliencia Digital para enfrentar disrupciones pandémicas futuras va a requerir, en primer lugar, conducir un diagnóstico comprehensivo de la robustez de la infraestructura digital, que cubra aspectos, tales como el despliegue de redes, la calidad del servicio, el testeado bajo estrés de la infraestructura existente, los diversos componentes de la brecha digital —urbana vs. rural, según grupos de ingreso, grandes empresas vs. PYMES—, una evaluación de las aplicaciones

y niveles de uso a través de grupos sociales, la evaluación del nivel de la digitalización de la producción —por sector y tamaño de empresa, en términos de adopción y asimilación de tecnología en procesos empresarios— y la resiliencia de las operaciones estatales —procesos administrativos y prestación de servicios públicos—. A partir de allí, los países estarán en condiciones de desarrollar planes para estar mejor preparados para la próxima pandemia. Estos planes deben tomar en cuenta el despliegue de infraestructura —redes troncales y redes de distribución, disponibilidad de espectro, bajo licencia o no—, iniciativas para atacar todos los componentes de la brecha digital, capacitación y estímulo de aplicaciones para consumidores, esfuerzos concurrentes del sector privado para estimular la transformación digital de la producción, así como iniciativas para superar los déficits de capacidad institucional de gobiernos.

Construir una resiliencia digital exige instituciones capaces y adaptables para manejar la creciente complejidad de infraestructuras y mercados, de coordinación horizontal en el sector público, y entre este y los sectores privados, y facilitar así la experimentación en el logro de objetivos de política pública.

### **3.1.2 ¿Un nuevo marco regulatorio?**

Los marcos regulatorios de la industria de las telecomunicaciones pueden requerir ser reevaluados con el objetivo de estimular la inversión, mientras se mantiene un sensible nivel de competencia que implique pasar de un punto de vista purista a uno pragmático en las regulaciones de ayuda estatal. Esto debería inducir a los gobiernos y reguladores a redoblar la apuesta en la liberación del espectro, la flexibilización de permisos para el despliegue de infraestructura y la regulación de la competencia.

En torno a la cuestión del espectro, sería necesario considerar diversas iniciativas de política pública. En los países en desarrollo, debe considerarse la oportunidad de implementar la asignación espectro no licenciado, la reglamentación de infraestructura compartida, y el uso secundario y dinámico del espectro.

### **3.1.3 La importancia de la infraestructura compartida**

Para los gobiernos en mercados emergentes, resulta de máxima relevancia continuar progresando en la regulación de la infraestructura digital, particularmente en lo que respecta a la compartición de infraestructura. Como resultado de la situación provocada por el COVID-19, es muy probable que el mayor interés de los gobiernos, las instituciones financieras de desarrollo (IFD) y los inversores en infraestructura de TIC no tradicionales provoque la aparición de modelos de infraestructura compartida de TIC para promover inversiones intensivas de capital, lo que facilitará el desarrollo de 4G y 5G. Ello aumentará la resiliencia económica a través de múltiples sectores y, en última instancia, permitirá el acceso a redes de última generación en la *última milla*, que promueve una mejor densificación; la competencia basada en el ancho de banda y la reducción de la brecha digital.

### **3.1.4 Prioridad de la brecha digital**

Los gobiernos deben adoptar acciones y desarrollar casos de inversión para apoyar el acceso ubicuo a banda ancha de alta velocidad, que tome en cuenta todos los impactos económicos, sociales y medioambientales. Las prioridades para la inversión residen en modelos de negocios rurales bancarizables, así como en conectividad de banda ancha predominante en áreas de infraestructura compartida y de transporte neutral, que pueda reducir el costo de desplegar infraestructura costosa en regiones escasamente pobladas y pobres. La infraestructura compartida es un modelo comprobado con éxito en infraestructura de torres y cableado submarino, y es hora de aplicarlo también en la infraestructura de banda ancha terrestre.

## **3.2 La necesidad de reexaminar las inversiones de capital de los operadores de telecomunicaciones**

La conectividad es una de las soluciones a la situación generada por el COVID-19. Tanto el móvil como la fibra óptica son importantes como cualquier otro servicio público para el desarrollo de un país. Esto debería inducir un rápido lanzamiento de banda ancha de alta velocidad, que apunte iniciativas de importantes inversiones.

### 3.3 Una digitalización acelerada de la producción

El COVID-19 puede ser una ventana de oportunidad para promover la transformación digital en sectores industriales rezagados. Como ocurrió con el efecto del SARS en la China en 2003, que disparó un enorme crecimiento del comercio electrónico, emergerán nuevos modos de producción y modelos de negocio. Como consecuencia, el COVID puede convertirse en un catalizador en la transformación digital de sectores, especialmente a partir del lanzamiento de nuevas aplicaciones industriales.

Para incrementar la resiliencia digital de la producción, las empresas dedicadas a la manufactura de bienes físicos deberían acelerar la migración hacia procesos automatizados a fin de permitir la producción de bienes físicos basada en control remoto y la virtualización de procesos. Esta perspectiva debería enfocarse en reconsiderar la tecnología digital en las cadenas productivas enfatizando su papel como facilitador de la infraestructura nacional más relevante, la multiplicidad/diversidad de la oferta, aseguramiento y calidad del servicio, el papel de prestadores confiables y mejores mecanismos de conmutación de fallas.

### Referencias bibliográficas

- Albrieu, R. (2020). *Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19*. CIPPEC.
- Alicke, K.; Barriball, E.; Lund, S. y Swan, D. (2020, 14 de mayo). Is your supply chain risk blind or risk resilient? *McKinsey & Company*. <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/is-your-supply-chain-risk-blind-or-risk-resilient>
- Banco Mundial (2019). *Doing Business 2019. Training for Reform*. [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)
- Bulman, G. y Fairlie, R. (2016). *Technology and Education: Computers, Software, and the Internet*. National Bureau of Economic Research Working Paper 22237, Cambridge, Massachusetts. <http://www.nber.org/papers/w22237>

- Dettling, L.; Goodman, S. y Smith, J. (2012). Every little bit counts: the impact of high-speed internet on the transition to college. *Finance and Economics Discussion Series 2015-108*. Board of Governors of the Federal Reserve System. <http://dx.doi.org/10.17016/FEDS.2015.1>
- Dingel, J. y Neiman, B. (2020, 19 de junio). How many jobs can be done at home? Becker Friedman Institute for Economics at University of Chicago.
- Fairlie, R. W. (2005). The Effects of Home Computers on School Enrollment. *Economics of Education Review*, 24(5), 533-547.
- Beltran, D. O. y Das, K. (2010, 17 de junio). Home Computers and Educational Outcomes: Evidence from the NLSY97 and CPS. *Economic Inquiry*, 48(3), 771- 792.
- Fairlie, R. W. y Robinson, J. (2013). Experimental Evidence on the Effects of Home Computers on Academic Achievement among Schoolchildren. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(3), 211-240.
- Flannery, S. (2020, 11 de junio). Mapping the new normal for telecom services & communications infrastructure. Morgan Stanley Research.
- Katz, R. y Berry, T. (2014). *Driving demand of broadband networks and services*. Springer.
- Katz, R. y Callorda, F. (2018). Accelerating the development of Latin American digital ecosystem and implications for broadband policy. *Telecommunications Policy*, 42(9), 661-681.
- Katz, R.; Jung, J. y Callorda, F. (2020a). Can digitization mitigate COVID-19 damages? Evidence from developing countries. *SSRN Electronic Journal*.
- (2020b). Facing the COVID-19 pandemic: digitization and economic resilience in Latin America. CAF Development Bank for Latin America, April.
- (2020c). Digitization: a resiliency plan for developing countries facing pandemics. Presentation to the International Finance Corporation.
- OMDIA (2020). Telecoms regulation COVID-19 Tracker. <https://omdia.tech.informa.com/search#?q=Telecoms%20Regulation%20COVID-19%20Tracker>
- Research ICT Africa (2018). After Access survey. <https://researchictafrica.net/data/after-access-surveys/>
- Reynolds, M. (2020, 16 de junio). State of the Internet amid coronavirus pandemic. *S&P Global Ratings*.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (2020). *Pandemic in the Internet Age: communications industry responses*. [https://reg4covid.itu.int/wp-content/uploads/2020/06/ITU\\_COVID-19\\_and\\_Telecom-ICT.pdf](https://reg4covid.itu.int/wp-content/uploads/2020/06/ITU_COVID-19_and_Telecom-ICT.pdf)

Vigdor, J. L.; Ladd, H. F. y Martinez, E. (2014). Scaling the Digital Divide: Home Computer Technology and Student Achievement. *Economic Inquiry*, 52(3), 1103-1119.

### **Cómo citar este artículo**

Katz, R. L. (2020). Impacto económico del COVID-19 sobre la infraestructura digital. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(3), 13-42.

## Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino\*

Por Héctor Santiago Mazzei\*\*

### Resumen

El objetivo del siguiente trabajo es vincular la planificación estatal a la capacidad institucional. Entendemos esta última integralmente en su forma administrativa-burocrática y gubernamental como estrategia práctica para que el Estado se alinee a principios democráticos y constitucionales, y al mismo tiempo, se abra a las demandas y al control social.

### Palabras clave

Planificación estatal – capacidad institucional – demandas sociales – Argentina.

### Abstract

This article aims to link state planning to institutional capacity. We understand this capacity integrally in its administrative-bureaucratic and governmental form as a practical strategy for the State to align itself with democratic and constitutional principles, and at the same time, open itself to demands and social control.

### Key words

State planning – institutional capacity – social demands – Argentina.

## 1. Estado y capacidades

El presente artículo propone integrar diferentes visiones sobre la capacidad estatal desde un punto de vista práctico, ligando la construcción de capacidad estatal a la planificación, sea esta global —nivel estratégico del Estado— o de un organismo particular. Previamente, relevaremos distintos trabajos sobre la capacidad

---

\* Agradezco a Oscar Oszlak que me permitiera acceder y citar un borrador de su autoría aún inédito sobre capacidades estatales y a la Mg. Rocío Moris por sus comentarios a este trabajo.

\*\* Administrador Gubernamental. Profesor de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

institucional, a fin de enriquecer la perspectiva y ver la evolución del concepto en los diferentes autores y perspectivas, haciendo eje en aquellos que resultan complementarios.

El término *capacidad estatal* ha sido abordado desde distintos matices: unos hacen eje en la capacidad de gobierno, otros en la capacidad administrativa y también en la capacidad de enfrentar *shocks* externos y cuestiones de contexto.

Así, en un trabajo de referencia obligada, Fabián Repetto (2009) sostiene que,

... para avanzar en la concreción del macro-objetivo de lograr mejores sociedades en América Latina —entendiendo por mejores sociedades aquellas que combinan virtuosamente importantes niveles de igualdades individuales y públicas— se requiere contar con sólido y sostenible desarrollo (...) y una ciudadanía integral y efectiva. Para ello, un estado con sólidas capacidades administrativas y políticas es sin duda una condición necesaria (Repetto, 2009, p. 33).

Por su parte, el autor define el concepto en forma amplia como «la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social» (Repetto, 2009, p. 35). A los fines de este trabajo, se asimilará el concepto *valor social a valor público*, utilizado en el siguiente apartado la definición de Moore (1997). En el trabajo, se cita a Merilee Grindle, quien, en un clásico texto de 1996, delimita cuatro componentes de la capacidad estatal: a) la capacidad administrativa como la habilidad de los Estados de llevar adelante la distribución de bienes y servicios; b) la capacidad técnica como la habilidad de manejar las políticas macroeconómicas y determinar opciones de dichas políticas; c) la capacidad política para responder a demandas sociales y resolver conflictos; y d) la capacidad institucional para fortalecer las reglas de juego.

Repetto prefiere reducir sus componentes a a) capacidad política y b) capacidad administrativa, señalando que la capacidad administrativa en términos del mejoramiento tecnológico, procedimental y de recursos humanos del Estado es condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la capacidad estatal. Por ello, debe abordarse complementariamente la capacidad política del Estado, que *define como*

... la capacidad de los gobernantes para *problematizar* las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses de y la ideología de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2009, p. 37)

Esta definición pone de manifiesto la importancia de la capacidad de relacionarse con el contexto y con *el afuera del Estado* para alcanzar los objetivos de política pública, incluyendo la capacidad de estructurar coaliciones interinstitucionales con otras fuerzas políticas, sociales, organismos internacionales o actores del mercado.

Ahora bien, en el intento por dejar en claro que las posiciones que hacen centro en la capacidad administrativa reducen una lectura comprensiva de las capacidades estatales, Repetto busca en la capacidad política esa visión más amplia y encuentra en el concepto de *conectividad externa*, de Peter Evans (1996), la relación entre ambos conceptos de capacidad. Para Evans (1996), un Estado con capacidad transformadora de la realidad requiere coherencia interna y conectividad externa con la sociedad y el contexto. A eso lo llama *autonomía enraizada*. Por supuesto que esto también requerirá de parte de los actores estatales habilidades tanto para el análisis de la realidad y la lectura del contexto cambiante como de herramientas para responder a este. Finalmente, el autor que seguimos en este punto resume las formas en que se expresa la capacidad estatal en los siguientes atributos:

- Coordinación
- Flexibilidad
- Calidad
- Innovación
- Evaluabilidad
- Legitimidad como incremento del vínculo entre la conducción y el medio social

Por su parte, Oszlak (2004), autor que más adelante retomaremos, pone el foco en los factores contextuales, dado que pueden afectar negativamente el logro de

objetivos de determinada organización. Para evitar dicho impacto, los organismos deben poseer una serie de características que el autor sintetiza en tres variables: a) que la existencia de la institución responda a una demanda real; b) que la política implementada cuente con el apoyo de actores clave; y c) que, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, la institución tenga libertad suficiente para que las restricciones del contexto normativo en el que opera no afecten su actividad o bien pueda sortearlos a través de la habilidad política de sus integrantes.

## **2. Moore y el triángulo estratégico en la gestión de organizaciones públicas**

Moore (1998) propone un esquema de gestión estratégica desarrollado en el marco de la Escuela de Gobierno de Harvard, que mira la problemática desde lo político técnico o burocrático, integrando un costado poco analizado.

La metodología ha sido desarrollada teniendo en cuenta dos preguntas que, habitualmente, se manifiestan en las organizaciones públicas: ¿cómo hacer frente a mandatos políticos laxos que entran y salen de la agenda de prioridades?, ¿cuál es la mejor manera de experimentar, innovar y reposicionar a las organizaciones en un entorno tan cambiante? Claramente, es una mirada desde el interior de las organizaciones en el límite poco definido entre el funcionario político y la dirigencia estable de las organizaciones públicas.

Durante la década de los noventa, en la Argentina, se intentó estructurar una Alta Gerencia Pública en la línea administrativa de los directores generales y en la de las políticas sustantivas de las direcciones nacionales. Esos funcionarios debían ingresar por concurso abierto y duraban en su mandato 5 años, al tiempo que se los evaluaba periódicamente. Paulatinamente, esa línea fue borrándose a través de decretos de excepción por 180 días renovables, práctica generalizada hasta la actualidad. Sin embargo, la línea divisoria sigue siendo la referencia en la diferenciación entre lo *político* y lo *técnico* en la jerga profesional. Cada organismo en mayor o menor medida posee funcionarios referentes que se han mantenido durante años en esas posiciones, superando gobiernos de diferentes signos e internas partidarias de diversos matices, ya sea en posiciones similares o en el *staff*.

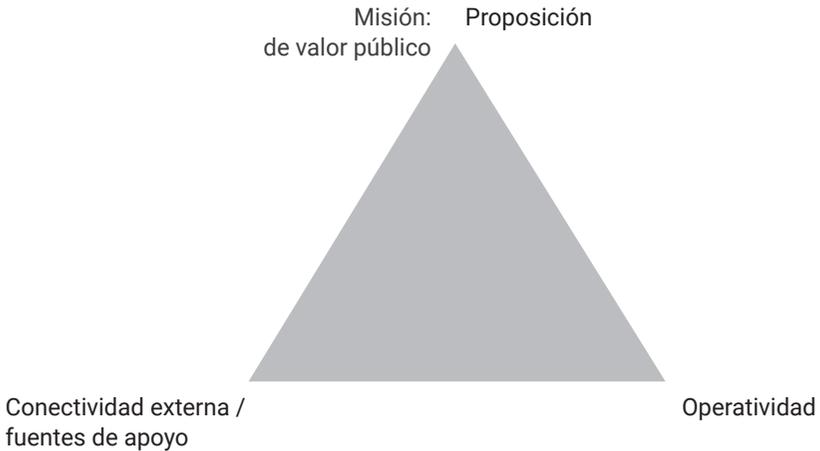
En esta concepción, la estrategia organizativa es un concepto que abarca simultáneamente las siguientes acciones: 1) declara la misión de la organización construida sobre la base de valores públicos importantes; 2) explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer dichos valores; y 3) debe ser operativa y administrativamente viable. Estas tres líneas de acción nos llevan a que la Dirección deba desarrollar un alineamiento coherente de dichos elementos.

En primer lugar, la organización debe generar valor para los supervisores y beneficiarios de las políticas desarrolladas a un costo adecuado en términos monetarios y de autoridad. Dicha misión debe aportar valor público a partir de las determinaciones de lo que se considera socialmente valioso, por la determinación del proceso democrático. En segundo lugar, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente autoridad como presupuesto para su desarrollo. Su legitimidad está determinada porque es vista como valiosa por las autoridades —el entorno autorizante para Moore— y por la sociedad. En tercer lugar, la organización debe tener las capacidades tecnológicas, administrativas y gerenciales para ser llevadas a cabo en tiempo y forma.

El triángulo estratégico del Gráfico 1 define, además, tres miradas y tareas que, desde la gerencia, deberían analizarse:

1. Revisión de la misión sustantiva de las acciones ahora enfocadas a obtener creciente valor público.
2. Gestión política, el trabajo aguas arriba de la organización. Comienza por un análisis del entorno autorizante y las acciones para conseguir el apoyo de las autoridades y el flujo de fondos que permita sostener los objetivos.
3. Gestión administrativa, el trabajo aguas abajo de la organización con los medios organizacionales, administrativos, tecnológicos que lo hagan viable.

**Gráfico 1. Triángulo estratégico de Moore**



Fuente: Elaboración propia a partir de Moore (1998)

### 3. Los procesos intraburocráticos

En los períodos de emergencia, en medio de la crisis, es posible verificar con nitidez cómo el Estado «se manifiesta como un actor social diferenciado y complejo» (Oszlak, 1997, p. 20). Allí, las unidades aparecen sin coordinación, y, en el interior de cada una, se desata, como un espejo de la puja verificada en la sociedad, una lucha por imponer la agenda, las soluciones y el sentido de las mismas. Como sostiene Oszlak (1984), también aquí el elemento homogeneizante es la invocación al interés general como modo de sostener la autoridad pública. Y es en estos momentos de crisis generalizada donde se puede distinguir más claramente cómo la burocracia pone en acción sus tres roles diferenciados: a) rol sectorial, representando sus propios intereses; b) rol mediador, por el cual expresa, agrega, neutraliza, o promueve intereses en beneficio de sectores económicamente dominantes; y c) rol infraestructural, promoviendo conocimientos y recursos necesarios para el cumplimiento de fines de interés general expresados en los objetivos formales del Estado.

Estos roles separados analíticamente, en la práctica, se configuran en forma concomitantes y conflictivas siendo el Estado la arena donde se dirimen las cuestiones socialmente vigentes. En esa puja interna, juegan, por una parte, la cultura organizacional, la procedencia de las autoridades de los mandos medios, los proyectos internos de la línea burocrática y, por supuesto, la voluntad política de las autoridades que están al frente de la crisis.

Oszlak y Orellana (2001) han propuesto una metodología de análisis de *inconsistencias normativas y brechas institucionales* que afectan las reglas de juego impactando sobre las capacidades institucionales que se resumen en el Cuadro 1.

En un referencial trabajo, Martínez Nogueira (2013) se acerca aún más a la perspectiva que se pretende abordar haciendo eje en las vinculaciones entre la institución presidencial y las organizaciones estatales en sentido amplio, no solo las correspondientes a la administración central. En su trabajo, analiza «la naturaleza de sus estructuras, de las relaciones en que interviene y en los procesos efectivos en que participan» (Martínez Nogueira, 2013, p. 71), donde las capacidades estatales están en el centro de la escena. A la vez, el autor explicita las formas diferenciales del aparato estatal como actores institucionales por su participación en las diferentes fases de las políticas públicas, en la morfología y dinámica de su creación y de sus desempeños. Destaca, asimismo, el hecho de que las instituciones, lejos de ser conformaciones estables y permanentes, son moldeadas por los actores, los arreglos institucionales y las políticas públicas que ejecutan en forma dinámica. La mayor o menor capacidad organizacional se reflejará en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas que se pretenden implementar y en la coordinación de las acciones con diversos organismos que requieran intervención a partir de la complejidad y múltiples abordajes que las problemáticas actuales requieren. La vinculación con actores sociales relevantes y su influencia en la organización pública va a dar cuenta de la porosidad de esas organizaciones a las presiones de los diferentes grupos de interés que el autor denomina *formas del capitalismo asistido* (Martínez Nogueira, 2013, p. 72), y que, sin duda, son verificables en la amplia geografía del aparato estatal manifestado en sus múltiples formas y estructuraciones.

