

INAP

ISSN 2618-4362

VOL. 5 | N.º 2

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

DIC 2020-MAR 2021

Argentina **unida**



ESTADO ABIERTO

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

VOL. 5 | N.º 2

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo editorial

Ester Kaufman

Mauro Solano

Marcos Makón

Dora Orlansky

Diego Gantus

Consejo académico

Carlos Acuña

Dora Bonardo

José Manuel Canales

Ana Castellani

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Alejandro Estévez

Fabiana Machiavelli

Roberto Martínez Nogueira

André Merencoi

Secretario de redacción

Pablo Bulcourf

Edición y corrección

María Eugenia Caragunis

Melina Johanna Levy

Diseño y diagramación

Diego Fernando Segarra

Lucía Fernández Carrascal

Versión digital

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Impresión y encuadernación

Emilio Etchart

Pablo Conde

Ricardo Gamarra

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones, 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 equipo editorial no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de las/os colaboradoras/es de la publicación, que son a título personal y de su exclusiva responsabilidad.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Av. Roque Sáenz Peña 511 (oficina 523), CABA, República Argentina
C. P.: C1035AAA - Teléfono: 4343-9001 (interno 5573)
Correos electrónicos: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

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

ARTÍCULOS

<i>Conrado Ramos y B. Guy Peters</i>	Presente y futuro de la administración pública en América Latina	13
<i>Silvina Miceli, Ángela Corengia y Lorena Fernández Fastuca</i>	La capacitación laboral bajo la lupa: experiencia de diseño de un proceso de evaluación de la transferencia de la capacitación en organismos públicos	37
<i>Gerardo Berthin</i>	La dinámica de Internet en América Latina y su impacto en la gobernabilidad democrática: un análisis a partir de los datos de Freedom House	67
<i>Fabrizio Sordoni</i>	La cuestión del traslado de la Capital Federal como problemática de Estado: el intento fallido tras la recuperación de la democracia	91

COMUNICACIONES

<i>Juan Carlos Cortázar Velarde</i>	Y el dinosaurio todavía estará allí. Notas sobre los desafíos de la gestión pública después de la emergencia del COVID-19	121
-------------------------------------	---	-----

RESEÑAS

<i>Leonardo Santolini</i>	Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19, de Daniel Feierstein	139
---------------------------	--	-----

<i>Agustín de Marco</i>	Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19, de Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos (eds.)	145
-------------------------	---	-----

COLABORACIONES

Editorial

Si hay un rasgo que está definiendo el perfil de esta revista –y en cierto modo lo refleja su denominación– es el carácter abierto de su temática. El presente número ratifica la tendencia que, en tal sentido, muestran los contenidos de los trabajos publicados.

Un primer artículo resume las contribuciones de un nutrido grupo de autoras/es que ha reflexionado sobre las tendencias generales de transformación de la gestión pública en diversos países de la región, así como sobre los escenarios que se abren hacia el futuro. Los trabajos originales fueron incluidos en *The Handbook of Public Administration in Latin America*, publicado este año bajo la coordinación de B. Guy Peters, Carlos Alba Tercedor y Conrado Ramos. Por la heterogeneidad temática que habitualmente caracteriza a estos manuales, no resulta sencillo identificar patrones generales de cambio en la gestión pública, sobre todo cuando se pretende abarcar al conjunto de la región. Por ello resulta importante el esfuerzo de Ramos y Peters –dos de los compiladores de conocida y dilatada experiencia en nuestro campo–: en la reflexión que presentan en su artículo «Presente y futuro de la administración pública en América Latina» eligen tratar la turbulencia, el formalismo y la politización de la administración pública en la región. Estos son temas recurrentes que atraviesan el manual y aparecen planteados a través de distintos casos nacionales y capítulos transversales del manual en el que basan su contribución.

Tres investigadoras argentinas de la Universidad Austral, Silvina Miceli, Ángela Corengia y Lorena Fernández Fastuca, publican en este número su artículo «La capacitación laboral bajo la lupa: experiencia de diseño de un proceso de evaluación de la transferencia de la capacitación en organismos públicos». Su objetivo es analizar la experiencia de la Escuela de Educación de la Universidad Austral en el diseño de un procedimiento para evaluar la transferencia efectiva de capacitación a los puestos de trabajo, a partir de una experiencia real que tuvo lugar entre 2019 y 2020. El trabajo presenta los principales lineamientos teóricos en los que se basó la intervención y sus resultados, y constituye un aporte al conocimiento sobre los procesos de capacitación, en tanto políticas públicas que impactan de manera mediata la gestión pública y que requieren el

diseño de procesos de evaluación técnicamente viables en el contexto de las organizaciones estatales.

Gerardo Berthin, investigador con una extensa trayectoria en la consultoría internacional, desarrolla en «La dinámica de Internet en América Latina y su impacto en la gobernabilidad democrática: un análisis a partir de los datos de Freedom House» un tema de enorme actualidad, como es evaluar el impacto de Internet sobre la gobernabilidad democrática en la región. Para ello, primero analiza algunas tendencias globales que sirven de contexto, para luego ofrecer ilustraciones de distintos sistemas políticos en los que la dinámica de esta red informativa afecta la gobernabilidad de varias maneras. En particular, examina el rol de las redes sociales en la deliberación pública y los desafíos que conlleva asegurar entornos regulatorios adecuados para proteger los derechos humanos y el pleno ejercicio de la libertad de expresión e información, así como un sistema de Internet libre y abierto.

El último de los artículos que integra este número rescata un tema histórico que en su momento concitó un intenso debate en la Argentina: la cuestión del traslado de su ciudad capital a la Patagonia –precisamente, a la ciudad de Viedma– y el fallido intento del gobierno del presidente Alfonsín de ver concretada esta iniciativa. Fabricio Sordoni, joven cursante de la carrera diplomática, emplea herramientas analíticas de la historia y la ciencia política para elaborar un análisis comparativo que reconstruye el proceso de incorporación de esta cuestión a la agenda del Estado, los factores que inspiraron la decisión de mudar la capital y las causas de su fracaso. También examina otros intentos y fracasos previos en la historia del país, y los compara con la exitosa concreción del proceso de traslado de la capital brasileña desde Río de Janeiro a Brasilia.

El resto de esta publicación está dedicado a la pandemia del COVID-19 y sus profundos impactos sobre diversos aspectos de la gestión estatal. En la sección Comunicaciones, Juan Carlos Cortázar Valverde –académico peruano con una extensa experiencia internacional– aporta una lúcida reflexión sobre el posible escenario pospandemia que muchos autores y futurólogos anticipan como la *nueva normalidad*. En su trabajo «Y el dinosaurio todavía estará allí: notas sobre los desafíos de la gestión pública después de la emergencia del COVID-19», el autor

sostiene que las mismas viejas preguntas que nos rondan desde hace mucho seguirán siendo objeto de debate una vez finalizada la emergencia sanitaria. ¿Cuánto Estado tener? ¿En cuáles tareas concentrarlo? ¿Qué capacidades estatales seguirán resultando vitales? ¿Será necesario homogeneizar la estructura y acción del Estado o permitir la diversidad? ¿Qué hacer para que la implementación –el *patito feo* de la política pública– tenga éxito? Se trata de notas y reflexiones fundadas en la experiencia del autor de muchos años en la gestión pública de la región.

Finalmente, las dos reseñas incluidas en este número también se refieren a la pandemia. En la primera de ellas, Leonardo Santolini realiza un análisis crítico del libro de Daniel Feierstein *Pandemia, un balance social y político de la crisis del COVID-19*. Se trata de una obra que analiza la política gubernamental durante el primer año posterior a la aparición del virus en la Argentina. En su comentario, Santolini destaca la dificultad de concebir un libro en una situación donde se dan tres factores que relativizan todo intento de comprensión. Por un lado, la falta de distancia temporal respecto del proceso que se intenta analizar, sin conocer su posible desenlace. Por otro, el carácter global de la pandemia que, a su vez, presenta matices diferentes en cada país en función de los recursos disponibles para enfrentarla, amén de especificidades culturales e históricas. Por último, el hecho de que en la Argentina la propia crisis social y económica se conjuga con un fenómeno inesperado que reinterpreta viejas disputas, lo que manifiesta una vez más modelos antagónicos que se expresan en los clivajes políticos actuales.

En la segunda reseña, Agustín de Marco comenta *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, un reciente libro compilado por Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos, publicado por University of Michigan Press. Se trata de una obra que reflexiona sobre las estrategias de diversos países en su lucha frente a la pandemia actual, así como frente a otras pandemias causadas por enfermedades infecciosas. Reúne estudios de casos de Asia, África, América y Europa, desarrollados por científicas/os sociales, especialistas en salud pública y otras disciplinas, y analiza las decisiones críticas adoptadas en diversos países. Entre otros aspectos, se destaca que el interés del libro se centra en algunas cuestiones decisivas, como: la relación de las políticas adoptadas con la naturaleza del régimen político,

especialmente el rol del autoritarismo y la democracia en la efectividad de la acción estatal frente a la pandemia; la relación entre la política social y la eficacia de las políticas de salud; el carácter federal o unitario del sistema político, y el proceso decisorio en el terreno fiscal y redistributivo; y la relación entre capacidad estatal y los recursos dedicados a la salud pública.

Expresamos nuestro agradecimiento a quienes han colaborado con sus trabajos a estructurar este número, buen reflejo de los debates actuales en nuestro campo. Mantenemos abierta la invitación permanente a investigadoras/es de la región y de otros continentes a que nos sigan enviando sus colaboraciones para continuar con la profundización en el campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.

ARTÍCULOS

Presente y futuro de la administración pública en América Latina

Por *Conrado Ramos** y *B. Guy Peters***

Resumen

Este trabajo examina una serie de aspectos relativos a los sistemas políticos y administrativos tratados en un manual (*handbook*) sobre la gestión pública en América Latina, con el objeto de relacionar sus hallazgos con los temas de turbulencia, formalismo y politización de la administración pública en la región. Estos temas, que aparecen planteados a través de los distintos casos nacionales y en los capítulos transversales de ese manual, serán destacados en nuestro trabajo en la medida en que intentemos integrar sus conclusiones.

Palabras clave

Gestión pública – administración pública – sistemas administrativos – América Latina.

Abstract

This article examines a series of aspects related to the political and administrative systems considered in a handbook of public management in Latin America, and to relate the findings of the various chapters to the themes of turbulence, formalism, and politicization of public administration in the region. These themes appear throughout the national cases and in the cross-cutting chapters but should be highlighted as we attempt to integrate the findings from our chapter. throughout the national cases and in the cross-cutting chapters but should be highlighted as we attempt to integrate the findings from our chapter.

Key words

Public management – public administration – administrative systems – Latin America.

* Profesor e investigador de la Universidad de la República (Uruguay).

Correo electrónico: <conrado.ramos@cienciassociales.edu.uy>.

** Profesor e investigador de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos).

Correo electrónico: <bgpeters@pitt.edu>.

1. Hacer generalizaciones es difícil

El *handbook* en el que se basa nuestro trabajo (Peters *et al.*, 2021) se ocupa de la administración pública en América Latina; y como ocurre en todo intento de abordar la política o gobernanza en un continente (y más aún en este caso), generalizar es difícil, si no imposible. Dicho esto, hay una serie de aspectos comunes de la administración que pueden ser identificados en los capítulos de este manual. La ausencia de patrones comunes de administración en esos países no debe sorprendernos, pese a la tendencia de los analistas de referirse a la región como relativamente homogénea.

Primero, los países de América Latina se hallan dotados de diferentes recursos naturales –petróleo en Venezuela, minerales en Chile y Bolivia, entre otros– que pueden afectar sus estilos políticos y administrativos (Waldner y Smith, 2015). Además, se han desarrollado a lo largo de siglos y han atravesado experiencias históricas diferentes que impidieron la formación de patrones comunes de gestión a través de sus sistemas políticos. Si bien la mayoría de ellos experimentaron al menos algún grado de turbulencia, esta última ocurrió en épocas diferentes con efectos variados, de modo que sus sistemas administrativos tuvieron contratiempos políticos y económicos que no han sido homogéneos ni han tenido efectos semejantes.

Esas diversas historias de desarrollo –y las opciones políticas asociadas con ellas– han producido significativas variaciones a través de estos sistemas político-administrativos. Por ejemplo, varios de los países de mayor tamaño son federales, mientras que la mayoría son unitarios, aun cuando exhiben variables grados de descentralización (Eaton, 2004; Falletti, 2010). Casi todos los países de la región tienen regímenes presidenciales, pero los poderes del presidente y su relación con la legislatura varían significativamente (Cheibub *et al.*, 2010; Cox y Morgenstern, 2001; Lanzaro, *forthcoming*). Adicionalmente, varios gobiernos latinoamericanos han sido controlados por populismos de uno u otro tipo (Brading, 2012; Panizza, 2005) y por grados variables de institucionalización de sus partidos políticos, lo cual afecta su desempeño. El hecho de que el populismo haya creado formas particularmente intensas de politización en algunos regímenes, dificulta el logro de objetivos de mejora en el rendimiento del sector público.

Además, así como hay diferencias entre sistemas políticos, las desigualdades son aún mayores en sus administraciones. Los desafíos de la gestión pública que se enfrentan en áreas urbanas importantes –como San Pablo o Buenos Aires– son muy diferentes a los que deben resolverse en una remota comuna de Los Andes. La continuidad de las tradiciones políticas y del poder ejercido por los patrones locales pueden reforzar esas diferencias, aun en áreas metropolitanas. Estas diferencias persisten a pesar del patrón generalizado de una tradición administrativa centralizada y *centralizante* en el nivel nacional.

Los diferentes patrones de desarrollo político y administrativo que se advierten al comparar los países latinoamericanos son importantes; pero estos sistemas comparten, ciertamente, un propósito común de *buena gobernanza*. Dejando a un lado por el momento el significado preciso de este término (Nanda, 2006), resulta claro que todos estos gobiernos intentan mejorar el desempeño de sus sistemas políticos y administrativos, ya que promueven el desarrollo económico y persiguen un mayor desarrollo humano. Para ello, se requiere que la política y la administración logren objetivos tales como reducir la corrupción, mejorar la calidad del personal gubernamental y crear mayor equidad.

Si bien el objetivo de mejorar el desempeño gubernamental puede ser claro, los mecanismos para alcanzarlo no son tan claros ni consensuados. Para algunas agencias donantes y líderes políticos, el rumbo hacia adelante ha sido la adopción de reformas neoliberales que reducen el poder del Estado –especialmente en la economía– y el intento de crear fuerzas de mercado más poderosas. Para otros, el camino ha sido crear organizaciones de la sociedad civil más fuertes y reforzar los fundamentos sociales del desempeño democrático. En cambio, para otros, la receta de buen gobierno se intentó aplicar dentro del Estado a partir de la reducción de la corrupción y el clientelismo, la creación de un servicio público competente y profesional, y un posible fortalecimiento del Estado. Cada uno de estos planes de reforma posee cierta validez, pero también acusa debilidades. La tarea para los gobiernos contemporáneos es seleccionar un sendero o crear un híbrido que responda a las demandas particulares de su realidad.

2. En movimiento hacia el presente: un modelo no consolidado de reforma de la gestión pública

Los Estados Unidos no fueron formalmente un poder colonial en la región, pero han tenido y siguen teniendo una considerable influencia¹. En parte, esta última se ejerció a través de la *diplomacia de cañoneras* utilizada en buena medida para proteger intereses económicos; y la versión moderna de este método fue empleada para apuntalar a líderes autoritarios para *preservar la libertad* en contra de la amenaza comunista. Sin embargo, parte de esa influencia tuvo un carácter más benigno, tanto en su intento de promover el desarrollo político y económico, como al servir de modelo de desarrollo constitucional, al adoptarse el presidencialismo en la mayor parte de los países de América Latina.

En cualquier caso, las reformas estatales en la región se han caracterizado por estar inspiradas en un modelo de desarrollo de centro-periferia, no solo en términos económicos, sino también en términos de reformas administrativas. Con posterioridad a los tiempos de la colonia –marcados por intentos de adaptación a normas ritualistas que imitaban procesos de modernización–, las reformas de la primera mitad del siglo XX se inspiraron en *Los principios de la administración científica*. Las reformas siguieron las tendencias doctrinarias de la centralización, la especialización, el estrecho rango del control, los diseños presupuestarios y la consolidación de un servicio civil meritocrático. Los resultados fueron muy dispares, no solo entre países, sino también dentro de los sectores públicos nacionales: los problemas fueron múltiples, no solo derivados del legado cultural previo, sino también del hecho de que la implementación no alcanzaba a la totalidad del sector público, pues cubría solo algunos enclaves de excelencia que, en la mayoría de los casos, no estaban aplicados en los niveles de gobierno subnacionales.

La cooperación internacional² desempeñó un rol clave a mediados del siglo, al apoyar la creación de centros de investigación y procesos de reforma de la administración pública. Estos cambios derivaron, en su mayoría, de reformas

¹ Dejaron de lado tres años de control total de Cuba, un control aún mayor de la zona del Canal de Panamá.

² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fundación Ford, entre otras.

inducidas externamente basadas en la idea de *modernización administrativa* y, más tarde, del Consenso de Washington (Pérez Salgado, 1997; Ramírez, 2009). Además, los años sesenta vieron surgir en América Latina el modelo de la New Public Administration influenciado por tendencias de la administración pública estadounidense (Oszlak, 2013). Este enfoque de *reforma administrativa* anticipó la reforma gerencial de los años ochenta y noventa y, si bien comparte en alguna medida la crítica al funcionamiento y desempeño estatal, no se basa en la idea de imitar dentro del aparato estatal la operación del sector privado.

La concepción dominante de esta era se enfatizaba en la creciente ineficiencia del sector público, debida a una excesiva rigidez administrativa y a un muy elevado número de procedimientos que enlentecían a la administración pública. La adopción de este paradigma produjo innovaciones en la gestión dirigidas a simplificar procesos y tiempos, de modo de incrementar la eficiencia y la productividad. Así es como se originaron las oficinas de organización y métodos, planeamiento, presupuestos por programas, y otras que tendieron a incorporar «ciencia» en la gestión pública. Sin embargo, estos esfuerzos no siempre pudieron romper con el ritualismo burocrático enraizado en las administraciones latinoamericanas. Al mismo tiempo, su enfoque fuertemente legalista generó, en algunos casos, un paso más en los procedimientos establecidos en lugar de simplificarlos.

La herencia cultural de América Latina y el posterior período dictatorial en varios países, obstruyeron un adecuado cultivo de estas ideas, aun cuando sus premisas de descentralización, desburocratización, delegación y democratización se convertirían en principios cuyo despliegue, poco a poco, formaría el paradigma del nuevo servicio público. Como la excesiva centralización es una crítica continua al Estado en la región, estas ideas aún tienen importancia.

Hacia las últimas décadas del siglo XX, la influencia de los Estados Unidos se produjo a través de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas organizaciones han sido financiadas e influidas por los Estados Unidos y han tendido a favorecer tanto las

reformas económicas promercado, como las reformas políticas democráticas. En la era de la globalización, otras agencias y organismos europeos también tuvieron un rol activo y relevante en la región. Las agendas de estas organizaciones han diferido muy poco y, en su mayoría, han presionado para que se promuevan objetivos como la reducción de la corrupción y la ampliación de la democracia en la región.

Desde fines de la década de los ochenta y durante los años noventa, paralelamente al desarrollo del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), la mayoría de los países de América Latina se embarcó en reformas de Estado con el objetivo de reducir su tamaño y desregular el sector privado. Estas «reformas de primera generación» (como las llamó el BM) siguieron al auge de las políticas neoliberales y al Consenso de Washington. A mediados de los noventa, al considerarse que las políticas neoliberales no habían alcanzado los resultados esperados de apoyar el crecimiento económico y reducir la corrupción –y en el contexto de tasas crecientes de pobreza–, se lanzó una segunda ola de reformas con un fuerte énfasis en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado. Las reformas de las últimas dos décadas, aunque rechazan la propuesta de un Estado mínimo, promueven un sector público que incorpora la lógica del gerencialismo.

3. Problemas actuales

Para los gobiernos contemporáneos de América Latina, mejorar la calidad de la gobernanza que se brinda a sus ciudadanos requiere considerar una serie de cuestiones importantes. Los temas que se discutirán en esta sección se localizan, principalmente, dentro de la administración pública, aunque existen muchos otros dentro de las instituciones políticas que también deben abordarse si se quiere mejorar la calidad general de la gobernanza. Todos ellos remiten, fundamentalmente, a cuestiones de turbulencia, formalismo y politización con las que iniciamos nuestro examen de la administración pública en América Latina.

3.1 Despolitización y creación de sistemas de mérito

La creación de un sistema profesional basado en el mérito ha sido y sigue siendo uno de los temas fundamentales de la administración pública contemporánea en América Latina. Si bien su nivel de politización varía según los países, en general hay una ausencia significativa de un servicio público permanente de carrera. En particular, se advierte la necesidad de profesionales calificados, capaces de servir a cualquier gobierno y brindar asesoramiento sólido sobre políticas públicas y gestionar su implementación.

Existe amplia evidencia sobre el elevado nivel de politización y nombramientos clientelares en la administración pública de la región. Junto a Francisco Panizza hemos editado un volumen que recoge las investigaciones de varios académicos de la región, que dan cuenta del extendido uso del patronazgo político en las organizaciones ministeriales en siete de estos países (2019). La investigación de Merilee Grindle (2012) y otros, también ha documentado cuán generalizado es el patronazgo dentro del sector público en América Latina.

La buena noticia es que se han producido ciertos avances en la creación de sistemas de servicio civil en algunos países de la región. La contratación meritocrática y competitiva se ha reforzado durante la última década, principalmente a través de la introducción de portales web y el fortalecimiento de las instituciones, junto con la introducción de ventanillas únicas administradas por los organismos rectores del servicio civil, donde se publican concursos e ingresos a la función pública.

Quizás lo más importante es la medida en que el clientelismo se está volviendo más experto y menos puramente político en los países latinoamericanos. Es decir, en lugar de designar aliados políticos con pocas calificaciones reales para cargos gubernamentales, los líderes políticos ahora designan con mayor frecuencia a expertos que pueden tener vínculos personales o de partidos políticos con los ministros del gobierno (Panizza *et al.*, 2019). Algunos activistas políticos todavía son nombrados para puestos importantes en el sector público, pero también lo son otros individuos bien calificados que, simplemente, no son empleados permanentes del gobierno.

3.2 Descentralización y participación

Hasta finales de la década de 1970, cuando comenzaron las transiciones democráticas en América Latina, muchos países eran políticamente centralizados: habían suspendido o, incluso, nunca habían celebrado elecciones de autoridades gubernamentales locales. Desde entonces, casi todos los países de la región han implementado reformas de descentralización en tres áreas: relaciones fiscales, lo que significa control sobre la generación de ingresos y gastos en el nivel subnacional; descentralización política, es decir, celebración de elecciones directas para cargos subnacionales; y descentralización administrativa, o sea, autoridad de los gobiernos subnacionales para establecer metas e implementar políticas (Falleti, 2010). Todas estas reformas se refieren a cuestiones de gobernanza multinivel, y sus consecuencias fueron diferentes en los distintos contextos nacionales y en cada una de estas áreas (Campbell, 2003).

En la prisa por compartir el poder, muchos gobiernos nacionales decidieron la descentralización sin considerar debidamente cómo los objetivos nacionales –por ejemplo, en materia de salud, educación y bienestar– podrían conciliarse con los poderes descentralizados y las decisiones sobre gasto público de los gobiernos subnacionales. En muchos casos, los gobiernos locales debieron asumir nuevas responsabilidades sin contar con ingresos transferidos (Oszlak, 2001), y en algunos otros contaron con gran discrecionalidad y exceso de fondos (Campbell, 2003).

En un artículo reciente que presenta un conjunto de datos sobre autoridades regionales en veintisiete países de América Latina y el Caribe para el período 1950-2010, Stoyan y Niedzwiecky (2018) muestran que en 1950 nueve de veinte países tenían asambleas o ejecutivos electos de manera directa o indirecta, pero solo Argentina, Brasil, Perú y Uruguay poseían ambas formas. Ya en 2010, dieciséis países tenían ejecutivos o asambleas regionales electos directa o indirectamente, y Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tenían ambas formas de elección. Según los autores, solo cuando la descentralización política fue seguida por una fuerte devolución de autoridad a las unidades subnacionales, se alteró positivamente la participación electoral (Stoyan y Niedzwiecki, 2018).

La descentralización administrativa fue acompañada por el surgimiento de una nueva gobernanza, caracterizada por una participación mucho más decisiva en la toma de decisiones públicas. Durante la década de 1990, muchos gobiernos locales implementaron formas novedosas de participación ciudadana, como el presupuesto participativo (Goldfrank, 2011), la participación ciudadana en asambleas municipales (Montalvo y Phillip, 2008), la planificación municipal y las audiencias municipales donde las autoridades rinden cuentas a los ciudadanos (Suárez *et al.*, 2018).

3.3 Desarrollar una mayor capacidad estatal

Uno de los principales temas de la reforma contemporánea del sector público en América Latina involucra los intentos de mejorar la capacidad estatal. De hecho, puede considerarse que este tema encapsula una serie de otras presiones para el cambio dentro de estos gobiernos. Muchas otras cuestiones, como la profesionalización del servicio público o la mejora de las capacidades de coordinación de los gobiernos, también se relacionan con la creación de las capacidades de los gobiernos para formular e implementar políticas de manera más eficaz. Lograr que este proceso sea más democrático y participativo es, también, un elemento significativo para mejorar la capacidad del Estado dentro de la contienda política contemporánea.

La gestión del desempeño es un instrumento comúnmente utilizado cuando se intenta mejorar la capacidad y el rendimiento de los gobiernos. Como su nombre lo indica, esta técnica intenta medir y mejorar el desempeño del gobierno. En su forma más simple, requiere la identificación de un conjunto de medidas objetivas (y quizás también subjetivas) del desempeño de los programas, y luego presionar a las organizaciones e individuos para que mejoren sus calificaciones en esos indicadores (Bouckaert y Halligan, 2008).

Este parece ser un medio perfectamente razonable para hacer que los gobiernos, y en particular las administraciones, funcionen mejor. Debería tratarse que las organizaciones gubernamentales especifiquen sus metas, identifiquen las mejores formas de lograrlas y sean recompensadas o castigadas de acuerdo

con su desempeño. Pero, a diferencia de las organizaciones de mercado para las que existe una vara de medición clara –pérdidas y ganancias–, en el sector público resulta más difícil (Bouckaert y Peters, 2002). Muchas medidas que están fácilmente disponibles para los administradores miden los insumos y procesos en lugar de los resultados finales de los servicios públicos. Es fácil medir el número de estudiantes que asisten a las escuelas e incluso su desempeño en las pruebas estandarizadas, pero ¿cómo medimos el concepto más complejo de *educación*?

Además de las dificultades inherentes a la medición de muchos productos del sector público, los actores involucrados pueden intentar influir en los resultados de los procesos para que ellos mismos y sus organizaciones parezcan más exitosos. Las/os maestras/os pueden enseñar a sus estudiantes lo que necesitan saber para las pruebas estandarizadas, en lugar de las habilidades de pensamiento crítico. Las/os policías pueden registrar los delitos como menos graves de lo que son, o no registrarlos en absoluto para que su desempeño luzca mejor. Esta lista de formas de manipular los resultados de la medición sin mejorar el rendimiento podría ampliarse fácilmente, pero el punto fundamental es que, en algunos casos, es difícil, si no imposible, hacerse una idea real de cuán bien se está desempeñando el sector público. Intentar medir la provisión de bienes públicos como la defensa, por ejemplo, implica plantear una serie de supuestos heroicos.