**Cuadro 1. Inconsistencias normativas y brechas institucionales que impactan en el Desarrollo de Capacidades Institucionales (DCI)**

DCI-1 Reglas de juego	Conflictos entre las leyes de fondo entre sí y las de procedimiento
DCI-2 Coordinación	Déficit de coordinación interinstitucional
DCI-3 Organización	Creación de unidades funcionales nuevas para la implementación sin información previa relevante  Problemas de coordinación intrainstitucional
DCI-4 RR.HH. y materiales	Sistemas de información no integrados, tecnología obsoleta, incompatibilidades y superposiciones en las misiones y funciones de las distintas dependencias. Problemas en la seguridad informática
DCI-5 Políticas de RR.HH.	Flexibilización laboral, conflictos gremiales y terciarización de trabajos sensibles, como calificaciones de riesgos, auditoría y manejo de información relevante
DCI-6 Habilidades	Sistemas de capacitación interna no estructurados para las nuevas reglamentaciones, integración de las nuevas dependencias con personal preexistente, pero sin conocimiento de las nuevas políticas

Fuente: Elaboración a partir de Oszlak y Orellana (2001)

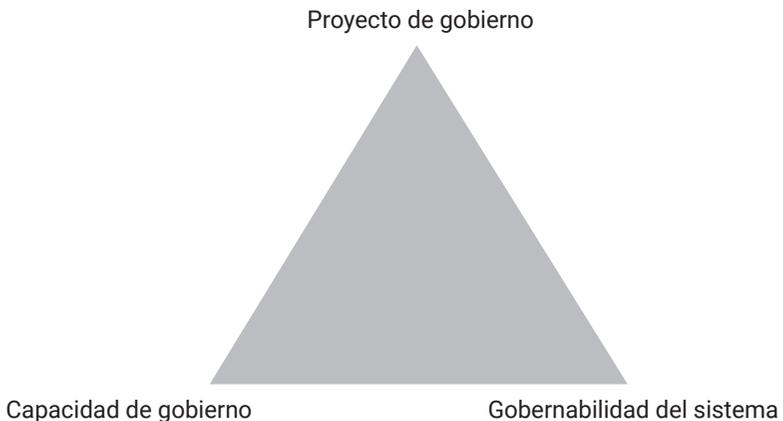
Es destacable aquí la tensión entre la agenda del Ejecutivo, que busca, desde ese aparato disponible, su implementación y la lógica burocrática, con las organizaciones públicas sectorizadas, especializadas y con serios problemas de capacidad organizacional. En este punto, conviene volver sobre las ideas ya clásicas de Matus (2007) respecto de la planificación estratégica situacional: ordenar estas múltiples lógicas, priorizar la agenda relevante y buscar puntos de apoyo para llevar adelante un programa de gobierno.

Es precisamente a través de los análisis de este autor donde se visualiza la conexión entre los ejes del presente trabajo: la planificación y la capacidad estatal. Para el autor, el Gobierno debe producir resultados coherentes con la expectativa social. Dichos resultados son más previsibles en la medida en que se cumplan cinco condiciones:

1. alta capacidad de gobierno;
2. buen diseño organizativo del aparato público;
3. proyecto de gobierno compatible con la capacidad personal e institucional del Gobierno, es decir, con las dos primeras condiciones;
4. contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno;
5. buena suerte.

Sin embargo, reduce a tres los componentes que deben articularse en la acción de gobierno: a) el proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; b) la capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto; y c) la gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta, la aceptabilidad y la capacidad de captar el apoyo de los actores sociales. A estos tres elementos los denomina el *triángulo de gobierno*, presentado en el Gráfico 2.

**Gráfico 2. Triángulo de gobierno**



Fuente: Elaboración propia a partir de Matus (2007)

Para Matus (2007), la capacidad de gobierno apunta a las capacidades para la acción. Distingue la capacidad personal de gobierno, en cabeza del líder y su equipo, de la capacidad institucional, donde confluyen la calidad de los sistemas de trabajo y la estructura del sistema organizativo. Por consiguiente, concluye, «elevar la capacidad de gobierno requiere actuar sobre la pericia de los gobernantes y de las instituciones, sobre sus sistemas de trabajo —especialmente en los sistemas de la alta dirección— y sobre el sistema organizativo» (Matus, 2007, p. 24).

Esta propuesta tiene en cuenta diversos factores políticos y organizativos, incluso el papel del liderazgo, que es una capacidad de conducción en la persona del líder y su equipo de gobierno. Exige atributos que van más allá de lo carismático y que se complementan con la experiencia y los conocimientos técnicos, que aportan destrezas y habilidades para conducir el proceso social. Sin embargo, se centra demasiado en el gobierno y su equipo gubernamental.

#### **4. Capacidad estatal: otras miradas**

En un trabajo de Bernazza y Longo (2014), los autores hacen una completa reseña de las diferentes posiciones acerca del alcance y matices de esta problemática. Allí, dividen el campo entre posturas gerencialistas y no gerencialistas, de acuerdo con el énfasis que los diferentes autores ponen en la importancia con que se detienen en analizar los factores organizacionales puertas adentro del Estado. En el último grupo, se ubican los analistas que se preguntan por los fines del Estado. En este punto, algunas posiciones hacen foco en la promoción de los derechos humanos, la ampliación de la democracia como sistema político y el desarrollo económico. Dentro de ese grupo, reseñan el pensamiento de Daniel García Delgado en cuanto a que el Estado debe «dejar de ser observado como reservorio de lo instituido, para presentarse como campo de lo instituyente, de las transformaciones que propone la política» (Bernazza y Longo, 2014, p. 110). Esta idea de finalidad de transformación está íntimamente ligada a la acción de los nuevos liderazgos en la Argentina y en Latinoamérica, donde la agenda definida como prioritaria busca su implementación a través de mecanismos formales e informales en el seno del aparato burocrático y donde la idea de *eficacia* prima por sobre las de *eficiencia*, *economía* y *transparencia*. La idea de establecer una

finalidad o un para qué de la capacidad estatal introduce el elemento normativo, por un lado, y el ideológico político, por el otro. La idea de lo *instituyente* y *transformador* que insinúa García Delgado requiere de precisiones en una sociedad pluralista y democrática. Como se verá en el último punto, se entiende que el neoconstitucionalismo, al anclar las finalidades del Estado en el proyecto constitucional, fija metas precisas que no están libradas a liderazgos pasajeros ni a mayorías circunstanciales.

Esta posición desde el derecho es complementaria, sin duda, con los trabajos de O'Donnell (1978) y Mazzuca (2015) sobre la asimilación de la calidad institucional como capacidad de promover el buen gobierno democrático y el Estado de derecho. Para Acuña y Chudnovsky (2013), dicha capacidad consiste en «la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados» (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 42). Ambos autores desvinculan los conceptos de *capacidad* y *recursos*: el primero lo definen como la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea o alcanzar un objetivo; mientras que entienden el segundo como los bienes materiales, simbólicos organizacionales, políticos y humanos que son necesarios para generar capacidades.

La ventaja de esta concepción es que permite montar la capacidad institucional sobre dos ejes: uno denominado *de la dinámica institucional intrínseca*, que corresponde a la estructura jurídica institucional estática; y el segundo eje, que verifica el cumplimiento efectivo de las reglas a partir de la matriz política, donde los actores despliegan sus estrategias sobre la base de su poder relativo de movilizar recursos e influir sobre el andamiaje institucional articulando las instituciones dinámicamente con el juego de los actores estratégicos.

## 5. Manifestaciones y componentes de la capacidad estatal

Otro de los trabajos de relevamiento de esta temática a destacar es el de Bertranou (2015). El autor realiza una distinción entre manifestaciones y componentes de la capacidad estatal.

Alguna dimensión constitutiva de capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública y que incluso pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos o cualitativos (...) Estos componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir (Bertranou, 2015, p. 38).

En cuanto al abordaje del estudio y análisis de los componentes, el autor complementa los trabajos sobre análisis de brechas (Grindle, 1996; Oszlak y Orellana, 2001) con su propia clasificación, que determina de la siguiente forma:

- vínculo actor estatal-otros actores para abordar los grados de autonomía y sinergia;
- legitimidad del actor estatal, determinada por el grado de aceptación por parte de la ciudadanía (elemento subjetivo);
- arreglos institucionales y estructura burocrática, que explican las funciones críticas y son el núcleo duro del análisis organizacional;
- Capacidad de acción interorganizacional, que implica el capital social de la organización (Bertranou, 2015, p. 45).

Finalmente, el autor entiende por *manifestaciones de la capacidad estatal* las desagregaciones o expresiones de esta capacidad según algún criterio analítico, por lo cual no se tratan de factores explicativos como los componentes. La relevancia en esta distinción radica en que permite salir de cierta circularidad en las definiciones y abordajes para ingresar en el estadio analítico y de gestión en forma clara y apuntando a los diversos niveles de abordaje.

## 6. Hacia una nueva propuesta: doble triángulo de la planificación

Tal como se adelantó, la propuesta desarrollada en el presente trabajo se propone integrar la planificación, ya sea para el conjunto de la actividad estatal como para organismos particulares, de modo que dicha tarea tenga en cuenta los actores relevantes de la organización estatal alineada con los principios democráticos y constitucionales, a la vez relacionadas con los representantes de los tres poderes del Estado.

Para esta propuesta, se tuvo en cuenta el triángulo estratégico de la gerencia pública, de Moore (1997), porque integra el factor político en su análisis. A su vez, el triángulo de gobierno, de Matus (2007), dado que integra dentro de su análisis el factor capacidad de gobierno y le otorga un valor fundamental a la burocracia tanto en la gobernabilidad del sistema como en el aporte de conocimientos para llevar adelante el programa de gobierno.

El planteo propuesto también tiene en cuenta las características de los nuevos liderazgos democráticos en cuanto al acotamiento de la agenda y el *spam de control* limitado a aquellas cuestiones signadas por las emergencias que les dieron origen, pero permite que se abran ventanas de oportunidad para aquellos sectores de la administración pública que cuenten con grados de autonomía para ejecutar programas por razones de disponibilidad presupuestaria, iniciativa de los funcionarios políticos o de los directivos medios estables que buscan imponer su agenda.

Ahora bien, se plantean dos cuestiones que involucran a actores presentes tanto en la tarea de gobernabilidad como en la gestión diaria del aparato del Estado, que se encuentran significativamente ausentes de los diferentes análisis reseñados. La primera cuestión es la participación de los diferentes agrupamientos gremiales en las áreas sensibles del *paquete administrativo* del Estado —Direcciones generales de administración, Direcciones generales de RR.HH., Direcciones de presupuesto, paritarias e incentivos—, como en la vinculación política que estos actores estructuran con las cambiantes gestiones, ya sea de diferentes signos políticos en lo macro, como en las diferentes líneas internas en los organismos particulares. La segunda, siempre dentro de la estructura estatal, es la presencia de cuerpos especializados, como los abogados del Estado, los Administradores

Gubernamentales, el Servicio Exterior y los funcionarios profesionales con funciones ejecutivas, quienes, además de cumplir una función meramente burocrática, se involucran en la puja presupuestaria, poseen la memoria institucional de un Estado con registros deficientes o directamente ausentes, la agenda prioritaria histórica de las organizaciones y hacen valer la asimetría informativa para actuar con sentido político en el juego institucional.

La estrategia del doble triángulo propuesto en el Gráfico 3 permite trabajar, por un lado, en las zonas superpuestas y abrir el juego a actores que aparecen invisibilizados de la discusión, pero que sí operan activamente en el sistema. Por otra parte, abre la agenda de temas estratégicos para el fortalecimiento de la capacidad institucional y estatal.

**Gráfico 3. Doble triángulo de la planificación**



Fuente: Elaboración propia a partir de Matus (2007) y de Moore (1997)

La metodología propuesta debe ser complementada con el estudio de brechas institucionales y organizacionales, y con el análisis de componentes propuesto por Bertranou (2015) como instrumentos de recopilación de información y estudio relevante tanto puertas adentro de la organización como de su *capilaridad* y sensibilidad a los cambios de contexto.

Guillermo Alonso (2007) nos recuerda que debe distinguirse la capacidad de gobierno de la capacidad estatal. La primera como la capacidad del elenco gobernante de llevar adelantes las agendas para las que fue elegido y que, en esta línea, «constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas; por lo tanto, pueden ser efímeras, volátiles y están disponibles solo periódicamente». Por el contrario, las capacidades estatales

... son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo. Este aspecto es lo que remite a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización; es decir, al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.

En este sentido, la propuesta integra ambas capacidades y permite que la capacidad estatal pueda fortalecer coordinadamente la capacidad de gobierno.

## Reflexiones finales

En cuanto a las capacidades estatales, resulta importante recuperar la idea de Oszlak (2004), quien asegura que el análisis de dichas capacidades es situacional, es decir, debe realizarse a la luz de cada momento histórico. El autor sostiene que, en la actualidad, asistimos a la concreción de una matriz sociocéntrica, dado que el Estado regresó de la mano de la sociedad civil, cuyo rol tiene cada vez mayor preponderancia en el proceso de la gestión pública. En este contexto,

tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales están admitiendo, al menos discursivamente, que el Estado debe abrirse a la sociedad,

eliminar el secreto, hacer pública toda la información disponible, escuchar al ciudadano y promover su rol en la formulación de políticas, la coproducción de bienes y servicios, y el monitoreo, control de gestión y evaluación de los resultados de la gestión estatal. Aceptar a la ciudadanía y las organizaciones sociales en este triple rol supone una profunda modificación del estilo de gestión estatal y, por lo tanto, nuevos desafíos desde el punto de vista de la construcción de capacidades. Capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de co-construir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana (Oszlak, 2004, p. 5).

Este regreso del Estado junto con la sociedad civil que describe Oszlak se ha manifestado con elocuencia con la irrupción de la pandemia del COVID-19: el mercado por sí solo no ha podido liderar ni conducir los problemas de todo tipo provocados por los cierres de servicios no esenciales, cuarentenas y demás medidas sanitarias. Los Estados debieron tomar el control de la dirección de la emergencia reorganizando sus presupuestos y orientándolos a salud, salvataje de empresas, subsidios extraordinarios a las familias y políticas monetarias expansivas aceptadas por todas las vertientes económicas, incluso las monetaristas.

En esta emergencia, los Estados demostraron capacidad de adaptación y aceleración de sus reconfiguraciones administrativas internas a fin de garantizar los servicios civiles mínimos y atender la emergencia sanitaria como prioridad. En el camino, aceleraron su modernización tecnológica y la utilización de los medios digitales y virtuales disponibles en forma impensable meses antes de la emergencia sanitaria. En su desarrollo, los gobiernos mantuvieron, en general, índices aceptables de acompañamiento de la sociedad, a pesar de las dolorosas pérdidas en vidas humanas que la pandemia está significando.

Los Estados y, en especial, los latinoamericanos, han manifestado una gran capacidad de reacción para adecuarse y reforzar la capacidad estatal. Analizar y reflexionar sobre los aprendizajes que dejará este período histórico será esencial para dar un salto de calidad en términos de capacidad estatal como un ingreso acelerado a la era exponencial, tal como la define Oszlak (2020).

Los países encararán el futuro con grandes deterioros sociales producto de la desocupación, mayores niveles de pobreza e indigencia, endeudamientos extraordinarios para enfrentar la pandemia y caídas del PBI inimaginables. Planificar una salida ordenada de regreso a la nueva normalidad requerirá de un Estado que planifique sus políticas públicas en un sentido inclusivo e igualitario que atienda los efectos, pero también las enseñanzas de la pandemia que puso al descubierto las falencias en los sistemas sanitarios, educativos, de vivienda y distribución geográfica de alimentos y productos básicos. No caer en la tentación de las soluciones financieristas y promercado que dejan en segundo plano a la sociedad, y demuestran la debilidad y colonización interna del Estado por parte de los sectores estratégicos económicos.

La salida de este período de incertidumbre debe ser en el sentido de profundización de la democracia: las medidas excepcionales de control social deberán ser removidas profundizando el juego constitucional y la plena garantía de los derechos en un Estado abierto y participativo.

El desafío de la época en América Latina es lograr gobiernos que tomen decisiones y, a la vez, se sometan al Estado de derecho ampliando incesantemente el acceso a esos derechos por parte de los sectores excluidos, de modo que puedan entrar en el sistema, y la democratización sea una realidad. La perspectiva del neoconstitucionalismo latinoamericano tiene cuestiones para aportar desde un enfoque del derecho, que tiene en cuenta una lectura política de nuestras realidades, con una interpretación pluralista y dinámica de las constituciones. Tal como sostiene Fabbrini (2009), «una democracia es sólida si logra garantizar al mismo tiempo, una doble exigencia: la toma de decisiones y el control de quien las toma. De hecho, una buena democracia exige un liderazgo institucional eficaz, pero también instituciones independientes para controlarlo» (Fabbrini, 2009, p. 16).

Una planificación situacional efectiva debe contemplar los aspectos institucionales que amplíen y fortalezcan el Estado de derecho, a la vez que atiendan las demandas sociales, y se abran a su control y escrutinio. La capacidad interna de Estado no debe soslayar la experiencia acumulada y la memoria institucional de los trabajadores y personal jerárquico estatal, que, a su vez, deben contar con capacitación permanente en la tarea y en el ejercicio de su conectividad con las demandas externa de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. En C. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Alonso, G. (2007, 22-25 de agosto). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4).
- Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Nogueira, R. (2013). La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina. En C. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones?* Siglo XXI Editores.
- Matus, C. (2007). *Los tres cinturones del Gobierno*. Universidad Nacional de La Matanza.
- O'Donnell, G. (1978, octubre-diciembre). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, XL(4).
- Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Paidós.
- (1997). Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*, (9).
- y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Oszlak, O. (2004). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).
- Repetto, F. (2009). El Estado y sus capacidades. Notas en clave de América Latina. *Revista de ASAAP*, (43), octubre.

### **Cómo citar este artículo**

Mazzei, H. S. (2020). Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(3), 43-61.



# **Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente**

Por *Iván Budassi\** y *Horacio Cao\*\**

## **Resumen**

El objetivo de este trabajo es analizar el lugar de los parlamentos en el despliegue de políticas públicas. Se trabaja el tema a partir de un contexto en donde la actuación del Poder Legislativo es puesta en entredicho, pues se observa que, en muchos casos, su actuación es menor, cuando no contraproducente. Para ello, en la primera sección, y a partir de una mirada normativa, se analiza el papel del Parlamento en las tres fases del despliegue de políticas públicas: formación, formulación e implementación. En la segunda, se resume la situación de los parlamentos argentinos en estas tres etapas, tanto desde lo que indica la Constitución Nacional como desde las evaluaciones que hacen los expertos sobre su actuación. En la tercera, se describen cuáles podrían ser los caminos para salir de una situación que, generalmente, es vista como disvaliosa.

## **Palabras clave**

Parlamento – políticas públicas – Poder Legislativo.

## **Abstract**

The aim of this paper is to analyse the place of Parliaments in public policies development. The issue is tackled from a vantage point where the performance of the Legislative Power is questioned since, it is observed that, in many cases, its performance is nil, if not counterproductive. In the first section, and from a normative perspective, we analyze the role of parliament in the three phases of public policy deployment: training, formulation and implementation. The second one briefly describes Argentine parliament patterns along these three stages, both from what the constitution indicates and from the evaluations made by the

---

\* Docente de Derecho Administrativo y Regulación (UNS; UDESA; UCA; PTN). Director Nacional de Análisis Estratégico (SAE, Presidencia de la Nación).

\*\* Subdirector del CIAP (FCE/UBA). Miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (SAE, Presidencia de la Nación).

experts about the Congress' performance. The third one describes possible ways out of the current situation, generally regarded as dysfunctional.

## **Key words**

Parliament – Public Policies – Legislative Power.

## **Introducción**

En la Argentina, el papel del Poder Ejecutivo tiende a ser preponderante en todo lo vinculado al accionar estatal en virtud de la forma presidencialista de gobierno. Más allá de ello, aún en países con este régimen político, la doctrina reserva al Poder Legislativo un papel fértil y significativo. Sin embargo, según la gran mayoría de los estudios sobre el tema, la realidad existente dista mucho de parecerse a lo que se postula en el plano normativo: en lo que hace a las políticas públicas, el papel del Legislativo es menor, cuando no disfuncional.

A partir de este diagnóstico, el presente trabajo tiene el objetivo de analizar el lugar de los parlamentos en el despliegue de políticas públicas desde diferentes disciplinas —con sus respectivas herramientas conceptuales—: las políticas públicas dentro del estudio de la administración pública, el análisis del régimen político dentro de la ciencia política, el constitucionalismo estatal en el marco del Derecho, etcétera.

Sin pretensión de síntesis alguna, nos centraremos en la primera opción, más allá de que, para avanzar en el análisis, ocasionalmente, utilicemos herramientas de los otros enfoques enunciados. Esto implica que, casi siempre, estaremos pensando más en cómo lograr un accionar eficaz y eficiente del Estado que, por ejemplo, en el equilibrio de sus poderes o en las oscilaciones del presidencialismo. Esto implica una cuestión que resaltamos lo más explícitamente posible para no tener que repetirla a lo largo del texto: se despliega una visión unilateral en busca de aportar claridad, pero, necesariamente, el presente trabajo debe complementarse con miradas desde otras disciplinas que expresan dimensiones tan o más importantes que la que analizamos aquí.

En cuanto a los contenidos del trabajo, este se organiza en tres secciones. En la primera de ellas, describimos el lugar que, en un abordaje normativo, debería ocupar el

Parlamento en el despliegue del accionar estatal. Hacemos un seguimiento de sus funciones a partir del llamado *enfoque de fases*, que divide el análisis de las políticas públicas en tres grandes etapas: formación, formulación e implementación; en cada una de ellas, el Parlamento tiene un papel que cumplir. En la segunda, detallamos el lugar que, en nuestro país, está previsto para el Parlamento en el tema que nos ocupa, como así también hacemos una sucinta descripción acerca de la forma en que los parlamentos ocupan ese lugar. En la tercera, hacemos una evaluación de la situación existente, que una mayoría juzga deficitaria, y se proponen posibles maneras de superarla. Finalmente, presentamos unas breves conclusiones.

## **1. El lugar del Parlamento en las políticas públicas: una visión normativa**

Como todo concepto de ciencias sociales que lleva cierto recorrido, la definición y los abordajes teóricos sobre las políticas públicas reconocen diferentes contenidos, cada uno de ellos con elementos que no son inocentes en cuanto a consecuencias y elementos que enfatizan. Corresponde, entonces, para ambos casos, hacer algunas aclaraciones y justificar de alguna manera la elección que hacemos en el presente trabajo.

En lo que hace a la definición de políticas públicas, seguiremos el clásico texto de Oszlak y O'Donnell (1982, p. 112) que las entiende como «una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión». Dicho un tanto toscamente, esta definición acerca el concepto de *política pública* al de *programas* y lo remite a acciones específicas que pueden delimitarse con relativa claridad. En nuestro caso, elegimos esta definición de forma tal de poder dar nitidez a la eventual actuación del Parlamento en el desarrollo de cada política pública, situación menos directa en el caso de perspectivas más globales e inespecíficas, como, por ejemplo, la de Dye (2008) que las define como «lo que el Estado hace o deja de hacer».

En cuanto al marco conceptual, analizaremos el despliegue de políticas públicas a partir del modelo de fases, que es un abordaje que se refleja en espejo en la doctrina estándar del funcionamiento institucional del Estado. Justamente, esta condición —su apego a lo normativo más que a una representación positiva del

accionar estatal— es la que nos sirve para avanzar en el deber ser de la actuación parlamentaria.

El modelo conceptual seleccionado describe el accionar del Estado a partir de un proceso que recorre tres fases o momentos: la de formación, etapa de construcción de la matriz sociopolítica que la instala en la agenda estatal; la de formulación, instancia en que se organiza y da carácter formal a la voluntad estatal; y la de implementación, que remite a la ejecución, control, evaluación y retroalimentación de información de la política pública en cuestión (Cuadro 1).

Del modelo de fases, puede deducirse la participación del Parlamento en cada una de las tres etapas:

- Formación: como parte de las instituciones políticas en donde circula la información, se promueve —o desalienta— la instalación de una política pública en la agenda política, primero, y la estatal, después.
- Formulación: fase que debería liderar el Legislativo, al ser el encargado de transformar el equilibrio y la fuerza sociopolítica construida en la etapa anterior en un instrumento formal (ley) que marca la hoja de ruta de la acción concreta del Estado<sup>1</sup>.
- Implementación: si bien el liderazgo de la etapa está a cargo del Ejecutivo, tiene importantes potestades de control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en marcha.

---

<sup>1</sup> Estamos haciendo un análisis esquemático que demanda precisiones en casos concretos y aclaraciones sobre zonas grises que no tenemos espacio para tratar aquí. A modo de ejemplo, citamos que el Poder Ejecutivo también puede ser protagonista de esta etapa de formulación, ya que tiene la facultad de iniciar e impulsar proyectos de ley. Dadas las características técnicas que tendría —doctrinariamente hablando— la facultad de reglamentación, esta actividad podría ser clasificada no como de formulación, sino de implementación (Cuadro 1). Un análisis detallado del modelo de fases puede verse en Deleon (1997) y en Jaime *et al.* (2013: Capítulo IV).

**Cuadro 1. Enfoque de fases. Fases, componentes involucrados y principales actores estatales**

Fase	Componentes que involucra	Principales actores
		Esferas de actuación
<b>Formación</b>	Incorporación a la agenda política y estatal	Medios de comunicación
	Establecimiento del enfoque general	Sociedad civil Actores estatales y políticos (dentro de estos, el Poder Legislativo)
<b>Formulación</b>	Delimitación del problema	Poder Legislativo (promulgación de leyes)
	Definición de objetivos	
	Asignación de recursos	Poder Ejecutivo (reglamentación)
<b>Implementación</b>	Ejecución del programa	Poder Ejecutivo
	Control y seguimiento	Poder Legislativo (control y seguimiento, evaluación)
	Evaluación	

Fuente: Elaboración propia

Detallamos, a continuación, de forma muy resumida y necesariamente esquemática, el papel que la doctrina asigna al Parlamento en cada caso.

### **1.1 El Parlamento en la formación de las políticas públicas: el lugar en el escenario político**

De las tres fases en que dividimos el análisis de las políticas públicas, la relativa a la formación es la que tiene contornos más borrosos. El camino por el cual una

sociedad inserta un tema en agenda y lo considera un problema ha merecido abordajes diferenciados que subrayan distintos elementos: el poder de los actores interesados, el formato institucional, la cultura política, la posición de los medios de comunicación, el rol de los expertos, las características de la coyuntura específica y hasta el azar.

De igual forma, el tránsito que va desde la agenda pública hasta la agenda estatal se explica por múltiples variables internas y contextuales. En todo caso, y, en virtud de los objetivos del presente trabajo, lo que interesa destacar es que el papel del Parlamento en esta fase dependerá de

- su importancia relativa en el escenario político, como parte de uno de los poderes del Estado; y
- su prestigio y capacidad institucional, que le permitirán tener influencia sobre la sociedad, como así también expresar sus visiones e intereses.

## **1.2 El Parlamento en la formulación de las políticas públicas: la producción de leyes**

Según la mirada normativa<sup>2</sup>, la formulación es el ámbito donde se vincula más estrechamente el proceso de políticas públicas con el Poder Legislativo. El rol que ocupa en esta fase es el de formalizar, a través de una ley específica, la inserción estatal en el problema de la agenda pública. Esta ley puede tanto crear una estrategia de acción como intentar producir cambios en ella: modificaciones en los objetivos o la gestión, incorporación de beneficiarios adicionales, refuerzos o variación de las prestaciones, etcétera.

Dentro de los elementos que conforman una política pública, las leyes que la fundan y organizan son un elemento muy importante: les dan respaldo, legitimidad y potencia institucional. En la Argentina, es reconocido que lograr una consagración legislativa otorga una mayor estabilidad y continuidad a las políticas públicas, entre otras cosas, por la relativa dificultad para revertir o modificar leyes.

---

<sup>2</sup> En esta sección, tomamos elementos de Sabatier y Mazmanian (1993).

Idealmente, la norma define el problema que enfrentar y estipula el o los objetivos que alcanzar. Otorga un mandato sobre el aparato estatal en el sentido de estructurar un tipo de respuesta, establece los recursos con que se contará y, eventualmente, regula el rol y las oportunidades de participación de actores no estatales.

Diferentes trabajos han hecho notar la sofisticación del proceso de aprobación y contenido de las leyes en el Estado moderno, ya que deben, al mismo tiempo, responder a múltiples dimensiones:

- ser producto de un cálculo objetivo que identifique la mejor opción que seguir, vinculada a un proyecto de gobierno;
- reflejar los intereses —muchas veces plurales y hasta en tensión— de los actores involucrados;
- responder a las formas y procedimientos de base asamblearia, que son los que le dan legitimidad; y
- ser funcional en términos de facilitar la fase de implementación.

Cabe resaltar que la visión de los poderes Legislativo y Ejecutivo sobre la mejor manera de enfrentar las cuestiones que se plantean en las citadas dimensiones no son idénticas: sus perspectivas y enfoques tienen, necesariamente, puntos de encuentro y colisión, a partir del tipo de cuadro directivo que conforma cada uno de ellos, su diferente configuración institucional, los distintos recortes geográficos que representan, su distinta responsabilidad frente a los votantes, etcétera. Como colofón de esta situación, las leyes que aprueba el Legislativo no siempre son las que el Ejecutivo considera necesarias, tanto en lo que hace a su forma como a su fondo.

O sea, sin salirnos del plano normativo, aquí existe una tensión estructural entre ambos poderes. Volveremos reiteradamente sobre este punto a lo largo del trabajo.

### **1.3 El Parlamento en la implementación de las políticas públicas: el control**

En contra de lo que dictaría una visión intuitiva, en el ámbito de la implementación, el Legislativo también tiene un lugar relevante, sitial que ocupa a partir de sus responsabilidades de control.

La preocupación por el tema viene de larga data: ya en el siglo XVI, el vizconde Bolingbroke desarrolló la idea de *controles recíprocos* entre los principales sujetos del poder. Refuerza su importancia la condición presidencialista de nuestro régimen gubernamental: la concentración de potestades en el Ejecutivo hace de esta función un elemento vital de la lógica democrática.

Sagüés (2002, p. 429 y ss.) reproduce la posición de diferentes tratadistas frente a la cuestión y, todos ellos le asignan a la función de control un lugar esencial; inclusive, en algunos casos, por encima de su rol legislador. Así, algunos autores llegan a sostener que «importa menos la función legislativa del Parlamento que la de fiscalización... no cabrá ya caracterizar a los parlamentos por la función de legislar, sino la de fiscalizar mediante la deliberación».

Aquí la doctrina hace notar la necesidad de equilibrio: en un extremo, un Parlamento débil no tiene capacidad de control; en el otro, un Parlamento poderoso puede generar disfunciones y llegar a trabar la maquinaria estatal a partir de una excesiva supervisión y hasta de un poder de veto.

Para cumplir tales funciones, los parlamentos suelen desplegar dos tipos de estrategias:

- contar con organizaciones o prácticas que cumplen esta función de manera sistemática y rutinaria, y
- realizar un seguimiento de alguna política pública en particular.

Interesa comentar aquí, muy sucintamente, la disputa por el sentido de este control: mientras las visiones más tradicionales remiten a una tarea técnica dirigida a auditar el gasto y verificar resultados, otras perspectivas analizan el accionar estatal como parte de un proyecto político y social, y resaltan, en tal sentido, la necesidad de ver en qué medida expresan valores y necesidades de la sociedad (Jaime *et al.*, 2013, p. 224 y ss).

Mientras el primero se dirige a verificar la existencia de errores o irregularidades—con herramientas, tales como control de legalidad y auditoría contable—, la segunda incorpora una evaluación política y tiene objetivos no solo sancionatorios, sino también una oportunidad de corrección, socialización de conocimiento y de

valoración colectiva de las implicancias sociopolíticas que los distintos programas generan. Acá también, entonces, el modelo normativo reconoce una tensión intrínseca en la tarea que realizar.

## 2. De la doctrina a la situación realmente existente

Descriptos de manera muy sucinta los temas centrales de la participación legislativa, vayamos ahora a una descripción positiva, basada en la situación realmente existente en nuestro país.

En ella, veremos que los roles estatales descritos en el punto anterior, tan claros aun en sus tensiones estructurales, presentan en la práctica argentina una graduación de grises muy amplia hasta eventualmente desnaturalizarlos: esta es una de las principales razones que hacen que nuestro tema —el Legislativo en las políticas públicas— sea evaluado de manera recurrente de forma negativa.

Abordaremos los temas muy someramente, con la profundidad que consideramos necesaria como para poder plantear los problemas de manera global, que es el plano en el que se mueve el presente trabajo. En tal sentido, nos centramos en el Congreso Nacional, pero nuestra experiencia es que la situación de los paramentos provinciales y municipales *mutatis mutandis* reproducen, en gran medida, la situación descrita.

Adelantamos que vamos a describir un escenario de preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, pero sería una equivocada simplificación pensar en una supremacía absoluta. Es que el Poder Legislativo, en general, y los legisladores, en particular, sostienen espacios de poder propio e institucional tanto para defender algún rango de autonomía como para responder, en caso de amenaza, atacando el modelo de gobernanza y hasta, eventualmente, la gobernabilidad general.

Por último, tampoco debe obviarse que, en el límite, el Poder Legislativo tiene la autoridad para deponer al Ejecutivo —juicio político— o promover leyes que modifiquen, en el sentido que considere conveniente, elementos del régimen político o administrativo.

## 2.1 Formación de políticas públicas: poder e imagen del Congreso

Analizar el lugar y la forma en que se articulan los tres poderes del Estado argentino es un tema que, desde la Ciencia Política y el Derecho, ha generado abundantísima bibliografía. Escapa, por supuesto, a las posibilidades del presente trabajo reseñar siquiera mínimamente las principales posturas, por lo que solo citaremos dos elementos que tienen bastante consenso y que juzgamos ineludible tratar a los fines del presente trabajo.

El primer elemento para destacar es la concentración de poder en el Ejecutivo, que es una «tendencia histórica universal y de largo plazo, que viene, por lo menos, de los años 1930 y que, desde entonces, no ha hecho más que pronunciarse» (Lanzaro, 2012, p. 17). En los países de régimen presidencialista, esta concentración toma caracteres más profundos, con especificidades propias de cada proceso nacional. En este sentido, si algo se destaca como específico del presidencialismo de nuestro país es que ha hecho más pronunciada esta debilidad legislativa en función de las instituciones, la cultura política y las reglas electorales vigentes desde la recuperación democrática de 1983.

A partir de aquí, los elementos cardinales de la construcción política se centran en el Ejecutivo, en detrimento de las ramas legislativas de la Nación, las provincias y los municipios. En el caso nacional, esto se ve acentuado porque las maquinarias electorales provinciales —que son las encargadas de elegir senadores y diputados nacionales— están en manos de gobernadores o autoridades partidarias, lo que implica que los legisladores nacionales sean, tendencialmente, figuras que responden a una autoridad territorial extralegislativa.

Esta situación tiende a generar un proceso sistémico donde el presidente o gobernador, a partir de su liderazgo de la fuerza política electoralmente mayoritaria y de las herramientas que maneja en la gestión de la administración pública, adquiere capacidades para disciplinar a los legisladores de la alianza gubernamental. De esta forma, el centro de gravedad del bloque oficialista —y con él, muchas veces, de todo el Parlamento— es, en buena medida, ocupado por el Ejecutivo (Bidart *et al.*, (s/f), p. 182).

Con legisladores débiles, el sistema se retroalimenta: las negociaciones entre Nación y provincias se realizan entre las ramas ejecutivas, y los dirigentes políticos tienen pocos incentivos para desarrollar una carrera legislativa<sup>3</sup>, por lo que los políticos de mayor proyección, que, eventualmente, llegan al Congreso, ven estos puestos como un lugar de paso, sin concentrar el eje de su actuación en el propio Parlamento (Jones *et al.*, 2000).

La situación del Congreso, por otra parte, es también endeble de cara a la sociedad, el otro registro que considerar en la fase de formación de las políticas públicas. Recordemos que, en tal etapa, se disputa la inserción y sentido de la agenda pública, por lo que una variable *proxy* para medir su influencia en ella se vincula con la visión que tiene la sociedad de las instituciones parlamentarias.

Un estudio que analiza la confianza en las instituciones para el período 1984-2013 destaca que, inicialmente, aproximadamente, tres de cada cuatro argentinos confiaban en el Poder Legislativo —un 48,5 %, «bastante»; y un 24,2 %, «mucho»—. Pero, con el correr de los años, la confianza se fue deteriorando hasta llegar a un punto en donde solo uno de cada cuatro ciudadanos tiene imagen positiva —un 23 %, «bastante»; y un exiguo 3 %, «mucho»— (Delfino y Beramendi, 2015). Un reciente estudio de mayo 2020 coloca a los diputados y senadores penúltimos en la confianza de los ciudadanos en una consulta que involucra a catorce instituciones públicas y políticas (Management and Fit, 2020).

## 2.2 Leyes de políticas públicas: la acción en el margen

En el caso argentino, la letra de la Constitución Nacional asigna al Congreso la exclusividad para aprobar leyes, con alguna excepción muy delimitada a los casos de necesidad y urgencia.

---

<sup>3</sup> Lo dicho llevó a interrogarnos acerca de qué es un legislador exitoso. La pregunta es sugestiva, en particular porque uno de los autores del presente texto es un exlegislador y no tuvo una respuesta contundente para ella. Al respecto, en otro trabajo, sostuvimos «... los Parlamentos provinciales han sido reiteradamente descritos como punto de apoyo de maquinarias políticas más que como un poder de Estado» (Cao, 2012, p. 162).

Esta potestad es descrita en los 31 incisos del artículo 75, que establece una larguísima lista de temas sobre los que el Congreso tiene potestad de legislar. Adicionalmente, y, para garantizar que nada quede afuera, cierra con el inciso 32: «Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina».

Independientemente de lo que dice la Constitución Argentina, se observa un deslizamiento de la potestad de legislar: ya no es monopolio del Poder Legislativo, sino que, de alguna manera, es una función que, al menos, aparece como compartida con el Poder Ejecutivo. Esto se observa a partir de seis elementos:

- el poder de veto del Ejecutivo;
- la expansión de hecho de la esfera de incumbencia de sus instrumentos normativos<sup>4</sup>;
- igual extensión de hecho por la vía de la reglamentación de leyes;
- dificultad del Parlamento para penalizar inexecución o desvíos en la implementación de las leyes que aprueba;
- la propia producción legislativa del Poder Ejecutivo a través de instrumentos especiales, por ejemplo, DNU; y
- la importancia de proyectos de ley que tienen su origen en áreas del Poder Ejecutivo.

Esto termina generando varios fenómenos. Por ejemplo, que los proyectos de ley de la bancada oficialista del Legislativo solo puedan avanzar con el visto bueno del Ejecutivo; más aún, no es inusual que proyectos de este bloque sean en verdad producidos por el Ejecutivo, pero, por estrategia legislativa, se presentan por medio de un legislador afín.

Esto se da en un marco de altas probabilidades de éxito de proyectos de ley oficialista: un estudio comparado de diferentes parlamentos estableció que más del

---

<sup>4</sup> Nos referimos, principalmente, a los llamados *decretos autónomos*, normas de alcance general dictadas por el presidente en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 99, inciso 1 de la Constitución en su calidad de responsable político de la administración pública en las materias relativas al ámbito de su zona de reserva o atribuciones propias. La problemática se suscita al determinar las materias que abarca esa zona de reserva (Santiago, 2007).

60 % tienen una probabilidad mayor a 0,9 a ser convertidos en ley, y en más del 85 %, con una probabilidad mayor a 0,8 (Tsebelli, 2008, pp. 667-668).

Y, aún en este escenario de hegemonía oficialista sobre el Legislativo, la cantidad y calidad de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo es relevante. Un recuento realizado en la provincia de Buenos Aires determinó que, en 2016-2017, se aprobaron 312 leyes, de las cuales 153 no tenían imputación presupuestaria. De las restantes 159 —que, si lo tenían y fueron materia de análisis—, 30 eran proyectos del Poder Ejecutivo y, no casualmente, eran los más relevantes en términos de volumen de recursos y significación política (Ministerio de Gobierno, 2019).

Como se desprende del párrafo anterior, 129 leyes con imputación presupuestaria<sup>5</sup> fueron proyectos de legisladores. Un análisis cualitativo demostró que no eran los textos legislativos más importantes, pero, aun así, esta producción legislativa no es, en absoluto, despreciable (Ministerio de Gobierno, 2019).

¿De qué forma se convirtieron en ley estos proyectos? En términos globales, pueden mencionarse tres elementos:

- la detección de temas y problemas que no fueron captados por el Poder Ejecutivo;
- cuestiones que representan el interés político del legislador en un momento determinado; y
- la construcción de acuerdos, tanto en el macroescenario político o en el propio Parlamento.

En general, hay un poco de cada una de estas tres cosas: un legislador viene trabajando un tema —muchas veces sumando a su campaña la opinión e intereses de los actores sociales involucrados o vinculados al distrito que representa— y, en el marco de una coyuntura que lleva a algún tipo de negociación entre partes, logra el consenso necesario como para aprobar su proyecto.

---

<sup>5</sup> La imputación presupuestaria es la asignación de las erogaciones previstas al código correspondiente. En los hechos, implica la aceptación formal de su incorporación a los gastos previstos para el ejercicio en curso —aunque condición necesaria, no es suficiente para garantizar el efectivo desembolso—.

Dicho de otra forma, en el marco de las negociaciones continuas —propias del estilo parlamentario—, es una práctica cotidiana que se establezcan lotes de leyes por aprobar para los legisladores o bancadas que son parte del acuerdo. En inglés, a estas negociaciones se las llama algo despectivamente *horse trading*: son un clásico en los cuerpos legislativos del mundo. La Escuela de la Elección Pública ha dedicado mucha de su producción al juego de estos acuerdos parlamentarios (Buchanan y Tullock, 2014)

Ahora bien, en la investigación del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2019), se detectó que era bastante común que, en virtud de las agendas diferenciadas entre el Legislativo y el Ejecutivo y los tiempos de los acuerdos —que no pueden esperar la maduración de instrumentos legislativos de calidad—, se aprobaran leyes que implicaran políticas públicas que contenían contradicciones con la direccionalidad que el Ejecutivo asignaba o pensaba asignar al tema.

Cuando esto ocurre, todas son pérdidas. Porque, después de la consabida operación de prensa —que es parte del pago al legislador o bloque que dio la contraparte—, o la ley no se pone en práctica —veto, no reglamentación o reglamentación que distorsiona sus fundamentos, etc.— o su aplicación no tiene el efecto buscado.

En suma: el rol legislativo tiene aristas muy negativas, en términos de potencia —las principales leyes son del Ejecutivo— y funcionalidad —las leyes propias pueden tener fuertes contradicciones con los intereses del Ejecutivo lo que hace que nunca se pongan efectivamente en vigor—.

### **2.3 El control: poca potencia y a la búsqueda de irregularidades**

Contrariamente a la visión del Parlamento como productor de leyes, en sus orígenes, sus principales tareas consistían en controlar al Ejecutivo por vía del ejercicio de la potestad tributaria y la aprobación del presupuesto. Si bien como una competencia de segundo orden de importancia, en la Constitución Nacional, se establece que será una atribución propia del Poder Legislativo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Para esto, tiene una serie de atributos e instituciones que le permiten realizar una serie de prácticas sistemáticas de control, tarea que es liderada por la Auditoría General de la Nación (AGN), a la que se define como un organismo de asistencia técnica del Congreso (artículo 85).

La AGN realiza informes centrados en auditorías financieras que tratan de establecer si los estados contables de una empresa o dependencia del Estado son razonables. También asiste al Congreso en el análisis —aprobación o rechazo— de la cuenta de inversión que tiene que presentar anualmente el Poder Ejecutivo (artículo 75, inciso 8).

Otra herramienta sistemática de control —en este caso, vinculadas a funciones de monitoreo— está dada por la obligación de los ministros de presentar ante el Congreso un informe anual de una memoria detallada en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos (artículo 104). Idéntica práctica debe llevar adelante el Jefe de Gabinete (artículo 100, inciso 10), quien, además, debe presentar un informe mensual sobre la marcha del Gobierno (artículo 101). Por último, el presidente abre las sesiones del Congreso, ante ambas Cámaras, dando cuenta del estado de la Nación (artículo 99, inciso 8).

Independientemente de esta tarea sistemática, el Legislativo puede pedir explicaciones e informes a los ministros del Poder Ejecutivo —las llamadas *interpelaciones*, artículo 71—. Asimismo, es una práctica común que, ante un hecho importante, el Congreso haga pedidos de informes al Poder Ejecutivo, como así también, que pueda generar comisiones investigadoras sobre actividades de este.