El proceso de reforma se ha caracterizado en general por la búsqueda de la *buena* gobernanza y, en ocasiones, de una gobernanza, en lo posible, *perfecta*. En la práctica, resulta más razonable que los reformadores se propongan alcanzar una gobernanza *suficientemente buena*, en lugar de generar expectativas poco razonables (Grindle, 2007). Esto puede implicar el establecimiento de medidas de desempeño más razonables para los servicios públicos menos profesionalizados. O puede implicar la creación de islas de excelencia en lugar de intentar transformar todo el sector público a la vez.

Finalmente, desarrollar una mayor capacidad estatal puede conllevar la creación de vínculos más efectivos con los actores de la sociedad civil. Sin embargo, de alguna manera, la mejora de la gobernanza implicará eliminar algunos de los vínculos entre el Estado y la sociedad, al menos los existentes bajo la forma de clientelismo tan común en América Latina (Stokes *et al.*, 2013). Pero el desarrollo de vínculos

más inclusivos entre los actores de la sociedad civil y los actores estatales puede permitir que el Estado formule e implemente políticas a través del apalancamiento e involucramiento de los actores sociales. El punto fundamental, entonces, es que vincular Estado y sociedad no es un asunto simple: implica más bien una comprensión matizada del potencial y los peligros posibles de estas relaciones.

3.4 Centro de gobierno y coordinación

Otro de los desafíos de gobernabilidad que enfrentan los gobiernos contemporáneos en América Latina –y en otros lugares– es cómo mejorar la capacidad de dirección central (Alessandro y Lafuente, 2021). Las últimas décadas de reforma administrativa han enfatizado la descentralización y la delegación de la capacidad de gobernanza (Christensen y Laegreid, 2007). Eso puede haber sido beneficioso para abordar en parte el problema de la *sobrecentralización* que adolecen muchos gobiernos –varios incluidos en la región–, pero los beneficios asociados con un sistema descentralizado se han conseguido a cierto costo. Tanto en términos democráticos como administrativos, el debilitamiento del centro de gobierno en muchos regímenes ha reducido la capacidad para formular políticas coherentes.

Por lo tanto, el fortalecimiento del centro es necesario para un desempeño gubernamental más exitoso. En algunos casos, sin embargo, los gobiernos –especialmente los presidentes y primeros ministros– pueden haber llevado este deseo de control extendido demasiado lejos (Savoie, 2008). Se ha señalado que algunos primeros ministros se han convertido en presidentes, o peor, que los cuerpos legislativos se han convertido en simples «sellos de goma» de ejecutivos arrogantes. Este poder en el centro del gobierno puede mejorar la coordinación, pero esa coordinación puede llegar a adquirirse a un precio bastante alto.

Dada la historia de presidentes fuertes o dictatoriales en América Latina, los intentos de fortalecer el centro del gobierno deben conducirse con especial cuidado, ya que es crucial mantener controles apropiados sobre los ejecutivos. Fortalecer al poder ejecutivo puede implicar, por ejemplo, potenciar también la capacidad de los poderes legislativo y judicial para monitorearlo y asegurar

el cumplimiento de la rendición de cuentas. Además, no es necesario que el fortalecimiento se limite únicamente a la oficina presidencial: también debería realizarse en otras agencias centrales que intervienen en la formulación y el monitoreo de políticas públicas.

Al mismo tiempo, los centros de gobierno en América Latina son más eficientes en controlar que se implementen todos los procesos de coordinación, que en vigilar el contenido de las políticas que coordinan. Esa disparidad en los tipos de control dice mucho sobre la persistencia de algunos rasgos tradicionales de las administraciones públicas latinoamericanas, como el formalismo y el legalismo. Decir que hay una ley que rige la coordinación no es lo mismo que coordinar.

3.5 Hacer frente a las turbulencias

Los problemas de politización de la administración pública se ven exacerbados, en cierta medida, por las turbulencias políticas y la imprevisibilidad del clima político en la región. Esto ha sido muy cierto cuando se contabilizan los numerosos golpes de Estado y regímenes militares que, históricamente, se fueron intercalando entre períodos de democratización. Si bien los años recientes han sido más estables, existe cierta evidencia de *retroceso democrático* en la región y amenazas a la continuidad de los regímenes democráticos liberales.

América Latina y otras partes del mundo se enfrentan a otra ola de turbulencias políticas significativas, derivadas en gran parte de una movilización populista de diferente signo. Este movimientismo populista ha sido muy evidente en Estados Unidos, Hungría, Polonia, Reino Unido y Francia. Y en América Latina, el populismo de izquierda en Venezuela y, en cierta medida en Bolivia, así como el de derecha en Brasil, amenazan el orden político establecido. Estos regímenes políticos –instalados, no obstante, a través de medios electorales– crean hondas preocupaciones acerca del futuro de la gobernanza en América Latina.

El fenómeno del populismo en el gobierno puede vincularse de varias formas con la administración pública. Primero, la mayoría de los «intrusos populistas» tiene poca experiencia de gobierno y, por lo tanto, pueden tener que depender de un servicio

civil que no concuerde con sus lineamientos políticos: es el «Estado profundo», según la terminología acuñada por Donald Trump. Pero la falta de apoyo que puede esperarse de un servicio civil de carrera solo conducirá a niveles más altos de patronazgo, o quizás a niveles más altos de conflicto entre el servicio público y los funcionarios electos (Peters y Pierre, 2018). Ambos resultados debilitarían aún más las capacidades de gobernanza en los países de América Latina.

3.6 Corrupción y rendición de cuentas

La corrupción ha sido y sigue siendo un problema para los gobiernos y sus administraciones públicas en América Latina. Esta incluye desde el uso indebido, en gran escala, de fondos públicos y la influencia de los políticos, hasta los pequeños sobornos a funcionarios de bajo nivel por parte de ciudadanos comunes. La paradoja de la corrupción en las burocracias latinoamericanas es que, si bien es ampliamente criticada por la ciudadanía (Latinobarómetro, 2018) y por organismos internacionales, también está profundamente arraigada en los sistemas de gobierno. Es posible que a los ciudadanos no les guste sobornar a los funcionarios para que les aprueben un trámite o si son detenidos por una infracción de tránsito, pero igualmente lo hacen.

El problema de la corrupción es quizás un síntoma de un problema mayor en las burocracias de la región, que es el nivel relativamente bajo de rendición de cuentas. Diversos autores, cuyos trabajos se incluyen en nuestro manual³, han señalado las dificultades para lograr que las burocracias públicas sean más responsables ante las instituciones políticas y ante la ciudadanía en general. Los problemas de rendición de cuentas trascienden los más obvios de pago de sobornos, y se extienden a cuestiones más generales como prestación de servicios públicos deficientes e incapacidad para producir una «buena gobernanza». Resulta alentador que, con relación a la corrupción, algunas instituciones se dediquen actualmente a fortalecer su capacidad de monitorear y controlar a varios sectores

³ Como es el caso de Villoria, M. en su capítulo «Good Governance and Corruption in Latin America», u Ospina, S., Cunill-Grau, N. y Maldonado C. en «Enhancing Accountability Through Results-oriented Monitoring and Evaluation Systems». Ambos en B. G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). «The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America». Emerald Publishing Limited.

del gobierno. En particular, las instituciones de auditoría de varios países, como en el caso de Brasil, no solo han adquirido mayor capacidad de realizar el control de legalidad, sino también de monitorear el desempeño de las organizaciones públicas. Por lo tanto, la búsqueda de una efectiva rendición de cuentas está trascendiendo el énfasis legalista tradicional –característico de la gestión pública en América Latina– para incorporar aspectos importantes relacionados con la efectividad e incluso la eficiencia gerencial en el sector público.

3.7 Agenda digital

Finalmente, debemos preocuparnos por las posibilidades de ampliar la agenda del *gobierno electrónico*. Como todos los demás países del mundo, los de América Latina enfrentan el desafío de utilizar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de manera más efectiva para brindar mejores servicios a los ciudadanos. La disponibilidad de tecnologías digitales para gobernar representa no solo una gran oportunidad para los gobiernos de la región, sino también algunos desafíos. Tal como lo sostiene Ignacio Criado en su artículo «Digital Public Administration in Latin America: Digitalization, Public Innovation, and the Future of Technologies in the Public Sector», la brecha digital en estas sociedades, como en muchas otras, puede profundizar las desigualdades en el acceso a los servicios públicos, a pesar de la aparente facilidad de acceso al gobierno que proporcionan los medios digitales.

El desarrollo de la gobernanza digital puede resultar especialmente útil para abordar los problemas de rendición de cuentas y corrupción. Las Tecnologías de la Información permiten que muchas de las transacciones necesarias para la prestación de servicios públicos se lleven a cabo sin contacto cara a cara entre el ciudadano y el funcionario. Las TIC también permiten realizar procesos como la contratación pública de una manera más transparente. Y la gobernanza digital puede mejorar el seguimiento de una amplia gama de actividades gubernamentales. El desafío será crear la infraestructura para los gobiernos, y especialmente para los ciudadanos, necesaria para que la gobernanza digital alcance su máximo potencial.

4. ¿El futuro?

Pero, ¿qué podemos agregar sobre el futuro de la administración pública en América Latina? Quizás sea más fácil pronosticar qué desafíos enfrentará antes que imaginar las soluciones a los desafíos, pero aun así, vale la pena reflexionar sobre el futuro desarrollo de estos sistemas administrativos.

4.1 Neoweberianismo / Post-MNP

Más arriba discutimos el papel de la NGP en la reforma de la administración pública en la región. Como en todas partes, se ha impuesto la idea de que el sector público adopte una orientación gerencialista y esté menos gobernado por las concepciones legales formales de la burocracia. Esta concepción gerencial no siempre resultó compatible con las tradiciones subyacentes en la administración de estos países, y su adopción estuvo lejos de lograr resultados satisfactorios. Sin embargo, los sistemas administrativos son, en la actualidad, significativamente diferentes de lo que eran antes de la adopción o imposición de la NGP.

También, como en otras partes del mundo, la administración pública en América Latina se está alejando de la NGP. Muchos elementos residuales pueden, todavía, estar vigentes, pero el impulso de la reforma administrativa ahora parece haber adquirido una orientación más neoweberiana que intenta rescatar algunos de los enfoques más antiguos de la administración pública, centrándose más en la ley, la autoridad formal y la rendición de cuentas. Las reformas de la NGP plantearon algunas preocupaciones importantes, pero es posible que no hayan sido adecuadas para aquellos gobiernos que aún no habían adquirido algunos de los rasgos centrales del Estado weberiano. Por lo tanto, la pregunta para el futuro de la administración pública latinoamericana es cómo combinar las formas tradicionales de gobierno con la NGP, y con las ideas de probidad y rendición de cuentas centrales en el Estado neoweberiano.

4.2 Politización mejorada

Mencionamos previamente que la administración pública en América Latina todavía se encuentra muy politizada e influenciada por el clientelismo político. Eso no solo es indudablemente cierto, sino que, de alguna manera, podría empeorar. Con la declinación de los partidos políticos en la región, buena parte del patronazgo ha adquirido un carácter más personal y menos promovido por las organizaciones partidarias. Es probable que ese estilo de patronazgo contribuya a una turbulencia en el gobierno aún mayor. Pero, al mismo tiempo, parecería que una proporción cada vez mayor de los nombramientos políticos se realiza por consideraciones técnicas y no puramente políticas. Así, el tipo de patronazgo que hemos identificado como «profesionales del partido» (Panizza, Ramos y Peters, 2019) se convierten en actores más significativos de la gobernabilidad en América Latina, mientras que los nombramientos puramente políticos son cada vez menos importantes. Este ha sido y seguirá siendo un lento proceso de cambio, pero hay algunos signos esperanzadores sobre el aumento de la calidad profesional de las personas designadas en el sector público. Es posible que este patrón de reclutamiento nunca sustituya a un servicio público profesional y competente, pero es un movimiento en la dirección correcta.

4.3 Descentrar el gobierno

La descentralización ha sido un tema permanente en la reforma del sector público en América Latina. Después de décadas –si no siglos– de gobiernos altamente centralizados, tanto autoritarios como democráticos, existen continuos intentos de trasladar el control sobre las políticas, y en particular sobre la administración, a niveles inferiores de gobierno (Falleti, 2010). El supuesto de la mayoría de los reformadores ha sido que la descentralización mejorará la calidad de la administración y aumentará el control democrático. Además, el impacto de las ideas neoliberales también se manifestó en la transferencia al sector privado, de muchas empresas y actividades estatales –especialmente económicas–, a través de procesos de privatización y *outsourcing*.

Esta descentralización y desconcentración de actividades se propuso lograr que los aparatos estatales sean más pequeños y más centrados en las políticas. La máxima de la NGP que decreta que el gobierno debe dirigir y no «remar» se interpretó en el sentido de trasladar muchas actividades a los niveles inferiores de gobierno y al sector privado (con y sin fines de lucro). Pero, al adoptar esta estrategia –y a pesar de las numerosas mejoras logradas– el centro de gobierno no siempre fue capaz de proporcionar una coordinación ni asegurar una rendición de cuentas adecuadas (Alessandro y Lafuente, 2021).

4.4 Creación de un Estado inteligente en el núcleo

Si los gobiernos han de descentrar muchos aspectos de la prestación de servicios, deben mantener una capacidad sólida y eficaz en el centro, a fin de proporcionar dirección y control. En la frase de los estudiosos holandeses de gobernanza (Walter Kickert y sus colegas del Netherlands Institute of Governance), aún deberían conducir, pero a distancia. Sin embargo, este estilo de dirección puede ser más difícil que dirigir del modo directo, típico de la gobernanza en América Latina. Las dificultades surgen tanto en el «detector como en el efector» (Hood, 1984), aspectos ambos de la creación de un Estado inteligente para la conducción a distancia.

Del lado detector del gobierno puede emplearse una variedad de mecanismos –digitales u otros más convencionales– para monitorear su propio desempeño y el estado de la sociedad. Luego, esta información debe procesarse y vincularse a cuestiones de política que pueden ser manejadas por el sistema político. Una burocracia profesional capaz, con organizaciones en el terreno para recopilar información y analistas para procesarla, es crucial para este aspecto del Estado inteligente. Asimismo, la capacidad de utilizar la información para implementar políticas de manera más eficaz también implica una burocracia profesional de carrera. Muchos de los temas discutidos en nuestro *Handbook of Public Administration in Latin America* se refieren a las deficiencias de las burocracias en la región sobre cuestiones administrativas convencionales, pero también habrá que preocuparse por la próxima generación de asuntos a los que deberá enfrentarse la administración pública.

4.5 Compromiso creíble

El panorama sobre la gobernanza en América Latina, desarrollado hasta este punto, es de turbulencia y frecuente alternancia en el poder. Un candidato gana una elección, aporta sus ideas y personal solo para ser reemplazado en la próxima contienda electoral por líderes con programas y personal muy diferente. Esta rotación es obviamente democrática, pero también puede plantear problemas para las empresas y ciudadanos comunes que desean planificar el futuro y tomar decisiones de inversión razonables.

Douglass North (1993), premio Nobel de Economía, ha defendido la importancia de los *compromisos creíbles* por parte de los gobiernos. Es decir, en algunos ámbitos de la política pública, como la política monetaria, los gobiernos deberían ser capaces de formular políticas que permanecerán vigentes durante cierto tiempo y que se verían influidas más por variables técnicas y científicas que por razones políticas. Los bancos centrales y agencias reguladoras independientes han sido los ejemplos clásicos de este tipo de instituciones de formulación de políticas. A estas instituciones se les otorga una autonomía sustancial a cambio de formular políticas de la manera más experta posible. El desafío que surge en referencia al compromiso creíble es equilibrar la responsabilidad democrática y la experiencia en la formulación de políticas. Como ha señalado Frank Vibert (2007), las reformas de finales del siglo XX y principios del XXI han creado una separación significativa entre aquellos aspectos de la política pública controlados por instrumentalidades democráticas y aquellos que se han vuelto más autónomos. Históricamente, los gobiernos latinoamericanos se han alineado con formas de control más directas y democráticas, pero en ciertos dominios puede ser necesario contar con estilos de gobierno más profesionalizados y más autónomos.

La dificultad es que todo político electo quiere tener el poder de formular sus propias políticas y puede que no esté dispuesto a delegar esos poderes en un agente externo. Esto ha sido así tanto en la reforma del servicio civil, como en la reforma de las instituciones de formulación de políticas económicas (Geddes, 1994). Por lo tanto, los procesos de reforma pueden ralentizarse de manera significativa, con persistencia de la politización de la función pública y otros aspectos de la gobernanza que podrían estar a cargo de instituciones más expertas.

5. Resumen y conclusiones

Nuestro manual plantea una serie de aspectos relevantes respecto a la administración pública y la gobernanza en América Latina. Quizás el punto más importante es que gobernar estos países –o, de hecho, cualquier país– no es sencillo. Los gobiernos enfrentan numerosos desafíos a su autoridad y su capacidad de gobernanza que surgen del mercado, de la sociedad civil y del entorno internacional. Estos desafíos son especialmente importantes para América Latina y otros países en desarrollo, que todavía arrastran legados negativos del pasado y enfrentan numerosos desafíos contemporáneos.

Un segundo punto importante que surge en este trabajo es que una burocracia pública eficaz es esencial para gobernar. Esto significa crear servicios civiles institucionalizados más efectivos dentro de estos países y tratar de mejorar la calidad de los empleados públicos en general. Aunque hemos puesto un énfasis muy especial en el servicio civil profesional, también es importante tener en cuenta que, si se utilizan adecuadamente los nombramientos basados en el patronazgo, estos pueden atraer al servicio público a personal altamente calificado que de otra manera no podría ser contratado, dado los niveles salariales relativamente más reducidos vigentes en el sector público. Por tanto, es importante evaluar las cualidades generales del personal estatal empleado, y evitar emitir juicios basados en una estricta dicotomía entre servicio civil profesional y nombramientos fundados en el patronazgo.

Aunque nos hemos centrado en la burocracia pública, una gobernanza eficaz también requiere fortalecer otras instituciones. Esto es especialmente cierto si se decide poner en práctica medidas efectivas de rendición de cuentas. Las legislaturas, los tribunales y las instituciones de auditoría son actores importantes en la aplicación de políticas de responsabilización sobre la burocracia. Además, las legislaturas y los ejecutivos políticos deben contar con el personal adecuado y tener ellos mismos una alta capacidad para que los gobiernos establezcan buenas políticas públicas que puedan implementarse a través de la burocracia. Si bien las burocracias públicas son actores extremadamente importantes en la gobernanza, no son, ciertamente, sus únicos responsables.

Hemos intentado ofrecer una visión integral de la administración pública en América Latina. No hemos podido abarcar a todos los países en detalle ni todas las dimensiones de la administración que podrían ser dignas de consideración. Sin embargo, este volumen ofrece el examen más completo de la administración pública en la región y permite, tanto a los académicos como a los profesionales, observar cómo están compuestos estos sistemas administrativos, cómo funcionan y los muchos desafíos que aún enfrentan.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M. y Lafuente, M. (2021). The Center of Government in Latin America. En B. G. Peters; C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Auyero, J. (2012). *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*. Yale University Press.
- Bouckaert, G. y Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Bouckaert, G. y Peters, B. G. (2002). Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel of Administrative Modernization. *Public Performance and Management Review*, 25, 359-362.
- Brading, R. (2012). *Populism in Venezuela*. Routledge.
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. University of Pittsburgh Press.
- Cheibub, J. A., Elkins, Z. y Ginsburg, T. (2010). Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *Texas Law Review*, 89(7), 1707-1739.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-189.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemmas: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

- Goldfrank, B. (2011). The left and participatory democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. *The resurgence of the Latin American left*, 162-83.
- Grindle, M. S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533-574.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Hood, C. (1984). *The Tools of Government*. Chatham House.
- Johnson, J. J. (1964). *The Military and Society in Latin America*. Stanford University Press.
- Lanzaro, J. (forthcoming). *Presidential Centers in Latin America*. Macmillan Palgrave.
- Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Corporación Latinobarómetro.
- Montalvo, D. y Phillip, R. T. (2008). Citizen participation in municipal meetings. *Revista de Ciencia Política*, 28(3), 219-227.
- Nanda, V. P. (2006). The «Good Governance» Concept Revisited. *The Annals of the American Academy*, 603, 269-283.
- Nef, J. (2007). Public Administration and Public Sector Reform in Latin America. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *The SAGE Handbook of Public Administration* (2º ed.). SAGE Publications.
- North, D. C. (1993). Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1), 11-23.
- Ospina, S., Cunill-Grau, N. y Maldonado, C. (2021). Enhancing Accountability Through Results-oriented Monitoring and Evaluation Systems. En B. G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Oszlak, O. (2001). Hacia un Estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas UBA: Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1(6).
- Oszlak, O. (2013, 13 de mayo). La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. Ponencia presentada en la IX Jornada de la INPAE: Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público, Santiago de Chile, Chile.
- Panizza, F. (2005). *Populism and the Mirror of Democracy*. Verso.
- Panizza, F., Peters, B. G. y Ramos Larraburu, C. R. (2019). Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments. *Public Administration*, 97(1), 147-161.
- Peters, B. G. (forthcoming). *Administrative Traditions and Administrative Reform*. Oxford University Press.

- Peters, B. G. y Pierre, J. (2018). Populism and public administration. Ponencia presentada en The Annual Conference of the American Political Science Association, Boston, Estados Unidos.
- Peters, B. G., Tercedor, C. A. y Ramos, C. (2021). *The Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Savoie, D. J. (2008). *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*. University of Toronto Press.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers. Voters and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.
- Suárez, M., Robaina, N., Bisio, N., Minteguiaga, M., Del Prado, L., Andrioli, A. y Noboa, A. (2018). Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales. *Descentralización y desarrollo territorial*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Montevideo.
- Tignor, R. L. (1999). *Colonial Africa Through the Lens of Colonial Latin America*. En J. Adelman (ed.). *Colonial Legacies. The Problem of Persistence in Latin American History*. Routledge.
- Vibert, F. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge University Press.
- Villoria, M. (2021). Good Governance and Corruption in Latin America. En B. G. Peters; C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Publishing Limited.
- Waldner, D. y Smith, B. (2015). Rentier States and State Transformation. En S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. D. Levy, N. Nullmeier y J. D. Stephens (eds.). *The Oxford Handbook of the Transformation of the State*. Oxford University Press.
- Wünder, B. (1995). Les influences du modèle napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays. *Cahiers d'Histoire de l'Administration*, 4.

Cómo citar este artículo

Peters, B. G. y Ramos, C. (2021). Presente y futuro de la administración pública en América Latina. En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), diciembre-marzo, 13-35.

La capacitación laboral bajo la lupa: experiencia de diseño de un proceso de evaluación de la transferencia de la capacitación en organismos públicos

Por *Silvina Miceli**, *Ángela Corengia*** y *Lorena Fernández Fastuca****

Resumen

Toda organización realiza una inversión al momento de desarrollar actividades de capacitación: una inversión en el desarrollo personal y profesional de sus colaboradoras/es que necesariamente debería tener un impacto en el espacio laboral. Por esta razón, se vuelve imprescindible contar con datos que evidencien el retorno de esa acción de formación. Además, cuando se trata de un organismo público, la capacitación de las/os trabajadoras/es –como toda política pública– requiere de una evaluación que permita rendir cuentas a la sociedad. Las evaluaciones de transferencia de conocimientos son una herramienta útil para generar información sobre la utilidad de la formación para el puesto de trabajo. En este contexto, el presente artículo describe la experiencia de la Escuela de Educación de la Universidad Austral en el diseño de un procedimiento que permitiera analizar la transferencia de la capacitación al puesto de trabajo para los entrenamientos dictados en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) en 2019 y 2020. El trabajo de consultoría se realizó en conjunto con la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN), la cual fue la Entidad Fiscalizadora líder de esta acción en la OLACEFS. A partir de esta experiencia, se analizan las dificultades propias de este tipo de evaluación de la formación y se sugieren mecanismos para implementarla incluso en contextos que requieran escalabilidad.

Palabras clave

Evaluación de la capacitación laboral – transferencia de conocimiento – gestión del conocimiento – capacitación de servidoras/es públicas/os.

* Escuela de Educación, Universidad Austral. Correo electrónico: <smiceli@austral.edu.ar>.

** Escuela de Educación, Universidad Austral. Correo electrónico: <acorengia@austral.edu.ar>.

*** Escuela de Educación, Universidad Austral. Correo electrónico: <lfernandez-ext@austral.edu.ar>.

Abstract

Every organization makes an investment when developing training activities: an investment in their employee's personal and professional development, which will necessarily have an impact on their job. For this reason, it is essential to produce data that might evidence the return on investment. Moreover, when a public organism is involved, public servant's training, as every other public policy, must be evaluated, in compliance with public accountability processes. Knowledge transfer evaluations may be used to generate information about the usefulness of training activities. In this context, in this article we describe the experience of the School of Education of Universidad Austral in designing a process that evaluates knowledge transfer to the job in training activities organized by the Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) in 2019 and 2020. This consultancy work was developed together with the government auditor's general office, which was the audit body in charge of this action. Based on this experience, we analyze the difficulties of training evaluation processes, and we suggest useful mechanisms to implement this evaluation processes in organisms which required scalability.

Key words

Job training evaluation – knowledge transfer – knowledge management – public servants training.

1. Introducción

Dentro de las organizaciones existe una preocupación constante por mejorar su posición y potenciar su desempeño, en pos de asegurar su permanencia en el tiempo. El desarrollo organizacional es un enfoque que se orienta a trabajar en el cambio de las personas y los equipos, a la vez que toma el cambio cultural como fundamento para el cambio organizacional necesario que permita la sustentabilidad de la organización (McShane y Von Glinow, 2019). En esta línea, los procesos de capacitación forman parte de las estrategias de desarrollo organizacional, dado que el entrenamiento de los colaboradores tiene un impacto colectivo en los equipos. No obstante, la capacitación por sí sola no genera un cambio, sino que además hay múltiples factores individuales y organizacionales

que influyen en el proceso. Por esta razón es que se vuelve necesario poner bajo la lupa de manera integral los planes de formación laboral, y evaluar no solo el entrenamiento en sí mismo, sino también su efecto a corto, mediano y largo plazo.

Entre 2019 y 2020 la Escuela de Educación de la Universidad Austral llevó adelante un trabajo de consultoría con el fin de elaborar un procedimiento para la medición de la transferencia de la capacitación al puesto de trabajo. Esta labor fue realizada para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que conforman la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

La OLACEFS es un organismo internacional que se define como autónomo, independiente y apolítico. Fue conformado en 1963 con el propósito de generar un ámbito de cooperación e intercambio de experiencias en relación con la función de fiscalización y control gubernamental. Entre sus servicios se encuentran la investigación aplicada, la asistencia técnica y la capacitación especializada. En relación con esta última, la Organización conformó el Grupo Fuerza «Instrumentos de Medición de Impacto» liderado por la EFS de la Argentina, con el propósito de trabajar en conjunto con una institución educativa para desarrollar un procedimiento que pueda dar cuenta de la aplicación de los conocimientos y habilidades impartidos en los cursos que brinda.

En efecto, el objetivo de este artículo es describir la experiencia de la Escuela de Educación de la Universidad Austral en el diseño de un procedimiento para analizar la transferencia de la capacitación al puesto de trabajo para los entrenamientos dictados en el marco de la OLACEFS en 2019 y 2020. El trabajo se organiza en tres secciones principales: en primer lugar, el contexto conceptual (apartado en donde se desarrollan las principales líneas teóricas sobre las que se basó la experiencia); luego, la descripción de la intervención; y, por último, la discusión de los resultados a la luz de las teorías sobre la evaluación de políticas públicas y planes de formación.