Ahora bien, muchos autores han hecho notar que las tareas de control del Parlamento nacional sobre el Ejecutivo tienen un peso y efectividad más bien menor.

En el caso de la AGN, sus informes son de bajísima trascendencia en el escenario político, institucional y organizacional. Su asistencia no alcanza para que la revisión de la cuenta de inversión, que se realiza en un momento bastante posterior a su concreción, tenga alguna trascendencia. Tal vez, uno de los elementos más significativos con respecto a esta institución sea que la Constitución de 1994 previó que el Congreso sancionara una ley específica para reglamentar su creación y funcionamiento, que, 26 años después, no ha sido aprobada todavía.

Sostuvimos en la sección 1.3 que había dos perspectivas para el control; una más ligada a las acciones de auditoría y otra dirigida hacia una visión más integral del accionar estatal. Vale destacar que la mayoría de la bibliografía que señala la debilidad del Legislativo para el ejercicio de esta función lo hace desde la primera perspectiva. Por ejemplo, Colombo (2014) destaca que la AGN no puede cumplir funciones por

- falta de independencia respecto al partido de gobierno —entre otras cosas, por la capacidad del oficialismo de colocar cuatro de los siete miembros de la conducción colegiada—;
- carencia de facultades para efectuar controles *ex ante* o concomitantes;
- carencia de facultades para solicitar la suspensión de los efectos de actos lesivos, efectuar denuncias penales, impulsar las acciones de recupero de perjuicio patrimonial, etc.;
- imposibilidad de imponer multas u otras penalidades en el caso de serle negada información.

Nos queda la duda acerca de cuánto podría mejorar su función con estas potestades que potencian su perfil de auditoría y los conflictos políticos que tal profundización podría traer aparejados. Tal vez, otros institutos estatales más especializados —que enumeramos en la sección siguiente— sean más aptos para desarrollar la función de control del Poder Legislativo.

### **3. Poder Legislativo y políticas públicas en el modelo presidencialista: a la búsqueda de un rol virtuoso**

#### **3.1 La decisión clave: salir a disputar o pensar en una articulación colaborativa**

Realizada una aproximación general, se describirá a continuación cuál es, según nuestra visión, el perfil más adecuado para el Poder Legislativo argentino en el marco del despliegue de políticas públicas.

Está claro —y así lo expresa de manera abrumadora la bibliografía y las encuestas que tratan el tema— que existe un malestar, una evaluación negativa en la

Argentina en lo que hace al aporte del Poder Legislativo en este punto, por lo que las ideas que circulan al respecto tienen casi todas un tono transformador.

En este aspecto, y en función de lo que indica la doctrina y la situación realmente existente, parecen abrirse dos estrategias posibles:

- Salir a disputar con el Ejecutivo por la recuperación de sus potestades legislativas y por el empoderamiento de sus herramientas de supervisión y auditoría.
- Buscar un perfil articulador, fungiendo de canal que facilite la participación de la sociedad civil en la legislación y el control integral de las políticas públicas.

En el primer caso, se busca que los cuerpos legislativos desarrollen sus propias propuestas de política pública, al mismo tiempo que supervisan al Ejecutivo y tienen el poder como para limitarlo en el caso de desnaturalizar la legislación o no cumplir pautas de control. En el segundo caso, el Parlamento se especializa en ser el vehículo de la opinión de los actores sociales sobre el accionar estatal, agregando legitimidad a las tres fases del despliegue de las políticas públicas.

Cada uno de los casos tiene sus defensores y detractores: la primera estrategia puede defenderse desde una visión más estricta de la letra constitucional y de observancia de los equilibrios y funciones considerados en nuestra Constitución; la segunda, más pragmática, basada sobre la situación existente y con objetivos de fomentar políticas públicas más democráticas, eficaces y eficientes.

En ambas situaciones, resulta fácil prever escenarios disfuncionales; en el primer caso, ante un gobierno dividido o una situación de fragmentación política, parlamentos poderosos aumentan las posibilidades de *empate catastrófico* y una situación de bloqueos mutuos entre Ejecutivo y Legislativo (Valencia Escamilla, 2012). En el segundo, gobiernos hegemónicos con amplias mayorías y parlamentos pasivos parecen ser una invitación a la discrecionalidad.

Visto lo dicho, lo óptimo sería encontrar algún punto intermedio que trate de considerar los elementos virtuosos de ambas posibilidades. Ahora bien, dadas las

condiciones del régimen presidencialista de nuestro país, los autores consideran que el mayor recorrido —en términos de dotar de funcionalidad al esquema vigente— tiene su centro de gravedad más en la segunda estrategia que en la primera. Concretamente, remite a la posibilidad de que los parlamentos —nacional, provinciales y municipales— utilicen su potencial democratizador para abrir a la sociedad el debate de la agenda estatal y el análisis del diseño, el control y la evaluación de las políticas públicas.

Una de las principales justificaciones de esta elección tiene que ver con la configuración parlamentaria que, en lo que hace a la participación, presenta una ventaja indiscutible sobre el Ejecutivo, cuya estructura organizacional tiende al desarrollo de lógicas burocráticas, eventualmente muy potentes para la resolución técnica, pero poco proclive a permitir la intervención de actores externos a la línea jerárquica.

De más está decir que no se trata de soplar y hacer botellas: las experiencias en nuestro país de participación en la elaboración normativa —ocurridas dentro de la esfera del Poder Ejecutivo— han alcanzado resultados mixtos. En muchos casos, las autoridades han llevado los procesos de participación —por ejemplo, las audiencias públicas— hacia prácticas ritualistas: un simple requisito formal a cumplir para luego continuar con la decisión tal y como estaba planeada inicialmente. O bien, se la ha buscado esquivar de todos los modos posibles; recordemos solamente la reestructuración tarifaria de 2016, anulada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por no haber cumplido con el procedimiento de audiencia pública (Budassi, 2000 y 2005).

Cerramos esta sección haciendo notar que las definiciones en este punto —inclinarnos por una u otra estrategia— excede el campo de las políticas públicas, pues el punto de encuentro entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo no solo es relevante desde ese punto de vista, sino también es uno de los *issues* centrales en el funcionamiento y equilibrio entre los poderes del Estado (Rocatti, 2014, p. 18)

Se trata de un elemento vital de la condición democrática: el poder del presidente —y de los gobernadores— demanda de un correlativo contrapeso para evitar desbordes, y, en este sentido, el rol que se le asigne al Parlamento es clave, sobre todo por su pluralidad y capacidad representativa.

Al respecto consideramos que la estrategia que estamos aquí diseñando no menoscaba el poder de defensa democrática del Parlamento, sino todo lo contrario. Consideramos que, en la medida en que el Parlamento encuentre un lugar funcional, podrá recuperar su poder relativo y su valoración por parte de la ciudadanía, que, como vimos, desde hace décadas, es de las peores entre las instituciones estatales.

En suma, en su situación actual, no solo es menor el valor que genera el Parlamento en las tres fases del proceso de despliegue de políticas públicas, sino que su decadencia hace que tampoco tenga el volumen político necesario como para servir de contrapeso al Ejecutivo.

### **3.2 Desatar el nudo (ahora, ¿cuál es el nudo?)**

Retomemos lo dicho en la sección anterior: si bien se reconocen algunas excepciones, tanto en la Nación como en provincias y municipios, se siguen las lógicas que venimos describiendo: un notorio liderazgo del Ejecutivo en el rol legislador vinculado a las políticas públicas y un perfil desdibujado del Poder Legislativo, no solo como productor de leyes, sino también en lo que hace a las tareas de control.

En los círculos decisorios —sobre todo, en los ámbitos provinciales—, esto se considera una situación casi obvia, porque es en el Poder Ejecutivo donde se encuentran el volumen político y la capacidad técnica para el desarrollo de instrumentos y dispositivos que deben tener un grado sofisticación suficiente, tanto *per se* como para alcanzar una adecuada inserción-coordinación en el entramado de políticas públicas existente.

Y así ocurre en los hechos: muchas políticas públicas nacen —o cambian o quedan sin efecto— por voluntad del Ejecutivo, que las toma —o impulsa— en la agenda pública, las inserta en la agenda estatal, las formula, implementa y controla sin una intervención relevante del Parlamento.

En este sentido, la cultura política vigente da por sentado que le cabe al Ejecutivo la responsabilidad en el diseño de las políticas públicas más importantes, con

muchos casos en que este diseño pasa instancias interadministrativas —del Ejecutivo nacional a provincias y municipios o de provincias a municipios—, con poca o ninguna injerencia de los parlamentos respectivos.

Esta descripción, que, a primera vista, parece disvaliosa, no lo es tanto si se observan los problemas de bloqueo que emergen cuando el Parlamento incrementa su poder relativo. Ya citamos oportunamente lo perturbador que puede llegar a ser la aprobación de proyectos sobre políticas públicas en el margen, surgidos como subproductos de pactos parlamentarios. Surge la tentación de decir que, en las actuales condiciones, el escenario vigente es el que menos conspira contra la eficacia y eficiencia del Estado, en general, y de la producción normativa del Poder Legislativo, en particular.

Es que el modelo asambleario, propio de los congresos, remite a situaciones en donde las diferentes visiones y actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, se movilizan, es la mejor manera para *parlamentar* y llegar a una síntesis virtuosa —cada una de las leyes— en el marco de una sociedad libre y plural (Tommasi y Stein, 2006). Así como resaltamos reiteradamente las bondades de este modelo para permitir la participación social, se remarcan ahora sus dificultades para capturar la sofisticación técnica y la integralidad que suele necesitarse para el diseño del accionar estatal.

Otro tanto ocurre en el ámbito del control. Es, por lo menos, sugerente que, dentro de la densa red de organizaciones que se dedican al tema en el Estado argentino —además de la AGN, la Sindicatura General de la Nación, las Unidades de Auditoría Interna (UAI), la Oficina Anticorrupción, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas—, la gestión parlamentaria del control busque competir en términos de capacidad de auditoría, en vez de abrirse a una visión participativa.

Según nuestra visión, entonces, el nudo institucional tiene que ver con

- una subutilización de uno de los poderes públicos, el Legislativo, cuya actuación, ocasionalmente, es hasta disfuncional para el despliegue de las políticas públicas, y
- un déficit democrático, entendido como un potencial de participación y apropiación ciudadana de las políticas públicas que no termina de desarrollarse.

Postulamos que la forma parlamentaria del Poder Legislativo es la configuración más adecuada para servir de canal de vinculación entre la sociedad y las políticas públicas, entre la complejidad y pluralidad de intereses de la sociedad y las prácticas puntuales del Estado.

Consideramos que es posible pensar en un sistema virtuoso; los legisladores como puente para acercar actores sociales a las políticas públicas diseñadas por el Ejecutivo o para detectar elementos de corrección y mejora. A su vez, las leyes como instrumento que facilita una gobernanza más funcional y mayores niveles de gobernabilidad y legitimidad democrática.

Concretamente, el Poder Legislativo podría, con respecto a cada política pública, servir para

- democratizar la inserción de políticas en la agenda pública y la agenda estatal;
- generar un ámbito donde buscar la síntesis entre la razón técnica y la opinión pública;
- construir canales para facilitar la circulación de información confiable —y desarmar *fake news*—;
- aportar a procesos de licencia ciudadana y legitimación de cada proyecto;
- facilitar el control —y aprendizaje social— y detectar desvíos.

### **3.3 Algunas ideas para empezar la mejora**

En este marco, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo precisan de un nuevo formato que, en el caso del primero, garantice

- informar y permitir la participación del Legislativo en la etapa de formulación de las políticas públicas;
- reducir los márgenes de discrecionalidad en los ámbitos reglamentarios y de ejecución;
- establecer formatos institucionales que permitan el monitoreo parlamentario y, de su mano, la participación de actores sociales.

En lo que hace al Poder Legislativo, instamos a

- fomentar prácticas e instrumentos institucionales que restrinjan la utilización de su autonomía en pos de obstrucción parlamentaria o desvío de objetivos;
- construir capacidad técnica para la tarea asignada, tanto para el análisis del diseño de políticas públicas como para el seguimiento y monitoreo participativo;
- establecer estrategias para potenciar su capacidad de expresar la opinión de la ciudadanía y los actores de la sociedad civil frente a cada política pública.

De más está decir que estas ideas remiten a una tarea política y de ingeniería institucional por construir colectivamente en un plazo moderado de tiempo y que puede darse bajo diferentes formatos.

En una dimensión más operativa, puede pensarse en instrumentos que traten de evitar las aristas más disfuncionales de la vinculación entre ambos poderes. Si bien el modelo de articulación existente hace que la diferencia de perspectiva y de tiempos aparezca como inevitable, se puede pensar en instrumentos que, sin dificultar la concreción de acuerdos políticos —objetivo básico de todo Parlamento—, generen pautas en lo que hace al tratamiento de políticas públicas por parte del Poder Legislativo. Estos acuerdos mínimos pueden remitirse tanto a la función legislativa como a la de control.

En tal sentido, es lógico prever que el establecimiento de pautas consensuadas de información entre el Legislativo y el Ejecutivo ayudaría a fijar prioridades y perspectivas comunes en la aprobación y seguimiento de leyes. Con estas pautas —por ejemplo, de cálculo de costo fiscal de un proyecto, de la delimitación de beneficiarios, de estudio de la forma en que se inserta en las políticas públicas vigentes—, más allá de no poder cancelar la disonancia estructural entre estos dos poderes, se puede disminuir la producción de leyes que no solo no solucionan el problema que se proponen resolver, sino que dificultan las relaciones Legislativo-Ejecutivo.

En este sentido, deberían reperfilarse las oficinas de contactos recíprocos existentes en ambas cámaras del Congreso y el Poder Ejecutivo —generalmente en Jefatura de Gabinete de Ministros—, formalizando una rutina de reuniones y estableciendo agendas públicas de trabajo.

En todo caso, existen programas que parten de un diagnóstico con puntos de contacto con el que se ha desarrollado hasta aquí y que se proponen medidas concretas de respuesta. De la pluralidad de experiencias en proceso en nuestro país, citamos dos en particular, dirigidas a construir capacidad técnica:

- La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina dedicada a brindar soporte a los legisladores para profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Sus informes están, además, abiertos a la ciudadanía.
- El citado proyecto de Oficina de Análisis Costo-Beneficio de Legislación de la Provincia de Buenos Aires, en donde se desarrolló una metodología de análisis costo-beneficio de proyectos de ley, en el marco de promover procesos de colaboración entre el Poder Ejecutivo y la Legislatura Bonaerense (Ministerio de Gobierno, 2019).

## **Conclusiones**

Comenzamos el trabajo describiendo el lugar que tiene el Parlamento en el desarrollo de políticas públicas. En el caso de nuestro país, hicimos notar que se debe tomar en cuenta su régimen presidencialista, que hace inevitable el liderazgo del Poder Ejecutivo en la gestión estatal.

En ese marco, y, dentro de una tendencia con algunos rasgos universales, ha surgido una serie de elementos que parecen mostrar que los parlamentos argentinos —nacional, provinciales y municipales— tienen una influencia menos relevante en las tres etapas de políticas públicas —formación, formulación e implementación— de lo que establece la doctrina. Y no solo eso, su actuación, además de secundaria, es, ocasionalmente, disfuncional: al mismo tiempo que no agrega el

valor previsto, añade costos de gestión y suele aprobar textos legislativos sobre políticas públicas que dificultan el funcionamiento armónico del Estado.

Concretamente, hoy es tema de debate cuál es la manera en que debe producirse la legislación dirigida a regular el despliegue de programas, y cuáles las formas y espacios para el control del accionar estatal. No es que se impugne la importancia de las leyes en esta área —es clara su relevancia en términos de respaldo, legitimidad, estabilidad y potencia institucional—, sino que, en la práctica cotidiana, el Ejecutivo se ampara en diferentes estrategias para inducir, minimizar, desvirtuar o sortear la actuación parlamentaria.

En efecto, a partir de la sobreutilización de sus potestades legislativas, el poder de veto, la reglamentación sin respetar el espíritu de la ley, la dilación —en muchos casos en forma indefinida— en esta reglamentación, etcétera, la participación del Poder Legislativo pierde relevancia. Algo parecido ocurre con las tareas de control que, desde larga data, se les asignan en los preceptos constitucionales a los parlamentos.

Se considera que la estrategia más adecuada para destrabar este nudo interinstitucional debe basarse en la capacidad de los parlamentos para abrirse a la participación de ciudadanos y actores de la sociedad civil. Para esta tarea, tiene muchas más facilidades que el Poder Ejecutivo, cuyo formato organizacional —de corte burocrático-técnico, propio de las administraciones públicas— tiende más al desarrollo de lógicas más cerradas y herméticas.

Se trata de una tarea de largo plazo que implica tanto una estrategia política como una reformulación institucional bastante importante. Mientras maduran las condiciones que hagan posible desarrollar prácticas e instituciones capaces de generar estos cambios, se están desarrollando programas que permiten transparentar información y lubricar virtuosamente la vinculación entre ambos poderes.

Para terminar: dijimos que nuestra mirada se centra en la idea de lograr que el Parlamento aporte a un mejor accionar estatal. Reiteramos que esta no es la única perspectiva posible para encarar el problema: repensar el lugar de los parlamentos tendrá efectos sobre el elemento fundamental del Estado moderno, como lo es la división de poderes. Dejamos abierta, entonces, la mirada a desarrollar trabajos que se articulen con esa perspectiva.

## Referencias bibliográficas

- Buchanan, J. y Tullock, G. (2014). *El cálculo del consenso*. Escritos escogidos. Fundación ICO.
- Budassi, I. (2000, 6 de octubre). Participación ciudadana y regulación de servicios públicos: la experiencia inglesa. En *La Ley SJDA*, 15-19.
- (2005). Hacia una participación amplia y útil en la emisión de reglamentos. *Revista de Derecho Administrativo*, 17, 59-106.
- Cao, H. (2012). Las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. En J. M. Abal Medina y H. Cao. *Manual de la nueva administración pública argentina*. Ariel.
- Colombo, L. (2014). La eficacia de los organismos de control en la democracia delegativa. Aproximación al problema del control sobre la administración desde la teoría de la democracia. En *Sistema Argentino de Información Jurídica*. [http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf140344-colombo-eficacia\\_organismos\\_control\\_en.htm](http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf140344-colombo-eficacia_organismos_control_en.htm)
- Deleon, P. (1997, abril). The Stages Approach to the Policy Process: What It Has Done. *Policy Currents*, 7, 10-14. RAND Corporation - EUA.
- Delfino, G. y Beramendi, M. (2015). Un análisis sobre la confianza y el interés cívico en Argentina: Estudio de los datos de la World Values Survey 1984-2013. *Anuario de Investigaciones*, XXII, 189-196.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. Pearson Prentice Hall.
- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jones, M.; Saiegh, S.; Spiller, P. y Tommasi, M. (2000). *Políticos profesionales - legisladores 'amateurs': el Congreso Argentino en el siglo XX*. Documento 45, CEDI. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/cedi/dt45.pdf>
- Lanzaro, J. (2012). Presidencialismo con partidos y sin partidos. En J. Lanzaro (ed.). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Estudios sobre Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: [https://www.academia.edu/38070568/Presidencialismo\\_con\\_Partidos\\_y\\_sin\\_Partidos\\_en\\_America\\_Latina](https://www.academia.edu/38070568/Presidencialismo_con_Partidos_y_sin_Partidos_en_America_Latina), consultado el 15/05/20
- Management and Fit (2020, mayo). *Relevamiento de confianza en las instituciones*. *Monitoreo de la Opinión Pública*.

- Ministerio de Gobierno (2019). *Puesta en marcha de una Oficina de Análisis Costo/Beneficio de Legislación*. Proyecto PNUD Argentina 18PO3 – Ministerio de Gobierno/Universidad Nacional de San Martín.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, (1).
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva (ed). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Sagüés, N. (2002). El control del Congreso sobre el presidente en Argentina. Normas y realidades. *Ius Et Praxis*, 8(1), 429-445.
- Santiago, A. (2007). Régimen constitucional de los reglamentos ejecutivos. I.E.D.A., Estudios de Derecho Administrativo, XIII: Fuentes del Derecho Administrativo, LexisNexis.
- Tommasi, M. y Stein, E. (2006). La política de las políticas públicas. *Revista Política y Gobierno*, 13(2), 393-416, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Tsebelli, G. (2008). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En C. H. Acuña (comp.). *Lectura sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Valencia Escamilla, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *Revista CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 8(16), 11-37, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Instituto Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México.

## Cómo citar este artículo

Budassi, I. y Cao, H. (2020). Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(3), 63-88.

## Direitos republicanos e a captura «legal» do Estado brasileiro\*

Por Luiz Carlos Bresser-Pereira\*\*

### Resumo

Direitos republicanos são os direitos que cada cidadão tem que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos. São um quarto tipo de direito de cidadania, depois dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais. A captura do patrimônio público não se limita à simples corrupção; os direitos republicanos são frequentemente violentados por meios legais. Os privatizadores públicos podem ser rentistas que recebem juros escandalosamente altos do Estado, são altos servidores que não trabalham ou cujos proventos não são proporcionais os seus trabalho, são indivíduos e empresas que se apropriam do meio ambiente ou a ele causam prejuízo. Neste trabalho, eu listo os principais grupos que capturam o patrimônio público ou a *res publica* no Brasil.

### Palavras-chave

Direitos republicanos – Estado – *rent-seeking* – Brasil.

### Abstract

Republican rights are the rights that every citizen has that the public patrimony is used for public purposes. They are a fourth type of citizenship right, after the civil rights, the political rights and the social rights. The capture of public patrimony is not limited to mere corruption; republican rights are often violated by legal means. Public privatizers may be renters who receive scandalously high interest from the state, may be high public officials who do not work or whose salaries and pensions are not commensurate with their work, may be individuals and companies who appropriate or harm the environment. In this article, it is list the main groups that capture the *res publica* in Brazil.

---

\* Artigo para volume extra da Revista do Serviço Público «Repensando o Estado Brasileiro». Versão revista de acordo com o parecerista em setembro de 2018.

\*\* Professor Emérito da Fundação Getúlio Vargas. Correio eletrônico: <bresserpereira@gmail.com>.

## Key words

Republican rights – State – rent-seeking – Brazil.

## Resumen

Los derechos republicanos son los derechos de todo ciudadano al patrimonio público. Constituyen un cuarto tipo de derecho de ciudadanía, después de los derechos civiles, los políticos y los sociales. No obstante, el patrimonio público suele ser apropiado individualmente, y esta captura no se limita a la simple corrupción. A menudo, los derechos republicanos son violados por medios legales. Por ejemplo, rentistas que se ven ampliamente beneficiados por el Estado; importantes funcionarios públicos que no trabajan o cuyos ingresos no son proporcionales a su trabajo; individuos y empresas que se hacen del medioambiente o que, con su acción, lo dañan. En este trabajo, se mencionan los principales grupos que se apropian del patrimonio público o la *res publica* en el Brasil.

## Palabras clave

Derechos republicanos – Estado – *rent-seeking* – Brasil.

## Introdução

O Estado é o adversário dos liberais, porque intervém na economia e impede o mercado de realizar sua missão coordenadora, mas é também seu garantidor maior, porque eles sabem que sem o Estado garantir a propriedade e os contratos não há capitalismo; é o adversário dos marxistas clássicos, porque representa os interesses da burguesia, mas para os marxistas modernos e para a esquerda, que aprenderam com Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas que o Estado é uma «condensação da luta de classes», ele se tornou um instrumento a ser conquistado, porque, no quadro da democracia, pode proteger os trabalhadores e os pobres. Em qualquer circunstância, além de reproduzir a luta por hegemonia ideológica que ocorre na sociedade civil, além de garantir a ordem capitalista enquanto não houver alternativa para ela, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação na sua luta pelo desenvolvimento, pela redução das desigualdades e pela proteção do ambiente. O Estado quase se confunde com o patrimônio público, porque

este é, em primeiro lugar, o Tesouro do Estado e o fluxo de despesas previstas no seu orçamento. E por isso, é o objeto da cobiça e da captura por indivíduos e por grupos de indivíduos poderosos e espertos que tornam efetiva essa captura não apenas através da corrupção, mas também através da violência legal contra os direitos republicanos.

Desenvolvi o conceito de direitos republicanos enquanto Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, em um trabalho, «Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos», no qual parti da definição de T.H. Marshall (1950) das três formas históricas de direitos no Reino Unido – os direitos civis, definidos no século XVIII, os direitos políticos alcançados no final do século XIX com a conquista do sufrágio universal, e os direitos sociais. Diante do grande número de referências que eu lia ou ouvia de cientistas sociais tanto de esquerda quanto de direita sobre a *captura*, a *privatização do Estado* e o *rente-seeking*, concluí que, no final do século XX, estava surgindo um quarto tipo histórico de direito que chamei de *direitos republicanos*. Eles se referem ao direito que todo cidadão tem que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos. Eles se originam não apenas da corrupção, mas de omissões legais que permitem que indivíduos e grupos possam capturar o patrimônio público sem ir contra a lei. Em livro posterior, *Construindo o Estado Republicano* (2004), eu denominei o Estado que é capaz de proteger os direitos republicanos e, portanto, de se defender das permanentes tentativas de captura privada de Estado republicano.

Para os políticos o objetivo é alcançar o poder do Estado; é obter o poder de legislar e tributar, ou, nos termos de Max Weber, de exercer o monopólio da violência legítima. Com que objetivo? Para os republicanos, para defender o interesse público ou o bem comum; para os liberais, para preservar a liberdade individual e o capitalismo; para os desenvolvimentistas, para acelerar o crescimento no quadro do capitalismo; para os socialistas, para acabar com as desigualdades através da transição para o socialismo; para os progressistas, também para diminuir as desigualdades, mas no quadro provisório e limitado do capitalismo; e para os ambientalistas, para defender o ambiente e limitar o aquecimento global. A cada um desses objetivos corresponde uma ideologia: o republicanismo, o liberalismo, o desenvolvimentismo, o socialismo e o ambientalismo. Estas ideologias expressam valores maiores, mas são também utilizadas de maneira perversa por inte-

lectuais orgânicos que desenvolvem discursos aparentemente racionais e justos, mas que na verdade refletem seus interesses e preconceitos e os da classe dominante que representam. Ao contrário do liberalismo, que defende apenas os direitos civis, o republicanismo (a ideologia pertinente ao conceito de direitos republicanos) defende o civismo, as obrigações de cada cidadão para com sua sociedade e seu Estado. Enquanto o liberalismo define liberdade como o direito do cidadão de fazer o que bem lhe aprouver, o republicanismo a define como a capacidade de cada cidadão de agir em defesa do interesse público mesmo que essa ação prejudique seus interesses particulares. O republicanismo é a ideologia própria dos servidores públicos, é a ideologia do civismo ou do etos público.

Nas sociedades democráticas modernas, nas quais o uso direto da força perdeu relativo poder porque os cidadãos não se submetem a ela, as ideologias tornaram-se especialmente importantes. As classes dominantes estão a par disto, e usam uma infinidade de estratégias para alcançar esse objetivo: o controle ideológico da mídia, da universidade, das editoras mais importantes. E *compram*, através dos mais variados meios, os políticos que vão governar, e os intelectuais – hoje principalmente economistas neoclássicos – que, assim, dão caráter *científico* à ideologia dominante. Nessa linha de pensamento, na segunda metade do século XX é impressionante ver como a universidade foi colocada a serviço do liberalismo através das ideias da Escola da Escolha Pública. Estes intelectuais se dispuseram a *abrir a caixa negra do Estado*, ou seja, ao invés de supor que o governo está a serviço do interesse geral, como supõe o liberalismo comum, buscou entender a lógica da ação dos políticos. O político seria aquele que faz compensações entre a vontade de ser eleito e a busca de vantagens pessoais através do controle do Estado (*rent-seeking*). Desta forma esses liberais desmoralizavam o político, os governos, e justificavam a retirada do Estado da vida econômica. Mas, ainda que a realidade do capitalismo não seja muito melhor do que isto, ela é suficientemente melhor para que os republicanos possam afirmar que há dois tipos de político e não apenas um: há o político vulgar, que age de acordo com o pressuposto da Escolha Pública, e há o político republicano que faz *trade-off* entre a vontade de ser eleito e o interesse público. Nenhuma sociedade terá uma maioria de políticos e cidadãos republicanos, mas quanto maior for a sua proporção na população do país, mais avançado será esse país, e menor será a possibilidade de captura do patrimônio público por interesses privados.

Faço estas afirmações gerais pensando no Estado moderno em geral, mas elas se aplicam ao Estado brasileiro. Neste breve artigo, que deve ser compreendido como uma agenda de pesquisa vai usá-las para discutir não o Estado brasileiro em geral, mas para responder a uma questão: quem captura o Estado no Brasil, quem o utiliza para atender a seus próprios objetivos e não para servir os interesses gerais? Quem, em outras palavras, e além dos meramente corruptos, desrespeita os direitos republicanos dos brasileiros, e por que meios?

Sabemos que o Estado afeta de maneira poderosa a repartição da renda em um país pela ação e pela omissão. Afeta de maneira saudável, quando é um instrumento de diminuição das desigualdades; de maneira perversa, quando as aprofunda. O Estado brasileiro, historicamente, afetou de forma perversa a distribuição. Entretanto, com a adoção de uma estratégia desenvolvimentista, realizou a revolução capitalista a partir de 1930, que favoreceu a emergência da democracia, em 1985. A partir desse momento, o Estado brasileiro, atendendo à demanda de uma sociedade fortalecida pelo sufrágio universal, procurou se constituir em um Estado social, mas, ao mesmo tempo, a economia brasileira deixou de crescer, vítima dos erros dos governos liberais e dos governos de esquerda dos últimos 33 anos. Em consequência, o Estado brasileiro encontra-se hoje em profunda crise. Na próxima seção vou ver, muito resumidamente, a evolução histórica desse Estado, para, na seção final, ver como ele é objeto de captura por indivíduos ou grupos poderosos.

## **1. História resumida**

Nos países que primeiro realizaram sua revolução capitalista, o Estado moderno (1) nasceu absoluto e patrimonialista; (2) transformou-se no século XIX em um Estado liberal e racional-legal, ocorrendo então a separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado e os direitos civis passaram a ser assegurados; (3) tornou-se em Estado liberal-democrático na virada para o século XX, quando os direitos políticos ou a democracia passaram a ser garantidos; (4) transformou-se em Estado democrático social e desenvolvimentista no após Segunda Guerra Mundial quando principalmente os países europeus tornaram-se desenvolvimentistas, adotaram sistemas tributários progressivos e ampliaram suas despesas

na área social, dando origem ao Estado do Bem-estar Social; mas, entre aproximadamente 1980 e 2008, (5) o Estado que se tornara social-democrático regrediu para uma condição liberal-democrática na medida em que as elites econômicas – agora financeiro-rentistas – se engajaram em reformas destinadas a eliminar os direitos trabalhistas e reduzir os grandes serviços sociais do Estado social enquanto a ideologia dominante passava a ser o neoliberalismo caracterizado por um individualismo radical.

Essa transição de uma forma progressiva para uma forma reacionária do Estado foi consequência de três fatos históricos novos: o aumento do poder dos sindicatos desde os anos 1960, uma crise econômica nos anos 1970 definida pela queda da taxa de lucro, principalmente nos Estados Unidos, e a concorrência dos países em desenvolvimento que, nos anos 1970, passaram a ser exportadores de manufaturados beneficiando-se de sua mão-de-obra barata. Para fazer frente a esses problemas a nova ordem neoliberal passou a adotar, desde os anos 1980, reformas radicais, uma verdadeira contrarrevolução financeiro-rentista. Mas elas nunca se completam nem podem se completar porque a complexidade das relações econômicas e o fato que o mercado não consegue dar conta delas criam a necessidade permanente de se regular o capitalismo. Os neoliberais, porém, dominados por um *fundamentalismo de mercado*, quando ocupam o governo passam a realizar *reformas*, que segundo eles produzem o aumento de competitividade, mas, na maioria dos casos resultam em diminuição das taxas de crescimento, forte aumento da desigualdade, o retorno à instabilidade financeira.

O Estado brasileiro acompanhou com atraso essas transformações. Em *A Construção Política do Brasil* (2014) eu dividi a história do Brasil em três grandes ciclos que marcaram a relação entre a sociedade e o estado na história independente do Brasil. O primeiro é o da formação do Estado e da integração do território, e cobre o período do Império; denomino-o Ciclo Estado e Integração Territorial. Depois de um período de transição que é o da Primeira República, temos o segundo ciclo – a Revolução Capitalista Brasileira (ou Ciclo Nação e Desenvolvimento) – que vai da Revolução de 1930 até os anos 1970 e coincide com a formação do estado-nação e a revolução industrial brasileira. Finalmente, a partir de 1980, quando já se podia considerar completada a revolução capitalista e o Brasil estava maduro para a democracia, começa o Ciclo Democracia e Justiça Social que irá terminar com a

crise política que se inicia em 2013 e a crise econômica de 2014. Quando esse ciclo estava terminando eu pensei na possibilidade que uma síntese pudesse vir a se produzir entre o crescimento econômico do segundo ciclo e a diminuição das desigualdades do segundo, mas a crise foi maior do que esperava, e em 2018, o Brasil continua imerso em grave crise econômica e mais grave ainda crise política.

Os nomes dos três ciclos da relação Estado-sociedade indicam bem a natureza de cada ciclo. Durante o Ciclo Estado e Integração Territorial formou-se o Estado brasileiro – um Estado patrimonialista herdado dos portugueses no qual se confundia o patrimônio público com o patrimônio privado. Não foi, porém, um período marcado pela corrupção nem pela captura do Estado, a não ser no que diz respeito aos comerciantes associados ao tráfico de escravos. O Estado era oligárquico-patrimonialista, representando os interesses dos grandes proprietários de terras e da burocracia patrimonialista. Esta estava dirigida por um monarca voltado para o interesse público, e comandava politicamente o país, comprometida com a construção do Estado e a integração territorial<sup>1</sup>. Mas não era uma elite nacionalista, não estava voltada para a industrialização e não tinha uma atitude crítica em relação ao imperialismo, que, conforme Barbosa Lima Sobrinho (1981) acentuou, é definidora do nacionalismo econômico nos países da periferia do capitalismo. Conforme observou Adrián Gurza Lavalle (2004), referindo-se ao problema da nação no Império, «a impossibilidade de se admitir a existência do estado-nação como um dado do século XIX foi ponto cego para boa parte do pensamento político-social brasileiro». A elite não foi, portanto, capaz de construir um verdadeiro estado-nação soberano. Limitou-se a construí-lo enquanto sistema constitucional-legal e a organização que o garante, e a manter unificado seu território. O problema que o Império enfrentou estava nas oligarquias regionais que resistiam ao processo de estaticidade e nas revoluções independentistas como a Revolução Pernambucana de 1817, a Confederação do Equador de 1824, a Revolução Farroupilha de 1835 a 1845, e movimentos sociais regionais como Canudos e o Contestado. O Império enfrentou com violência essas ameaças de divisão e manteve a integridade do grande território brasileiro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver o estudo definitivo de José Murilo de Carvalho (1980) sobre a burocracia pública brasileira do Império.

<sup>2</sup> Sobre a estaticidade e a formação do estado ver Oscar Oszlak (1997: Introdução).

Não havia nesse período nem nacionalismo, nem ideia de nação, ou de desenvolvimento. Quando se discute a relação Estado-sociedade, geralmente se supõe que a nação precede o Estado, mas não foi esse o caso do Brasil. Na relação sempre dialética entre sociedade e estado-nação, foi este que prevaleceu no seu primeiro grande ciclo. O Estado, porém, estava voltado para a ordem pública. O desenvolvimento econômico que houve, baseado na cultura do café, não contou com apoio significativo do Estado; foi antes o resultado da iniciativa de uma burguesia agrária que abandonou o trabalho escravo e soube aproveitar a oportunidade que a produção do café apresentava para transitar de um capitalismo mercantil e patriarcal para um capitalismo relativamente moderno no qual as ideias de produtividade e competição já estavam presentes, ainda que de forma imprecisa.

Com a Revolução Capitalista Brasileira (1930-1980) ocorre uma mudança fundamental. Ao contrário do que aconteceu no ciclo anterior, agora a sociedade e o Estado passaram a formar um todo voltado para um projeto: a industrialização. Enquanto ao nível da sociedade as ideias nacionalistas já estavam avançadas desde o início do século, foi apenas com a Revolução de 1930 que surgiu a primeira coalizão de classes voltada para o desenvolvimento econômico. O Pacto Nacional-Popular de 1930 (1930-59) foi um pacto *desenvolvimentista* porque o Estado passou a intervir moderada, mas efetivamente na economia; *nacional* porque envolveu a burguesia comprometida com a industrialização; e *popular* porque as classes populares pela primeira vez se constituíram em poder político. Esse pacto teve Getúlio Vargas como seu principal ator político. Ele compreendeu a gravidade da crise mundial iniciada com o crash da bolsa de Nova York em 1929 e a oportunidade que se abria para o Brasil. Assim, rompeu a aliança que fizera com os liberais (que representavam os interesses do café e do comércio externo) e se associou aos nacionalistas que vinham se manifestando cada vez mais ativamente no plano político, principalmente no movimento tenentista. Ao mesmo tempo, como líder político, buscou pela primeira vez na história do país apoio nas massas urbanas. Vargas logrou unir em um pacto informal nacional-desenvolvimentista a burguesia industrial nascente, a burocracia pública moderna que também estava dando seus primeiros passos, a classe trabalhadora urbana, os intelectuais nacionalistas, e setores da velha oligarquia substituidores de importações (que não produziam para a exportação), principalmente os criadores de gado do Sul e do Nordeste. Na oposição ficavam a oligarquia agrário-exportado-

ra, as classes médias liberais e os interesses estrangeiros. Neste período o Brasil realiza sua revolução nacional e industrial, ou seja, sua revolução capitalista. Constrói então um verdadeiro estado-nação, dotado de soberania. O regime foi autoritário como, aliás, foram todos os regimes políticos de todos os países no período em que realizaram suas respectivas revoluções capitalistas<sup>3</sup>.

Entretanto, o desequilíbrio econômico deixado por Kubitscheck e a Revolução Cubana de 1959 provocaram radicalização na esquerda e na direita, e levaram ao golpe militar de 1964. Com ele, os militares, que sempre foram o esteio do nacionalismo brasileiro, atemorizados com a ameaça comunista, se associaram aos norte-americanos na instauração de um regime militar no Brasil. Forma-se, então, um segundo pacto político – o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 – o qual, ao contrário do que então esperavam os liberais e a esquerda, dará continuidade à estratégia nacional-desenvolvimentista do período anterior. Esse pacto político teve a mesma composição do anterior em termos de elite – burguesia nacional e burocracia pública (na qual os militares havia se tornados dominantes) –, mas excluía os trabalhadores e os intelectuais de esquerda, enquanto os interesses estrangeiros, que haviam sido importantes no momento do golpe, perderam em seguida boa parte de sua influência<sup>4</sup>. Não obstante a estratégia nacional de desenvolvimento fosse nacionalista ao dar clara precedência às empresas nacionais sobre as estrangeiras, e embora a política de desenvolvimento econômico estivesse apoiada no Estado e no controle da taxa de câmbio, o regime militar não perdeu o apoio dos países ricos. A intervenção do Estado era algo perfeitamente aceitável naquela época, já que se praticava também no Norte. Além disso, o país continuava aberto aos investimentos das empresas multinacionais e associado aos Estados Unidos na Guerra Fria.

---

<sup>3</sup> Ao contrário de crença arraigada, os Estados Unidos não foram exceção nessa matéria. Só alcançaram o sufrágio universal muito depois de realizar, em meados do século XIX, sua revolução industrial e, assim, completar sua revolução capitalista.

<sup>4</sup> O'Donnell (1973) denominou esse pacto Burocrático-Autoritário. Eu sempre o denominei Autoritário-Modernizante. Na 5ª edição de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (2003) resolvi usar a expressão de O'Donnell, mas decidi mais tarde voltar à expressão original que reflete melhor o caráter modernizador desse pacto.

O Pacto Autoritário-Modernizante foi comandado pela tecnoburocracia pública e contou com a participação ativa da burguesia industrial, principalmente da indústria de bens de capital. Enquanto o Estado diretamente ou através de empresas estatais investia na infraestrutura e nas indústrias de base, o setor privado nacional investia na indústria de transformação, em muitos casos associada às empresas multinacionais<sup>5</sup>. Com a grande crise do endividamento externo dos anos 1980 e a alta inflação inercial que dela decorre e da indexação formal da economia adotada pelos militares desde 1964, o regime militar entrou em crise e terminou em 1985, ao completar-se a transição democrática. O Estado brasileiro durante o Ciclo Nação e Desenvolvimento foi um Estado autoritário e desenvolvimentista. A democracia de 1946-1964 não foi realmente uma democracia, já que não dava direito de voto aos analfabetos. No plano administrativo, o Estado se moderniza ao realizar sua Reforma Burocrática, a partir de 1936, e sua Reforma Desenvolvimentista (decreto-lei 200) a partir de 1968.

No terceiro ciclo da relação Estado-sociedade, Ciclo Democracia e Justiça Social, que começa com os grandes movimentos populares e a luta pela democracia a partir de 1979, o Estado brasileiro será finalmente democrático e buscará reduzir a gravíssima desigualdade social herdada da colonização por exploração mercantil e do longo período escravista. A transição democrática de 1985, efetivada pelo fim do regime militar e pelo estabelecimento do sufrágio universal, abriu um período de grandes esperanças que foi marcado pela transformação do Estado brasileiro em um Estado social, no qual se garantiram a universalidade do ensino fundamental e a universalidade dos cuidados de saúde; no plano administrativo, teve início a Reforma Gerencial de 1995 cujo principal objetivo foi tornar eficientes os grandes serviços sociais do Estado e legitimar o aumento da carga tributária necessário para financiar esses serviços. Este ciclo nasceu da reação das forças populares e dos intelectuais de esquerda ao golpe de 1964, e foi ganhando força na medida em que os intelectuais aprofundavam sua crítica ao regime militar, não só por seu autoritarismo, mas também pelo aumento da desigualdade, e em que novos setores sociais iam se associando à luta pela democracia e pela diminuição

---

<sup>5</sup> Estudando a indústria petroquímica, Peter Evans (1979) fez a análise da tríplice aliança envolvendo o estado, capital nacional e capital estrangeiro, que, no caso da indústria petroquímica foi uma aliança formal prevista na política do estado.

ção das desigualdades<sup>6</sup>. Primeiro, ocorreu à adesão dos movimentos católicos liderado pelo cardeal de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, que se revelou um destemido crítico das violências contra os direitos humanos que então se praticavam. O novo ciclo ganhou impulso no plano político em 1977, com o início da crise do regime autoritário. A crise se desencadeia como uma reação ao Pacote de Abril de 1977, um conjunto de medidas violentamente autoritárias que o Presidente Ernesto Geisel adota nesse mês, depois de, nos dois anos anteriores, ter anunciado que estava iniciando a *distensão* ou a *abertura* democrática. As medidas autoritárias foram recebidas de forma negativa pela burguesia, e, a partir de então, esta, pela primeira vez desde 1964, deixa de dar amplo apoio ao governo, e, gradualmente, se associa às forças democráticas. Com esse fato histórico novo iniciava-se a transição democrática no Brasil; começou então a se formar o Pacto Democrático-Popular de 1977, um pacto abrangente que foi impulsionado pela crise econômica que começou em 1980 (a grande crise da dívida externa e da alta inflação inercial), e foi vitorioso alcançando a democracia no final de 1984, depois de ampla mobilização popular – a campanha das Diretas-Já. No entanto, apenas dois anos depois, no início de 1987, o novo regime democrático enfrentou grave crise econômica e política na medida em que o Plano Cruzado, de 1986, que havia zerado a alta inflação inercial herdada do regime militar, no fim desse ano, entrou em colapso e a inflação voltou com toda força, o que gerou uma forte decepção popular em relação aos políticos que haviam comandado a transição democrática<sup>7</sup>. O momento maior do Ciclo Democracia e Justiça Social foram a promulgação da Constituição de 1988 – uma constituição democrática, social e participativa, que foi recebida com frieza pelas elites conservadoras do país que a consideraram *utópica e inviável*. Não obstante, sua mais significativa determinação – a do estabelecimento de um sistema universal de saúde – tornou-se realidade com o SUS – o Sistema Único de Saúde. Ao começar, em meados dos anos 1970, esse ciclo estava diante de um país em que a desigualdade era imensa; trinta anos depois, não obstante o neoliberalismo que atingiu o mundo e se

---

<sup>6</sup> Fiz a primeira análise publicada do novo modelo de crescimento com concentração de renda da classe média para cima (Bresser-Pereira 1970) a partir de uma conferência de Antônio Barros de Castro. Seguiu-se o texto bem conhecido de Tavares e Serra (1971).