La mencionada consultoría, al igual que este artículo, tuvo un evidente propósito político y práctico, dado que la tarea atendió la necesidad pública de rendición de cuentas de la inversión realizada en capacitaciones por organismos nacionales

del continente. Por lo tanto, se pretende analizar los procesos de capacitación en tanto políticas públicas que impactan de manera mediata en la gestión pública, y que requieren del diseño de procesos de evaluación técnicamente viables para llevar a cabo en organismos estatales.

2. Contexto conceptual

2.1 La evaluación de las políticas públicas

Las políticas públicas, como todo plan de acción, atienden a determinadas situaciones que requieren de una respuesta por parte de un actor que, en este caso particular, es el Estado. Esa contestación se apoya en el uso de recursos públicos –técnicos, humanos y financieros– y en el diseño de acciones que prevean el alcance de determinados objetivos, aunque sin la certeza total de lograrlos. Por lo tanto, dada la naturaleza pública de estos recursos, es imprescindible dar cuenta de su alcance real. Las etapas de seguimiento y evaluación son esenciales para mejorar la intervención y, tal como explica Bertranou (2019), solo la generación de este conocimiento acumulado puede llevar a un aprendizaje organizacional sobre la calidad, pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Además, Parra Robledo y Ruiz Bueno (2020) hacen referencia a la dimensión política de todo proceso de evaluación como instrumento de regulación financiera, rendición de cuentas y control social, que reduce de esta forma las prácticas indebidas en el sector público. Es importante diferenciar la evaluación –cuyo propósito es obtener datos sobre una intervención para su mejora– del control, de la auditoría y de la inspección, ya que se trata de términos que hacen referencia a formas de supervisión y que pueden incluir sanciones en caso de incumplimiento (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016).

Esta etapa de evaluación debe contemplar tanto el corto, como el mediano y el largo plazo, dado que ciertos efectos solo se evidenciarán una vez transcurrido determinado período de tiempo. Por lo tanto, ya desde el momento de su diseño, la política pública debe contemplar un ciclo de vida que vaya más allá de la finalización de la implementación. Para ello, se requiere instalar en la administración pública una cultura de la evaluación que convierta a estas instancias en tareas cotidianas,

como así también el uso de sus datos para la toma de decisiones. En este marco, Bertranou reconoce que uno de los efectos obstaculizadores para la evaluación de las políticas públicas es la «debilidad de la cultura evaluativa y ausencia de tecnologías adecuadas» (2019, p. 158).

Existen diferentes tipos de evaluación de políticas públicas, diferenciadas entre quién evalúa, en qué momento (*ex ante*, durante, *ex post*), y cómo. Sin embargo, todas comparten características comunes, tales como: la orientación a la mejora; el carácter pluralista y participativo; la triangulación de técnicas cualitativas y cuantitativas; y la presencia de recomendaciones de acción como producto del análisis de datos (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016).

No obstante, más allá del tipo de diseño de evaluación pensado para cada política, es importante trabajar en procedimientos que permitan institucionalizar la evaluación, es decir, regularizar esta práctica y considerarla como una actividad sustantiva. Para lograr la institucionalización, Bertranou (2019) menciona características propias de este proceso: la estandarización de metodologías; la gradualidad del proceso; la asignación de responsabilidades de evaluación a actores específicos; el desarrollo de sistemas de información; y la formación de una «comunidad de práctica» (Wenger, 1998) que permita intercambiar experiencias y aprendizajes entre los diferentes actores a cargo del diseño e implementación de los mecanismos de evaluación.

2.2 La gestión del conocimiento en las organizaciones

El conocimiento es un activo intangible que toda organización valora. No obstante, aún hay un largo camino por recorrer para gestionarlo y así poder aumentar su valor y potenciar su utilización. Una organización eficiente es aquella que, entre otras cosas, genera y aprehende conocimiento, lo procesa, lo aplica, lo mantiene, lo reconvierte y transforma la información en datos útiles para la toma de decisiones. Sin embargo, si bien el conocimiento es individual (el sujeto es quien produce o aprehende un conocimiento o habilidad), este proceso solo puede darse en comunidades de práctica, pues es a partir del trabajo en equipo que se puede transferir un saber y transformarlo en un aporte significativo para la organización.

Es decir, la creación de conocimiento organizacional solo sucede en aquellas instituciones que brindan un espacio propicio para que los individuos potencien el saber adquirido en el marco de sus equipos de trabajo y lo cristalicen como parte de la red de conocimiento propia de la organización (Nonaka, 1994).

En la misma línea, Dorner y Rundel (2021) dividen el aprendizaje organizacional en tres categorías: *aprendizaje individual de los miembros de la organización*, *aprendizaje por participación en las comunidades de la organización* y *aprendizaje de la organización*. Es decir, que este no es propiamente individual, sino que «es incorporado en la comunidad de práctica y en la estructura de la organización» (2021, p. 68). En síntesis, los autores afirman que la formación organizacional no es ni exclusivamente del individuo ni exclusivamente de la estructura, sino que sucede en el espacio en el cual la teoría se pone en acción. Por su parte, Ballesteros Rodríguez (2008) también enfatiza el rol de los equipos en el desarrollo de un sistema de memoria transactiva ya que, al formar parte de un grupo, el individuo puede aprender más de lo que podría por sí solo, ya que en comunidad tiene la posibilidad de aprender de las experiencias y conocimientos de los otros miembros. La memoria transactiva: «proporciona a los miembros del grupo una información mayor y mejor de la que tendría cada uno de ellos de manera aislada» (2008, p. 10).

En relación a esto, Nonaka ha analizado los procesos de creación de conocimiento dentro de las organizaciones a partir de la clasificación clásica realizada por Polanyi entre *conocimiento explícito* y *tácito* (1966, como se citó en Nonaka, 1994). El *explícito* o *codificado* es aquel que se puede transferir a un lenguaje formal, mientras que el *tácito* es el saber que existe en un individuo o equipo, pero que no está sistematizado y, por lo tanto, no es comunicable. Al tomar esta distinción, Nonaka desarrolla cuatro procesos que promueven la creación de conocimiento situado. En primer lugar, la *combinación* hace referencia al trabajo que realizan los equipos con diferentes cuerpos de conocimiento explícito que son compartidos. Estos mecanismos de intercambio –que incluyen acciones como sortear la información, agregar nuevos datos, o recategorizar y recontextualizar la información que ya tienen– reconfiguran el conocimiento existente en nuevo saber *explícito*. Un segundo proceso lo conforma la *internalización*, a través del cual el conocimiento *explícito* se convierte en *tácito*, dado que el individuo y los

equipos han logrado interiorizar y aprehender el contenido o la habilidad. En tercer lugar, la transformación de conocimiento *tácito* a *explícito* se refiere al *proceso de exteriorización*, a partir del cual se genera saber conceptual y sistematizado. Y, por último, la transmisión de conocimiento *tácito* a *tácito* se sintetiza en el *proceso de socialización*, cuyo resultado es un saber armonizado dentro del equipo, pero sin formalización. Como explica el autor, la creación de saber organizacional solo sucede en tanto y en cuanto las organizaciones trabajen en la gestión de los cuatro procesos, abarcando tanto conocimiento *tácito* como *explícito* en un ciclo continuo.

En este marco, la capacitación laboral es un recurso de la organización para orientarse especialmente en la incorporación de saberes y habilidades para el entrenamiento o el desarrollo de los equipos de trabajo. Se trata de un conocimiento *explícito* dado que tiene un contenido formal y sistematizado. Ahora bien, este saber incorporado a nivel individual por la persona que toma la formación, no se transfiere siempre de manera directa a la organización a través de la aplicación a la tarea o a partir de la transmisión al equipo de trabajo de la/el participante. Es decir, el aprendizaje individual no se convierte necesariamente en saber organizacional si no existe transferencia de la capacitación. Por esta razón, es importante evaluar el aporte real esta última a la dinámica organizacional, y considerar si la inversión realizada realmente ha tenido un retorno a la institución. Cuando se trata de formación realizada en el marco de organismos de gobierno, se debe tener en cuenta además que los fondos para tal inversión en capacitación son públicos. Por lo tanto, no solo es necesario evaluar los resultados para verificar si hubo un aporte a organización, sino también para rendir cuentas a la ciudadanía.

2.3 La evaluación de la capacitación

Todo programa de evaluación de la capacitación se diseña teniendo en cuenta el proceso clásico de formación, en el cual se pueden distinguir tres etapas (Ballesteros Rodriguez, 2008):

1. Etapa de análisis: se indaga sobre las necesidades de aprendizaje y se identifican quiénes deben capacitarse y en qué temáticas.

2. Etapa de implementación: se lleva a cabo el programa con especial atención en generar un entorno propicio para el aprendizaje.
3. Etapa de evaluación: se analiza el producto o la consecuencia de la formación.

Kirkpatrick y Kirkpatrick (2006) desarrollan un modelo de evaluación que abarca tanto la etapa de implementación como la de evaluación, y distinguen cuatro niveles progresivos: *reacción*, *aprendizaje*, *comportamiento* y *resultados*. Cada uno de ellos incluye un grado de complejidad más alto, lo que supone mayor dificultad y tiempo para su implementación, aunque, como afirman los autores, también proveen información más valiosa. Ninguno de estos niveles debería saltarse, dado que adquieren sentido una vez que se integran entre sí.

En el nivel de *reacción* se mide la satisfacción de las/os participantes hacia el programa. Ahora bien, un nivel alto no implica necesariamente que se haya aprendido, mientras que una baja satisfacción efectivamente aumenta las posibilidades de que el aprendizaje no se haya producido, dado que este último se encuentra influido, entre otros factores, por la motivación del individuo de conocer e incorporar esos conocimientos. Ballesteros Rodríguez (2008) distingue la evaluación de *reacciones afectivas* –que se enfocan en la satisfacción y el disfrute– de las *reacciones de utilidad* –que se refieren a la opinión de la/el participante respecto a la aplicabilidad de la formación en su puesto de trabajo–. Estas últimas se relacionan con la motivación de la/el colaboradora/or para luego aplicar los saberes aprendidos.

Como en el primer nivel no se puede asegurar si hubo o no aprendizaje, es necesario un segundo que se enfoque en este aspecto: Kirkpatrick y Kirkpatrick (2006) definen al *aprendizaje* como la situación en la que el participante cambia sus actitudes, profundiza su conocimiento o aumenta sus habilidades como resultado de la asistencia a la formación. No obstante, una capacitación alcanza sus objetivos en tanto y en cuanto el individuo logre incorporar y aplicar lo aprendido en situaciones externas a la clase.

A continuación, el tercer nivel sobre *comportamiento* hace referencia justamente al alcance del cambio que tuvo la/el participante en su actuación como consecuencia de lo aprendido. De todos modos, cabe advertir que un alto nivel de satisfacción o un logro en los objetivos no aseguran necesariamente el éxito del tercer y cuarto nivel. Para que esto ocurra, los autores mencionan cuatro condiciones necesarias:

1. La persona debe tener el deseo de cambiar.
2. La persona debe saber qué hacer y cómo hacerlo.
3. La persona debe trabajar en un clima laboral propicio.
4. La persona debe ser recompensada por su cambio de comportamiento de forma intrínseca o extrínseca.

Las primeras dos condiciones son personales y pueden ser motivadas en la capacitación mediante un ambiente óptimo de aprendizaje, y metodologías apropiadas para el tipo de conocimiento y habilidad que se promueva. No obstante, la tercera y cuarta condición solo pueden ser aseguradas por la organización, ya que el programa de formación en sí mismo no tiene ninguna injerencia o capacidad para asegurarlas.

Kirkpatrick y Kirkpatrick (2006) describen cinco tipos de climas laborales que pueden influenciar la tercera condición. Por un lado, el clima puede ser *prohibitivo* cuando la/el jefa/e no permite que la/el participante ponga en práctica lo que aprendió en la capacitación. Esta situación se puede dar porque el superior está influenciado por la cultura organizacional de la alta dirección o porque su estilo de liderazgo es contrario a lo aprendido en la capacitación. Otro clima laboral negativo es el *desmotivador*, el cual se da cuando la/el jefa/e no expresa de forma directa que la/el participante no puede aplicar lo aprendido en la capacitación, pero manifiesta de forma indirecta su malestar o no se esfuerza por ofrecer un espacio de práctica. Por otro lado, los climas laborales *neutrales* son aquellos en los que el superior ignora que la/el participante está asistiendo a una capacitación, y así fomenta el conocido *business as usual*. En cambio, un clima laboral *motivador*

es aquel en el cual la/el jefa/e anima al trabajador a aprender y a aplicar los nuevos saberes o habilidades. En estos casos, el superior analiza el programa de formación junto con la/el participante antes de tomar el curso y se comprometen a su aplicación. Por último, hay climas laborales *exigentes* en los que se demanda la/el participante que transfiera lo aprendido e incluso se puede firmar un contrato en el cual este se compromete a aplicar los conocimientos una vez finalizada la capacitación.

Holton y Baldwin (2003, como se citó en Ballesteros Rodríguez, 2008) elaboraron un modelo conceptual de la distancia de la transferencia, en el cual se distinguen dos procesos:

1. Proceso de aprendizaje, que es el tránsito desde el conocimiento a la capacidad de actuación e incluye tres acciones: aprehender el conocimiento (*know that*), usar el conocimiento (*know how*) y desarrollar la capacidad de actuar.
2. Proceso de trabajo, que es la circulación desde la capacidad de actuación al desempeño estable e incluye: la *aplicación continua* hasta lograr un mayor perfeccionamiento, la *repetición* hasta que el conocimiento sea interiorizado, y la *generalización* para que el saber pueda transferirse a otros miembros del equipo de trabajo y otros equipos de la organización.

En línea con Kirkpatrick y Kirkpatrick (2006), Rodríguez Ballesteros (2008) afirma que ambos procesos de transferencia están influenciados por factores individuales (cualidades de la/el participante, habilidades, personalidad o motivación) y organizativos (diseño de la capacitación, entorno laboral, apoyo de superiores y pares, disponibilidad de recursos, cultura organizacional).

Otros autores también han analizado los elementos que influyen en la posibilidad de cambios en el tercer nivel. Por ejemplo, Parra Robledo y Ruiz Bueno (2020) mencionan como condicionantes a factores interpersonales, contextuales y organizacionales. Por su parte, Cano (2015) se refiere a la perspectiva ambiental, cognitiva y sociocultural, y amplía su análisis al mencionar otras causas que dificultan los cambios de comportamiento o la aplicación del conocimiento tales como: barreras psicológicas (motivación, reconocimiento,

recompensa), organizativas (apoyo para la aplicación), políticas (estrategia de la organización) y culturales (valores y normas).

Siguiendo la clasificación de Kirckpatrick y Kirckpatrick (2006), el cuarto nivel de evaluación de la formación es el de *resultados*, que remite al impacto que tiene la capacitación en el largo plazo. A modo de ejemplo, los autores incluyen algunos indicadores como: el aumento de la producción, el mejoramiento de la calidad, el decrecimiento en costos, la reducción de accidentes laborales, los incrementos en ventas, la reducción de las devoluciones y el aumento de las ganancias, entre otras. En referencia a este nivel, Gairín Sallán explica que la formación puede producir efecto sobre la realidad contextual de la/el participante: «... incidiendo en el puesto de trabajo, en la organización donde se realiza la actividad laboral, en la realidad económica a la que sirve, e incluso en la incidencia que pueda tener en la realidad socio-cultural» (2010, p. 37).

Tanto el nivel tres como el cuatro hacen referencia al impacto de la capacitación, con la diferencia que el primero se refiere al efecto sobre los comportamientos de la/el participante –lo que también se ha denominado *transferencia*–, mientras que el cuarto remite al impacto sobre la organización. Tanto uno como el otro son difíciles de evaluar. En este sentido, Parra Robledo y Ruiz Bueno (2020) afirman que, en general, las mediciones de impacto en políticas públicas son una tarea pendiente debido a su gran complejidad y a sus altos costos de implementación respecto a fondos, tiempo y acciones necesarias para su seguimiento y control. Sin embargo, se explica que –más allá de la dificultad, de sus limitaciones y dificultades– esta evaluación es necesaria como: «... [una] herramienta significativa para mejorar la gestión del programa y una apertura al aprendizaje organizacional» (OIT/Cinterfor, 2011, como se citó en Parra Robledo y Ruiz Bueno, 2020, p. 2217).

En la misma línea, Cano (2015) agrega nuevas dificultades, como la falta de diseños de evaluación globales, la escasez de recursos, la necesidad de instalar una cultura evaluativa y la imposibilidad de aislar la influencia de otras variables al momento de analizar si los cambios se deben a la formación. Tomando este último aspecto relacionado con las dificultades en el mecanismo de medición, Román González (2017) explica que son necesarias dos mediciones para poder

comprobar los impactos de la intervención: una evaluación inicial *de línea de base* antes de la implementación y una medición posterior *de línea de comparación*. Estas permiten analizar el movimiento de las variables seleccionadas a través del tiempo. Asimismo, el autor menciona que esa evaluación –más allá del mecanismo de comparación– debe estar diseñada a medida de las necesidades de los actores involucrados y de la organización.

En suma, el modelo de evaluación de la formación de Kirckpatrick y Kirckpatrick (2006) recorre las diferentes etapas del proceso y abarca una diversidad de objetivos de capacitación que incluyen la satisfacción, el aprendizaje de contenidos o habilidades, y el impacto en el comportamiento de la/el participante y de la organización en general. Por lo tanto, no solo es necesario atender a factores personales de la/el alumna/o o de la/el profesora/or, sino también considerar otros elementos organizacionales que influirán en los resultados de los diversos tipos de evaluación.

3. Descripción de la intervención

La Escuela de Educación de la Universidad Austral fue contratada en el año 2019 para llevar adelante una consultoría cuyo producto final fuera un procedimiento de medición de impacto de la capacitación –presencial y virtual– en el marco de la OLACEFS. Las/os responsables de esta tarea dentro de la organización también formaban parte del Grupo Fuerza «Instrumentos de Medición de Impacto», el que estuvo liderado por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de la Argentina (la Auditoría General de la Nación).

La consultoría estuvo organizada en las siguientes etapas:

1. Diagnóstico de la función de capacitación en la OLACEFS.
2. Desarrollo de instrumentos y procedimientos para su medición y análisis.
3. Implementación de prueba piloto y ajuste de instrumentos y procedimientos.

El objetivo último del proceso fue desarrollar una *caja de herramientas* que permitiera medir la transferencia de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos en una capacitación al puesto de trabajo, y además, que tales instrumentos pudieran ser implementados por todas las EFS en cualquiera de los cursos que conforman la oferta académica de la Organización.

A continuación, se describirá en detalle cada una de las etapas.

3.1 Primera etapa: diagnóstico de la función de capacitación en la OLACEFS

Como paso preliminar al diseño de instrumentos, se elaboró una investigación sobre el estado de situación de los diferentes tipos de evaluación que se implementaban en la organización. El relevamiento se realizó a partir de diversas técnicas de recolección de datos, que incluyeron: el análisis de documentos elaborados en el marco de la OLACEFS sobre capacitación y desarrollo –diagnósticos de necesidades o planes de capacitación, e información enviada por cada EFS sobre su oferta académica y la manera de evaluarla–; la realización de entrevistas a referentes de capacitación de las EFS de países miembros de la Organización; y el envío de encuestas a docentes y alumnas/os.

A partir del análisis documental –especialmente del Informe del Diagnóstico de Necesidades para la Elaboración del Plan de Capacitación de la OLACEFS Trienio 2019-2021¹ y del Plan de Capacitación 2019-2021–, se identificó que el propósito de las diversas formaciones es profesionalizar al personal de las Entidades. En este marco, la Organización ya ha desarrollado un perfil de competencias para el tipo de profesional que busca formar. Entre ellas, se incluyen aquellas técnicas

¹ El Informe del Diagnóstico de Necesidades para la Elaboración del Plan de Capacitación de la OLACEFS Trienio 2019-2021 consta de una descripción del proceso llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil (quienes ocuparon oportunamente la presidencia del Comité de Creación de Capacidades). En el Informe se exponen los resultados de información relevada sobre tres grupos: funcionarias/os y representantes institucionales de las EFS, e instituciones que cooperan. Para más información ingresar a: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/08/informe-del-diagnostico_web.pdf

relacionadas con tecnologías en acciones de control, con áreas de fiscalización de auditorías de medioambiente o de contrataciones públicas y procesos de control externo. Pero también se incluyen competencias *blandas*, como las de liderazgo y gestión. En base a este modelo, la OLACEFS diseñó un plan de capacitación compuesto por cursos presenciales y virtuales, dictados por las diferentes EFS. Por lo tanto, el dispositivo de medición a diseñar debió estar contextualizado en el modelo de competencias ya desarrollado, y debió ser lo suficientemente amplio para abarcar conocimientos y habilidades *hard* y *soft*.

Las entrevistas con referentes de las EFS permitieron conocer el nivel de desarrollo que tenía cada tipo de evaluación: las experiencias de los países son muy diversas, ya que algunas Entidades solo realizaban medición de satisfacción, mientras que otras han intentado medir el impacto. Siguiendo el modelo de Kirckpatrick y Kirckpatrick (2006), a nivel de *reacción*, todas las Entidades aplican un tipo de evaluación de satisfacción para conocer la opinión de los alumnos una vez finalizado el curso. En relación con el *aprendizaje*, la gran mayoría también aplica algún tipo de medición con diferentes grados de sofisticación. Incluso, ciertas EFS incluyen tanto la evaluación del proceso como la evaluación final, y en todas ellas se realizan evaluaciones sumativas necesarias para aprobar el curso.

Por último, respecto a los niveles de *comportamiento* y *resultados*, unas pocas EFS manifestaron que hubo intentos de evaluar transferibilidad, pero afirmaron que la complejidad del proceso dificultó excesivamente la aplicación a la gran cantidad de cursos que manejaban. Algunas de ellas, incluso, habían avanzado con la evaluación tanto a participantes como a jefas/es, pero no *de línea de base*, sino solo implementaciones *ex post* a la formación. Entre las dificultades que mencionaron, se incluyen: los obstáculos por la rotación de personal (es decir, la/el jefa/e que debe evaluar no es la/el misma/o que tenía la/el participante al momento de tomar la capacitación, o esta/este rotaba de sector); los altos costos en tiempo y recursos humanos necesarios; los cambios en la gestión (en muchos casos, propios de organismos públicos debido a cambios de autoridades), entre otros. En este contexto, era necesario diseñar un procedimiento de medición de la transferibilidad que fuera lo suficientemente simple para ser implementado en una gran cantidad de cursos, y con la máxima automaticidad posible para evitar la sobrecarga

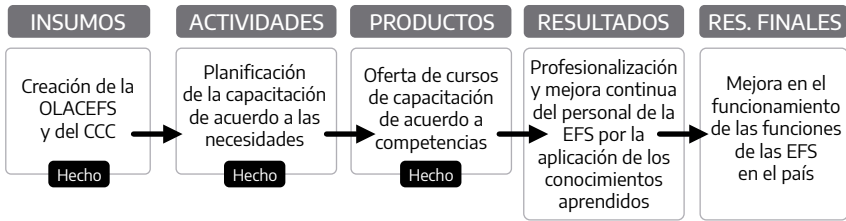
de trabajo al área responsable. Además, porque un procedimiento simple y automatizado permitiría que la práctica de evaluación se consolidara, lo que evitaría que los cambios de gestión anularan esta tarea.

En cuanto a las encuestas realizadas a docentes, estas nos permitieron conocer qué aspectos se tienen en cuenta al momento de diseñar los cursos. Se evidenció cierto desconocimiento por parte de las/los profesoras/es del Informe de Definición de las Necesidades de Capacitación, aunque afirmaron que conocen y tienen en cuenta el perfil de la/el participante al momento de definir los objetivos del curso. No obstante, solo algunas/os de ellos aseguraron que tienen una herramienta que les permite conocer el grado de aplicabilidad de los contenidos impartidos. Así, esta encuesta proveyó información útil para trabajar sobre los diseños de los cursos como etapa previa, y esencial para la posterior evaluación de la transferencia de saberes.

Por otro lado, la encuesta a las/os alumnas/os dio a conocer las motivaciones que estos tienen. La mayoría hizo hincapié en que los entrenamientos no son solo un requerimiento laboral obligatorio, sino que además existen motivaciones propias. De hecho, enfatizaron que los cursos son útiles para mejorar la labor diaria, actualizar el conocimiento, aprender sobre nuevas temáticas y realizar un aporte al crecimiento personal y profesional. Esta aplicación ha sido posible gracias a las metodologías utilizadas, tales como el estudio a partir de casos, el refuerzo de conceptos básicos o el trabajo a través de problemas y la resolución de situaciones. No obstante, es importante analizar a una minoría que mencionó que, a veces, los entrenamientos no resultan útiles dado que hay «mucha burocracia» para aplicar los saberes o que incluso no son aplicables para las particularidades nacionales de la Entidad en la que trabajan. Por lo tanto, en el diseño del instrumento se deberían tener en cuenta a los factores organizacionales como uno de los aspectos que influyen en la transferibilidad de los conocimientos.

En base a toda la evidencia recolectada, se trabajó en el armado de una cadena de resultados, como se muestra en la Figura 1, la cual describe la secuencia lógica de capacitación en el marco de la OLACEFS.

Figura 1. Cadena de resultados de la capacitación de OLACEFS



Fuente: elaboración propia

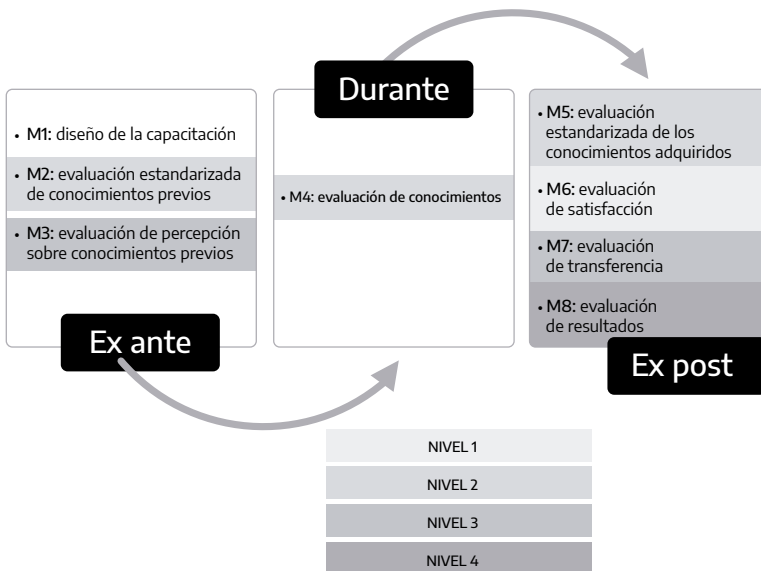
Como insumo principal, se destaca la creación de un Comité de Creación de Capacidades (CCC) en el marco de la OLACEFS, que posiciona estratégicamente la formación para la profesionalización de las/os servidoras/es públicas/os. El CCC pone a disposición de las EFS los recursos humanos y técnicos necesarios para planificar e implementar la formación. Entre sus actividades se enfatizan la realización de la detección de necesidades de capacitación y la consiguiente planificación de la formación en un período trienal. Como producto, las Entidades tienen acceso a una oferta de cursos que responde a las necesidades identificadas y a las competencias prioritarias definidas por los principales actores. El resultado de esta acción formativa es la profesionalización y mejora continua del personal de las EFS, con un impacto final centrado en una gestión más eficiente y sustentable. Ahora bien, la evidencia de logro de los resultados solo puede ser demostrada en tanto y en cuanto se introduzca una instancia de evaluación de la transferencia de saberes y habilidades al puesto de trabajo, tarea que hasta el momento solo había sido realizada en unos pocos casos y sin continuidad.