<sup>7</sup> Só o fracasso do Plano Cruzado pode explicar a derrota de líderes políticos da dimensão de Ulysses Guimarães, Mário Covas, Leonel Brizola e Luiz Inácio Lula da Silva perante um jovem e desconhecido político, Fernando Collor de Mello.

refletiu no Brasil, estava instalado no país um Estado do bem-estar social, e a desigualdade, embora continuando elevada, havia diminuído sensivelmente<sup>8</sup>.

O Ciclo Democracia e Justiça Social cumpriram suas promessas, porque logrou implantar afinal a democracia no Brasil e porque alcançou alguns resultados na luta pela igualdade econômica e de gênero. Mas não logrou levar o país a retomar o desenvolvimento econômico. Os líderes democráticos encontraram o país em meio a grave crise econômica caracterizada por uma grande crise financeira e pela alta inflação inercial. Nos 30 anos seguintes esses problemas imediatos foram superados, mas outros surgiram. Em 1990, curvando-se à virada em direção ao neoliberalismo ocorrida nos países ricos em 1980, o Brasil se curvou ao Consenso de Washington, e adotou um regime de política econômica liberal. Caiu, então, em uma armadilha macroeconômica de juros altos e câmbio apreciado no longo prazo, que inviabilizaram o investimento na indústria, causaram forte desindustrialização, e condenaram a economia brasileira a crescer a menos de um por cento per capita a partir de 1980, enquanto, no ciclo anterior, crescia a 4,5 por cento per capita. Em 2013, grandes manifestações populares, indicam o início de uma crise política, que se agravou quando, em 2014, o país entrou em grave recessão. Encerrou-se, assim, o Ciclo Democracia e Justiça Social.

## 2. Captura

A quase estagnação da economia brasileira desde 1980 tem muitas explicações. Uma delas é a existência de grupos de interesse poderosos que desrespeitam de maneira sistemática os direitos republicanos dos cidadãos brasileiros, desta prática resultando privilégios legais, elevado índice de desigualdade econômica, altas taxas de juro, câmbio apreciado no longo prazo e baixa taxa de investimento. Digo privilégios *legais*, porque os privatizadores do patrimônio público não agem de forma corrupta, mas de acordo com a lei. A corrupção é também uma causa de privatização do Estado, mas é uma forma que está definida pela lei como crime. A violência aos direitos republicanos que nos interessa é aquela que ainda continua acobertada pela lei e, portanto, pelo próprio Estado.

---

<sup>8</sup> Gastando cerca de um quarto do PIB com despesas sociais de educação, saúde, cultura, previdência social e assistência social, o Brasil hoje, por esse parâmetro, se aproxima dos países europeus definidos como estados do bem-estar social.

No Brasil, hoje, um primeiro grupo de interesses que captura o patrimônio público brasileiro é o dos capitalistas rentistas e dos financistas. O capitalismo neoliberal é um capitalismo financeiro-rentista. Isto vale para os países ricos e vale também para o Brasil. Os empresários capitalistas, desde a virada para o século XX, foram substituídos na gestão das empresas pelos tecnoburocratas, e, a partir da Segunda Guerra Mundial, foram substituídos na propriedade das empresas pelos rentistas, ou seja, por seus herdeiros e por especuladores, que se associaram aos tecnoburocratas financistas, que administram a riqueza dos rentistas e servem como seus intelectuais orgânicos usando a teoria econômica neoclássica para legitimar o liberalismo econômico radical. No Brasil, embora essas duas substituições estejam menos avançadas, os rentistas e financistas alcançaram um poder surpreendentemente alto para o qual contribuiu, de um lado, o fracasso dos governos desenvolvimentistas, primeiro, no governo José Sarney (1965-1985), e, segundo, no governo Dilma Rousseff (2011-2016), e, de outro, a dependência das elites brasileiras, inclusive a alta classe média, em relação às ideias dominantes nos Estados Unidos. Os juros reais que rentistas e financistas recebem do Estado, ainda que venham caindo desde 1994, quando foram estabelecidos em níveis estratosféricos para combater a inflação e atrair capitais, continuam altíssimos, e, além de serem uma causa básica da apreciação cambial de longo prazo que vem inviabilizando a indústria brasileira, são um mecanismo de apropriação do patrimônio público poderoso.

Um segundo grupo são os ricos, que estão isentos de impostos sobre dividendos, que praticamente nada pagam nas heranças, e que se beneficiam de um sistema tributário dotado de baixíssima progressividade no qual os pobres pagam, proporcionalmente a seus rendimentos, muito mais. Seria preciso também considerar os que sonegam impostos, mas a sonegação é uma violência aos direitos republicanos bem identificada e já proibida pela lei.

Um terceiro grupo importante de capturadores do patrimônio público são os altos servidores e membros do governo que recebem remunerações muito maiores do que o valor do seu trabalho. Na emenda 19 da Reforma Gerencial do Estado de 1995 foi estabelecido um teto para essa remuneração que vale para todos os tipos de benefício que se possa imaginar, mas os tribunais não respeitam a determinação constitucional. Estes altos servidores são também especialistas em mover ações contra o Estado para receber vantagens dos mais variados tipos.

Um quarto grupo são os dirigentes de igrejas e de outras entidades sem fins lucrativos que recebem isenções fiscais descabidas.

Um quinto tipo são os empresários que recebem subsídios dos mais variados tipos que uma competente política industrial não justifica, porque não estimulam o investimento, apenas enriquecendo seus beneficiários.

Um sexto grupo é o das empresas que vendem serviços e bens, ou obtêm concessões pública e participam de parcerias público-privadas, nos dois casos por preços superiores ao que vale o serviço ou o bem. Observe-se que não estou falando de corrupção: estou me referindo apenas à prática de preços abusivos sem propinas e formação de cartéis. Adicionalmente existe o problema bem conhecido das empresas que corrompem servidores para lograrem que seus preços sejam aceitos pelo Estado, ou de servidores que chantageiam empresas, condicionando a dispensa de pagamentos de tributos e de outras obrigações ao recebimento de propina.

Um sétimo grupo é o dos políticos que adotam políticas populistas fiscais ou então cambiais para lograrem se reeleger. Configura-se o populismo fiscal quando o político aumenta de maneira irresponsável as despesas do Estado em benefício de determinados grupos ou «para aumentar a demanda agregada». É claro que nos momentos de desemprego, uma política fiscal contra cíclica é amplamente justificável, mas querer resolver todos os problemas econômicos através do aumento da despesa pública, além de constituir uma irracionalidade, é uma apropriação do patrimônio público em benefício do político que procura se reeleger. Configura-se o populismo cambial quando o Estado estimula déficits em contracorrente e eleva os juros para atrair capitais externos que apreciam no longo prazo a moeda nacional e tornam as empresas industriais do país, sejam elas nacionais ou multinacionais, não competitivas, sem condições para investir.<sup>9</sup>

Por fim, um oitavo e enormemente importante grupo, o dos capturadores de um patrimônio público fundamental de qualquer sociedade, o meio-ambiente ou a natureza. Hoje nós sabemos quão preciosos é esse patrimônio para a sobrevivência da humanidade, e quão ameaçado ele está.

---

<sup>9</sup> Sobre o populismo fiscal e cambial ver Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016).

## **Conclusão**

Cada uma dessas formas de captura do patrimônio público merece análise mais profunda e sua quantificação, mas essa é uma tarefa que escapa aos objetivos deste breve trabalho. Vale, porém, observar que, em todos esses casos, vemos um Estado vulnerável sendo capturado ou privatizado por grupos de cidadãos poderosos. Temos assim o caso oposto e complementar ao dos direitos civis. Enquanto estes pressupunham cidadãos indefesos e um Estado absoluto poderoso, aqui vemos o inverso.

Quando iniciei a Reforma Gerencial de 1995 eu tinha como principal objetivo tornar mais eficientes os grandes serviços do Estado social, não apenas porque um razoável nível de eficiência no serviço público é um objetivo em si mesmo, mas, mais especificamente, para garantir legitimidade (apoio na sociedade) aos impostos que devem financiá-los. Os serviços universais de educação, saúde, previdência básica e de polícia são uma forma de diminuir a desigualdade e dar segurança à população. São direitos sociais que ganham apoio na sociedade se estiver claro para ela que os impostos correspondentes estão sendo bem usados, ao invés de beneficiarem empresários corruptos e servidores incompetentes. Enquanto os direitos civis pressupõem cidadãos fracos perante um Estado todo poderoso, os direitos republicanos pressupõem cidadãos e grupos poderosos que buscam capturar um Estado vulnerável. Isto estava claro para mim quando, em novembro de 1996, proferi uma primeira conferência conceituando os direitos republicanos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O notável administrativista, Celso Antônio Bandeira de Mello, leu o artigo e me disse então: «Agora compreendo melhor a reforma; os direitos republicanos estão na sua base». Eu creio que ele tem razão. O Brasil precisa de um Estado forte ou capaz – um Estado republicano – que seja o grande instrumento de ação coletiva da sociedade brasileira. A Reforma Gerencial visou ajudar a construir um Estado republicano, capaz de se defender das tentativas de captura, e um Estado do bem-estar social que diminua as desigualdades inerentes ao capitalismo.

Como tornar o Estado republicano? Essencialmente, tornando-o mais democrático, ou seja, reduzindo o poder dos privatizadores do Estado – o poder dos rentistas que recebem juros absurdamente altos do Estado, o poder da alta buro-

cracia pública que recebe salários e aposentadorias elevados demais, o poder das empresas que recebem subsídios que se supõe refletirem equivocadamente uma política industrial estimuladora do investimento, o poder das organizações sem fins lucrativos que, na verdade, agem como empresas em benefício de seus dirigentes. Não seria, também, reduzindo a corrupção? Sem dúvida, para isto não é necessário invocar os direitos republicanos, já que a corrupção é um crime devidamente previsto no direito penal. Os direitos republicanos são um conceito importante, porque os capturadores do patrimônio público o capturam legalmente – amparados pela lei ou pela jurisprudência. A garantia dos direitos republicanos supõe, portanto, um aperfeiçoamento das instituições que proíbam e criminalizem a captura privada do Estado por grupos de interesse. Enquanto o remédio para a corrupção é sua denúncia e punição, o remédio para os demais direitos republicanos é identificar a violência contra eles também como crimes e puni-los.

## Referências bibliográficas

- Barbosa Lima Sobrinho, A. (1981). *Estudos Nacionalistas*. Editora Civilização Brasileira.
- Bresser-Pereira, L. C. (1972). Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira. Em L. C. Bresser-Pereira, *Desenvolvimento e Crise no Brasil*.
- (1997). Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, 1, 99-144.
- (2004 [2009]). *Construindo o Estado Republicano*. Editora da Fundação Getúlio Vargas. Original em inglês.
- (2014 [2016]). *A Construção Política do Brasil*. Editora 34.
- Oreiro, J. L. e Marconi, N. (2016). *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Elsevier.
- Evans, P. (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, Local and State Capital in Brazil*. Princeton University Press.
- Surza Lavalle, A. (2004). *Vida Pública e Identidade Nacional: Leituras Brasileiras*. Editora Globo.
- Marshall, T. H. (1992). Citizenship and Social Class. Em T.H. Marshall e T. Bottomore. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press.
- Murilo de Carvalho, J. (1980). *A Construção da Ordem*. Editora Universidade de Brasília.

- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies of the University of California, Berkeley.
- Oszlak, O. (1997). Estado e sociedade: novas regras do jogo. Em A. Dines et al. *Sociedade e Estado: Superando Fronteiras*. Edições Fundap.
- Tavares, M. da C. e Serra, J. (1971[1972]). Além da estagnação. Em M. da C. Tavares *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Editora Zahar.

### **Cómo citar este artículo**

Bresser-Pereira, L. C. (2020). Direitos republicanos e a captura «legal» do Estado brasileiro. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(3), 89-105.



# **COMUNICACIONES**



## Respuesta al ataque populista a la administración pública

Por *David Arellano Gault\**

### Resumen

El populismo ha existido durante décadas, incluso siglos. Sin embargo, la actual ola asume una visión particularmente potente y negativa sobre la administración pública, vista tanto como cuerpo de conocimiento y como aparato gubernamental. Desde esta visión, la administración pública utiliza su jerga tecnocrática y sus conocimientos para construir un discurso aparentemente técnico y neutral que, en el fondo, termina por minar la que debería ser su única y simple responsabilidad: resolver los problemas del *pueblo*. El desafío que el populismo le plantea, entonces, a la administración pública es grave y serio. Proporcionar a la sociedad una explicación del papel de los organismos e instituciones estatales en una democrática es una tarea importante. Requiere, quizás, volver a discutir lo básico: reconocer, primero que nada, que, en una sociedad democrática, no existe el monopolio de la verdad.

### Palabras clave

Democracia – populismo – administración pública.

### Abstract

Populism has been around for decades, even centuries. However, the current wave assumes a particularly powerful and negative view on public administration, seen both as a body of knowledge and as a governmental apparatus. From this point of view, the public administration uses its technocratic jargon and its knowledge to build an apparently technical and neutral discourse that, deep down, ends up undermining what should be its only and simple responsibility: solving the problems of the people. The challenge that populism poses, then, to the public administration is serious and serious. Providing society with an explanation of the role of state agencies and institutions in a democracy is an important task. Perhaps it requires re-discussing the basics: recognizing, first of all, that, in a democratic society, there is no monopoly of truth.

---

\* Profesor Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

## Key words

Democracy – populism – public administration.

### I.

La ola actual de populismo que se aprecia en diversas partes del mundo, sean de izquierda o de derecha, parece haber añadido un ingrediente novedoso a los populismos de hace sesenta o setenta años: dirigir una parte importante de sus ataques contra la administración pública. Esta visión es clara en los casos de los Estados Unidos y México (Lewis, 2018; Arellano Gault, 2020), al menos. Este ataque del populismo contra la administración pública parece que no solo se dirige contra el aparato de gobierno, sino, también, lo que es preocupante, contra el mismo cuerpo de conocimiento que representa. En resumen, diversos gobiernos populistas defienden que, en realidad, la administración pública se ha convertido en una defensora de las elites, una tecnocracia atrapada en un discurso y un proyecto que tiene poco aprecio por las necesidades, así como los problemas del pueblo o de los más desafortunados. Desde esta visión, la administración pública utiliza su jerga tecnocrática y sus conocimientos para construir un discurso aparentemente técnico y neutral que, en el fondo, termina por minar la que debería ser su única y simple responsabilidad: resolver los problemas del pueblo.

El populismo, generalmente, asume que el pueblo es una categoría homogénea, identificable y que es, antes que nada, distinta de las elites. La alternativa populista para un gobierno efectivo asume que se requiere simplemente de voluntad y sentido común. No se necesita un aparato gubernamental sofisticado, profesional y diverso. Dicha complejización, asume el populismo, solo ha servido para encumbrar a una elite administrativa y burocrática. Una elite burocrática, parece estar perfectamente alineada con las demás elites económicas y políticas para mantener al pueblo en la pobreza y la desigualdad. Una especie de conspiración maquiavélica entre elites. La importancia de un aparato gubernamental capaz, diversificado, vigilado, pero con capacidad de decisión y acción construido en el último siglo y medio desde Wilson (1887) y Crozier (1964) hasta Moore (1996), Aguilar (2006), Cabrero (2005) y Oszlak (2020) es desechada bajo un simple discurso conspiratorio. Por ejemplo, la retórica presente en los gobiernos de

los Estados Unidos y México sobre que la estructura gubernamental actual, amplia en tipos de organizaciones y regulaciones, deviene de un proyecto escondido de encumbramiento de una elite público-administrativa que protege sus propios intereses y los de otras elites. Este argumento, como muchos del populismo, puede surgir de las fuentes más diversas y contradictoras. Por un lado, parece acercarse a una visión simplificada del enfoque marxista clásico de la burocracia como aparato a las órdenes directas de la clase dominante. Por otro lado, en el caso mexicano, por ejemplo, se ha lanzado a un proceso de desmantelamiento del aparato administrativo de una forma muy parecida al argumento neoliberal más recalcitrante de la privatización (Savas, 2000). Este tipo de contradicciones flagrantes no debe sorprender, puesto que el populismo es, generalmente, una criatura ideológica amorfa, contradictoria y dúctil (Finchelstein, 2018). De tal forma, la visión de la administración pública desde el populismo difícilmente puede ser congruente.

Sin embargo, por más discutible que parezca ser este discurso conspiratorio, es más preocupante la propuesta política implícita —y a veces explícita— que está en el fondo. Básicamente, puede encontrarse que este ataque a la administración pública es, en la práctica, el pretexto perfecto para desestimar la pluralidad social y política como base de una sociedad democrática liberal. El discurso parece sugerir que la pluralidad ha sido aprovechada por las elites para apropiarse del poder y explotar al pueblo. Por lo tanto, no hay pluralidad, solo dos bandos: la elite contra los intereses del *verdadero* pueblo. En esta batalla, el pueblo no puede solo: necesita de un cuerpo de líderes, que, con voluntad y valentía, lo lleven a su redención para vencer a la elite (Laclau, 2005). Dado que la pluralidad, entonces, ha sido un pretexto de las elites para subsumir al pueblo, la pluralidad debe ser sustituida por la *verdadera democracia* (Mouffe, 2017). Ello requiere forzar un acuerdo general y abstracto bajo la idea de que las necesidades de las personas son claras, contundentes, homogéneas. Necesidades que, al ser claras y directas, monolíticas, son fáciles de resolver. Si las necesidades son claras, el pluralismo —estilo poliarquía de Dahl (2009)—, es un simple pretexto para esconder los intereses y poder de las elites. En ese sentido, la administración pública no requiere de sofisticación técnica ni organizacional. Es una actividad más bien simple, debido a que, sin la pluralidad que se asume en las democracias liberales, el aparato gubernamental tiene una misión llana, y cualquier desviación de ella es un mero pretexto.

Diversas críticas pueden hacerse a las propuestas y visiones de populismo. Desde su maniquea división entre pueblo y elite hasta la engañosa base de una *verdadera democracia* que requiere de un cuerpo de líderes iluminados, bien intencionados y carismáticos que lleven al pueblo a su redención. Sin embargo, es posible concentrarse solo en la visión populista de la administración pública. Una visión que no solo resulta engañosa, sino incluso riesgosa. Primero, por la ilusión de que la realidad puede ser reducida a simples posiciones de una voluntad homogénea, lo que abre las puertas al autoritarismo y el aplastamiento de las voces disidentes o críticas. Y, segundo, descartar con su voluntarismo el amplio aprendizaje que se ha alcanzado sobre la gran capacidad de los gobiernos de hacer daño, de crear con sus acciones consecuencias no deseadas y fracasos de gran tamaño. La libertad de pensamiento, ideología y de acción es justo lo que obliga a construir administraciones públicas profesionales, capaces y vigiladas por una pluralidad de intereses.

## 2.

Algunos gobiernos populistas contemporáneos, tanto de derecha como de izquierda, hacen dos críticas a la administración pública: primero, el gobierno ha sido capturado por unos pocos, por lo que se convierte en un aparato elitista; y segundo, este se ha vuelto cada vez más desinteresado en las necesidades de la gente.

El populismo es una extraña criatura política. No está claro si tiene una base ideológica coherente (Finchelstein, 2018; Mudde y Rovira, 2017), pero es evidente que ha ganado impulso en varios países del mundo. Su argumento simplista ha resultado exitoso: la política se reduce a una batalla entre *ellos* y *nosotros*, entre *las elites* y *el pueblo*. La gente, bajo esta retórica, son personas buenas, prácticas y, en general, necesitadas, que pueden ser representadas y unificadas por un líder fuerte (Mouffe, 2018). El pueblo y su líder son los héroes en esta saga fantástica donde, de manera retórica, se insiste en que ni líder ni pueblo verdadero pueden estar equivocados. Por lo tanto, todos los que se oponen a la gente pueden ser acusados de estar del lado equivocado de la historia y ser descartados sin rubor de la vida social y política.

El populismo ha existido durante décadas, incluso siglos. Sin embargo, la actual ola de populismo asume una visión particularmente potente y negativa sobre la administración pública, vista tanto como cuerpo de conocimiento y como aparato gubernamental. Como cuerpo de conocimiento, se cree que la administración pública se ha vuelto tecnocrática. Los populistas contemporáneos asumen que la experiencia técnica y la complejidad instrumental que requiere la acción gubernamental, en sus diversas responsabilidades y tareas, están sobrevaloradas, dado que las situaciones y los problemas reales no son tan complejos. Satisfacer la necesidad de la gente es la prioridad, y cumplir con esto no es tan complicado porque con voluntad política y sentido común, con buenas intenciones y energía, se pueden diseñar e implementar soluciones a problemas sociales complejos. Además, estas se asumen sin falla, sin consecuencias no deseadas de la acción ni problemas de implementación. Entonces, ¿por qué la administración pública se ha vuelto tan compleja? Según los populistas, los administradores públicos, tanto en la práctica como en la academia, se han transformado en una elite, una tecnocracia. De esta forma, la administración pública utiliza su jerga tecnocrática para evadirse de su única y simple responsabilidad que es resolver los problemas de la gente común, del pueblo. Entonces, el fondo del argumento es que los administradores públicos se defienden bajo el manto de la complejidad, como hacen todos los buenos tecnócratas.