En conclusión, el gran desafío sería diseñar un instrumento de medición de la transferencia que respondiera al objetivo institucional de capacitar para la profesionalización de las/os servidoras/es públicas/os –de acuerdo con un perfil de competencias ya desarrollado–, y que fuera lo suficientemente ágil de implementar para alcanzar escalabilidad. Además, para demostrar la existencia de un cambio luego de haberse tomado la capacitación, sería necesario medir dos puntos en el tiempo, es decir, tener la posibilidad de comparar el «antes» y el «después» del entrenamiento.

3.2 Segunda etapa: desarrollo de instrumentos y procedimiento para su medición y análisis

Una tarea que precedió al diseño específico de los instrumentos de medición de la transferencia, consistió en la elaboración de un recorrido por todo el proceso de evaluación, de acuerdo con la perspectiva teórica de Kirckpatrick y Kirckpatrick (2006) y sus cuatro niveles. En la Figura 2 se ilustra este recorrido, el cual se divide en ocho momentos: 1. diseño de la capacitación; 2. y 3. evaluaciones *de línea de base* respecto a conocimientos previos; 4. y 5. evaluación de conocimientos (nivel dos); 6. evaluación de satisfacción de los alumnos una vez finalizada la formación (nivel uno); 7. evaluación de la transferencia, es decir, medición en los comportamientos de los colaboradores que tengan resultados en su labor diaria (nivel tres); y 8. evaluación de impacto a nivel organizacional (nivel cuatro).

Figura 2. Proceso de evaluación de la capacitación



Fuente: elaboración propia

Dado que el objetivo de esta consultoría estaba enfocado en medir la transferencia de saberes y habilidades, se detallarán especialmente los momentos 1., 3. y 7. Toda medición implica una comparación, y en educación se hace referencia a dos tipos: comparación entre una situación deseada que se quiere lograr y lo finalmente logrado, y comparación entre una situación inicial de conocimientos y habilidades con una situación posterior. Por lo tanto, toda evaluación del proceso debe comenzar por analizar, en primer lugar, los objetivos y el alcance de la formación que se detallan en el diseño del curso.

En el caso estudiado, el diseño del curso estuvo a cargo del CCC y de la/el docente seleccionado. El programa es el mapa didáctico para todos los actores involucrados en una capacitación, incluyendo a la/el profesora/or, a la organización, a las/os participantes y a las/os jefas/es directas/os. Es una guía que detalla cuál es el objetivo del entrenamiento y qué se espera de las/os participantes. Dada la necesidad de diseñar un instrumento que pueda aplicarse a diferentes tipos de cursos para medir los cambios en el comportamiento de las/os participantes, se sugirió unificar el formato de programa incluyendo específicamente las competencias a desarrollar y los comportamientos sobre los que se trabajarán (es decir, aquellos comportamientos deseados que se promoverán a partir de la actividad). Solo se podrá medir la transferencia al puesto de trabajo en tanto y en cuanto se evidencie de forma clara sobre qué comportamientos se ha trabajado en el programa. De esta forma, el diseño de la capacitación indicaría previamente esa «situación deseada».

Ahora bien, también fue necesario contar tanto con una prueba previa como con una posterior para indagar si realmente hubo cambios. A modo de ejemplo, si un servidor público tomase una capacitación de conocimientos o habilidades que ya tiene, no habrá transferencia dado que no habrá incorporado nada nuevo a su acervo intelectual. Adicionalmente, para poder identificar el cambio, se deben considerar iguales dimensiones tanto en el pre como en el pos test. Teniendo en cuenta la necesidad de agilidad y automatización que requieren los procesos a gran escala, se diseñó una encuesta de percepción sobre conocimientos previos (*línea de base*) que podría ser aplicada tanto a participantes como a jefas/es antes del inicio del curso.

En base a la información recolectada en la etapa de diagnóstico y a los factores que influyen en la transferencia de conocimientos según la literatura académica, la encuesta de *línea de base* debería incluir:

- una *dimensión individual* (nivel de conocimiento, oportunidad de aplicación de los saberes en relación con el apoyo organizacional y los recursos disponibles, y opinión sobre el valor de la actividad para el desarrollo profesional);
- junto con una *dimensión organizacional* (identificación de factores que facilitarán y obstaculizarán la aplicación de los conocimientos).

Esta encuesta también provee información útil a las/os profesoras/es para adaptar mejor contenidos y metodologías, de acuerdo con las percepciones con las que las/os participantes comienzan el curso.

Transcurrido un tiempo razonable luego de finalizada la capacitación, habría que aplicar una nueva encuesta para medir la contribución de la experiencia a la mejora en el desempeño personal y al equipo de trabajo. Esta herramienta mediría la percepción de las/os participantes y las/os jefas/es, y algunos aspectos podrían ser comparados con los resultados de la encuesta de *línea de base*. En este caso particular, las dimensiones y subdimensiones a medir incluyeron tanto aspectos individuales como organizacionales, como se muestra en la Figura 3.

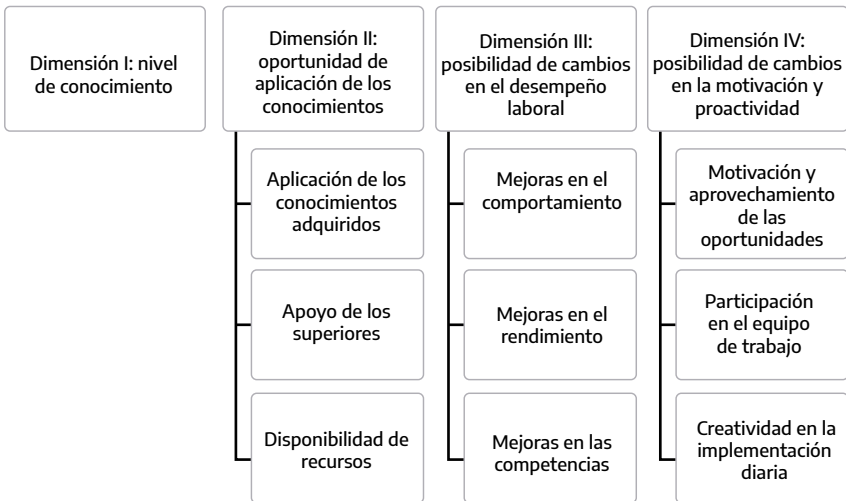
Tanto la encuesta de *línea de base* como la de transferencia incluyeron preguntas cerradas a través de una escala de Likert² en un rango par del uno al seis para evitar que se responda con la calificación media, y también algunas preguntas abiertas. Ambos modelos de encuestas son aplicables tanto a cursos presenciales como virtuales, sin distinción de la temática. Solo contienen una mínima necesidad de adaptación al preguntar sobre los comportamientos y competencias específicos sobre los que se trabajó en el curso, los cuales

² Se trata de un método para medir una variable por escalas. En un cuestionario se propone un conjunto de afirmaciones para medir la reacción de los participantes, quienes deben elegir entre cinco categorías. Las opciones más comunes expresan el grado de acuerdo o desacuerdo con la afirmación (Hernández Sampieri et al., 2010).

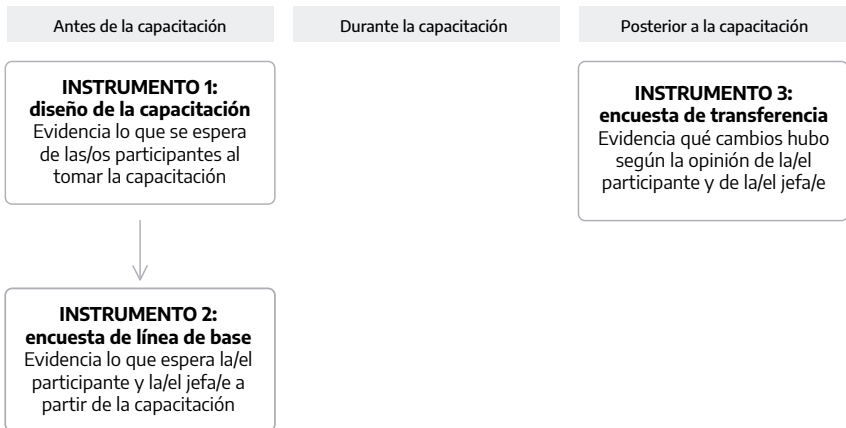
deberían estar en línea con aquellos planteados por el profesor en el diseño de la capacitación.

En síntesis, el proceso de evaluación de la transferencia requiere de tres instrumentos, como se demuestra en la Figura 4.

Figura 3. Dimensiones de análisis para la evaluación de la transferencia de la capacitación



Fuente: elaboración propia

Figura 4. Instrumentos de medición de la transferencia de la capacitación

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, el proceso de evaluación de la capacitación no solo considera una etapa de recolección de datos, sino que también es necesario analizarlos y convertirlos en información útil para la toma de decisiones. Por esta razón, se desarrolló una plantilla de análisis de datos que incluye el cálculo de determinados indicadores y el significado de los mismos según su valor. El informe debía cumplir los requisitos de ser simple, autoportante, permitir una lectura ágil y contener diferentes niveles de apertura de la información, dado que, según quien lo leyera, requería de más o menos datos. Por esta razón, se incluyeron los siguientes niveles:

1. Síntesis de resultados: apartado en el cual se incluyen los promedios generales.
2. Percepción de la/el participante: con información sobre cada dimensión (Figura 3) incluyendo un gráfico resumen de los datos cuantitativos y una síntesis de las respuestas a preguntas abiertas.
3. Percepción de la/el jefa/e: con información similar a la de la/el participante.
4. Análisis de las diferencias en percepciones entre jefas/es y participantes.

En el caso de los datos cuantitativos, los indicadores univariados seleccionados para la descripción fueron: la distribución de frecuencia, el promedio, el valor mínimo y máximo, y la moda. Para facilitar su comprensión, se utilizó una señalización de semáforo que identificara resultados positivos o negativos, como se muestra en el ejemplo de la Figura 5.

Figura 5. Ejemplo de análisis de indicadores cuantitativos

Participación en el equipo de trabajo

Puntaje	Calificación	Descripción
Entre 1 y 2,5	Muy baja calificación	Los conocimientos y habilidades adquiridos en el curso no se trasladan al equipo de trabajo
Entre 2,6 y 3,5	Baja calificación	Los conocimientos y habilidades adquiridos en el curso se trasladan escasamente al equipo de trabajo
Entre 3,6 y 4,5	Buena calificación	Los conocimientos y habilidades adquiridos en el curso se trasladan superficialmente al equipo de trabajo
Entre 4,6 y 6	Muy buena calificación	Los conocimientos y habilidades adquiridos en el curso se trasladan considerablemente al equipo de trabajo

Fuente: elaboración propia

En cambio, en el caso de preguntas abiertas se solicitó que las respuestas sobre cambios en el comportamiento se categorizaran según aquellos referidos a la mejora en el puesto de trabajo (es decir, relacionados con la eficiencia en el desarrollo de la tarea) y aquellos que remitieran a la motivación personal y a la relación con el equipo de trabajo (es decir, cambios relacionados con aquellas competencias *blandas* interpersonales de la/el participante).

Por otro lado, los factores facilitadores u obstaculizadores de la aplicación en la tarea laboral de los conocimientos y habilidades adquiridas en la actividad se pueden clasificar en:

- Contextuales: aquellos que son externos al organismo (por ejemplo, problemas macroeconómicos).

- Organizacionales: aquellos que son producto de decisiones tomadas en el organismo (por ejemplo, falta de recursos).
- Personales: aquellos que dependen de la/el participante (por ejemplo, falta de motivación).

El informe de análisis contiene, asimismo, explicaciones metodológicas y sugerencias de acción ante determinados casos. El objetivo es que se convierta en una herramienta útil para analizar las percepciones sobre la posibilidad de transferencia de conocimientos o habilidades, pero que además promueva la reflexión sobre todas las variables intervinientes en este fenómeno: el contexto externo al organismo, el contexto organizacional, las particularidades de la capacitación, el trabajo en equipo, las características personales de la/el participante, entre otros. Fue de suma importancia aclarar que la oportunidad o amenaza de transferencia no depende de una sola variable, para evitar sesgos como culpar a la/el capacitadora/or, la/el jefa/e o la/el participante.

3.3 Tercera etapa: implementación de prueba piloto y ajuste de instrumentos y procedimientos

Una vez diseñados los instrumentos de medición y los informes de análisis, se realizaron dos pruebas piloto con el objetivo de medir la implementación de las encuestas y la posterior interpretación de los datos. Para ello, se evaluaron un curso virtual y uno presencial dictados en 2019 en dos EFS de países distintos. En este caso, la prueba piloto se debió hacer después del dictado del curso, ya que no se pudieron implementar aquellos instrumentos *de línea de base*.

Las pruebas comenzaron con el diseño de la capacitación. Más allá de que ya existía un programa inicial, se trabajó en su rediseño en conjunto con los equipos de evaluación, las/os profesoras/es y las/os tutoras/es del curso, en pos de adaptar su formato y contenido al modelo de competencias. Para la implementación de las encuestas de transferencia, se trabajó en un programa de encuestas de acceso abierto de manera tal de poder descargar los resultados a una planilla de cálculo. La encuesta fue enviada a las/os participantes y jefas/es por correo electrónico. Luego de unos

días, los equipos de evaluación de las EFS trabajaron en los informes de análisis. El equipo de la Escuela de Educación de la Universidad Austral estuvo presente en todas las etapas, para detectar ajustes en los instrumentos o en el procedimiento.

3.4 La caja de herramientas para la medición de la transferencia

El producto final de la consultoría concluyó en un kit de herramientas necesarias para medir la transferencia, que incluyó: el instructivo para la implementación y el análisis de transferibilidad; el modelo de diseño de capacitación; el modelo de evaluación *de línea de base* para participantes y jefes; el modelo de evaluación de transferencia para participantes y jefes; y una planilla de cálculo con explicaciones sobre los indicadores.

A partir de las pruebas piloto y las conversaciones con las diferentes EFS, también se desarrollaron tres posibles escenarios de implementación, puesto que esta práctica requiere de la consolidación de una verdadera cultura de la evaluación a nivel organizacional. Esta no puede ser impuesta, sino que debe instalarse de manera gradual y consciente en todas/os las/os colaboradoras/es. En este contexto, un procedimiento de medición de la transferencia profundo pero complejo solo llevaría al fracaso, ya sea por la burocratización de la práctica o por no implementarla debido a la cantidad de trabajo que requiere. En la Tabla 1 se muestran los tres escenarios posibles.

En todos los casos, contar con un diseño de la capacitación es requisito fundamental, dado que de otra manera no se tiene un punto de partida claro sobre los objetivos de la formación.

En relación con los diferentes escenarios que muestra la Tabla 1, la diferencia entre el 1 y 3 es la complejidad del procedimiento, ya que el Escenario 3 es más simple, pero pierde densidad de datos. Por su parte, el Escenario 1 contiene evidencia tanto de la evaluación *de línea de base* (*ex ante* o pre test) como de la transferencia (*ex post* o pos test). Esto permitiría analizar no solo las percepciones sobre la transferencia de saberes luego de la formación, sino también las diferencias de dichas percepciones en comparación con el punto de partida. Respecto al rol de

las/os jefas/es en este Escenario, cada una/o debe completar una encuesta por cada participante en el curso.

Tabla 1. Escenarios de implementación de la evaluación de transferencia de la capacitación

Instrumento	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Diseño de la capacitación	Sí	Sí	Sí
Evaluación de línea de base participantes	Sí		
Evaluación de línea de base jefas/es	Sí		
Evaluación de línea de base otros actores	Sí (si corresponde)		
Evaluación de transferencia participantes	Sí		
Evaluación de transferencia participantes	Sí	Sí	Sí
Evaluación de transferencia jefas/es	Sí	Sí	Sí (jefe/a por grupo)
Evaluación de transferencia otros actores	Sí (si corresponde)		

Fuente: elaboración propia

En cuanto al Escenario 2, allí solo se analizan las percepciones sobre los aportes de la capacitación una vez finalizada la formación. En este caso, la/el jefa/e también debe realizar una encuesta por cada participante. Y, por último, en el Escenario 3 solo se implementan las evaluaciones de transferencia. La diferencia con el anterior se encuentra en el rol de la/el jefa/e, quien puede completar una sola evaluación si analiza la totalidad del grupo de participantes que asistió al curso.

En este caso en particular, las pruebas piloto se realizaron en el Escenario 2. Pero, ante un contexto en el cual no existe este tipo de evaluación, se recomienda comenzar con escenarios más simples, como el 2 o 3, e ir gradualmente alcanzando el Escenario 1, trabajando simultáneamente en la consolidación de la práctica como parte de las rutinas organizacionales. Y, finalmente, cabe advertir que los escenarios más complejos permiten trabajar sobre la escalabilidad del proceso en el corto y mediano plazo.

4. Discusión

La capacitación de servidoras/es públicas/os es considerada una política pública que tiene un impacto no inmediato sobre la/el ciudadana/o, ya que su formación debería redundar en una mejora en la gestión pública, cuestión que en última instancia tiene efectos sobre aquella/aquel. En este contexto, toda política de capacitación debe pasar por los mismos criterios que rendición de cuentas a la/el ciudadana/o, dado que los recursos que se utilizan para su consecución son públicos. El desarrollo de un modelo de evaluación que abarque todo el proceso de capacitación de una/un servidora/or pública/o es una forma de demostrar que los recursos utilizados para su entrenamiento no son solo un aporte a su desarrollo profesional, sino también a la manera en que se desempeña en la gestión pública y al fortalecimiento de los equipos de trabajo. Esto, además, genera un aprendizaje organizacional que impacta en la calidad de futuras formaciones. No obstante –y teniendo en cuenta la escala de personal en el sector público de cualquier país–, se vuelve difícil instalar prácticas de evaluación, ya sea por la ausencia de una cultura de la evaluación o por la falta de los recursos necesarios (Bertranou, 2019).

En este caso analizado, el modelo de medición de la transferencia diseñado presenta tanto ventajas como desventajas. Entre las primeras se puede mencionar que se desarrolló una encuesta que mide dimensiones que consideran tanto al contexto laboral como al participante en relación con su tarea, con su equipo y su propio desarrollo. De hecho, Kirkpatrick y Kirkpatrick (2006), como así también Parra Robledo y Ruiz Bueno (2020) y Cano (2015), resaltan que el alcance de los objetivos de aprendizaje depende no solo de la motivación del

personal, sino también del ambiente en el cual se desempeña. Por esta razón, el procedimiento diseñado implica a las/os jefas/es, dado que su involucramiento potencia la responsabilidad para brindar espacios de mejora, es decir, la creación de *climas laborales motivadores* en términos de Kirkpatrick y Kirkpatrick (2006). Por otro lado, siguiendo a Román González (2017), se diseñaron instrumentos que permiten una comparación *ex ante* y *ex post* de la capacitación, y además posibilitan cotejar tanto las percepciones de las/os participantes como las de la/el jefa/e.

Asimismo, y retomando a Bertranou (2019), la institucionalización de los procesos de evaluación en el marco del Estado requiere la estandarización de las metodologías (razón por la cual se diseñó una misma encuesta para cursos virtuales y presenciales a dictarse en cualquier país de la OLACEFS) y gradualidad del proceso (razón por la cual se exponen tres escenarios con diferentes niveles de complejidad). Es un desafío para la OLACEFS de ahora en más definir responsables para llevar a cabo esta evaluación de transferencia y consolidar sistemas de información que permitan tomar decisiones sobre las políticas públicas de capacitación en las EFS. La implementación de procesos de evaluación de transferencia impactará necesariamente en la eficiencia de la organización, dado que, en términos de Nonaka (1994) y Dörnyei y Rindler-Schjerve (2011), por más que el conocimiento en sí mismo sea personal, su aplicación potencia a todo el equipo de trabajo. Una política de capacitación dentro de la organización, en última instancia, solo tendrá sentido en tanto ese conocimiento explícito sea compartido (*proceso de combinación*) e incorporado en las tareas habituales (*proceso de internalización*). Pero, para que ello ocurra, las/os colaboradoras/es deben tener la oportunidad de aplicar lo aprendido y de transmitirlo a sus pares.

Consecuentemente, entre las dimensiones a evaluar en el tercer nivel (Kirkpatrick y Kirkpatrick, 2006), se incluyeron: la oportunidad de aplicación de los conocimientos (dimensión II), las posibilidades de cambios en el desempeño individual (dimensión III) y las posibilidades de cambios en la motivación personal y en los equipos de trabajo (dimensión IV). De esta forma, se contemplan tanto los procesos de creación del conocimiento organizacional por combinación como por internalización.

No obstante, el modelo también presenta limitaciones. Una de ellas es la dificultad de aislar la variable «capacitación» para comprobar su influencia sobre los cambios de comportamiento, tal como expone Cano (2015). En contextos reales –fuera de laboratorios–, aislar variables sociales es una tarea muy compleja dado que influyen otros factores como, por ejemplo, el «efecto contagio» (es decir, el comportamiento de una/un colaboradora/or puede cambiar porque se modificó el comportamiento de otro par). Además, el modelo no trabaja con indicadores organizacionales, sino solo con percepciones de los actores involucrados, lo que imposibilita la comparación entre la percepción y los indicadores objetivos, como puede ser la eficiencia o productividad. Todas estas limitaciones podrían subsanarse mediante mediciones más sofisticadas, pero que requieren mayor dedicación de recursos técnicos y humanos.

5. Conclusión

El diseño de este proceso de medición de la transferencia de la capacitación se convierte en un aporte fundamental para la institucionalización de una cultura de la evaluación en organismos públicos nacionales e internacionales, específicamente en el marco de la OLACEFS. Las políticas públicas de formación son necesarias para asegurar la calidad e innovación organizacional, siempre y cuando sean evaluadas y se identifiquen cambios reales en los comportamientos.

No obstante, como toda evaluación, la misma cobra sentido si sus datos se utilizan para la toma de decisiones. En este caso, una evaluación de transferencia provee información útil para diversos actores, como: la/el participante (quien es el primer y principal responsable de su desarrollo profesional y su aporte a la organización), la/el jefa/e (quien deberá evaluar si la dedicación de recursos destinados a la enseñanza está impactando en su equipo de trabajo), las/os responsables de capacitación (quienes deberán analizar si en el entrenamiento ofrecido se adquirieron competencias aplicables en el puesto de trabajo), y, asimismo, toda la organización (dado que este procedimiento permite trabajar en procesos de aprendizaje organizacional y, en última instancia, rendir cuentas a la/el ciudadana/o por el uso de los recursos públicos).

En conclusión, la evaluación de la transferencia permite mejorar las políticas públicas de capacitación ya que genera un aporte esencial a la efectividad y desarrollo organizacional. En la actualidad, el conocimiento es el activo más valorado y la educación uno de los factores más importantes no solo en relación con el rendimiento personal (medido en satisfacción e ingresos), sino también para la productividad de las organizaciones.

Referencias bibliográficas

- Ballesteros Rodríguez, J. (2008). *La formación como proceso de transferencia al puesto de trabajo de los conocimientos aprendidos: un modelo explicativo aplicado al sector de la restauración* [Tesis de doctorado, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria]. ULPGC accedaCRIS.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188.
- Cano, E. (2015). Evaluación de la formación. Algunas lecciones aprendidas y algunos retos de futuro. *Educación*, 51(1), 109-125.
- Dorner, O. y Rundel, S. (2021). Organizational Learning and Digital Transformation: A Theoretical Framework. En D. Ifenthaler, S. Hofhues, M. Egloffstein, y C. Helbig (eds.). *Digital Transformation of Learning Organizations*. Springer Open.
- Gairín Sallán, J. (2010). La evaluación del impacto en programas de formación. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(5), 19-43.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado C. y Baptista Lucio, P. (2010): *Metodología de la investigación*. McGraw Hill. 5ª edición.
- Kirkpatrick, D. y Kirkpatrick, J. (2006). *Evaluating Training Programs. The four levels*. Berrett-Koehler Publishers.
- McShane, S. y Von Glinow, M. (2019). *Organizational Behavior*. Mc Graw Hill Education.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1), 14-37.

- Parra Robledo, R. y Ruiz Bueno, C. (2020). Evaluación de impacto de los programas formativos: aspectos fundamentales, modelos y perspectivas actuales. *Revista Educación*, 44(2), 512-524.
- Román González, M. (2017). La evaluación de impacto de la formación: una aproximación desde los modelos clásicos y las experiencias de investigación. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 5(3), 116-129.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press.

Cómo citar este artículo

- Miceli S., Corengia, A. y Fernández Fastuca, L. (2021). La capacitación laboral bajo la lupa: experiencia de diseño de un proceso de evaluación de la transferencia de la capacitación en organismos públicos. En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), diciembre-marzo, 37-66.

La dinámica de Internet en América Latina y su impacto en la gobernabilidad democrática: un análisis a partir de los datos de Freedom House

Por *Gerardo Berthin**

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la libertad de Internet en América Latina y su impacto y contribución a la gobernabilidad democrática, sobre la base del último Informe de Libertad en la Red de la organización no gubernamental Freedom House. Después de indagar sobre las principales tendencias globales –que sirve de contexto–, este trabajo se enfoca en los ejemplos de distintos sistemas políticos en la región, y compara la dinámica de Internet y su impacto en ciertos aspectos de la gobernabilidad. El artículo no realiza un análisis exhaustivo, sino más bien ofrece algunas pautas que puedan servir como insumos para otra investigación más profunda. En América Latina, las redes sociales han ganado un lugar central en la deliberación pública de varios aspectos de la gobernabilidad democrática, pero también se han multiplicado los desafíos de asegurar entornos regulatorios adecuados para proteger los derechos humanos y el pleno ejercicio de la libertad de expresión e información, y un sistema de Internet libre y abierto.

Palabras clave

Internet – Tecnologías de la Información y la Comunicación – gobernabilidad democrática – derechos humanos – sociedad civil.

Abstract

The objective of this article is to analyze Internet freedom in Latin America and its impact and contributions to democratic governance based on the latest Freedom House Report on Freedom on the Net. After an analysis of the main global trends that provide for context, the article focuses on analyzing different political systems in the region, to compare the dynamics of the Internet and its impact

* Politólogo, Director de Programas para América Latina y el Caribe de Freedom House, especializado en temas de gobernabilidad democrática tales como transparencia y rendición de cuentas.

on certain aspects of governance. The article does not carry out an exhaustive analysis, but rather offers some guidelines that can serve as inputs for a more in-depth analysis. In Latin America, social networks have gained a central place in public deliberation about various aspects of democratic governance, but also the challenges of ensuring adequate regulatory environments to protect human rights and the full exercise of freedom of expression and information and a free and open Internet system have multiplied.

Key words

Internet – Information and Communication Technologies – democratic governance – human rights – civil society.

Introducción

El debate sobre el rol de Internet en la gobernabilidad democrática puede ampararse en dos argumentos principales. En primer lugar, el que sostiene Manuel Castells (2013), quien afirma que el poder siempre se ha basado en el control de la información y la comunicación. El autor sostiene que existe una constante y dinámica interacción y lucha en torno a quién controla la información; cómo se permite o no; y para quién y de qué manera la comunicación puede impactar en el poder y, por ende, en la gobernabilidad. Internet es la tecnología fundamental de la era de la información, equivalente a lo que fue la red eléctrica y el motor eléctrico en la etapa industrial, a través de los cuales se difundió y distribuyó la capacidad de generación y uso de la energía en la sociedad. Para Castells, la red y su sistema móvil conforman ahora el «sistema nervioso» de la mayoría de las sociedades, el cual tiene múltiples funciones, entre ellas: recibir y procesar toda la información que proviene tanto del interior de una sociedad como del entorno, guiar las actividades cotidianas e incidir en los procesos decisorios. Por eso, el proceso de información y comunicación es central en cualquier sociedad y en los sistemas políticos, aún más hoy en la sociedad globalizada.

En segundo lugar, Francis Fukuyama (2021) se enfoca en analizar cómo mucha gente ha llegado a percibir a la red como una de las principales amenazas a los sistemas democráticos. Este autor argumenta que Internet y las grandes

plataformas –como Google, Facebook y Twitter– han sido medios para el ascenso al poder y su permanencia de varios autócratas y populistas, quienes las utilizan para proliferar teorías de conspiración y noticias falsas. Además, aprovechan la intensa polarización política en sus sociedades para generar apoyo, llegar a sus seguidoras/es y atacar a sus oponentes. El uso de estas herramientas por los gobiernos facilita el ejercicio del poder, del control y la vigilancia, y se convierten en un poderoso instrumento para promover la desinformación. Por un lado, la digitalización total de la comunicación permite la creación de una vasta red global de vigilancia y de control, no solo porque hay información disponible en todas partes, sino porque se la puede gestionar, clasificar, organizar y emplear para diversos propósitos, incluso políticos. Por el otro, las empresas de comunicación digital global convierten la actividad en Internet en datos y algoritmos que pueden ser utilizados también con fines diversos y políticos.

En esa dicotomía se enmarca el actual debate sobre Internet, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y la gobernabilidad democrática. El rápido avance de las TIC ha tenido un profundo impacto en la democracia en todo el mundo. Por ejemplo, surgieron nuevas plataformas digitales para la movilización cívica y la difusión de noticias y comentarios, aunque están sujetas a la censura, vigilancia y explotación por parte de fuerzas antidemocráticas. De alguna manera, las plataformas y la red conforman el nuevo campo de batalla para la gobernabilidad democrática. Internet es un poderoso instrumento para desafiar el poder estatal y hacer valer las libertades fundamentales.

En este contexto, se busca examinar la dinámica de Internet y las plataformas digitales en América Latina junto con algunas tendencias y hallazgos, sobre la base del último Informe de Libertad en la Red 2020 realizado por la organización Freedom House (2020). Para lograrlo, este trabajo se propone analizar las principales tendencias globales y regionales de la red e identificar los factores que explican dichas dinámicas, además de reconocer su impacto en aspectos clave de la gobernabilidad democrática, como los derechos humanos, la libertad de expresión y el acceso a la información pública. A lo largo de este breve artículo, se hará hincapié en resaltar la dinámica de Internet y la gobernabilidad en la región sobre la base de algunos ejemplos de distintos sistemas políticos. No obstante, cabe advertir que no se pretende realizar un análisis exhaustivo,

sino brindar algunas pautas que sirvan como insumos para otra investigación más profunda.

1. Tecnología y gobernabilidad democrática

En la actualidad, la propagación y el uso de las TIC e Internet han producido nuevos retos para la gobernabilidad democrática, en particular, sobre la recolección de datos personales, la geolocalización, la desinformación y la manipulación, ya que vulneran derechos como el de libre acceso a la información, la libertad de expresión y de asociación, y la privacidad. Existe una gran confusión en cuanto a dónde radica la verdadera amenaza a la gobernabilidad democrática de Internet y la comunicación digital. Como cualquier teoría política, la gobernabilidad democrática parte de premisas particulares, como la presencia de instituciones del Estado efectivas y transparentes; la habilidad de hacer políticas públicas para satisfacer las demandas de diversos grupos sociales; la distribución y el uso transparente de recursos públicos e información; y la activa participación de la sociedad civil en los procesos decisorios. Ya que el Estado, las sociedades, las comunidades políticas y la comunicación siguen evolucionando, existe una creciente expectativa de que la gobernabilidad democrática necesita una constante construcción y reconstrucción, que deberían ser manejadas por las leyes e instituciones que regulan el ámbito público para promover un ambiente de paz y coexistencia. Esta cualidad ha mutado al pasar de ser un concepto estático y unidimensional a un proceso dinámico y multidimensional que involucra, no solo al gobierno y a los gobernados, sino también a las plataformas digitales (Berthin, 2016).

Cuando a la ya complicada dinámica de la gobernabilidad democrática se incorpora el factor de la tecnología, varias preocupaciones adicionales emergen. Por ejemplo, la falta de confianza en la regulación de las plataformas digitales; el hecho de que los gobiernos no respondan en el mejor interés de las/os ciudadanas/os; que la velocidad, el alcance y el impacto de las herramientas digitales funcionen solo a favor de los *malos actores*; y que los procesos educativos y la creciente conciencia ciudadana sobre las fallas en los sistemas tecnológicos no disminuyan significativamente los daños conocidos que promueven las tecnologías digitales (Anderson y Rainie, 2020).

Dos temas principales surgen en el análisis del impacto de las plataformas tecnológicas en la gobernabilidad democrática. El primero se relaciona con el temor de que esa gobernabilidad está en riesgo porque quienes tienen el poder buscan mantenerlo mediante la construcción de sistemas que les sirvan solo a ellos, no a la ciudadanía; lo que, por ende, lleva a una gobernabilidad menos democrática y más autocrática. El segundo remite a la confianza pública, ya que el incremento de la información falsa y la desinformación puede erosionarla en muchas instituciones, cuestión que además reduce los incentivos para reformarlas y reconstruirlas. La direccionalidad y la relación causal del impacto de las plataformas digitales en la calidad de la gobernabilidad democrática es todavía un tema *fluido* pero que, de todos modos, está siendo más debatido e investigado. Las preguntas sobre si las plataformas e Internet reflejan los conflictos políticos y sociales existentes en un sistema de gobernabilidad, o si son la causa de tales conflictos y deterioración de esa cualidad, han empezado a tener mayor tracción en un debate necesario (Fukuyama, 2020; Kavanagh, 2019). Las respuestas a esas preguntas serán, a su vez, claves para encontrar soluciones adecuadas.

De todos modos, existe una cuestión un poco más clara: en la era de Internet y las plataformas digitales, los Estados procuran la vigilancia, el control y el poder; las empresas de comunicación buscan obtener ganancias (lo que depende del volumen de tráfico); y las/os defensoras/es de la democracia y los derechos humanos tienen otro espacio para defender derechos políticos y libertades civiles. En este contexto, y desde una perspectiva de sistemas democráticos, la intersección entre gobernabilidad e Internet genera una expectativa para varios actores. Por ejemplo, el hecho de que los gobiernos implementen y formulen políticas públicas que puedan garantizar leyes y reglamentos en favor de los derechos humanos y la protección de la privacidad; que las empresas de tecnología dediquen sus fondos y atención a mitigar el impacto adverso de las plataformas digitales a la gobernabilidad democrática; y que los actores de la sociedad civil puedan utilizar la red para informar sus actividades y diseñar estrategias de rendición de cuentas más efectivas. Por otro lado, la perspectiva de sistemas autoritarios ocasiona otra dimensión en la interacción entre Internet y gobernabilidad, no solo en materia de valores y aspiraciones democráticas, derechos humanos y el uso de Internet, sino también en temas de confianza,

acceso a la información pública y uso de la fuerza pública. En esta dinámica, la red y las plataformas digitales han ganado un lugar central en el consumo de la información y en la deliberación pública, y, al mismo tiempo, ya son parte del espacio público.

2. La libertad de Internet en el mundo

Desde hace más de una década, Freedom House analiza y mide la libertad en Internet y ha publicado resultados globales y diferenciados por región. En su último Informe, este organismo de derechos humanos da cuenta de una aceleración dramática de la deterioración de la libertad global de la red (Freedom House, 2020). En línea con los informes precedentes, este estudio resalta que muchas/os usuarias/os en todo el mundo han experimentado un deterioro generalizado de sus derechos. Particularmente, la pandemia del coronavirus en el 2020 ha contribuido a ese daño de la libertad de Internet, y confirmó la tendencia de una crisis más amplia de la democracia en todo el mundo. El análisis se enfoca en las formas sutiles y no tan sutiles en que los gobiernos y los actores no estatales de todo el mundo restringen derechos políticos y libertades civiles en línea. La evaluación de cada país incluye un informe narrativo detallado y una puntuación numérica, basados en la metodología desarrollada en consulta con expertos internacionales (Freedom House, s.f.). Esta metodología incluye tres categorías de análisis:

1. *Obstáculos de acceso*: detalla las barreras de acceso a infraestructura, economía y políticas públicas; decisiones gubernamentales para cortar la conectividad o bloquear aplicaciones o tecnologías específicas; control legal, regulatorio y de propiedad de los proveedores de servicios de Internet; e independencia de los organismos reguladores.
2. *Límites de contenidos*: analiza las regulaciones legales sobre el contenido en línea; filtrado técnico y bloqueo de sitios web; otras formas de censura y autocensura; la vitalidad y diversidad del entorno en línea; y el uso de herramientas digitales para la movilización ciudadana.

3. *Violaciones de los derechos*: aborda las protecciones legales y las restricciones a la libertad de expresión; vigilancia y privacidad; y repercusiones legales y extralegales para el diálogo y actividades en línea, (como el encarcelamiento, el acoso extralegal, los ataques físicos o los ciberataques).

El análisis contribuye a construir el índice de libertad en Internet, que mide en una escala del 0 al 100 –donde 0 es bajo y 100 es alto– el nivel de autonomía en la red de cada país, sobre la base de veintiún indicadores. El estudio se enfoca particularmente en el libre flujo de la información, la protección de la libre expresión, el acceso a la información y los derechos de privacidad, y la libertad de las repercusiones legales y extralegales derivadas de las actividades en línea. El índice califica los derechos y libertades que disfrutaban las personas dentro de cada país. Si bien la autonomía de Internet puede verse afectada principalmente por el comportamiento del Estado, también se consideran las acciones de actores no estatales, incluidas las empresas de tecnología. Por lo tanto, las calificaciones del indicador generalmente reflejan la interacción de una variedad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales (Freedom House, s.f.).

El Informe resalta las tres tendencias notables que marcaron al 2020 como un año especialmente sombrío para la libertad en Internet en el mundo (Freedom House, 2020). La primera de ellas es que ciertos líderes políticos utilizaron la pandemia como pretexto para limitar el acceso a la información: en varias partes del mundo, las autoridades frecuentemente bloquearon sitios de noticias independientes y arrestaron a personas con cargos espurios de difundir noticias falsas. En muchos lugares, fueron los mismos funcionarios estatales y sus seguidores partidarios quienes se encargaron de difundir información falsa y engañosa con el objetivo de oprimir el contenido exacto, distraer al público de respuestas políticas ineficaces y convertir en chivo expiatorio a determinadas comunidades étnicas y religiosas. Incluso, algunos países cortaron la conectividad para los grupos marginados, y así extendieron y profundizaron las brechas digitales ya existentes. En resumen, el Informe de Libertad en la Red Freedom House concluye que, durante el año 2020, los gobiernos de todo el mundo no cumplieron con su obligación de promover una esfera pública en línea vibrante y confiable.

En segundo lugar, las autoridades emplearon la pandemia para justificar la ampliación de poderes de vigilancia. La crisis de salud pública estableció una apertura para la digitalización, recopilación y análisis de los datos más íntimos de las personas sin las protecciones adecuadas contra posibles abusos. Los gobiernos y las entidades privadas incrementaron el uso de inteligencia artificial (IA), vigilancia biométrica y herramientas de big data para tomar decisiones que afectaban los derechos económicos, sociales y políticos de las personas. Fundamentalmente, estos procesos a menudo carecieron de transparencia, supervisión independiente y medidas correctivas. Estas prácticas plantean la perspectiva de un futuro distópico en el que las empresas privadas, las agencias de seguridad y los cibercriminales disfrutarán del fácil acceso, no solo a la información confidencial sobre los sitios que los usuarios visitan y los productos compran, sino también a los historiales médicos, patrones faciales y de voz, e incluso códigos genéticos.

La tercera tendencia ha sido la transformación de una «fragmentación» en cámara lenta de Internet en una tregua sin cuartel hacia la «soberanía cibernética», con cada gobierno imponiendo sus propias regulaciones de Internet de una manera que restringe el flujo de información a través de las fronteras nacionales. Durante la mayor parte del período transcurrido desde el inicio de la red, las empresas, la sociedad civil y las partes interesadas del gobierno han participado en un proceso impulsado por consenso para armonizar los protocolos técnicos, los estándares de seguridad y la regulación comercial en todo el mundo. Este enfoque permitió la conexión de miles de millones de personas a una red global de información y servicios, con beneficios inconmensurables para el desarrollo humano, incluidas nuevas formas de hacer que los actores poderosos rindan cuentas (Freedom House, 2020, pp. 1-2).

Esta última tendencia de soberanía cibernética tiene implicaciones para los derechos humanos y la democracia:

En lugar de proteger a los usuarios, la aplicación de la soberanía nacional al ciberespacio ofrece a las autoridades rienda suelta para discrecionalmente

tomar medidas en contra de los derechos humanos, sin tener en cuenta las objeciones de la sociedad civil local y la comunidad internacional. Por ejemplo, el régimen de China es pionero en este tema, y es el peor abusador de la libertad de Internet en el mundo por sexto año consecutivo, ya que ha bloqueado durante mucho tiempo los servicios extranjeros populares y ha centralizado la infraestructura técnica para permitir el control y filtrar el tráfico que ingresa al país. Siguiendo este modelo, las autoridades rusas aprobaron una legislación para aislar al país de Internet internacional durante emergencias nacionales, y el gobierno de Irán cortó de manera similar las conexiones para ocultar la respuesta violenta de la policía a las protestas masivas a fines de 2019.

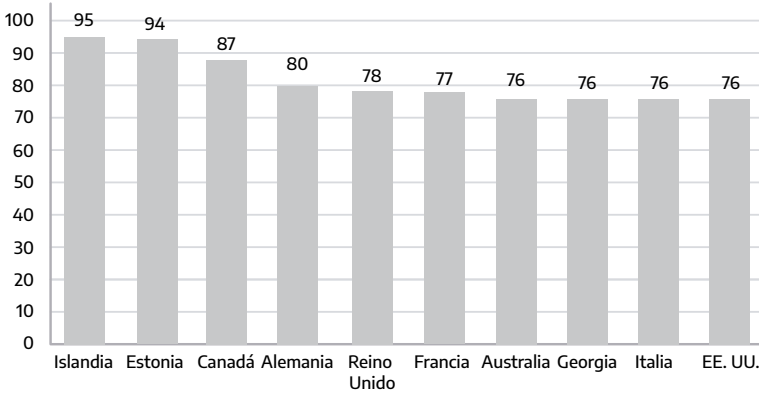
... Este tipo de prácticas no son exclusivas de los regímenes más represivos del mundo. Los países democráticos también están erigiendo sus propias fronteras digitales en señal de que la confianza en un Internet abierto se está desgastando. El informe de Freedom House señala que Estados Unidos e India prohibieron muchas aplicaciones chinas populares en función de preocupaciones de seguridad nacional, y que legisladores en Brasil, Nigeria y Turquía aprobaron o consideraron regulaciones para evitar que datos de usuarios salgan del país, lo que significa que los entes de control tendrían un acceso más fácil a la información confidencial (Freedom House, 2020, pp. 2-3).

En el Informe de Libertad en la Red de 2020 se evaluó a sesenta y cinco países, lo que representa el 87 % de los usuarios de Internet en todo el mundo. El trabajo se centró en acontecimientos ocurridos entre junio de 2019 y mayo de 2020. De esos países, quince fueron clasificados como *libres*, veintiocho como *parcialmente libres*, y veintidós como *no libres*. Los gráficos 1 y 2 muestran los diez primeros en la tabla de posiciones y los diez últimos, respectivamente.

La libertad en Internet disminuyó por décimo año consecutivo. De los sesenta y cinco países cubiertos por el Informe, veintiséis empeoraron y veintidós registraron mejoras. Myanmar, Kirguistán, India, Ecuador y Nigeria sufrieron las mayores disminuciones de sus índices de libertad del Internet durante el período analizado. Esto empeoró en los Estados Unidos por cuarto año consecutivo, deterioro que se debe, en gran medida, a protestas históricas contra la injusticia

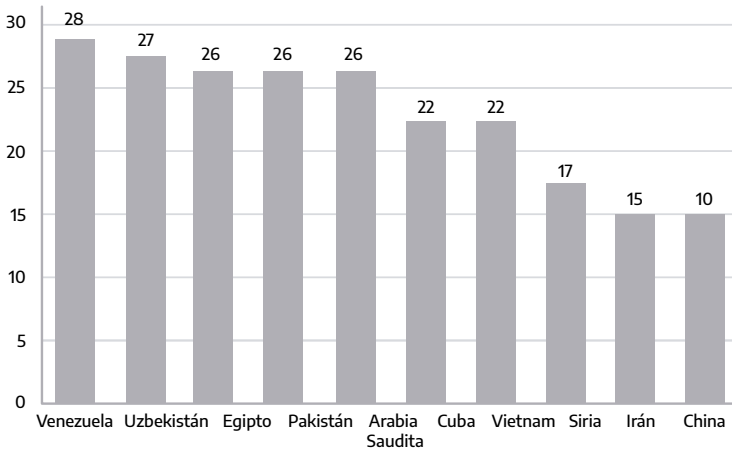
racial, la creciente vigilancia por parte de fuerzas policiales federales y locales que ha amenazado las libertades constitucionales, y evidencia de varias personas que enfrentaron cargos criminales falsos por actividades en línea relacionadas con las manifestaciones (Freedom House, 2020).

Gráfico 1. Los 10 países más libres en Internet



Fuente: Freedom House, 2020

Gráfico 2. Los 10 países menos libres en Internet



Fuente: Freedom House, 2020

3. La libertad de Internet en América Latina

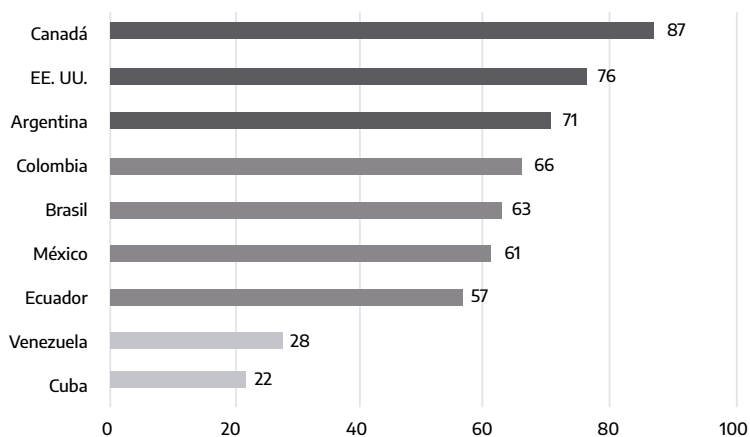
Según un reciente estudio, si bien el 71 % de las personas que viven en áreas urbanas de América Latina tienen opciones de conectividad, en las áreas rurales solo una de cada tres personas tiene acceso a Internet (Arias Segura *et al.*, 2020). En total, aproximadamente 244 millones de personas en la región carecen de una conexión constante. A pesar de esta brecha, la red sigue tomando preponderancia en América Latina, y en particular entre las/os jóvenes. Internet ha permitido la creación de un nuevo fenómeno, al cual Fernando Calderón y Manuel Castells (2021) han denominado como *tecno-sociabilidad*, que permite la redefinición o recreación de valores, aspiraciones, identidades y creencias a través del uso cotidiano de las TIC.

De igual forma, el conflicto social en América Latina tiene una creciente presencia en Internet. Los actores políticos utilizan cada vez más las plataformas digitales para asegurar o mantener el poder, y como instrumentos de represión y censura en línea (Suárez Pérez y Ponce de Leon Rosas, 2021). La interacción Internet-gobernabilidad democrática, por un lado, ha generado oportunidades para multiplicar la participación, expandir la rendición de cuentas, y generar nuevos conocimientos y redes de colaboración. Pero, por el otro, también ha producido estructuras de control técnico, como los cortes de Internet, el control gubernamental de la infraestructura de conectividad o el bloqueo de contenido en línea. Al mismo tiempo, existen implicaciones para otros aspectos de la gobernabilidad democrática como, por ejemplo, *socavar* el acceso a información confiable para el monitoreo del uso de recursos públicos y en los procesos electorales. Contar con un entorno de información flexible y simétrico es un componente clave de la gobernabilidad democrática.

En el Informe de Freedom House del año 2020, se incluyó a nueve países del hemisferio: la Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Venezuela, y también Canadá y Estados Unidos. Como se observa en el Gráfico 3, tres de ellos fueron categorizados como *libres* (Canadá, Estados Unidos, y la Argentina), cuatro como *parcialmente libres* (Colombia, Brasil, México y Ecuador), y dos como *no libres* (Venezuela y Cuba). Si bien no abarca a los treinta y cinco países en total de la región (América) –como lo hace el Informe Anual de Libertades de Freedom

House–, este selecto grupo de países permite un análisis comparativo, ya que entre ellos hay distintos sistemas de gobernabilidad.

Gráfico 3. Índice de libertad 2020 (región de las Américas)



Fuente: Freedom House, 2020

El tablero ilustrado en el Gráfico 4 –que creó Freedom House para documentar cómo los gobiernos censuran y controlan la esfera digital– sirve de marco para comparar la dinámica de Internet y su impacto en ciertos aspectos de la gobernabilidad. Son nueve tipos principales de controles, y cada celda de color representa al menos una ocurrencia de control. Allí puede observarse, por ejemplo, que Canadá no tiene ningún control aplicado, mientras que, en el otro extremo, se encuentran Venezuela y Cuba con seis y ocho controles, respectivamente. Estos tipos de controles ofrecen un marco comparativo para entender la extensión, el alcance, y profundidad de los desafíos en materia de libertad de Internet en la región.

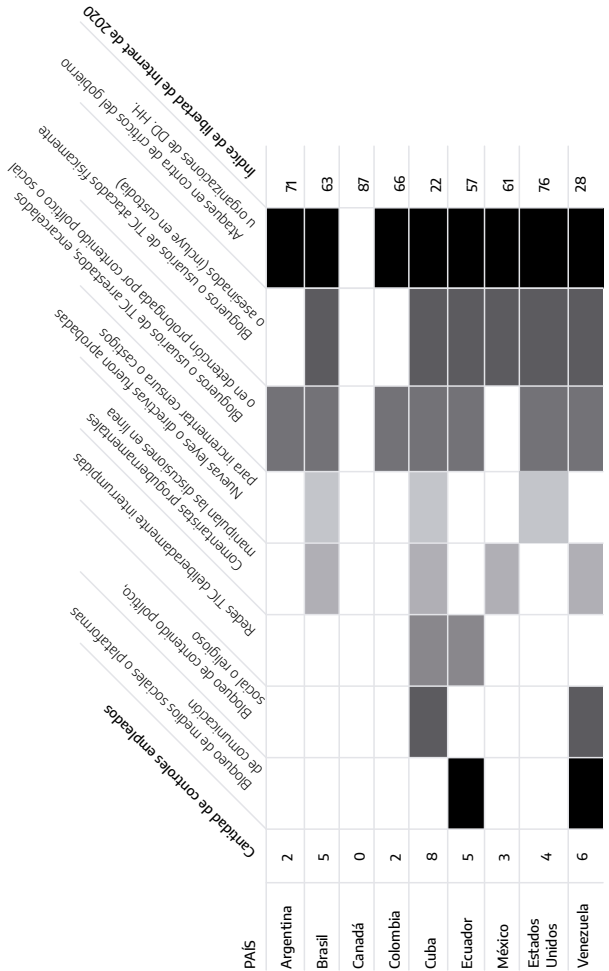
Otro ejemplo que se observa en el Gráfico 4 es el caso de Cuba, en donde el único control que no fue relevado en el Informe de Freedom House fue el bloqueo de medios sociales o plataformas de comunicación. Esto tiene una explicación simple, ya que la infraestructura principal de Internet en ese país está totalmente controlada por el gobierno: las autoridades estatales tienen la capacidad y el mandato legal de restringir la conectividad a su voluntad y con discrecionalidad.

En momentos de mayor sensibilidad política, el gobierno cubano ha utilizado su completo control de la red móvil para obstruir selectivamente las comunicaciones de las/os ciudadanas/os (Freedom House, 2020). Algo similar se observó en Venezuela, donde el Estado posee la mayor parte de la infraestructura de la red nacional a través de CANTV. Los cierres deliberados y la regulación pueden parecer prácticamente innecesarios dado el estado de la infraestructura del país y los cortes de energía recurrentes. Sin embargo, las interrupciones en la conectividad han coincidido con el aumento de las tensiones políticas en ese país. Por otro lado, en el caso de Ecuador –en donde también se observó este control–, a diferencia de 2019, este país experimentó interrupciones intencionales en el acceso a Internet. Estas se produjeron durante las protestas masivas provocadas por las medidas de austeridad planificadas, que tuvieron lugar en octubre de 2019.

Además, en este Gráfico a continuación, puede observarse que, Cuba y Venezuela fueron los únicos dos de los nueve países en la región que bloquearon contenido político social o religioso. A partir del Decreto-Ley 370 publicado en julio de 2019, Cuba ha visto una ola de interrogatorios a periodistas independientes que incluyen amenazas contra sus familias, así como presiones para eliminar y discontinuar su cobertura crítica del gobierno en las redes sociales. El artículo 68 declara explícitamente ilegal que las/os cubanas/os alojen su contenido en sitios web o plataformas que no sean copias espejo del mismo sitio establecido localmente en servidores nacionales (Colomé, 2019).

A medida que la crisis política en Venezuela se acrecentó en 2020, el gobierno de Maduro continuó bloqueando los medios digitales y las redes sociales. Un informe de diciembre de 2019 del Instituto Prensa y Sociedad Venezuela (IPYS) detalló la censura en línea generalizada y persistente. A partir del uso de la aplicación móvil del Observatorio de Interferencias de Red Abierta, cincuenta y siete periodistas de dieciocho estados comprobaron esta censura y las restricciones al tratar de ingresar a veinticinco sitios de noticias y plataformas de redes sociales en octubre de 2019 (incluidos Twitter, Facebook, Instagram, YouTube y sitios de medios venezolanos e internacionales). El estudio relevó que, si bien la empresa estatal de comunicaciones CANTV fue responsable de la mayoría de las restricciones, los operadores privados –incluidos Movistar y Digitel– no se quedaron atrás (Alvarado Mejias y Chirinos, 2019).

Gráfico 4. Tablero con indicadores de control de internet por país



Fuente: Freedom House, 2020

Freedom House documentó cómo los gobiernos censuran y controlan la esfera digital. Cada celda coloreada representa al menos una ocurrencia del control citado durante el período de cobertura del informe de junio de 2019 a mayo de 2020. Los controles clave de Internet reflejan restricciones sobre el contenido naturaleza política, social o religiosa.

Además, acerca de las redes TIC y su interrupción, en el caso de Cuba se encontró que, aunque se bloquearon varios sitios independientes de noticias, el gobierno limitó el acceso de los usuarios a la información, principalmente al hacer que la tecnología no esté disponible o al imponer costos prohibitivos para el acceso (Lehman *et al.*, 2016). Aunque los sitios web de medios de comunicación extranjeros –incluidos BBC, El País, el Financial Times y El Nuevo Herald– sí estaban disponibles, la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA) bloqueó frecuentemente los medios de comunicación y los sitios de activistas y organizaciones cubanas disidentes (Freedom House, 2020). En el caso de Ecuador –aunque el bloqueo o filtrado sistemático de contenido no es común–, después de la muerte de un manifestante en Quito en octubre de 2019, la proveedora estatal del servicio –la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT)– interrumpió su red de entrega de contenido y sus servidores de imágenes, que sin bloqueo permiten la circulación de audio, imágenes y videos (Netocks, 2019).