El populismo suele argüir que la administración pública ha sido transfigurada en una arena elitista. Un ejemplo utilizado en varios países es que las elites económicas han impuesto una agenda de privatización sobre actividades importantes que los gobiernos controlaban. Administrar, diseñar e implementar políticas públicas se han convertido en tareas que solo podían ser realizadas por expertos que entienden el arte del gobierno. De tal forma, de acuerdo con los populistas, la administración pública abandonó su misión real: proteger y defender al pueblo contra la elite. En este sentido, se ha convertido en una tecnocracia que cuida sus propios intereses, y no los de la gente. Incluso son parte de la misma elite que tiene como misión «aprovecharse del pueblo bueno». Un hecho que no cabe en la retórica populista es que la elite esté compuesta en la práctica por distintos y variados grupos, o que el pueblo sea, en realidad, una amalgama de familias, personas y organizaciones de lo más diversa. Se habla de dos bandos, los buenos contra los malos: los buenos, el pueblo dirigido por un líder benevolente, y la elite, siempre mal intencionada.

Para los populistas, ante esta saga fantasmagórica, la solución es sencilla. En la acción gubernamental, no son necesarios ni los conocimientos especializados ni el *expertise* si el fin es uno y claro: resolver los problemas de las personas, del pueblo. Cuando eso está claro, actuar como gobierno se convierte en una cuestión de voluntad política, de coraje. Si la administración pública recupera su misión con esa simpleza, no se requieren conocimientos especializados ni diseños institucionales complejos o de órganos con autonomía relativa en agendas de alta importancia o complejidad.

El desafío que el populismo plantea a la administración pública es grave y serio. Proporcionar a la sociedad una explicación del papel de la administración pública en una democracia es una tarea importante. Requiere, quizás, volver a discutir lo básico: reconocer, primero que nada, que, en una sociedad democrática, no existe el monopolio de la verdad. Por lo tanto, no puede haber un valor o fin único y correcto. El conflicto entre valores es una constante, una realidad que tomar en cuenta como fundamental al momento de pensar, diseñar e implementar acciones gubernamentales. ¿Cómo lidiar con valores encontrados en una sociedad plural? Valores encontrados conducen a fines en conflicto, sin duda. ¿Cómo producir soluciones válidas a problemas públicos donde los fines están en disputa? La construcción de consensos y acuerdos en una democracia se genera a través de diversos procesos tanto de competencia y enfrentamiento, como de deliberación y acuerdos. Esta disputa que se pretende civilizada, abierta, aunque disputa al fin de cuentas, es legitimada por el propio *ethos* de una sociedad democrática donde el conflicto no es necesariamente pernicioso y en la cual la libertad de disentir y pensar distinto es un dogma que proteger sin cortapisas. Una sociedad democrática aprende a vivir y convivir con la incertidumbre, ineludiblemente: los problemas públicos no solo son intrincados, sino que, además, la propia definición de lo que son problemas públicos y las formas de resolverlos es asunto de debate, deliberación y discusión entre valores e intereses (Subirats, 1989). Los gobiernos contemporáneos actúan y viven en marcos de incertidumbre elevados. Ello puede significar desilusión para muchos que puedan desear soluciones claras y directas (de allí, tal vez la seducción que el populismo ha logrado). Pero una cosa es clara: gracias a la incertidumbre que asegura la pluralidad, la libertad de la gente puede estar más o menos garantizada. Si no existe el monopolio de la verdad —como axioma—, no hay forma de que una persona, un grupo o un partido

puedan argumentar que poseen la verdad única, la fórmula indiscutible para producir los únicos resultados legítimos. La pluralidad de fines y valores es, al mismo tiempo, un desafío y un supuesto político indispensable para proteger la libertad. En todo caso, si se desean gobiernos y administraciones públicas pretendidamente infalibles y homogéneas, ello solo es posible en regímenes autoritarios, con las consecuencias que ello puede significar, poco halagüeñas comúnmente.

¿Cómo en una sociedad plural democrática se pueden obtener resultados concretos ante la pluralidad? La simplificación del populismo, aquí, se convierte en una caricatura. De hecho, es una caricatura que no se puede sostener sin defender la necesidad de un líder fuerte, benevolente y que tiene voluntad política bien intencionada como único soporte más o menos racional. La paradoja es evidente. Afirmar que la gente, en abstracto, como un actor unificado, tiene una y clara ambición y fin, una necesidad simple y evidente, ataca frontalmente el axioma de la pluralidad. ¿Quién define exactamente lo que necesita la gente? Para el populismo, todo termina en el mismo punto: el líder que encarna a la gente del *verdadero pueblo*. La administración pública, entonces, existe para una misión simple: obedecer e implementar la voluntad de ese líder. Se conocen bastante bien los resultados de una visión autoritaria de este tipo. Basta recordar las catástrofes y fiascos que este tipo de visiones políticas han generado a través de una acción gubernamental desordenada, autoritaria, voluntarista, y en el fondo, ciega a los detalles operativos y consecuencias no deseadas de la acción. Algunos ejemplos son fáciles de encontrar en la literatura: el *groupthink* o la soberbia de la infalibilidad del grupo (Janis, 1982); los excesos de la *administrabilidad* como dogma de Estado (Scott, 1998); la ceguera del síndrome de Hubris, propio de las personas con poder (Owen, 2012); las paradojas de la acción gubernamental y las consecuencias de no tomarlas en cuenta (Stone, 2002); o los francos procesos de decisiones que se dirigen al desastre casi de manera alegre y locamente feliz (Tuchman, 1984), solo por referir algunos de los ejemplos clásicos de gobiernos desbocados en su soberbia autoritaria.

Las sociedades contemporáneas son plurales, lo que complejiza cualquier intento de resolver los problemas suficientemente intrincados —problemas perversos en Rittel y Webber (1973)—. Gobernar en una sociedad democrática siempre será un dilema político grave, puesto que está expuesto a distintos riesgos. Uno de

ellos es que el aparato gubernamental sea atrapado por intereses económicos o sociales. La captura es una preocupación y riesgo estudiado desde hace mucho tiempo en la literatura especializada (Delcour *et al.*, 2019). Otro es que la burocracia pueda convertirse en un poder político protegido; es una de las clásicas pesadillas de la literatura de servicios civiles. Uno más es que las burocracias se puedan convertir en maximizadoras de presupuesto (Niskanen, 1971). Todos estos riesgos son parte del precio que pagar por defender el pluralismo, el derecho de las personas y los grupos a pensar distinto y a disentir del poder económico, de los políticos y de los gobiernos. Sin embargo, una sociedad plural puede tener gobiernos efectivos, así sean islas de efectividad (McDonnell, 2020). Existe una amplia literatura respecto de cómo tomar decisiones en contextos de pluralidad: el incrementalismo (Lindblom, 1951); la burocracia estratégica (Moore, 1996); la gobernanza pluricéntrica (Aguilar, 2006); y la acción pública (Lascombes y Le Galés, 2005) son solo algunos ejemplos de entre muchas estrategias y formas en que la administración pública ha avanzado para enfrentar el reto de gobernar en pluralidad y disputa en libertad. Estos esfuerzos demuestran la riqueza y variedad de soluciones y experimentos para lograr resultados y resolver problemas en una sociedad plural.

La disputa política y social puede ser enconada, y ello es parte fundamental de la ecuación de gobierno y administración pública en toda sociedad. Es un sueño pensar que todo sería más fácil de resolver si todos estuvieran de acuerdo y los problemas tan solo fueran definidos por un solo grupo que puede tener la verdad en sus manos. Empero, esto es un sueño que puede convertirse rápidamente en pesadilla. La pluralidad y el respeto a ella, con todos los inconvenientes asociados, es la base para que, políticamente, se pueda exigir y defender libertad de pensamiento y acción. La pluralidad puede ser fuente de problemas y dolor cabeza para toda sociedad, pero la idea liberal clásica ha sido que vale la pena pagar ese costo. Sobre todo, dicha pluralidad no tiene por qué ser un estorbo permanente a la solución real de problemas. Una sociedad activa, plural y vigilante, una opinión pública rica y diversa, una sociedad civil organizada, medios de comunicación libres e indagadores, una comunidad científica escéptica y vibrante son solo algunos de los ecosistemas sociales que una democracia plural produce y necesita para buscar soluciones a los problemas públicos. Condiciones que la pluralidad permite y que, si bien no pueden ser completamente eficaces, sí generan dinámi-

cas, propuestas, soluciones legítimas y ampliamente revisadas y discutidas con el fin de evitar que estas se conviertan en productoras de fracasos.

La teoría y la práctica en la administración pública en sociedades democráticas se han construido a partir de una fundamental confianza en la pluralidad. La administración pública es la ciencia y el arte de obtener resultados razonables mientras se acepta la realidad de una sociedad diversa y libre, llena de pesos, contrapesos, exigiendo constantemente formas de gobernanza más abiertas y transparentes. Esto significa construir las condiciones para mantener la acción gubernamental factible y viable, con un gestión e implementación regida por el enfrentamiento de múltiples criterios de acción que, a menudo, resultan ser contradictorios: equidad, imparcialidad, justicia, economía, transparencia, eficiencia, por mencionar algunos criterios que en la acción pueden ser problemáticos, paradójicos o generar diversos dilemas y compensaciones —*trade-offs*— (Pardo, 2016).

### 3.

Quizás la administración pública, en la práctica y en la academia, necesita hacer un mejor trabajo para explicar su papel en una sociedad democrática. El argumento populista ha tenido éxito simplificando una realidad intrincada donde la pluralidad se ve como un problema que debe superarse, pues se convierte en un estorbo. Aún más, la pluralidad es la vía por la cual las elites han logrado encumbrarse y dominar para su beneficio la agenda y lógica gubernamental. Habría que ser claros: en diferentes momentos y espacios, diversos grupos e intereses han capturado el Estado y el gobierno. No es ni un fenómeno nuevo ni imprevisto. Es uno de los riesgos más fuertes en toda democracia liberal. No obstante, ello no significa que la pluralidad propia de una sociedad siempre lleve a la captura ni mucho menos que se carezcan de instrumentos para prever y enfrentar dicha captura. Destruir o negar la pluralidad como el populismo hace, en el fondo, es un pretexto para avanzar una agenda autoritaria.

El reto de gobernar en pluralidad y disputa por los fines es una vieja discusión en el campo de la administración pública. Administrar cuando hay un final claro y único es mucho más fácil que en un entorno plural. El truco que la administra-

ción pública ha aprendido a hacer, tanto en la teoría como en la práctica, radica en crear capacidades para lograr resultados en un entorno donde los fines están en disputa. Una sociedad plural no necesita ser un obstáculo infranqueable para un gobierno efectivo. La administración pública ha producido y acumulado una gran cantidad de conocimiento sobre cómo los gobiernos pueden lograr obtener resultados en un entorno político heterogéneo.

La solución populista para un gobierno efectivo se basa en un riesgoso argumento que implica forzar un acuerdo general de las necesidades de las personas como si estas y sus necesidades y valores fueran homogéneos. Es un argumento riesgoso porque aceptar la importancia de la pluralidad ha demostrado ser crítico para proteger el marco institucional permanentemente vulnerable que protege la libertad y los derechos de las personas en cualquier sociedad. El énfasis que puede encontrarse en la literatura sobre nuevas formas de deliberación, de transparencia y de gobernanza abierta se basa no solo en la identificación de que los problemas sociales son bastante complejos, sino, además, en el convencimiento de que se requiere de mucha imaginación y participación para enfrentar problemas en pluralidad. Con mayor frecuencia, el gobierno y la administración pública requieren otorgar espacios amplios y transparentes para que grupos, organizaciones e intereses diversos deliberen, disientan, aprendan, participen y propongan soluciones. Todo lo contrario de la propuesta del populismo, que se basa en una propuesta opaca que termina por proponer reducir la pluralidad bajo la égida de un líder en la búsqueda de la *verdadera democracia* (Mouffe, 2018). Entonces, la pluralidad es destruida con un argumento fantasioso del pueblo contra las elites, en la polarización maniquea entre los que están del lado correcto de la historia y *los otros*.

El ataque populista a la administración pública es una ruta directa al fiasco, al «camino a la locura» en la acción gubernamental —a la Tuchman (1984) o a la Scott (1998)—. El tomar en serio la importancia de la administración pública y lo que se ha ganado de conocimiento y experiencia para actuar en un entorno plural de intereses, por tanto, conflictivo y diverso, es defender la propia democracia como régimen de gobierno basado en la libertad y sus correlatos: el control y la vigilancia constante sobre el poder para hacerle rendir cuentas de sus decisiones y de las consecuencias de sus acciones.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D. (2020). La administración pública mexicana. Una saga en tres actos. Pasado, presente y futuro. <http://administracionpublica.cide.edu/la-administracion-publica-en-mexico-una-saga-en-tres-actos-pasado-presente-y-futuro-3/>
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, M. (1964). *The phenomenon bureaucratic*. University of Chicago Press.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía*. Tecnos.
- Delcour, L.; Dimitrova, A.; Maniokas, K. y Wolczuk, K. (2019). *State capacity, state capture and their effect on the implementation of association agreements in the eastern neighborhoods*. EU-Strat.
- Finchelstein, F. (2018). *Del fascismo al populismo en la historia*. Taurus.
- Janis, I. (1982). *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Houghton Mifflin.
- Lascoumes, P. y Le Gales. P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- Lewis, M. (2018). *The fifth risk*. W.W. Norton & Company.
- Lindblom, C. (1951). The science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Moore, M. (1996). *Creating public value*. Harvard University Press.
- Mouffe, C. (2017). *La paradoja democrática*. Gedisa.
- (2018). *For a left populism*. Verso.
- Mudde, C. y Rovira, C. (2017). *Populism a very short introduction*. Oxford University Press.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine Transaction.
- Oszlak, O. (2020). *El estado en la era exponencial*. INAP.
- Owen, D. (2012). *The hubris syndrome: Bush, Blair and the intoxication of power*. Methuen Pub Ltd.
- Pardo, M. del C. (2016). *Una introducción a la administración pública*. El Colegio de México.
- Rittel, H. y Webber. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. Seven Bridges Press.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state*. Yale University Press.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Stone, D. (2002). *Policy paradox*. W.W. Norton & Company.
- Tuchman, B. (1984). *La marcha de la locura: la sinrazón desde Troya hasta Vietnam*. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (junio, 1887). *The study of public administration*. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

### **Cómo citar este artículo**

Arellano Gault, D. (2020). Respuesta al ataque populista a la administración pública. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(3), 109-120.

# RESEÑAS



## **Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017**

Sergio Alejandro Agoff (dir.)

Buenos Aires, Ediciones UNGS, 2020, 218 páginas

ISBN 978-987-630-445-0

Por *Pablo Navarro Urquiza*

Incluida dentro de la Colección de Educación de la Editorial de la Universidad de General Sarmiento (UNGS), esta obra aborda una problemática no habitual como es la formación en los niveles de pregrado, grado y posgrado en administración pública en el país entre 2006 y 2017 realizando un análisis de su evolución histórica desde mediados de la década de los sesenta del pasado siglo. Esto también nos permite apreciar un proceso de institucionalización de estos estudios y su vinculación con el sector público, uno de los problemas centrales que cruza el libro.

El trabajo constituye la cristalización de un conjunto de investigaciones que se vienen desarrollando dentro del Equipo de investigación del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de universidad. Es interesante destacar el carácter social de la construcción del conocimiento que queda expresado en este libro en la continua interacción entre el campo específico y sus condicionantes políticos, sociales y económicos a lo largo del tiempo abordado. Durante estos años, el equipo estuvo integrado por Gabriela Mansilla, Patricia Fagundez, Nora Cousillas, Karina Montes y María Paula Barrau Vera, bajo la dirección de Sergio Agoff. De alguna manera, todos son autores de la obra, ya que no se especifica la diferenciación por capítulos, aunque queda clara la conducción del profesor Agoff.

Durante la última década, se han realizado un conjunto de trabajos que han tratado de dar cuenta de la historia y la enseñanza del campo de la administración y las políticas públicas en la Argentina. Las figuras de Cristina Díaz, Pablo Bulcourf,

Nelson Cardozo, Rita Grandinetti y los propios integrantes del equipo específico de la UNGS dan cuenta de ello, algo también expresado en la bibliografía de este libro. Esto también constituye un elemento que tener en cuenta en el proceso específico de institucionalización de estos estudios, ya que expresa la necesidad de su reconstrucción histórica. El carácter interdisciplinario está presente, en tanto se articula el conocimiento específico sobre un saber con la enseñanza de esta a partir del análisis de los planes de estudio, algo propio de lo que denominamos *ciencias de la educación*. El libro forma parte de una colección vinculada a este saber.

Los sucesivos congresos de la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) han ido brindando en los últimos quince años un ámbito propicio para reflexionar sobre el proceso de desarrollo del campo; lo que, a su vez, se articuló con el papel activo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y permitió la creación de la Red de Escuelas o Carreras de Administración Pública. De alguna manera, este libro recoge las inquietudes que se fueron formulando a lo largo de estos años, brindando una sistematización y análisis comparado de datos que son fundamentales para el trazado de este *mapa disciplinar*.

Pero, junto con la preocupación académica, se articula la política, en el sentido de construir un conocimiento sobre los mecanismos de articulación entre la formación especializada y la propia gestión del espacio público, como bien señala Diego Pando, presidente a la AAEAP, en las palabras preliminares:

En un contexto de diversas y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, experimentadas tanto a nivel nacional como internacional, los desafíos de los Estados y sus gobiernos como actores centrales para el bienestar de las sociedades han aumentado. Esto implica una demanda creciente de profesionales que cuenten con modelos de interpretación y herramientas de gestión para desempeñarse en el sector público (o interactuar con él), contribuyendo a la profundización de los procesos democráticos que brindan mejores condiciones de vida a sus ciudadanos. Sin dudas estamos transitando un momento complejo, dado que los desafíos son muchos y variados y la velocidad de los cambios implica nuevos retos para nuestras universidades, tanto por la generación de conocimientos específicos

como por la responsabilidad asumida en la formación de profesionales y como impulsoras del debate crítico y reflexivo sobre Administración Pública (p. 13).

Si bien el libro fue publicado en 2020, un momento de inflexión en la historia reciente debido a la pandemia del COVID-19, estas expresiones se escribieron con anterioridad al fenómeno, pero, de alguna manera, anticipan la necesidad de enlazar la formación con la toma de decisiones en contextos complejos y de elevada incertidumbre; rasgos que no han dejado de tener eco en esta situación global.

Sergio Goff expresa claramente el objetivo central de la obra:

Como ha sido dicho, este trabajo se originó en aquel proyecto de investigación en la UNGS del período 2003-2005, en el que como una de sus partes desarrollamos un Mapa de la Formación en Administración Pública en Argentina. La idea de «mapa» se vinculó tanto con la necesidad de localizar geográficamente nuestra oferta de formación, como con el hecho más activo de «mapear», es decir, seguir el rastro de aquello que se propone como el cuerpo de contenidos y orientaciones que presentan las carreras de Administración Pública en los distintos niveles. A poco más de diez años de aquel trabajo inicial, y luego de la realización de jornadas, seminarios y actividades en general ligadas a la continuidad de la interrogación por aquello que arrojaba como resultado, decidimos actualizar la información, pensando en la necesidad de dar cuenta de cómo se había «movido» nuestro campo de formación en este tiempo (p. 18).

Durante los últimos años, en las ciencias sociales, se han utilizado los términos cartografías y *mapas* para dar cuenta tanto del desarrollo institucional como también de la articulación de las biografías intelectuales en sus contextos históricos y geográficos. Estos términos nos advierten del aspecto multidimensional que expresa una topología, su aspecto relativo e inacabado, pero también de la influencia que ejerce todo punto de vista en la construcción de la propia mirada.

El campo de la administración y las políticas públicas se encuentra fuertemente vinculado al mundo académico, pero también a su contexto de emergencia y desarrollo. Por esta razón, las diferentes matrices entre Estado y sociedad juegan un papel

*central*. La obra destaca, en la década de los sesenta, el papel de desarrollismo como elemento central tanto en la orientación de las políticas como en la orientación formativa.

Nuestro trabajo tiene como objetivo mostrar los sesgos de formación y la estructura o formato de los planes de estudio, respondiendo a preguntas relativas a la estructura y progresión del currículum: ¿Cómo se distribuyen las distintas áreas de conocimiento, cuáles son sus pesos relativos y su progresión a lo largo del trayecto? ¿Cuáles son las formas de organización curricular propias de los planes? ¿Cuál es el tipo y variedad de unidades curriculares establecidas en los distintos planes? ¿Qué es común y qué es diferenciado en la propuesta curricular?; y otras preguntas relativas a la definición del contenido: ¿En qué momento del trayecto son incorporados al currículum aspectos que no corresponden a la división disciplinar? ¿Qué tipos de experiencia pautan para los alumnos las formas de organización del currículum? ¿Qué presencia tienen los enfoques disciplinares, multidisciplinares e interdisciplinares en la definición de las unidades curriculares? (p. 19).

Producto de una investigación, el libro nos especifica de forma clara los aspectos teóricos básicos de la teoría del currículum, como así también la estrategia metodológica que se utilizó, basada, principalmente, en la sistematización y análisis comparado de los diseños curriculares con empleo de estadística descriptiva, lo que permite el tratamiento cuantitativo de datos, en general, cualitativos. A esto debemos agregarle un enfoque diacrónico que nos permite apreciar la evolución histórica con momentos y modelos curriculares. Esto se articula con el estudio de las dinámicas de altas y bajas, el desarrollo de la oferta formativa, su distribución geográfica, los espacios curriculares en donde se despliegan los contenidos y las categorías disciplinares específicas. Esto lo vamos a poder apreciar en la formación de pregrado, grado y posgrado, es decir, especializaciones y maestrías.