Por otro lado, en el caso de Brasil, Cuba, México y Venezuela, se documentó evidencia de manipulación de las discusiones en línea por parte de comentaristas progubernamentales. En Brasil, Freedom House (2020) observó que la proliferación de noticias falsas ha empeorado desde las elecciones del 2018. En un informe publicado en mayo de 2020, como parte de una investigación sobre las críticas pro-Bolsonaro al Tribunal Supremo Federal en las redes sociales, el Tribunal sentenció que había identificado la existencia de una asociación criminal dedicada a la difusión de noticias falsas (Paraguassu y Simões, 2018; Peron y Camarotto 2020). En la investigación, la Policía Federal nombró a Carlos Bolsonaro, hijo del presidente, como principal organizador del esquema (Folha de São Paulo, 2020). Luego, en diciembre de 2019, un exaliado del presidente Bolsonaro acusó a la administración estatal de tener una «oficina del odio». Equipada por la llamada «milicia digital» –compuesta por funcionarios financiados con fondos públicos–, la oficina supuestamente servía como un centro desde el cual se atacaba a los enemigos del presidente en línea, incluidos políticos y periodistas. Bolsonaro negó su existencia (Reeves, 2019).

A su vez, en el caso de México, durante los primeros meses de la presidencia de Andrés López Obrador, sus seguidoras/es lanzaron campañas en las redes sociales contra periodistas y usuarias/os que lo cuestionaban o criticaban.

Un informe de febrero de 2019 del Signa Lab del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores del Occidente (ITESO) detalló cómo una red aparentemente coordinada de cuentas de Twitter formada por semibots, trolls y fanáticas/os, propagaron ataques contra los críticos del gobierno, a través del uso de etiquetas (*hashtags*) como #Chayoteros (en referencia a los periodistas que aceptan sobornos) o #PrensaFifi (Signa Lab ITESO, 2019). La operación se conoció como #RedAMLOmx, y en mayo de ese año Twitter suspendió una red de cuentas que usaban ese *hashtag* como parte del esfuerzo internacional de la compañía para combatir el comportamiento inauténtico coordinado en su plataforma (Confessore y Dance, 2018). En mayo de 2020, Signa Lab ITESO, Aristegui Noticias y Artículo 19 publicaron una investigación conjunta sobre ataques coordinados y perpetrados a través de cuentas de Twitter asociadas con Notimex, la agencia oficial de noticias mexicana (Signa Lab ITESO, 2020).

En cuanto a nuevas leyes o directivas que fueron aprobadas para incrementar censura o castigos, tres de los nueve países de la región fueron observados por Freedom House. En Brasil, por ejemplo, en junio del 2020 se aprobó la Ley 2630 que tiene como objetivo abordar el problema de las noticias falsas, pero, al mismo tiempo, entró en conflicto con el marco civil y la protección constitucional de la libertad de expresión. La sociedad civil criticó abiertamente esta directiva al afirmar que inviabilizaba el uso de redes sociales y aplicaciones de mensajería privada para gran parte de la población brasileña; además, que instauraría en el país una visión de regulación de Internet basada en la identificación masiva y la criminalización de las/os usuarias/os. En el caso de Cuba, la Organización resaltó que la actividad en línea está sujeta a sanciones según una variedad de leyes, incluidas algunas con aplicaciones más amplias y otras que son específicas para el uso de las TIC. Durante 2019 y 2020 cuatro medidas entraron en vigencia: los decretos-leyes 370 y 389, y las resoluciones 98 y 99. En conjunto, constituyen una seria amenaza a la expresión en línea, ya que significan la vigilancia, las inspecciones, el hostigamiento, el control, la detención arbitraria, las interrogaciones, las multas y el decomiso de equipos. Finalmente, en Estados Unidos, en 2020, miembros del público y periodistas en línea fueron investigados, arrestados y acusados en relación con actividades relacionadas con las protestas vinculadas a la justicia racial (Freedom House, 2020).

En relación con las normativas que fueron aprobadas para incrementar la vigilancia o restringir el anonimato, en el caso de Cuba las tecnologías de anonimato y encriptación están legalmente prohibidas (Roberts Biddle, 2013). Los puntos de acceso web –wifi, cibercafés y centros de acceso– son monitoreados de cerca y los usuarios deben registrarse con su información de identificación. La Resolución 99/2019 del Ministerio de Comercio Exterior cubano exige explícitamente que los proveedores de servicios obtengan aprobación antes de usar tecnología de encriptación para proteger la privacidad de la información que transmiten (Gallego Ramos, 2020).

Con excepción de Canadá y México, en el periodo de análisis en los otros siete países de la región, se observó por lo menos un caso de arresto, encarcelamiento o detención prolongada de blogueras/os o usuarias/os de las TIC por contenido político o social. Por ejemplo, en la Argentina, tras un hackeo en agosto de 2019 contra el Ministerio de Seguridad, un experto en ciberseguridad y crítico del voto electrónico reveló que estaba siendo investigado injustamente como presunto autor del crimen. La Policía Federal Argentina lo identificó como sospechoso a través de una operación de *cyberpatrol* en sus publicaciones en las redes sociales. El experto tuiteó sobre el *hack* y advirtió a la gente que no descargue ningún material ilícito que se haya filtrado. Basada únicamente en esos tuits, en octubre la policía allanó su casa, confiscó sus dispositivos electrónicos y lo detuvo durante seis horas (Cimpanu, 2019). Otro caso en el país fue el del exconcurante de un programa de televisión, quien fue detenido por la División de Delitos Informáticos de la provincia de Misiones por supuestamente difundir información falsa. En un tuit, había afirmado que el presidente de la Legislatura provincial podría haberse contagiado de coronavirus tras un viaje a Tailandia, y que no estaba respetando la cuarentena. Fue acusado en virtud del artículo 211 del Código Penal, que conlleva una pena de dos a seis años de prisión por propagar el miedo público o incitar a la agitación. A su vez, un sitio de noticias también había sugerido que el presidente de la Legislatura provincial había contraído el virus (La Nación, 2020).

Por otro lado, en Colombia, en marzo de 2020, un periodista cumplió una condena de diez días de prisión en la comisaría Los Caracoles tras ser sentenciado por un tribunal penal de la ciudad de Cartagena; el tribunal también dictó una multa de \$2600. La decisión se tomó después de que el periodista no cumpliera con

una orden de eliminar artículos de su sitio de noticias, así como de su web personal. Los artículos se centraban en informes de 2016 sobre un líder religioso que supuestamente utilizó donaciones de la iglesia para gastos personales. Posteriormente, en noviembre de 2019, el sujeto y su esposa presentaron una denuncia que resultó en la orden de expulsión (Committee to Protect Journalists, 2020; Fundación para la Libertad de Prensa, 2020). El proceso judicial fue criticado por numerosas fallas, ya que el caso mostró una pequeña pero persistente tendencia en Colombia –y en otros lugares en la región– en la que, a medida que se va resolviendo el debate público, se demanda el encarcelamiento como forma de rectificación.

En cuanto a blogueras/os o usuarias/os de TIC atacados físicamente o asesinados –incluso cuando están en custodia–, un informe de enero de 2020 de la Federación Nacional de Periodistas (Fenaj) registró en Brasil 208 ataques contra medios de comunicación y periodistas que ocurrieron en 2019; *ataques* que significan agresiones físicas, acoso verbal y hostigamiento legal. El grupo alegó que el presidente Bolsonaro era responsable de 121 de los delitos, la mayoría de los cuales fueron casos de acoso en declaraciones oficiales de la oficina del mandatario (Folha de São Paulo, 2020a). Durante el mismo período, según informe, Brasil registró un aumento del 54 % en este tipo de ataques (Folha de São Paulo, 2020b). En México, en el 2019, la organización Artículo 19 y la red #Rompeelmiedo documentaron 609 agresiones contra periodistas, entre ellas intimidación y acoso (27 %), amenazas (24 %) y agresiones físicas (10 %). De estas agresiones, ciento setenta fueron perpetradas a través de medios en línea; la mayoría consistió en amenazas (41 %) e intimidación y acoso (36 %) (Artículo 19, 2020).

Como se observa en el Gráfico 4, con excepción de Canadá, todos los países citados infringieron en por lo menos un caso de ataques en contra de personas críticas del gobierno u organizaciones de derechos humanos. En Estados Unidos, por ejemplo, en medio de las protestas a nivel nacional por la justicia racial –que surgieron en mayo de 2020 y continuaron en los meses posteriores al período de cobertura–, se evidenció vigilancia gubernamental, así como intimidación, acoso y arrestos relacionados con la actividad en línea, de modo que se infringió en la libertad de las personas de usar la tecnología digital para actuar colectivamente

(Freedom House, 2020). En Venezuela, un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) reveló que presos políticos son torturados o tratados con castigos crueles, inhumanos o degradantes para: «extraer información y confesiones, intimidar y castigar» (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019).

Reflexiones finales

El artículo se enfocó en analizar la dinámica de Internet, las plataformas digitales en América Latina y algunas tendencias, en base a los hallazgos del último Informe de Freedom House acerca de la libertad en Internet de 2020 y su impacto en algunos aspectos de la gobernabilidad democrática. No fue su intención realizar un análisis exhaustivo, sino más bien ofrecer un esbozo de la intersección entre red y gobernabilidad democrática que pueda servir como insumo para una investigación más profunda.

Existe el consenso de que un sistema de Internet abierto, gratuito y global tiene un valor cuantificable y a su vez intrínseco. Incluso en entornos que, por lo demás, son altamente opresivos, un espacio en línea sin restricciones ofrece posibilidades inconmensurables para la libre expresión, la participación de la comunidad y el desarrollo económico. Pero también, como se demostró en este análisis, existen comportamientos y controles por parte de ciertos gobiernos para restringir los sistemas de Internet con el propósito de disuadir la organización cívica y la disidencia política, *sofocar* cualquier llamado a una mayor democracia y derechos humanos, y difundir el miedo y la desinformación en las plataformas en línea, (incluso, en algunos casos, al recurrir a arrestos e intimidación física). Si bien el *mal uso* de la red es más frecuente en espacios cerrados y autoritarios, es también un tema en espacios más abiertos y más democráticos.

En América Latina, las redes sociales han ganado un lugar central en el consumo de información por las/os usuarias/os, sobre todo en la deliberación pública y en varios aspectos de gobernabilidad democrática y derechos humanos. Si bien las posibilidades que ofrece Internet para revitalizar las instituciones y la gobernabilidad democrática son variadas en cuanto a la comunicación,

información y diálogo, los desafíos de asegurar entornos regulatorios adecuados para proteger los derechos humanos y el pleno ejercicio de la libertad de expresión e información, y un sistema de Internet libre y abierto, se han multiplicado. La red permite contrarrestar posturas autoritarias y monopólicas, posibilita la comunicación directa y es un espacio de mayor libertad comparado con los medios tradicionales. Pero, a su vez, es utilizada por actores gubernamentales y no gubernamentales para restringir libertades, desinformar y distraer.

Si Internet seguirá siendo un medio para promover la causa de los derechos humanos en América Latina, los movimientos que luchan por su libertad deberán elevar sus ambiciones y demandas, no solo para exigir políticas públicas que respeten los derechos básicos, sino también para construir y fortalecer estructuras de gobernabilidad democráticas más sólidas que consagren y hagan cumplir esas protecciones. Como se demostró en este breve artículo, la autonomía de la red es una cuestión de varios actores: los gobiernos, las empresas de tecnología, la sociedad civil y las/os defensoras/es de derechos humanos. Su rol es vital para evitar que el potencial de Internet se utilice con propósitos autoritarios, y así, encontrar formas de revertir su transformación antidemocrática.

Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). *Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos*. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
- Alvarado Mejias, D. y Chirinos, M. (2019). *Intercortados 2019: censura masiva en Venezuela*. Instituto Prensa y Sociedad Venezuela. <https://ipysvenezuela.org/2019/12/12/intercortados-2019-censura-masiva-en-venezuela/>
- Anderson, J. y Rainie, L. (2020). *Themes about the Digital Disruption of Democracy in the Next Decade*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/internet/2020/02/21/themes-about-the-digital-disruption-of-democracy-in-the-next-decade/>

- Arias Segura, J., Bosio, M., Camacho, K. y Ziegler, S. (2020). *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Microsoft. <https://repositorio.iica.int/handle/11324/12896>
- Artículo 19 (2020). *Disonancia: voces en disputa*. Disonancia. <https://disonancia.articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/DISONANCIA-INF-A19-2019-PDF-WEB.pdf>
- Berthin, G. (2016, 30 de enero). La gobernabilidad democrática en un mundo con una creciente complejidad: en retrospectiva y prospectiva. *4 Democratic Governance*. <https://4democraticgovernance.com/2016/01/30/dilemas-de-la-gobernabilidad-democratica-en-un-mundo-con-una-creciente-complejidad-en-retrospectiva-y-prospectiva/>
- Cimpanu, C. (2019, 15 de octubre). Argentinian security researcher arrested after tweeting about government hack. *ZDNet*. <https://www.zdnet.com/article/argentinian-security-researcher-arrested-after-tweeting-about-government-hack/>
- Colomé, C. G. (2019, 2 de diciembre). ¿Quién diablos es la Seguridad del Estado? *El Estornudo*. <https://www.revistaelestornudo.com/luz-escobar-seguridad-estado-cuba/>
- Committee to Protect Journalists (2020, 9 de febrero). *Arrest warrant issued for Colombian journalist Edison Lucio Torres*. <https://cpj.org/2020/02/arrest-warrant-issued-for-colombian-journalist-edi/>
- Confessore, N. y Dance, G. (2018, 12 de julio). En su batalla contra cuentas falsas, Twitter eliminará millones de seguidores. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/07/12/espanol/twitter-seguidores-cuentas-falsas.html>
- Calderón, F. y Castells, M. (2020). *The New Latin America*. Polity Press.
- Castells, M. (2013). *Communication Power*. Oxford University Press.
- de São Paulo (2020a, 16 de enero). Bolsonaro foi autor de 58 % dos ataques contra jornalistas em 2019, diz entidade. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/bolsonaro-foi-autor-de-58-dos-ataques-contra-jornalistas-em-2019-diz-entidade.shtml>
- Folha de São Paulo (2020b, 25 de abril). Federal Police Names Carlos Bolsonaro as Organizer of Fake News Criminal. <https://www1.folha.uol.com>

- br/internacional/en/brazil/2020/04/federal-police-names-carlos-bolsonaro-as-organizer-of-fake-news-criminal-scheme.shtml
- Freedom House (s.f.). Freedom on the Net Research Methodology. Recuperado en enero de 2021 de <https://freedomhouse.org/reports/freedom-net/freedom-net-research-methodology>
- Freedom House (2020). *Freedom on the Net 2020. The Pandemic's Digital Shadow*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2020/pandemics-digital-shadow>
- Fukuyama, F. (2021). Making the Internet Safe for Democracy. *Journal of Democracy* 32(2), 37-44.
- Fundación para la Libertad de Prensa (2020, 15 de febrero). *Nueva orden de arresto contra Lucio Torres viola la libertad de prensa*. <https://flip.org.co/index.php/es/informacion/pronunciamientos/item/2466-nueva-orden-de-arresto-contralucio-torres-viola-la-libertad-de-prensa>
- Gallego Ramos, J. (2020, 5 de junio). ¿Por qué Cuba es de los países con menor libertad en Internet? (Parte II y final). *YucaByte*. <https://www.yucabyte.org/2020/06/05/cuba-libertad-internet-2/>
- Kavanagh, C. (2019). *New Tech, New Threats, and New Governance Challenges: An Opportunity to Craft Smarter Responses?* Carnegie Endowment for International Peace.
- La Nación (2020, 31 de marzo). Coronavirus: detienen al ex Gran Hermano Matías Schrank por difundir noticias falsas. <https://www.lanacion.com.ar/espectaculos/coronavirus-detienen-al-exgran-hermano-matias-schrank-nid2349282/>
- Lehman, L., Machado Fantacchiotti, M., Sylvia, E., Bercu, C., Verburg, G., Johnson, T. y Díaz, A. C. (2016). The Cuban Internet: Letter from Havana. *Foreign Affairs*. <http://fam.ag/2cV544o>
- NetBlocks (2019, 8 de octubre). *Evidence of Social Media Disruptions in Ecuador as Crisis Deepens*. <https://netblocks.org/reports/evidence-of-social-media-disruptions-in-ecuador-as-crisis-deepens-oy9RN483>
- Paraguassu, L. y Simões, E. (2018, 18 de octubre). Brazil's Bolsonaro denies illicit campaign finance accusation. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/uk-brazil-election/brazils-bolsonaro-denies-illicit-campaign-finance-accusation-idUKKCN1MS1GO?edition-redirect=uk>
- Peron, I. y Camarotto, M. (2020, 27 de mayo). Inquérito das fake news revelou organização criminosa, diz relatório do STF. *Valor Econômico*.

- <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/27/inquirito-das-fake-news-revelou-organizacao-criminosa-diz-relatrio-do-stf.ghtml>
- Reeves, P. (2019, 17 de diciembre). Brazil's President Draws Controversy Over Covert Use of Cyberspace. *National Public Radio*. <https://www.npr.org/2019/12/17/788775667/brazils-president-draws-controversy-over-covert-use-of-cyberspace>
- Roberts Biddle, E. (2013). *Rationing the Digital: The Policy and Politics of Internet Use in Cuba Today*. Internet Monitor of the Berkman Klein Center for Internet & Society at Harvard University. http://blogs.harvard.edu/internetmonitor/files/2013/07/IM_RationingtheDigital.pdf
- Signa Lab ITESO (2020, 18 de junio). *Ataques selectivos en Twitter. Estrategias de desprestigio y descalificación II. El caso de Notimex*. <https://signalab.mx/2020/06/17/ataques-selectivos-ii/>
- Signa Lab ITESO (2019, 28 de febrero). *Democracia, Libertad de expresión y esfera digital, análisis de tendencias y topologías en twitter. El caso de la #RedAMLOVE*. https://signalab.iteso.mx/informes/informe_redamlove.html
- Suárez Pérez, D. y Ponce de Leon Rosas, E. (2021). *Digital Autocracy: Maduro's Control of the Venezuelan Information Environment*. The Atlantic Council.

Cómo citar este artículo

- Berthin, G. (2021). La dinámica de Internet en América Latina y su impacto en la gobernabilidad democrática: un análisis a partir de los datos de Freedom House. En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), diciembre-marzo, 67-89.

La cuestión del traslado de la Capital Federal como problemática de Estado: el intento fallido tras la recuperación de la democracia

Por *Fabrizio Sordoni**

Resumen

El 8 de junio de 1987, el presidente Raúl Alfonsín firmó la Ley 23.512 de traslado de la Capital Federal a las ciudades de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre en el marco refundacional de la Segunda República, impulsada por la recuperación de la democracia. Este artículo pretende utilizar herramientas de análisis de diversas teorías del Estado y políticas públicas, desde un abordaje histórico y comparativo, para entender la raíz del traslado; cómo llegó a la agenda de Estado en repetidas oportunidades a lo largo de la historia argentina; qué problemáticas se han intentado resolver con esta mudanza; por qué se la considera una deuda histórica y en qué falló esta política pública, tanto en el gobierno alfonsinista como en los anteriores que lo intentaron. El trabajo realiza un examen histórico de la cuestión capital en la Argentina para entender las fuerzas que se opusieron a su materialización. A su vez, desde un ángulo comparativo, se enfoca en el ejemplo más comparable al argentino, Brasilia, al evaluar puntualmente qué se hizo en el país vecino que en el nuestro no. También se plantean críticas y alternativas a este proyecto para cumplir con los mismos objetivos de descentralizar, de disminuir la desigualdad y de gobierno federal. La sección final detalla los tres obstáculos que hicieron caer al entonces llamado Proyecto Patagonia: espontaneidad y falta de comunicación; contexto político y económico poco conducente; y arraigados intereses centralistas que utilizaron una política de bloqueo para invisibilizar la iniciativa y desterrarla de la agenda del Estado.

* Magíster en Relaciones Internacionales, The London School of Economics and Political Science. Becario del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina. Correo electrónico: <fabricsordoni@gmail.com>.

Palabras clave

Políticas urbanas – Argentina – Alfonsín – Viedma – capital.

Abstract

On June 8, 1987, Argentina's President Raúl Alfonsín signed into law the move of the national capital from Buenos Aires to the cities of Viedma, Carmen de Patagones and Guardia Mitre, all within the framework of the Patagonia Project, and as one of the founding pillars of the Second Republic, driven by the recent return to democracy. The following article strives to understand the root cause of the issue of the capital move, how it reached the State agenda on several occasions, what problems were intended to be addressed by means of this public policy, why it is considered a historical debt and why has it failed not only during Alfonsín's government but also in all previous attempts. In order to answer the aforementioned questions, this article makes use of analytical tools of various theories of State and Public Policy. It also builds on a historical outlook, navigating through previous failed experiences in Argentina. The article additionally includes a comparative approach, focusing on the case of Brazil and its national capital move in 1960. There is also a section that takes into account different alternatives to meet the same long term objectives (decentralization, reduced inequality and federal government) without moving the national capital. The final section details the three obstacles that made Alfonsín's endeavour fail: a) spontaneity and lack of effective and timely communication; b) an adverse political and economic context (both nationally and regionally); and c) deep-rooted centralist interests that have historically blocked this initiative from ever taking shape.

Key words

Urban policy – Argentina – Alfonsín – Viedma – capital.

La cuestión

Actualmente, Buenos Aires concentra el 42 % de la población argentina: la Provincia de Buenos Aires agrupa un 36 % y la Capital Federal un 6 %. Esta ratio de densidad poblacional no tiene paralelo en ningún otro Estado federal del mundo.

Como referencia, San Pablo concentra un 22 % de la población brasileña, al igual que Renania del Norte-Westfalia en Alemania, mientras que California acumula un 12 % de la población estadounidense. A ello, hay que sumarle que en estos países existen una segunda y hasta una tercera división administrativa que se acercan o intentan balancear a la primera. En el caso argentino sucede lo opuesto: la Provincia de Buenos Aires es cinco veces más poblada que el segundo distrito, la ciudad de Córdoba. Esta fuerza de concentración –que aglutina población, capital, industria y recursos– se acompaña con el emplazamiento de la capital en el corazón del amontonamiento (Malamud, 2004, pp. 71-72; Natanson, 2020).

La dinámica de concentración actual nace antes del pacto de dominación decimonónico. Ya durante la época colonial, el mercantilismo hispano y la geografía le dieron a este pequeño punto en la cuenca del Plata el dominio de un vasto *hinterland* a través de un puerto monopolizador (Halperin Donghi, 1994). Dos grandes ríos navegables convergen en el estuario del Río de la Plata, y, por eso, pocos deltas en el mundo adquieren tal magnitud. Esto le concedió a Buenos Aires un dominio natural y exclusivo del comercio, el transporte y la comunicación del Cono Sur con el mundo atlántico (Greca, 1950, p. 10). Además, provocó que se haya convertido en un núcleo de poder inamovible, desde que fue nombrada capital del Virreinato del Río de La Plata en 1776. Luego de su caída, aquellos más distantes del centro político y económico pudieron escapar oportunamente de la centralidad porteña, antes que esta adquiriera la dimensión suficiente para mantenerlos bajo su control. Esto señaló puntualmente Sarmiento cuando apuntó al monopolio de Buenos Aires en *Argirópolis* (Weinberg, 1988), al resaltar que Paraguay, Uruguay y el Alto Perú se separaron de la naciente Confederación para no pasar a manos de la hegemonía porteña. No es casual que haya sido Artigas quien afirmó que para los orientales era indispensable que la capital se estableciera fuera de Buenos Aires, en pos de conseguir así la unidad de las Provincias Unidas (Rinero, 2009). Mas allá de quienes lograron su independencia, puertas adentro, todos los caudillos del interior pelearon contra esta hegemonía.

Los cambios tecnológicos en la producción, el transporte y el comercio mundial durante fines de siglo XVIII y todo el siglo XIX, transformaron los ejes de vinculación rioplatense en la división internacional del trabajo. Estas transformaciones convirtieron a la pequeña aldea portuaria virreinal –que era Buenos Aires– en una

de las ciudades más ricas y pujantes del mundo en su época dorada. Allí donde se fortalecía la ciudad-puerto, convergía casi la totalidad de la red ferroviaria argentina –una de las más extensas del mundo–, que iba abriendo paso por las llanuras fértiles y era construida en gran parte bajo un régimen concesionario pensado en el beneficio del capital extranjero. Esta red conectaba en forma de abanico los centros de producción primaria con el gran Puerto rioplatense (Greca, 1950, p. 10). En este contexto, la centralidad porteña tuvo preminencia y la aceleración del vertiginoso crecimiento agroexportador aumentó el desequilibrio con el resto del país. La expansión benefició a aquellas provincias que consiguieron incorporarse a la economía exportadora (Oszlak, 1997b), pero las que no, contemplaron un gran decaimiento y una expulsión de la población al no desarrollarse ningún mecanismo compensatorio, como podría haber sido el traslado de la ciudad capital en ese momento. En efecto, en esta época se acentuó el vaciamiento demográfico del interior y la superpoblación de Buenos Aires (Amicci, 2012, p. 64).

Dado su acceso privilegiado al gobierno nacional con el que convivía, Buenos Aires movilizó los recursos y las instituciones que podían llegar a ser focos de cuestionamiento del nuevo sistema de dominación. Por eso, el aluvión de la nueva riqueza no solo no cambió el patrón de autoridad que Buenos Aires ejercía sobre su esfera de influencia, sino que lo amplió. El Estado nacional –que empezaba a cobrar vida propia– era endeble antes de 1853 y 1880, y no contaba con la unidad, la riqueza, el poder y la coerción de corregir la tendencia aglutinadora. Cuando por fin contó con los recursos para hacerlo, decidió abogar por la eliminación de la cuestión de la capital de su agenda, lo que agravó más profundamente la problemática de la concentración demográfica, política y económica. Esto se vislumbró en la imposibilidad de materializar proyectos de traslado y en los constantes vetos de Sarmiento que se verán más adelante.

Irónicamente, fue Sarmiento quien señaló la problemática en su libro *Argirópolis* mejor que nadie en su época, al afirmar que «el gobierno de Buenos Aires tendrá bajo su pie a los pueblos del interior por la aduana de su puerto único, como el carcelero a los presos por la puerta que custodia» (Weinberg, 1988, p. 11). En su obra, el autor proponía erigir en la isla Martín García la capital de los Estados Confederados del Río de la Plata, de manera tal de unir no solo a la Argentina, sino también a Paraguay y Uruguay, en pos de mermar el desequilibrio entre las

diversas regiones de la Confederación y desactivar las trabas que se imponían desde la aduana de Buenos Aires (Roulet, 1987, p. 12). Es preciso hacer una pausa en este libro, ya que, a diferencia de varios conceptos de aquella época de apogeo de la invención de la tradición y la identidad nacional –como «gobernar es poblar» de Alberdi, «paz y administración» de Roca o «civilización y barbarie» de Sarmiento–, *Argirópolis* y la cuestión capital no pasaron a ser parte de la penetración ideológica del Estado para legitimar su pacto de dominación y su quehacer. Como se verá más adelante en el apartado sobre Brasil, la creación simbólica –antes que física– de la nueva capital fue algo que los expresidentes Getúlio Vargas y Juscelino Kubistchek supieron maximizar en la mudanza a Brasilia. Esta creación simbólica en el imaginario colectivo no había aflorado en la Argentina.

Independientemente del debate de la existencia o no de la cuestión capital en la identidad política argentina, resolver la concentración de poder político y económico, y el peso demográfico, trae con frecuencia el planteo del traslado. Cada vez que se lo retoma, se entra en uno de los temas más polémicos de la historia. Su grieta no se encuentra en los partidos políticos, ya que a lo largo de la historia ha habido nacionalistas, liberales, radicales, peronistas, conservadores, militares e intelectuales que se han mostrado y se muestran tanto a favor como en contra. Por un lado, quienes apoyan al traslado se basan en cómo el efecto centralizador de Buenos Aires se da a costa del desarrollo de otras regiones argentinas, de manera que, la mudanza de la capital podría ser el puntapié inicial para la descentralización y el desarrollo equitativo. Por otro lado, quienes se oponen sostienen que es un proyecto muy costoso para un país donde las olas de bonanza son cada vez menos frecuentes e impredecibles, y donde hay otros problemas estructurales prioritarios que deben ser puestos antes en la agenda de Estado. Un pequeño pero poderoso número de voces se nombra en contra del proyecto porque la situación actual no les representa un problema, sino un beneficio. Otras/os que se suman a la negativa son quienes abogan por *menos Estado*, y relacionan cualquier iniciativa de aumento o redirección de gastos con la *hipertrofia del Estado* y los desajustes en el gasto público. Igualmente, todas/os coinciden en que no es una solución aislada y que se debe dar en el marco de un impulso de desarrollo más amplio.

No sería justo terminar este apartado sin mencionar que, al triste decoro de presentar al mundo el desequilibrio económico y demográfico más desproporcionado en un Estado federal (Greca, 1950, p. 3), lo acompañan las consecuencias de esta concentración: hacinamiento, zonas anegadas, caos de circulación y deterioro de calidad de vida en los sectores populares. Esto lo describe Oszlak (1983) en su artículo «Los sectores populares y el derecho al espacio urbano», donde señala que en Buenos Aires la estructuración urbana se apartó del patrón de desarrollo en la periferia de una infraestructura urbana y medios de comunicación con el núcleo. En cambio, se tendió a concentrar a los pobres urbanos en suburbios alejados del centro metropolitano, de manera tal que se convirtió en una especie de *riñón* destinado a mantener un equilibrio socialmente gravoso, en el que las áreas suburbanas albergan una población dependiente de las oportunidades y privilegios concentrados en el centro. Podría usarse esta tendencia que señala el autor como analogía a lo que sucede en términos de concentración de poder político y económico en el AMBA. En más, este *riñón* se alimenta del vaciamiento del interior que propicia la migración. Y habría que agregar que lo hace con el apoyo de la falta de política estatal.

Tipos de capitales y el caso argentino

Un traslado de capital puede tener varios propósitos. La ubicación, la dimensión, el momento histórico de la mudanza y las transformaciones sociopolíticas y económicas dicen mucho acerca de qué busca lograr un país, que aspiración o proyección tiene, y qué cuestiones se plantea resolver con una mudanza. No es lo mismo un traslado a una austera y nueva capital como Canberra a principio de siglo XX, que los históricos traslados de capitales imperiales en China. Al igual que no es igual una mudanza desde Río de Janeiro en la costa hacia Brasilia en medio de el Cerrado brasileño (que abrió las puertas de un Estado costero hacia la conquista del centro), que un traslado a Putrajaya, Quezón City, Sejong City y Sri Jayawardenapura Kotte, que sirvieron como ciudades satélites para descongestionar Kuala Lumpur, Manila, Seúl y Colombo, respectivamente. Otras mudanzas tienen más que ver con cuestiones de seguridad nacional o el trazado de nuevas fronteras, como fue el caso de la caída del Imperio Otomano y el surgimiento de Turquía como Estado, que suscribió al abandono del poder central en la Constantinopla imperial, imponente y portuaria, para llevar la capital del país

hacia Ankara, menos vulnerable, más segura y céntrica dentro de las fronteras del nuevo Estado.

Además, otras mudanzas se dan en el marco de ciudades ya existentes, como el ejemplo del consolidado Gobierno bolchevique que trasladó la capital desde San Petersburgo a Moscú, en el corazón de la Rusia europea. Por otro lado, en el caso australiano se fundó una ciudad nueva para buscar la equidistancia entre Sídney y Melbourne. Los gobernantes se inspiraron en lo sucedido un siglo antes con el Distrito de Columbia más adentrado en el Potomac, no tan atlántico como las demás grandes ciudades y a distancia razonable de los centros urbanos de esa época que se disputaban la centralidad: Nueva York, Filadelfia y Boston. Canberra fue el símbolo de una federación naciente e independiente, que miraba a su vasto interior para producir grandes cambios en la orientación económica y demográfica en la totalidad de sus territorios: el puntapié para la consolidación de uno de los estados más prósperos del mundo. Los australianos de regiones más alejadas veían en la nueva capital un elemento aglutinante de identidad nacional, una expresión de equidad y neutralidad (Roulet, 1987, p. 28).

De esta manera, lo que se ve en común en estos cambios de capitales es que se dieron en el contexto de una búsqueda de gran transformación que resolviera una problemática de Estado, fuera de índole demográfica, geopolítica, de equilibrio de poder, conquista interna de un nuevo territorio, seguridad nacional o descentralización. El proyecto de la mudanza de Buenos Aires a Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre cumplía con todas estas características mencionadas. El acento se puso en descentralizar el poder demográfico, económico y político del AMBA, virar hacia la Patagonia (la región más despoblada de la Argentina), reafirmar la necesidad de *mirar* hacia el Atlántico Sur, hacia Malvinas y hacia la Antártida como esferas de influencia. Se venía de una relación tensa con Chile en el frente patagónico y explosiva con el Reino Unido por Malvinas en el Atlántico Sur (Roulet, 1987). Este último aspecto fue crucial y diferenció el proyecto de todos los anteriores, ya que las propuestas que precedieron a Viedma un siglo antes eran todas pampeanas y litoraleñas (Amicci, 2012). Las candidatas en el siglo XIX fueron Rosario en Santa Fe, Belleville y Villanueva en Córdoba. Luego, en el siglo XX, se consideraron Río Cuarto y Río Tercero, también en Córdoba. La mayoría de los proyectos iniciales de capitalización en la época de consolidación del Estado nacional favorecieron a Rosario que, al tener buen acceso portuario,

buena conexión ferroviaria, centralidad geográfica y un respetable número de profesionales y negocios florecientes, contaba con todas las condiciones necesarias (Roulet, 1987, p. 16). Un siglo después –y ya teniéndose en cuenta las problemáticas contemporáneas–, Viedma ofrecía el componente atlántico y patagónico que las anteriores no. No es casual que Alfonsín haya dicho que era hora de ir «hacia el frío, el mar y el sur». Pero el sur y el frío no resuenan particularmente con Viedma, una ciudad con clima tan agradable como cualquier centro urbano pampeano. El frío, el viento y el mar a los que se refería el entonces presidente eran parte de la mirada simbólica que se emplazaría en esa nueva capital hacia la extensión natural de la Argentina: su Patagonia poco poblada y con enormes reservas energéticas que proteger, un Atlántico Sur vulnerado desde 1833, una Antártida en pausa de reclamo por el Tratado Antártico y una plataforma submarina rica, extensa y difícil de monitorear.

Por último, el cambio de capital tenía un fuerte componente identitario. Se pretendía instalar en la sociedad la idea de que la mudanza ofrecía una oportunidad de reinventar y desarrollar una estructura administrativa más eficiente y acorde a los tiempos modernos (Gahn, 2015). Para el gobierno de Alfonsín, las asimetrías regionales argentinas –con una gran concentración en Buenos Aires– impedían una verdadera integración territorial federal. Se pensaba que al descentralizar la capital y radicarla en Viedma se propiciaría el desarrollo en las regiones, en dirección contraria a la concentración porteña radiocéntrica. Se veía a la mudanza como un puntapié inicial para el desarrollo armónico de cada una de las regiones argentinas (Garzón, 1992).

Para analizar este caso específico, es interesante ubicarse en el contexto político de la década de los ochenta. La pregunta que se hacían muchas personas en América Latina era si la descentralización nacional se lograría *con más o con menos Estado*, independientemente de dónde se encontrara la capital. Esto es de relevancia en un país profundamente marcado por los vaivenes del mercado internacional, con su experiencia agroexportadora, y el movimiento del péndulo entre apertura y protección que posteriormente marcó las oscilaciones del siglo XX. El traslado pensado en 1986 estaba influenciado por la experiencia brasileña de 1960, donde la sociedad todavía podía encarar desde el Estado la solución a los grandes problemas nacionales, en especial aquellos con incidencia en las

determinaciones geopolíticas y los balances intrarregionales (Menazzi Canese, 2014). En Viedma se entrelazaba la meta de un Estado robusto y presente en el interior del país, con un proyecto que tenía como fin descentralizar y desburocratizar el poder político, a la vez que separarlo del poder económico centrado en Buenos Aires. Tal como señala Carlos Reboratti (1987) en su libro *Nueva capital, viejos mitos* (donde analiza las posibilidades del traslado, junto con sus necesidades y consecuencias), se buscaba que la mudanza diera el puntapié para encarar –desde el Estado y de manera más sensata– los problemas de disparidad demográfica, la falta de inversión y desarrollo en el interior del país, y así, dar inicio a una nueva revalorización del Estado federal. El autor se pregunta qué hacer con la ciudad de Buenos Aires, y analiza el potencial patagónico y la conveniencia de la mudanza al sur. Los tres ejes que señala a favor son: a) desconcentrar y descentralizar el país; b) reforzar el federalismo; y c) promover el desarrollo de la Patagonia. Todo esto, en el marco de un plan federal más amplio que contemple el desarrollo de cada una de las regiones del país.

En la literatura de ese período histórico, también es notable observar que el concepto de *desburocratización* con frecuencia se usaba como sinónimo de *descentralización*. Lo que se buscaba, en materia de desburocratización, tenía más que ver con hacer más weberiana a la burocracia y no con eliminarla o reducirla, cuestión que sí ingresó en la agenda estatal en el ciclo neoliberal posterior. Esto se puede conectar a la idea de Peter Evans en *El Estado como problema y como solución* (1996), donde analiza al Estado como herramienta útil para los mercados, precisamente, porque el proceder de los funcionarios obedece a una lógica muy distinta que a la del mercado. El autor señala que la capacidad estatal para apoyar a los mercados y a la acumulación depende de una burocracia corporativamente coherente que exija funcionarias/os aisladas/os de las demandas circundantes. Este aislamiento se toma de manera literal con el traslado de la capital, y se refleja en los textos de la mayoría de pensadores que, a principio de siglo XX, abogaban con separar físicamente la masa de burócratas de la abundancia y las tentaciones materiales de las elites portuarias, como si se necesitase de un espacio impoluto, lejano y neutral para tomar decisiones con racionalidad. Alejar la capital del puerto, para muchas personas, aseguraba la libertad del Gobierno de la constante y peligrosa presión que ejercen los problemas locales que aquejan a la gran ciudad y terminan absorbiendo la agenda nacional. En el ideario del

traslado, alejarla de la gran ciudad era también apartarla de los intereses de fuerzas económicas –muchas de ellas comandadas desde el extranjero– que en la metrópoli portuaria se pueden unir fácilmente al poder político y sobreponerse al interés nacional (Greca, 1950, p. 40).

La comparación con Brasilia

Esta sección explora la puesta del traslado de la capital en la agenda de Estado en Brasil y la implementación que logró el entonces presidente, Juscelino Kubistchek, en comparación con la fallida experiencia argentina. Se puede comenzar por analizar las metas similares de ambas mudanzas: conquistar una porción estratégica y despoblada de los gigantes sudamericanos con fines geopolíticos externos y de reordenamiento interno. Tanto Brasil como Argentina buscaron consolidar un país que debía comenzar a *mirar hacia adentro* y que no se limitara a consolidar el poder costero. Al igual que Buenos Aires, tanto Bahía como Río de Janeiro, Minas Gerais y San Pablo, representaron el eje del pacto de dominación y la posición en la división internacional del trabajo heredada de la época colonial. Es decir, representaban una puerta de entrada a un amplio *hinterland* repleto de recursos valiosos para ser extraídos por los poderes coloniales (Amicci, 2012, pp. 59-61).

En el momento de organizar el «orden y progreso» que requería unificar y avanzar sobre el interior, Brasil se enfrentó ante un desafío geográfico muy distintivo: una franja costera considerablemente poblada, con centros urbanos divididos entre sí por una costa montañosa, una región amazónica prácticamente impenetrable y un área central escasamente habitada (García, 2014). Poblar el centro (hacia el oeste de la costa) era la mejor manera de extender su control territorial y garantizar la seguridad nacional de las amplias fronteras occidentales. La integración social, política y económica requería una capital que no fuese costera y que comenzara a quebrar esa asimetría de densidad poblacional. A esto hay que sumarle el impulso capitalista de fines de siglo XIX que –al igual que en la Argentina– orientó la economía hacia la primarización, la apertura hacia Europa, la acogida de inmigrantes y el fortalecimiento de los puertos y nodos de transporte extractivos con conexión a los mercados de

exportación. Con estas tendencias en consideración, ya en la Constitución de 1891, y posteriormente en 1934 y 1946, se afirmaba que la capital debía trasladarse al centro del país (García, 2014).

En la Argentina, estos cambios constitucionales nunca se plasmaron, ya que, aunque nuestra ley suprema no especifique la capital, tampoco ordena su traslado específico. Brasilia, entonces, no surgió como una idea refundacional espontánea, sino como la consolidación de una tendencia histórica encaminada por la Constitución misma. Fue un proceso debidamente comunicado, que venía proyectándose con exhaustivos estudios de ubicación y planeamiento desde la presidencia de Vieira Peixoto a fines del siglo XIX, hasta las presidencias de Dutra, Vargas, Café Filho y finalmente Kubistchek. En más, *la marcha hacia el oeste* fue –de acuerdo a lo que anunció Vargas– uno de los símbolos más fuertes de la *brasileñidad* (Greca, 1950, p. 4). El exmandatario llamaba a expandirse en todas las latitudes porque Brasil necesitaba: «... de nuevo suprimir obstáculos, acortar distancias, abrir caminos y extender las fronteras económicas, consolidando definitivamente los cimientos de la Nación» (Greca, 1950, p. 87). En el caso argentino, esta cuestión nunca llegó a instalarse como política de Estado, como parte de la identidad nacional y mucho menos a nivel constitucional (Amicci, 2012, p. 62). De manera opuesta, el tema emergió de manera repentina y solo algunos lo han instalado seriamente en la agenda de Estado, entre ellos Alfonsín. Pero, en materia de planificación, ubicación y estrategia de comunicación, las experiencias argentinas distaron mucho de la célebre hazaña vecina.

Cabe advertir que Brasil también logró la mudanza gracias a una tradición de cambios de capital: en la época colonial ya se la había trasladado desde Salvador de Bahía hasta Río de Janeiro, además de otras experiencias previas. Así, Kubistchek pudo capitalizar la acción en esta tradición, de la cual Alfonsín carecía. La experiencia argentina contaba solamente con la mudanza de la capital provincial de Buenos Aires a La Plata y el éxito dudoso de este proceso, dada la rápida absorción de esta como ciudad satélite en el AMBA a causa del vertiginoso crecimiento de Buenos Aires.

La mayoría de autores que evaluaron la política de traslado de Alfonsín corroboran esta idea previamente presentada de que el traslado no existió en el imaginario

colectivo argentino de manera constante. Muy pocos –entre ellos, Alfredo Armando Aguirre (Rinero, 2009)– refutan esto al afirmar que la tradición nace con la patria misma, y que, si se revisa la Asamblea del Año XIII, puede observarse que allí ya se empezó a manifestar con ímpetu la cuestión en la agenda del Estado. Igualmente, si se elimina la variable del consenso histórico y se asume –como lo hace Aguirre– la existencia de un beneplácito en Argentina sobre el traslado capitalino, puede entonces afirmarse que lo que diferenció a Kubistchek de Alfonsín fue la coyuntura económica. El consenso desarrollista cepalino al cual adhería el expresidente brasileño y los años que le siguieron, conformaron una base sólida sobre la que este líder desarrolló un discurso decidido sobre la impostergable necesidad de construir una nueva capital (Amicci, 2012, p. 62). En ese momento, el PBI brasileño crecía a un ritmo del 8 % anual, a la par de una vertiginosa industrialización a base de sustitución de importaciones, el aumento de la actividad petrolera y las mejoras en términos de productividad agrícola (De Piero, 2018). Por oposición, la Argentina sufrió posteriormente el fracaso del Plan Austral y la espiral hiperinflacionaria. Brasilia era presentada por Kubistchek como el inicio de una gran estrategia dentro del marco del Plan Nacional Desenvolvimentista, mientras que Viedma, –aunque con la mejor intención de parte del Gobierno–, se mostraba por los medios como un secreto de Estado, indefinido y arduamente criticado en sus inicios. Esta embestida inicial obligó al Gobierno a tomar posición con poco margen de maniobra, en la antesala de una gran crisis económica.

Análisis histórico de las tentativas argentinas

Si bien la mudanza de la capital no adquirió el empuje histórico constitucional en la misma dimensión que Brasil, sería erróneo afirmar que no tuvo su cuota de repercusión histórica. Con la cuestión analizada a lo largo de nuestra historia, puede observarse la evolución de cómo se problematizó el asunto desde la fundación del Estado hasta nuestros días. En esta sección se analiza la cuestión del traslado para identificar quiénes la han reconocido históricamente como una problemática política; cómo se difundió esa visión; quiénes y con qué estrategias lograron convertirla en política pública; y qué fuerzas la sepultaron en todas sus ocasiones. Este examen histórico ayuda a identificar el poder relativo de diversos actores que han bloqueado la iniciativa, junto con sus percepciones y motivaciones.

La literatura de la puja por los traslados de la capital se centra desde la Batalla de Pavón en adelante. Sin embargo, es necesario ir unas décadas más atrás para tener un marco histórico más completo. En la Asamblea del Año XIII, la cuestión tuvo su impronta: allí, Montevideo buscaba que las Provincias Unidas tuvieran su capital fuera de Buenos Aires, cuestión que Sarmiento retomó décadas después al proponer el cambio de capital como puntapié para reintegrar la Banda Oriental y el Paraguay a sus fronteras anteriores. Elva Roulet (1987) se remonta al Congreso de 1816 en Tucumán, que puede considerarse como una victoria del interior que frenaba el centralismo del Directorio, enraizado en Buenos Aires. Sin embargo, este Poder Ejecutivo en gestación continuó ejerciendo su poder desde Buenos Aires, incluso en tiempos de anarquía, ya que desde allí era más factible monopolizar los pilares que le dieron poder a la ciudad: el manejo de las relaciones exteriores, de la guerra y de los ingresos de la aduana (el recurso más transcendental). San Martín también cuestionaba el supuesto beneficio de emplazar la capital en Buenos Aires, y luego, en 1826 Manuel Moreno se opuso al proyecto rivadaviano de capitalizar la ciudad-puerto (Rinero, 2009). Más adelante, se encuentra el antecedente quizás más contundente con el que cuenta la Argentina, que se remonta a la época de la Confederación Argentina (entre 1852 y 1862), donde se estableció la capital en la ciudad de Paraná junto con la federalización de la Provincia de Entre Ríos dispuesta por Urquiza (Amicci, 2012, p. 65).

Como en cualquier análisis de historia argentina, Pavón fue un punto de inflexión, ya que allanó el camino para la organización del Estado nacional. De allí surgió un gobierno que comenzó a desplegar un amplio abanico de actividades que paulatinamente fueron afianzando el dominio institucional del Estado. En ese contexto, se consolidó lo que Oszlak (1997b) llama «pacto de dominación»: una interrelación entre la conformación de lo que sería un orden capitalista, de una burguesía dominante a nivel nacional y el proceso de conformación del Estado. El pacto se asentó por décadas en un Litoral despoblado (que proveía una creciente frontera agrícola), un interior empobrecido (que proveía los brazos) y una capital foránea con sucursal en Buenos Aires (que financiaba el enorme crecimiento); luego, se sumarían los brazos provenientes de las oleadas de millones de inmigrantes. Buenos Aires, como centro neurálgico político, portuario, ferroviario y demográfico, era el fiel reflejo de quién se beneficiaba con este pacto. Su dinámica sería lo que tantas veces quitaría la cuestión capital de la agenda

de Estado cada vez que se planteaba como problemática. Este tratado proveyó al Estado la capacidad de *flexionar su músculo* sobre las elites provinciales, por entonces apaciguadas y cooptadas al ser integradas en el tejido de intereses en común de los grupos económicos prevalentes. Entre ellos, se formaron coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas que, con el tiempo, mutaron en una relación irregular que alimentó los subsidios, el nepotismo, la intervención federal y la instalación de aliados en los gobiernos provinciales: el centralismo se volvió *status quo*. El Estado fue el actor clave en el proceso de construcción social, ya que impulsó la conformación de una identidad nacional, de relaciones de producción, de un mercado, de clases sociales y de una ciudadanía política. En síntesis, el período de consolidación del Estado argentino coincidió con la conformación de un modo de organización social capitalista, con un nodo bien arraigado en Buenos Aires.

A medida que avanzaba el Estado en su burocratización y alcance más profundo, entre tantas cuestiones a resolver, sin duda, el emplazamiento de la capital comenzaba a tomar un rol primordial. Cabe destacar que este fue también un tiempo de avance material, ya que se empezaban a penetrar las geografías provinciales con obras, servicios y regulaciones esenciales para su progreso (Oszlak, 1997b). En este contexto propicio, surgieron numerosas ideas de mudanza de capital para fomentar la conquista pampeana bajo la premisa decimonónica alberdiana «gobernar es poblar». Poblar las llanuras fértiles hubiese recibido un impulso formidable con un traslado de la capital. Esto era apoyado por los federales que preferían una sede de gobierno fuera de Buenos Aires, mientras que los centralistas abogaban por la continuación de la capital *natural* de la Nación en proceso de acelerada expansión (Amicci, 2012, p. 64). Puede afirmarse que era el momento propicio porque era claro que, durante la consolidación del Estado argentino, la centralización del poder y los recursos no eran suficientes y que el Estado planteaba la necesidad de descentralizar el control y extender su presencia institucional permanente para afirmar la suprema autoridad nacional que no podía ser solo coactiva. Esta nueva penetración debía tener una variedad más amplia de formas, como sucedió en otras experiencias de consolidación de estados federales, en otras latitudes.

Como se afirmó, en este preciso contexto era necesario plantearse el cambio de capital, y así fue que sucedió. Se postularon varias ciudades o territorios

despoblados, primero a orillas de los grandes ríos y luego, con el despliegue ferroviario, en el corazón del país. Sin embargo, cada proyecto que con gran aval comenzaba y se convertía en ley, veía su defunción en los vetos presidenciales, como fue el caso de Rosario en 1868, 1869, 1871 y 1873; y el de Villanueva y Villa María en 1871 (Rinero, 2014). Un dato muy curioso es que Sarmiento –que años antes había escrito *Argirópolis*– fue la principal fuerza de veto de todo tipo de iniciativa de traslado, en un tiempo y espacio histórico que demandaba una política de estado de tal magnitud (Amicci, 2012, p. 65). Detrás de los vetos había, sin duda, intereses económicos tanto locales como extranjeros. Roulet (1987) relata que la mayor parte de los capitales y del crédito en el país eran entonces controlados por la elite portuaria, y por la afluente y activa comunidad británica cómodamente asentada en el puerto de Buenos Aires.

En la capital-puerto podían replicar los tipos de interacciones que existían entre la antigua capital virreinal y la metrópoli europea. Esta dinámica se reprodujo con el mismo formato –pero con diferentes nombres y matices– a lo largo del siglo XIX y XX. Como afirman Oszlak y O'Donnell (1981), el Estado latinoamericano no solo tiene que tratar con la burguesía nacional, sino también con la presencia de intereses económicos extranjeros, que muy seguido escapan a su poder de decisión y utilizan diversos canales para imponer su modelo de acumulación hacia mercados externos. Por eso, tanto ayer como hoy, el cambio de capital era un riesgo que ni la elite asentada en Buenos Aires ni el capital foráneo estaban dispuestos a correr. Investigaciones de la época de los vetos recurrentes se remiten al importante rol de ataque y reproche de los grandes medios de comunicación porteños, atados a los grupos económicos de gran influencia en el centro de poder (Amicci, 2012, p. 65). Desde otra óptica, también podría señalarse que la reticencia de Buenos Aires a desprenderse del poder puede que surja de la traumática experiencia en Latinoamérica: el Estado latinoamericano no se caracterizó por la necesidad de absorber otras unidades soberanas, sino que tuvo como fin evitar la disgregación de la estructura heredada de la colonia (Oszlak, 1997b). Esa necesidad de estabilidad inicial para asentar sus instituciones y las luchas previas hasta conseguirlo, puede haber creado una idea conservadora acerca de la fragilidad estatal. Puede que la lógica haya sido que, si bien el *status quo* concentrador porteño no es ideal, siempre es mejor que una vuelta al campo de batalla.

Ya en 1880, la cuestión capital se intentó subsanar con la federalización de Buenos Aires, que se dio entre ásperas luchas de distintos sectores de la elite. Para ello, se creó una nueva sede que cobijara al poder provincial en la ciudad de La Plata (Amicci, 2012, p. 65). Esta federalización llevó a la última insurrección del gobierno de Buenos Aires contra las autoridades nacionales. Pero esta vez, Buenos Aires se enfrentaba ante un ejército nacional con un perfil más institucionalizado, más poderoso y con vida propia que quería dejar de ser huésped para comenzar a asentarse. La flamante Capital Federal servía como solución inicial al desarmar el monopolio de la capital y la provincia homónima. El tiempo y el vertiginoso crecimiento posterior demostraron que esta solución fue insuficiente para desactivar el factor desequilibrante en las relaciones entre Buenos Aires y el interior.

A inicios del siglo XX, se retomó la cuestión. Surgieron voces desde el análisis político y la literatura, y no tanto desde el ámbito parlamentario (Amicci, 2012, p. 65). Así, se publicaron las obras *La cabeza de Goliat* de Ezequiel Martínez Estrada y *La cuestión capital de la República: problema impostergable* de Leopoldo Velasco en 1942 (Rinero, 2009). Paralelamente, Bunge hablaba de la necesidad de remediar la tendencia que se generó con la crisis de 1930, donde la industrialización del Gran Buenos Aires provocaba otro éxodo masivo de trabajadores del interior hacia la metrópoli (Greca, 1950, p. 54). Esa época tuvo un tinte más fuerte de balanceo de poder relativo, ya que se hablaba mayormente de enmendar el problema con la creación de un centro demográfico y económico que contrarrestara la avasalladora atracción de Buenos Aires. Décadas más tarde, algunos autores mencionaron un plan compartido tanto por Perón y como por Aramburu, con la intención de crear una nueva capital federal en la ciudad cordobesa de Río Cuarto, que no prosperó en su planeamiento, más allá que de las buenas intenciones (Rinero, 2009).

Luego de estos intentos, la temática quedaría adormecida por mucho tiempo, incluso mientras Frondizi veía con interés, y cierta admiración, lo que Kubistchek lograba en Brasil. Recién hacia la segunda mitad del siglo XX resurgió la cuestión en la agenda de Estado. Primero, con interés de la cúpula militar de la Revolución Argentina que buscaba una identidad del estilo Estado burocrático-autoritario (EBA). El proyecto adquirió una gran cuota de cálculo militar dada la baja presencia del

Estado en la mitad sur del país, una mirada más de cara a la seguridad nacional, y al despliegue en la Patagonia y el Atlántico Sur. A través del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo impulsado en 1966, se proponía dividir regionalmente al territorio nacional en ocho áreas para su impulso económico (Gahn, 2015). Se dictó en 1971 el Decreto Ley 19.039, que ordenaba realizar estudios de factibilidad para un traslado de la capital, seguido por otro decreto en 1972 que declaraba la necesidad de desplazar la capital fuera de Buenos Aires bajo la premisa de independizar el poder de decisión del vasto poder político y económico porteño (Roulet, 1987, p. 34). Allí surgió el proyecto de trasladar la capital a la zona intermedia entre el Río Colorado y el Río Negro. Este razonamiento geográfico se retomó luego en 1986. También en esa época se realizaron otros estudios para realizar el traslado al sur y al centro cordobés, entre la pampa cordobesa y las sierras. De más está decir que esto no se materializó, pero la cuestión resucitó años más tarde con similares preocupaciones geopolíticas a partir de la recuperación de la democracia.