La obra se estructura en once apartados. Los cinco primeros constituyen la primera sección (Listado de abreviaturas, Palabras Preliminares, Prólogo, Presentación e Introducción), que nos permite contextualizar la producción editorial y los objetivos de la investigación. La segunda (Metodología, Descripción institucional

de las carreras y universidades, Análisis de la oferta de los niveles de formación por formatos y contenidos de espacios curriculares y Consideraciones finales) constituye el cuerpo central que despliega el análisis de los sistemas de pregrado, grado y posgrado haciendo hincapié en los diseños curriculares. Por último, contamos con la Bibliografía y el Anexo Metodológico. Este último nos permite visualizar en forma sistemática todos los niveles educativos y carreras afines por universidad; a su vez, esto se amplía con un total de 206 gráficos y cuadros que analiza cada una de las unidades en cuestión.

El propio título de la publicación se materializa con la incorporación de cuatro mapas que expresan la distribución geográfica de las carreras y sus niveles. Esto no es algo menor porque muestra en el territorio tanto la densidad y las distancias en un país federal y de extensión territorial como la Argentina, articulado con la dimensión temporal de la aparición de las mencionadas carreras.

Uno de los problemas que presenta este tipo de investigaciones es el recorte de las unidades de análisis, dada la diversidad de denominaciones de los diferentes trayectos educativos y la existencia en la propia historia académica argentina de estudios con cierta transversalidad con el campo, como las carreras de Ciencia Política y de Administración. En este sentido, se ha optado por el concepto *comunidad discursiva*, de Sonia Ospina, expresado de la siguiente manera:

Para la definición del universo de la formación en Administración Pública, hemos tomado un criterio amplio en cada uno de los niveles, incluyendo dentro del conjunto toda propuesta formativa que contuviera la mención a «administración» o «gestión» pública, o bien al diseño, implementación o evaluación de «políticas públicas», o al concepto de «gobierno». Hemos, de este modo, solamente exceptuado las carreras de cualquier nivel de Ciencia Política o de Administración, salvo en los casos en que dichas propuestas presentaran tramos de orientación asociados a los términos antes mencionados, que tuvieran por lo menos dos semestres de extensión y un mínimo de seis espacios curriculares. Este criterio está ligado a la idea de construir un conjunto lo suficientemente extenso y comprehensivo que, al mismo tiempo, no esté asociado con exclusividad a una sola disciplina. De esta manera, el universo que consideramos tiene la particularidad de

hacer referencia de distintos modos a un conjunto de problemas dentro del mismo campo de actuación que Sonia Ospina Bozzi (1997) reconoce como parte de la «comunidad discursiva» de la Administración Pública (p. 24).

Es así como el trabajo se estructura en la carrera como unidad de análisis, desagregada a su vez por nivel —pregrado, grado y posgrado— diferenciando la gestión pública y privada. Las fuentes utilizadas constituyen los planes de estudio a través del relevamiento de datos dispuestos en las páginas instituciones de las universidades como en la documentación proveniente —en ese momento— de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Dado el tipo de saberes, conocimientos y competencias que se despliegan en los espacios curriculares, podemos observar asignaturas más teóricas, problemáticas específicas y talleres. Estos son elementos que permiten poder ver la evolución curricular, como también los mecanismos de articulación que se pretenden con la propia gestión pública. Con respecto a los sesgos disciplinares, en términos generales, aparece la ciencia política, el derecho, la economía, la historia, la filosofía, la sociología, la administración y la metodología.

Es interesante apreciar cierto camino de visiones más centradas en aspectos académicos tradicionales hacia un concepción más problematizada e interdisciplinaria, pero también que, poco a poco, se va orientando hacia la práctica; destacando que este sendero requiere de una mayor conformación y presencia en los diseños.

... ese horizonte —promesa de articulación para una formación ligada a la resolución de problemas vinculados a las cuestiones de la gestión estatal— parece todavía tener que recorrer un largo trecho para poder verse reflejada de manera explícita en la estructura del currículum de formación en Administración Pública. También en relación con la misma cuestión anteriormente señalada, en la caracterización de los contenidos de los espacios curriculares se pudo constatar, en todos los niveles, un predominio de espacios curriculares disciplinares —unidisciplinares en particular—. Sin embargo, en los tres niveles se verifican transformaciones en los pesos

relativos de esta categoría sin que deje de ser mayoritario. A diferencia de la categorización de formatos, en este caso las mayores diferencias se dan en los niveles de grado y posgrado. Mientras que en el estudio anterior la primacía de las disciplinares se daba en el 82%; 78% y 77% en pregrado, grado y posgrado respectivamente, en este estudio tenemos para la misma categoría un 74%; 68 y 66% respectivamente, con un crecimiento en general de la categoría de espacios curriculares específicos (14%, 18% y 29%, respectivamente). Es interesante consignar el crecimiento de los espacios que tratan de manera directa con aspectos específicos de la gestión estatal, lo que parece de alguna manera equilibrar lo ya señalado respecto del peso menor que tienen las prácticas como formato: al menos, pareciera crecer, si no las oportunidades de puesta en práctica de los conocimientos en los espacios reales de gestión, la identificación de los temas singulares del sector (pp. 92-93).

Desde el punto de vista geográfico, vamos a observar que el crecimiento de las carreras se ha concentrado en la región metropolitana del AMBA, algo que también se expresa en la propia creación de universidades y la vinculación de estas con la gestión local. También podemos observar el crecimiento de las especializaciones a nivel de posgrado, articuladas, en muchos casos, con maestrías.

A pesar de las tendencias que hemos señalado, todavía el gran desafío lo constituye la articulación entre una concepción científico-académica y la gestión pública. Como bien se expresa en las conclusiones del texto:

En términos generales, si bien se ha identificado un fortalecimiento de la institucionalización de la Administración Pública como campo académico en la Argentina, las características apuntadas en las diversas ofertas de carrera obligan a una reflexión sobre en qué medida ellas se orientan a los problemas de la gestión estatal y a la formación de profesionales para su tratamiento, o al desarrollo de un cuerpo de investigadores académicos (sin que esas alternativas constituyan opciones excluyentes), tratando de establecer cuáles son los pesos relativos de los distintos actores sociales, políticos e institucionales en su formulación y desarrollo (p. 95).

Si bien la obra es exhaustiva en el sentido que analiza la totalidad de carreras en sus diferentes niveles en todo el país, se centra en lo que los expertos denominan el *currículum formal*, es decir, lo que las propias instituciones expresan en sus planes de estudio y es aprobado por la instancia oficial. Esto genera una enorme brecha en el *currículum real* (vivido), que es necesario saldar desplegando una serie de recursos materiales y humanos que siempre han dificultado la investigación educativa, principalmente en el nivel superior. La necesidad de realizar encuestas y entrevistas a docentes, directivos, estudiantes y egresados, junto con la propia observación, son elementos fundamentales para profundizar en la construcción de un conocimiento más profundo y realista sobre la enseñanza de la administración y las políticas públicas en la Argentina. Varias de las inquietudes en el vínculo que debería haber entre la enseñanza especializada y la propia gestión pública podrían ser comprendidas con investigaciones que se orienten en este sentido. También se torna necesario conocer las inquietudes y planteos del otro lado de la orilla, o sea, el conocimiento de cuáles son los requerimientos en cuanto a saberes, conocimientos y competencias que deben estar presentes en la práctica cotidiana de la gestión pública. Esto permitirá una retroalimentación positiva entre la formación y el ejercicio profesional.

*Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017* es un libro claro, didáctico y ameno que nos permite construir una idea del campo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde el punto de vista del análisis de los aspectos formales de los planes de estudio. Su anexo y demás sistematizaciones estadísticas son una fuente indispensable para conocer y planificar la articulación entre la formación profesional y las necesidades concretas de la gestión pública. Nos deja varios interrogantes que pueden orientar la investigación futura y sus desafíos. Esperemos que su lectura no quede solo dentro del ámbito universitario y sea un elemento importante de consulta para quienes ocupan cargos de gestión tanto en los diferentes niveles del Estado como en las instancias que con este se vinculan desde la sociedad civil.

## El Estado en la era exponencial

Oscar Oszlak

Buenos Aires, INAP - CLAD - CEDES, 2020, 260 páginas

ISBN 978-987-9483-38-1

Por *Nelson Dionel Cardozo*

El 2020 quedará en la historia de la humanidad como un punto de inflexión y reflexión a la vez. La pandemia del COVID-19 nos ha interrogado como uno de los hechos globales más importante de las últimas décadas. Algunos estudiosos nos hablan de la II Guerra Mundial para encontrar un suceso de tales características. Varios procesos sociales se catalizan en este contexto provocando transformaciones que, hoy en día, no podemos terminar de evaluar porque nos encontramos en la cresta de la ola. En el mencionado escenario, surge *El Estado en la era exponencial*, de Oscar Oszlak, uno de los politólogos más destacados de la Argentina con una enorme proyección dentro del campo de la administración y las políticas públicas. Pero, posiblemente, el libro exceda su ámbito del conocimiento, y su autor sea, ante todo, un intelectual crítico de su tiempo que interpela a la sociedad y a la política haciendo un especial énfasis tanto en la multiplicidad de problemas como en el papel del factor tecnológico, que se ha hecho cada vez más presente en el mundo actual.

La política —y, dentro de ella, la dimensión fundamental que ocupa el Estado— debe, de alguna manera, dar respuesta a su contexto que manifiesta este carácter exponencial, en donde tiempo y espacio se reescriben de forma constante y obligan al desarrollo de nuevas capacidades para la toma de decisiones en un mundo cada vez más complejo e incierto. Analizar y comprender la dinámica estatal le ha llevado al escritor toda una vida como científico, profesor universitario y consultor de varios organismos internacionales. Hace ya décadas que su mirada manifiesta diferentes ángulos desde las cuales abordar el Estado, siempre en relación con la sociedad que lo contiene, tal como representa el enfoque histórico-estructural que, durante

años, elaboró desde el Centro de Estudios de Estado y Sociedad, junto con varios expertos, como Guillermo O'Donnell y Marcelo Cavarozzi, solo por nombrar algunas de las figuras que pudieron converger en el CEDES, una de las instituciones más creativas e innovadoras de las ciencias sociales en América Latina.

Este volumen en sí mismo es un objeto que representa esta sociedad exponencial; producido en medio de la pandemia, bajo medidas preventivas de distanciamiento social y en la modalidad del trabajo remoto. A pesar de ello, tres instituciones coordinaron esfuerzos para concretar un proyecto de envergadura. Este trabajo en red con nodo esencial en el profesor Oszlak concentra la mirada en los profundos cambios societales que sujetos, instituciones y estructuras articulan a la luz exponencial de la tecnología. La ciencia ficción deja de constituir un futuro lejano para transformarse en un presente que, rápidamente, queda atrás, como bien señala Alejandro Estévez, en uno de los prólogos de la obra:

El texto de Oscar Oszlak nos muestra que el futuro se acelera. Los cambios tecnológicos se producen cada vez con mayor rapidez, adelantándose a las previsiones más optimistas. El futuro ya está entre nosotros, pero, además, se nos aproxima más rápido y con cambios imprevistos y más profundos. La naturaleza «instrumental» del salto científico nos permite afirmar que este tiene tanto aspectos «positivos» como «negativos» para la calidad de vida del ser humano (p. 13).

Desde hace unas décadas, podemos advertir varios elementos de estas tecnologías que modifican nuestras vidas en forma cotidiana. La computación, la digitalización, el *big data*, la inteligencia artificial, la robótica y la nanotecnología se combinan en adelantos ya presentes, como las impresiones 3D, el internet de las cosas, los vehículos automatizados, las criptomonedas o la realidad virtual. Lo que sí estamos advirtiendo es el carácter exponencial que adquieren estos dispositivos, que presentan una serie de problemas que resolver por el Estado como institución central de la política a partir de la Modernidad. El propio autor nos expresa en su introducción:

Ciertamente, este libro discurrirá sobre el futuro pero su interés no radica en la ciencia ficción, sino que tratará de discernir qué procesos y circuns-

tancias podrían llegar a combinarse para que ese futuro, imaginario y distópico, ocurra. Porque esas transformaciones, de ocurrir, no serían resultado del azar ni de una espontánea demanda social por modificar hábitos y rutinas, sino de poderosas fuerzas —científicas, políticas, económicas e ideológicas— que las impulsarán decisivamente (p. 27).

A contrapunto de gran parte de la bibliografía de las últimas tres décadas, que, con distintos acentos minimizaba el rol del Estado proclamando su aparente disolución frente a la globalización y el mercado, Oszlak rescata el rol central que este tendrá en propiciar, conducir, regular e impedir estos procesos tecnológicos moldeando su implementación, tomando especial énfasis en sus posibles consecuencias sociales. El carácter y dirección del Estado es fundamental como encauce del desarrollo y la articulación entre las diferentes esferas societales, también en la propia interacción a nivel internacional. Comprender esta dimensión estatal es fundamental para orientar la tecnificación hacia el bienestar y el interés general de la sociedad.

Desde ya que no se trata de un Estado como única institución, sino que se articula con el involucramiento de la ciudadanía y las diversas organizaciones sociales; expresiones también de la complejidad de actores colectivos, valores e intereses que se expresan en el mundo actual. Pero, casualmente, es este Estado todavía un *árbitro* protagonista en las sociedades frente a los principios, a veces, despiadados del mercado, pero, además, del propio campo científico y su implementación tecnológica. La tragedia del moderno Prometeo se hace cada vez más palpable en donde la ética no debe dejar de estar presente, ya que el conocimiento debe estar al servicio de lo humano.

Esto nos debe llevar a repensar las capacidades de intervención social del Estado, lo que representa todo un desafío para la toma de decisiones y la organización de la administración pública. Uno de los aspectos centrales lo constituye la velocidad de esta revolución científica, lo que nos coloca frente a prever la direccionalidad de esta metamorfosis y a reorientar las herramientas de gestión estatal.

El Estado también se enfrenta al desafío de seguir regulando el papel tecnológico para impedir la desigualdad entre los países que lideran aquellos cambios

y las grandes corporaciones que incluso se han extendido en gigantescos conglomerados de negocios. La propia privacidad y la manipulación de los grandes datos representan uno de los problemas centrales para los Estados, algo que, en la última década, se ha manifestado en ejemplos, como la utilización comercial y, asimismo, política de datos sensibles existentes en las redes sociales. Oszlak lo expresa claramente:

Como máxima instancia de organización y articulación de relaciones sociales, cabe al Estado intervenir para minimizar los riesgos y enfrentar los desafíos que plantea esta aceleración del proceso de transformación actual. Así lo entienden los especialistas norteamericanos y europeos, que desde hace un tiempo vienen analizando y reflexionando acerca del futuro de la gestión estatal. Se preguntan, al respecto, cuál es la significación de las innovaciones científicas desde el punto de vista de la gestión pública. Algunos, por ejemplo, se limitan a formular este interrogante y, a veces, a ofrecer pronósticos variados. Otros se animan a proponer recomendaciones o políticas, con diferente grado de especificidad (p. 105).

La aceleración de los procesos y su incidencia en las diversas esferas sociales, posiblemente, requieran en forma rápida e inteligente de una fuerte redefinición de las estructuras de la administración pública, donde deberán estar presentes todos estos elementos que Oszlak trata de describir en forma sistemática y sintética.

La pandemia precipitó estos procesos con una urgencia pocas veces advertidas, poniendo a las organizaciones estatales frente a desafíos tanto internos como de coordinación interestatal. Podemos observarlo en la organización para la elaboración de vacunas donde intervienen distintas organizaciones, como en la asistencia económica y social frente a las consecuencias catastróficas de la paralización de muchísimas actividades; entre ellas, algunas esenciales y propias de las burocracias. Como señala Oszlak:

El fenómeno más evidente que ha producido la pandemia es la súbita (y absolutamente imprescindible) apelación al teletrabajo o trabajo a distancia, dado el confinamiento obligatorio de una alta proporción de los trabajado-

res, especialmente en el sector de servicios y comercio virtual. En el sector público, el coronavirus convirtió al teletrabajo en un masivo experimento social y laboral. Las administraciones públicas de todo el mundo debieron improvisar aceleradamente nuevas rutinas de trabajo a distancia, ya que a pesar de que en algunos países existían reglamentos y guías, nadie podía haber previsto que buena parte de la fuerza laboral del sector público debería confinarse en sus hogares y continuar trabajando desde allí. Esta circunstancia desbarató muchos de los criterios de elegibilidad, asignación de tareas, supervisión o determinación de condiciones para el trabajo remoto. Pero a la vez, la crisis produjo importantes enseñanzas para anticipar y planificar, como es típico en la gestión de catástrofes, las normas y protocolos que deberían aplicarse ante la ocurrencia de un fenómeno de esta magnitud (pp. 234-235).

El libro cristaliza un diálogo profundo con la tradición de la teoría del Estado y la administración pública, algo que está presente desde hace décadas en varios textos de Oszlak, como en *La formación del Estado argentino*, o los estudios presentes en *Teoría de la burocracia estatal*. Podemos advertir ese profundo conocimiento de la obra de Max Weber y, en especial, de sus agudas reflexiones sobre la racionalización y la burocratización de mundo, en donde la tecnología ocupa un rol central, mas no puede desplazar la propia política, algo que Oszlak advierte claramente al resaltar su dinámica instrumental y los desafíos que presenta:

La tecnología no es más que una herramienta que abre nuevas oportunidades para que los Estados adquieran mayor capacidad y sean más eficientes. Pero al amplificar de modo exponencial el poder de los datos, su impacto sobre el bienestar de las sociedades y sobre la naturaleza del régimen político pasa a depender del uso de ese poder. A lo largo de toda la historia de la humanidad, la coerción, el dinero o la ideología han sido empleados como instrumentos de dominación y sojuzgamiento; hoy, la información —como recurso de poder— también puede serlo. En términos potenciales, la acelerada evolución de estas herramientas informativas hace posible utilizarlas —y ya hay suficiente evidencia de ello— para marginar poblaciones discriminadas en virtud de una «decisión logarítmica», para «guiar» las decisiones de consumidores y votantes conociendo sus gustos y preferencias, o para perseguir y encarcelar a opositores políticos (p. 239).

Un aspecto que hay que rescatar de *El Estado en la era exponencial* es su carácter didáctico e ilustrativo. En pocas páginas, nos ofrece una interesante introducción histórica de las mudanzas tecnológicas reflexionando acerca de sus consecuencias sociales, pero también en la función que ha ido asumiendo el Estado. La tecnología se nos presenta tanto como disruptiva y base del desarrollo exponencial. Esto no deja de ser abordado desde la política y el proceso de toma de decisiones; de ahí el aspecto realista y preventivo que se articula con imperativos éticos que Oszlak no deje de tener presentes a lo largo de todo el libro. El destacado politólogo Sheldon Wolin, quien fuera profesor de nuestro autor en la Universidad de California en Berkeley, solía sostener que la función de filósofo político residía más en prevenir que en predecir. De alguna manera, Oszlak continúa esa línea de razonamiento, donde la sabiduría se encuentra por arriba del conocimiento, algo que nos advierte al analizar la llamada *pirámide de DICS*, que, de cierto modo, cruza la totalidad del volumen.

Posiblemente, el autor sea uno de los científicos sociales más jóvenes de la Argentina a pesar de sus años y trayectoria. Demuestra que un pensador no se jubila nunca, a pesar de haber llegado a los máximos galardones de la carrera de Investigador Superior del CONICET. En medio de la pandemia, logró acuñar una obra reflexiva y prodigiosa que se proyecta hacia el futuro dejándonos numerosas pistas para seguir interrogándonos sobre el Estado y la sociedad. Como bien nos advierte en el segundo de los prólogos Francisco Velázquez López:

En este libro, ustedes van a tener la oportunidad, de nuevo, de comprobar la extensión de sus conocimientos y el mensaje de aliento de continuar en la andadura de la construcción de Estados y sociedades más justas, democráticas y solidarias. Buen momento para leer este interesante libro, que nos da fuerza para continuar adelante en el momento en que pareciera que, con esta pandemia, como diría José Manuel Caballero Bonald, un dios abyecto intenta usurparnos el futuro (p. 20).

*El Estado en la era exponencial* es, ante todo, una invitación a reflexionar tanto para el campo académico como para aquellos que están interesados en comprender la complejidad de la vida en las sociedades actuales, donde el carácter vertiginoso recorre los laberintos incluso de nuestras propias vidas.

## Colaboraciones

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

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

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

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

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

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100.000 caracteres con espacios, y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en formato Word, en letra Arial número 12, espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.
4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de

igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).

5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de coma para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

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

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

Según O'Donnell (2007), «lo importante del derecho al sufragio y a ocupar cargos electivos es lo que define un agente. Esta es una definición de base jurídica» (p. 45).

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

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

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (en redonda si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo y editorial. Se omitirá la ciudad de edición, tal como indican las normas APA 2020.

### **Para libros y capítulos de libros:**

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

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

Jones, M. P. y Micozzi, J. P. (2011). Control, concertación, crisis y cambio. Cuatro C para dos K en el Congreso nacional. En A. Malamud y M. De Luca (eds.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.

### **Para revistas:**

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

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

**Para diarios:**

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

**Para participaciones en eventos científicos:**

Rocha, C. (2012, 14-16 de noviembre). La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política. Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, República del Uruguay.

**Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas u otras organizaciones:**

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

**Para sitios en línea:**

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2018). *Sinopsis Estadística de la República Argentina 2017*. Datos actualizados a julio de 2018. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/sinopsis\\_indec\\_207.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/sinopsis_indec_207.pdf)

**Para sitios en línea con actualizaciones frecuentes:**

Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) (2020, 6 de agosto). Culminó la Segunda Asamblea del Consejo Federal de la Función Pública. Recuperado el 2 de agosto de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/culmino-la-segunda-asamblea-del-consejo-federal-de-la-funcion-publica>

**Para sitios en línea con actualizaciones frecuentes y sin fecha:**

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s.f). Organigrama. Recuperado el 2 de agosto de 2020 de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Organigrama>

**Para leyes, decretos y resoluciones:**

Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre de 2016.

Decreto 2098/2008. Administración Pública Nacional, Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Homologación de Convenio y Acta Acuerdo. Publicado en el B.O. el 5 de diciembre de 2008.

9. 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.
10. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados

y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 páginas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

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

Se terminó de editar en  
febrero 2021

ea