Por consiguiente, el gobierno de Alfonsín colocó a esta cuestión de nuevo en la agenda de Estado, y de manera contundente. El expresidente reflató la idea, pero primero en secreto, al ordenar estudios de factibilidad y elección de ubicación. Así, se decidió crear un distrito federal que fuera desde la costa atlántica de la desembocadura del Río Negro, y que incluyera las ciudades de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre. La idea se basaba en articular la Argentina –de antigua ocupación poblacional– con la enorme masa territorial patagónica que siempre fue escasamente valorizada y explotada, y todavía más si se considera la importancia del inmenso mar y la extensa costa atlántica, tampoco explotada y escasamente patrullada. Se eligió al valle inferior del Río Negro por su ubicación geográfica y sus características climáticas: semiseco moderado con influencia del mar, tierras fértiles gracias al caudaloso Río Negro y frontera por excelencia entre la pampa seca y la meseta patagónica (Roulet, 1987, p. 41). En comparación con las tentativas anteriores, podría afirmarse que la historia sigue una lógica de intentos de solución de problemas de Estado basada en necesidades coyunturales: en el siglo XIX se buscó una capital pampeana para las fórmulas «gobernar es poblar» y «orden y progreso». Ahora bien, en el siglo XX se pasó a planteos arraigados en la «estabilidad y el crecimiento» y, en los últimos intentos, a una fuerte impronta de «seguridad y desarrollo».

Al recibir la información extraoficial del plan de Alfonsín, los medios porteños filtraron la noticia. El Gobierno, con la guardia baja, se vio obligado a acelerar los tiempos de comunicación y ejecución, ya que el plan se encontraba abierto a la crítica sin contar con una narrativa de contraofensiva oficial (García, 2014). Se crearon las agencias necesarias para dar inicio Proyecto Patagonia desde lo técnico, urbanístico y ambiental. Ante el sorpresivo anuncio –y para contrarrestar la crítica–, Alfonsín dio su histórico discurso en el balcón del Ministerio de Hacienda rionegrino aquel 16 de abril de 1986, donde anunció la marcha «al sur, al mar y al frío» (Roulet, 1987, p. 35). El impulso con el que contaba el entonces presidente no era nada despreciable. La Argentina salía de uno de los capítulos más oscuros de su historia, con una sociedad fracturada que buscaba la reconciliación, una severa crisis económica, un país derrotado en Malvinas que había dejado un Atlántico Sur descuidado y un desprestigio internacional que había que subsanar. La euforia por el regreso de la democracia, el Juicio a las Juntas Militares, el despertar político, social y cultural del pueblo fueron el combustible para comenzar a robustecer la construcción democrática. El escenario posdictatorial fue complicado, con levantamientos, reclamos, investigaciones y amenazas, en una región que por varios años más continuaría presa del mal que la Argentina acababa de dejar de padecer (Amicci, 2012).

Independientemente del tipo de régimen, los años ochenta significaron para el mundo, y para América Latina en particular, el imparable paso del proceso neoliberal de apertura, valorización financiera, privatizaciones, ajuste y desregulación de movimientos de capital que condujeron a menor movilidad social, desigualdad, dependencia, deterioro de las prestaciones del Estado y crisis económicas fruto del sobreendeudamiento. Alfonsín intentó moderar las presiones económicas que estaban de boga en Occidente con un plan de modernización de la estructura híbrida argentina (Amicci, 2012, p. 66). Fue en este contexto de profundas transformaciones globales que el exmandatario lanzó sorpresivamente la mudanza de la capital. Durante el primer año de anuncios, y con el fin de consolidar el proyecto, Alfonsín invitó a numerosas figuras nacionales e internacionales a visitar Viedma, entre ellos, al papa Juan Pablo II. Con esta maquinaria activada, y con un éxito inicial del Plan Austral que luego se esfumaría, Alfonsín puso en marcha el ambicioso proyecto refundacional donde la nueva capital era solo un aspecto. El plan trataba de erigir un Estado renovado,

impulsado por los valores democráticos que lo llevarían en el camino de la Segunda República. Se basaba en políticas sociales e institucionales elaboradas para la consolidación de la democracia, que incluían una reforma constitucional para apaciguar el hiperpresidencialismo, la provincialización de Tierra del Fuego, la ejecución de reformas en el Poder Judicial y en la administración del Estado (Roulet, 1987, p. 35). También se incluía el fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, el desarrollo regional, ciertos regímenes de promoción industrial y una mejor redistribución de los ingresos coparticipables, entre tantas otras propuestas (Roulet, 1987, p. 36). Este proceso se trataba de un profundo replanteo del rol y de la agenda del Estado, así como también un cambio en la manera en la que este se relacionaba con la sociedad civil. El símbolo quizás más visual y tangible era la reflotación de la histórica deuda pendiente de trasladar la capital con el Proyecto Patagonia (Amicci, 2012, p. 67; García, 2014), lo que también buscaba subsanar problemáticas más contemporáneas como: poblar la Patagonia, sentar la mirada en el Atlántico Sur y modificar el eje geopolítico nacional (Rinero, 2009).

Desafortunadamente, enmendar los desbarajustes económicos, racionalizar la decadente economía afectada por el sobreendeudamiento, el creciente déficit fiscal, la recesión, la industria en retroceso y una estanflación que se hacía cada vez más preocupante, acabarían con la reputación del término presidencial de Alfonsín y enterrarían muchos de sus proyectos tan necesarios para el desarrollo del país y la consolidación democrática. Pero la economía no fue el único factor que el Proyecto Patagonia mandó a archivar.

Es clave en esta instancia advertir que la agenda pública la define no solo quien propone, sino también quien intenta eliminar o bloquear una cuestión. Ante la filtración en la prensa porteña que se mencionó anteriormente, el proyecto de Alfonsín cayó en una espiral de arduas críticas. No tener un plan de comunicación que justificara el proyecto o al menos una narrativa oficial al instante, tuvo un efecto infortunado. La prensa aprovechó el silencio inicial para activar su línea histórica de ofensiva desde su posición centralista que incluía, en un principio, descalificaciones como *faraónico*, *irrealizable* e *innecesario*, que terminó en una gran indiferencia (García, 2014; Rinero, 2009). Los medios y los grupos económicos centrales, al negar la problematicidad de un asunto, minimizarlo o

ridiculizarlo, ejercieron una forma importante de poder con el fin de impedir su problematización social o su consolidación como cuestión, lo que se conoce como una consciente política de *bloqueo* por parte de sectores dominantes (Oszlak y O'Donnell, 1981). Ante la crisis económica que sobrevino, aprovecharon esa herramienta para invisibilizar la iniciativa del Gobierno y desterrarla de la agenda.

Inicialmente, incluso ante la oposición de la prensa y los centros de poder económico de la capital, el Gobierno avanzó con la comisión técnica. Finalmente, en 1987 el tema se debatió en el Congreso y en el mes de mayo el traslado se convirtió en ley (Ley 23.512, aún vigente). Luego, se creó por decreto el Ente para la Construcción de la Nueva Capital (ENTECAP), organismo que seguía los pasos que décadas antes había caminado Kubistchek con Brasilia (García, 2014; Rinero, 2009). Después de mantenerse en pie ante la fuerte crítica de la prensa y las pujas parlamentarias, el contexto económico terminó por *devorar* el capital político que Alfonsín necesitaba para emprender una tarea del calibre de un traslado de capital. Las innumerables huelgas generales, la disparada inflacionaria, los levantamientos de las Fuerzas Armadas y el agotamiento de la paciencia social a un Gobierno basado en valores democráticos, pero sin resultados económicos, debilitaron la imagen del presidente (Amicci, 2012, pp. 69-72; De Piero, 2018).

Al llegar 1989, era claro que el Proyecto Patagonia estaba por ingresar en el *cementerio* de proyectos de mudanza de capital, como tantos otros que le precedieron. El proceso de reforma económica y del Estado que comenzó con el gobierno de Menem –que drásticamente alteró la relación entre la sociedad y el Estado– fue definido por figuras como Álvaro Alsogaray, que años antes habían sido implacables opositores al traslado de la capital (Rinero, 2009). Se asentó en el poder un nuevo paradigma determinado por una necesidad de *menos Estado* más que de *mejor Estado*, acompañado de un proceso de concentración en desmedro de procesos en niveles subnacionales, un descuido en la importancia de la redistribución de poder y del ingreso para el desarrollo, y una hegemonía del Poder Ejecutivo sobre los otros con menos restricciones y condicionamientos (Oszlak, 1997a). Esta puja por la agenda estatal fue ganada por los intereses económicos centrales, que trataron de disfrazar el resultado de esa puja de desidia e indiferencia. Menem se encargó de liderar estos cambios, en un contexto donde la mudanza de la capital ya no tenía sentido.

El proyecto *durmió* durante la década de los noventa. Ya en 2001, un grupo de diputados presentó un nuevo plan de traslado de la capital a Campo de Mayo, a escasos 30 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires (García, 2014; La Gaceta, 2013), similar en su propósito al los proyectos presentados y ejecutados que se incluyeron al principio de este artículo, con los ejemplos de Sri Lanka, Malasia, Filipinas y Corea del Sur. Estos modelos estaban más relacionados al descongestionamiento urbano que al replanteamiento geopolítico, demográfico y desarrollista brasileño o australiano. Más tarde, en 2009 tres diputados misioneros presentaron un proyecto de resolución en el Congreso, donde solicitaban al Poder Ejecutivo que cumpliera con lo establecido en la Ley 23.512 y materialice el traslado de la Capital Federal (García, 2014). Posteriormente, la expresidenta Cristina Fernández habló de la cuestión como un tema que, si bien no se encontraba en la agenda de gobierno, en algún momento debería reabrirse. En 2014, sugirió que «con visión estratégica, alguna vez deberíamos comenzar a pensar los argentinos, en un nuevo diseño territorial diferente» (Perfil, 2014). Así, propuso repensar la necesidad del cambio administrativo y mudar la capital política y administrativa a la ciudad de Santiago del Estero, dada su historia y su ubicación privilegiada como nexo entre el noroeste y el noreste argentino, al igual que su posición equidistante entre los océanos Pacífico y Atlántico como corazón del área del MERCOSUR (Gahn, 2015). Más tarde, el diputado Julián Domínguez contribuyó a apoyar la iniciativa de la entonces presidenta en el Congreso: aludió a que la distribución demográfica, económica y de poder de la Argentina no reflejaba un proyecto serio de país, sino todo lo contrario, y agregó que solo: «las colonias tienen sus capitales en los puertos» (La Nación, 2014, 8 de enero). Al igual que las experiencias anteriores, estas iniciativas volvieron a quedar archivadas.

Alternativas

Si definimos a la problemática como la centralización del poder político, económico y demográfico del AMBA *vis a vis* con un interior fragmentado y con poco peso, la cuestión podría pensarse en otros términos que no se limiten únicamente a proponer el traslado de capital como solución. Roccatagliata (1986) afirma que un cambio de capital no produce por sí solo la eliminación del macrocefalismo

portuario, las desigualdades regionales y los desequilibrios distributivos. Antes que una mudanza, se tendría que pensar en un plan más amplio de ordenamiento territorial. Por ello, autores como Reboratti argumentaron, en su momento, que una nueva ciudad capital cobra sentido únicamente si se reinventa la manera en la que pensamos el desarrollo del país. Este autor señala que «un traslado urbano no concentra o desconcentra por sí solo sino como parte de un plan mucho más grande y difícil» (1987, p. 384). De esta manera, defiende la idea de impulsar un plan de desarrollo regional integral que logre un conjunto equilibrado, porque el mero impulso de desarrollo patagónico como la nueva región capitalina, sumado a la Ciudad de Buenos Aires, dará como resultado dos islas de desarrollo rodeadas de regiones rezagadas que continuarán siendo pobres, lo cual, además continuará fomentando la emigración.

Posteriormente, y de manera reflexiva, Alfonsín consideró otras alternativas: declaró que una mejor idea hubiera sido pensar el proyecto más a largo plazo y en etapas, para poder trasladar los poderes federales uno por uno, tal como se ha hecho en Malasia. El exjefe de Estado reconoció esta falla al afirmar que debería haber hecho un traslado menos *pomposo* y más realista (Rinero, 2009). Otras voces también se han sumado para considerar la división de la provincia de Buenos Aires en nuevos distritos como la verdadera solución (Roulet, 1987, p. 36), ya que es allí donde se localiza la mayor parte de los problemas de concentración (Malamud, 2004). Cabe aclarar que, dividir al distrito bonaerense en dos o más entidades provinciales, fue también parte del proyecto refundacional de Alfonsín que no se logró. Tanto ese, como el que ha reflatado varias veces, propone una o dos provincias metropolitanas en el conurbano y una o dos más que abarquen el interior bonaerense, de manera tal de repartir equitativamente la población (La Nación, 2015; Natanson, 2020). De todos modos, el objetivo siempre es descentralizar y llevar las autoridades más cerca a sus poblaciones, al igual que disminuir el poder relativo de la Provincia de Buenos Aires. Es también una cuestión de fortalecimiento, ya que Buenos Aires es tan grande como débil en su administración: aporta el 36 % de los fondos de coparticipación y recibe apenas el 19 %, por lo que está crónicamente quebrada y es incapaz de proveer los servicios esenciales.

Por otro lado, el presente nos muestra cómo se acentúan tendencias que vienen desarrollándose, donde los estados subnacionales constituyan cada vez más el

eje principal alrededor del cual se establecerán las relaciones Estado-sociedad (Oszlak, 1997a). Por este motivo, cabe preguntarse si el traslado es realmente una alternativa viable, sobre todo al advertir las tendencias diversas que aparecen en este siglo XXI. En esta línea, el líder santafecino Hermes Binner, declaró:

Lo que hay que trasladar no es la Capital, sino el Estado. Tiene que estar presente el Estado en la solución de problemas, en la ayuda, en encontrar un equilibrio para ese triángulo tan interesante que es el Estado, el mercado y la sociedad civil (Infobae, 2014).

A esto hay que sumarle que los planes de traslado de capital o estrategias generales de descentralización demográfica tendrán que tomar como variables cuestiones contemporáneas como el cambio climático, el avance tecnológico, la gobernanza digital y el gobierno abierto, entre tantas otras que no se contemplaron antes y podrían modificar el rumbo del Estado.

Conclusión: narrativa oficial, coyuntura política y económica, y bloqueo de la agenda

La investigación del proyecto de Alfonsín, en paralelo con planteos históricos similares en la agenda política argentina y en comparación con Brasilia, lleva a tres conclusiones finales sobre su fracaso. En primer lugar, problemas de comunicación, narrativa y creación simbólica. En segundo lugar, coyuntura económica y política poco conducente. En tercer y último lugar, intereses políticos y económicos, locales y extranjeros, muy arraigados al *status quo* porteño que históricamente han sabido *jugar* el tablero político para obstruir el posicionamiento de la cuestión capital en el centro de la agenda de Estado y propiciar su implementación.

En cuanto al aspecto comunicacional, puede afirmarse que se falló, primero, en no crear las condiciones políticas propicias para que la idea del traslado creciera y se instalara en la opinión pública, en los partidos políticos y en la sociedad. La espontaneidad fue imprudente, y la falta de consulta inicial –en un clima de tensión social, inestabilidad de una democracia renaciente y un intenso vaivén económico– le enseñaron al proyecto a *nadar contra la corriente* desde su

concepción (De Piero, 2018). Autores que debatieron el traslado en ese período histórico, como Reboratti (1987), cuestionan la precipitación con que la idea fue lanzada y materializada, y la inexistencia de consultas. Comparado con Brasilia, faltaron mecanismos comunicativos y simbólicos capaces de construir y conectar narrativas políticas en el largo plazo. Estas sirven de apoyo para crear un clima propicio para llevar adelante una política de tal envergadura, y asegurarse que perdure, sea cual sea el partido que gobierne a posteriori (Amicci, 2012, p. 60). Estos fueron los pasos que siguió Kubistchek, quien pudo materializar la hazaña del traslado al basarse en una narrativa histórica que se venía gestando por más de tres cuartos de siglo en Brasil. En definitiva, supo construir, no solo una ciudad, sino todo un aparato simbólico y legitimador.

En comparación, la construcción simbólica en Argentina comenzó tarde, como una especie de contraofensiva más que una argumentación inicial. Además, no se apeló a un gran consenso que invitara a todos los sectores y actores del espectro nacional para sumar las voluntades necesarias que dieran impulso a la mudanza (Rinero, 2009). Parecía suficiente con el optimismo social por el regreso de la democracia, el castigo a las Juntas Militares, el despertar político, social y cultural del pueblo como el impulso para el proyecto. Pero no fue suficiente, ya que el país que Alfonsín heredó era muy complejo, con levantamientos, reclamos y amenazas, en una región que seguía en gran parte dominada por dictaduras. Pronto se desgastaría su capital político y, con esto, también las ideas de la Segunda República.

Empero, por más elementos históricos y simbólicos que se impusieran, es innegable que, en mayor medida, lo que diferenció a Kubistchek de Alfonsín fue la coyuntura económica. El despegar desarrollista brasileño fue una sólida base, totalmente opuesta al sobreendeudamiento y la espiral hiperinflacionaria que sufrió nuestro país a fines de los ochenta. Esta conclusión retoma la pregunta que se hacían muchas personas en América Latina en esa década: si la descentralización nacional se lograría con *más* o con *menos Estado*. Es innegable también que al sueño de la Segunda República lo atropelló el imparable paso del proceso neoliberal de apertura, privatizaciones, valorización financiera, ajuste y desregulación que se consolidaba en el mundo, y en especial en América Latina. Esto se evidenció con la enorme indiferencia de Menem al tomar el poder, pues

descartó el proyecto entero (García, 2014). No era el tiempo adecuado para semejante hazaña. Décadas más tarde, Ricardo Alfonsín reflexionó acerca del proyecto de su padre al afirmar: «La historia nos demuestra que la inoportunidad de un planteo puede hacer fracasar las iniciativas mejor inspiradas» (La Nación, 2014, 13 de enero).

Por último, las similitudes con las intenciones anteriores de traslado de capital dan el indicio de que hay algo más profundo que un problema de narrativa política y contexto económico: el período de consolidación del Estado coincidió con la conformación de un modo de organización social capitalista sobre un nodo bien establecido y arraigado en Buenos Aires. Por ende, puede afirmarse que existe un pacto de dominación que –con sus matices– sigue vigente y se basa en el interior pobre, el Litoral productor, y un Buenos Aires aglutinador y aliado a intereses tanto locales como extranjeros, que ven un beneficio en la situación. La dinámica de este largo pacto es la fuerza que oportunamente quita la cuestión de la mudanza de la capital de la agenda de Estado cada vez que se plantea como problemática política. La agenda pública la define no solo quien propone, sino también quien elimina o bloquea la cuestión. Por eso, no es difícil observar que detrás de los vetos presidenciales y los archivamientos se escondían, sin lugar a duda, los intereses económicos reflejados en los ataques y reproches que eximían en los medios de comunicación porteños. Eso sucedió en las innumerables ocasiones planteadas en el apartado del análisis histórico de este artículo, especialmente en los momentos más propicios, como lo fue la segunda mitad del siglo XIX, donde había una inmensa necesidad de penetración estatal en todo el territorio. En ese contexto en que reinaba el optimismo y comenzaba la bonanza, ameritaba que se aplicara una estrategia como la que supieron tener los estados federales, que también estaban en proceso de engrandecimiento. Otro punto de negativa ante la mudanza analizada en este artículo, ha sido la carga de siete décadas de lucha en una traumática experiencia de construcción del Estado. Ante el menor potencial quiebre de estabilidad para asentar las instituciones públicas, era de esperar una negativa a intentar algo nuevo para progresar.

Todos los textos consultados coinciden en que el traslado capitalino no es una solución aislada, sino que se debe dar en el marco de un impuso de desarrollo federal más amplio. Por eso, indudablemente se necesita más investigación

académica acerca de esta cuestión desde los diferentes ámbitos que las ciencias sociales puedan ofrecer para ayudar a leer al pasado más crítica y claramente, al igual que trazar una hoja de ruta mejor fundamentada para cuando resurja el tema en el futuro. Asimismo, es necesario alentar la investigación de las diferentes alternativas de descentralización y reforma territorial.

Finalmente, es importante advertir que el proyecto de traslado de capital de 1986 debe servir más como inspiración que como fuente de frustración. La sociedad debería recapacitar acerca de su importancia, así como de los ideales de la Segunda República, que fue la última vez que la Argentina tuvo una verdadera gran estrategia pensada a largo plazo. Sería esperanzador volver a pensar en grande.

Referencias bibliográficas

- Amicci, D. (2012). La concreción de las capitales estratégicas sudamericanas: el logro brasileño y la postergación argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(216), 59-79.
- De Piero, G. (2018). *El traslado de capitales y la visión en la gestión política* [Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y de Gobierno]. UCES.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-559.
- Gahn, S. (2015). Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: un debate abierto. *Entrelíneas de la Política Económica*, 8(41), 25-34.
- García, J. (2014, 17 de enero). ¿Es serio querer mudar la Capital? *Noticias Urbanas*. <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/mudar-la-capital/>
- Garzón, R. (1992). *El traslado de la capital a la Patagonia: dos revoluciones geopolíticas que se potencian entre sí*. Centro de Investigaciones Patagónico.
- Greca, A. (1950). *Una Nueva Capital para la Nación Argentina*. Editorial Ciencia.
- Halperin Donghi, T. (1994). *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Siglo XXI.
- Infobae (2014, 12 de enero). El proyecto de trasladar la capital gana adeptos y Santiago del Estero suena fuerte como candidata. <https://www.infobae.com/2014/01/12/1536538-el-proyecto-trasladar-la-capital-gana-adeptos-y-santiago-del-estero-suena-fuerte-como-candidata/>

- La Gaceta (2013, 30 de mayo). Reflotan la idea de trasladar la Capital Federal. <http://www.lagaceta.com.ar/nota/546810/politica/reflotan-idea-trasladar-capital-federal.html>
- La Nación (2014, 8 de enero). Julián Domínguez propone mudar la capital al norte argentino. <https://www.lanacion.com.ar/politica/julian-dominguez-propone-mudar-la-capital-al-norte-argentino-nid1653892>
- La Nación (2014, 13 de enero). A 28 años de la idea de su padre, Ricardo Alfonsín consideró que no es «oportuno» trasladar la capital. <https://www.lanacion.com.ar/politica/a-28-anos-de-la-idea-de-su-padre-ricardo-alfonsin-considero-que-no-es-oportuno-trasladar-la-nid1655230>
- La Nación (2015, 4 de junio). Lucas Llach, el vice de Sanz, quiere dividir la provincia de Buenos Aires en tres partes. <https://www.lanacion.com.ar/politica/lucas-llach-el-vice-de-sanz-quiere-dividir-la-provincia-de-buenos-aires-en-tres-partes-nid1798789>
- Malamud, A. (2004). Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires. En M. I. Tula (Ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Prometeo Libros.
- Menazzi Canese, M. (2014). Reconfiguraciones de las políticas públicas en los años ochenta en Buenos Aires. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 199-223.
- Natanson, J. (2020, 12 de marzo). Un distrito gigante y su debilidad estructural. La provincia de Buenos Aires como problema. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/252235-la-provincia-de-buenos-aires-como-problema>
- Oszlak, O. (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *Punto de Vista*, (16), 1-7.
- Oszlak, O. (1997a). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, (9), 1-41.
- Oszlak, O. (1997b). *La formación del Estado Argentino*. Planeta.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CEDES y CLACSO*, (4), 99-128.
- Perfil (2014, 7 de septiembre). Mudar la Capital demandaría dos décadas. <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/Mudar-la-Capital-demandaria-dos-decadas-20140906-0041.phtml?rd=1>
- Reboratti, C. (1987). *Nueva capital, viejos mitos*. Sudamericana-Planeta.

- Rinero, N. (2009, junio). La Capital Federal y la Ciudad Autónoma. Traslado de la capital. <http://trasladodelacapital.blogspot.com/2009/06/la-capital-federal-y-la-ciudad-autonoma.html>
- Roccatagliata, J. (1986). *Argentina. Hacia un nuevo ordenamiento territorial*. Ediciones Pleamar.
- Roulet, E. (1987). *La nueva capital*. Fundación Jorge Esteban Roulet. Centro de Participación Política.
- Weinberg, F. (1988). Argirópolis, apariencia utópica y sustancia realista. *Las ideas sociales de Sarmiento*. Eudeba.

Cómo citar este artículo

Sordoni, F. (2021). La capacitación laboral bajo la lupa: experiencia de diseño de un proceso de evaluación de la transferencia de la capacitación en organismos públicos. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), diciembre-marzo, 91-118.

COMUNICACIONES

Y el dinosaurio todavía estará allí. Notas sobre los desafíos de la gestión pública después de la emergencia del COVID-19

Por *Juan Carlos Cortázar Velarde**

Resumen

Este pequeño trabajo pretende iniciar un conjunto de reflexiones en torno al Estado, su rol, sus capacidades y desafíos frente al fenómeno global que ha planteado la pandemia de COVID-19. Esto nos enfrenta de manera diferente con viejos dilemas que vuelven a proponernos analizar tanto el proceso de toma de decisiones como aspectos centrales de las burocracias públicas, y su conformación y formación frente a situaciones de alta complejidad. Más allá de la reducción de la órbita estatal de los años noventa, la propia pandemia pone al Estado otra vez en el centro de la escena.

Palabras clave

Estado – gestión pública – burocracia – pandemia – COVID-19.

Abstract

This essay aims to initiate a set of reflections on the State, its role, capacities and challenges in face the global phenomenon that the COVID-19 pandemic has posed on a planetary scale. This confront us in a different way with old dilemmas that once again propose to analyse both the decision-making process and central aspects of public bureaucracies, their conformation and formation in the face of highly complex situations. Beyond the reduction of the state in the 1990s, the pandemic itself puts the state once again at the center of the scene.

Keywords

State – public management – bureaucracy – pandemic – COVID-19.

* Profesor e investigador de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Correo electrónico: <ccortazar@pucp.edu.pe>.

1. Introducción

El escritor guatemalteco Augusto Monterroso escribió uno de los mejores y más conocidos microcuentos de la literatura latinoamericana: *Cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí*. Tomo prestadas las palabras de este autor para titular este trabajo porque creo que algo de eso nos pasará a la comunidad de practicantes y académicos del campo de la gestión pública, en cuanto despertemos de la emergencia impuesta por el COVID-19 (de la emergencia, digo, no del virus que parece nos acompañará largos años) y regresemos a ministerios, programas, discusiones y aulas.

¿Cuál es el dinosaurio? No, para frustración de los amantes de la idea del *Estado mínimo*, no creo que el Estado sea la vieja sorpresa. Por dos razones. La primera, porque siempre estuvo ahí, incluso en nosotras/os, y va a seguir estando, desde antes que nazcamos en muchos casos (una mujer embarazada asiste a hospital público) y con seguridad hasta después de haber muerto (nuestros nombres viajando en el certificado de defunción hacia el Registro Civil). En consecuencia, el Estado no puede ser la sorpresa al despertar: dormimos con él. La segunda razón consiste en que estas notas están escritas desde el punto de vista de quienes actuamos dentro y desde el Estado, por ende, no es un objeto que miramos desde fuera.

Entonces, ¿cuál es el dinosaurio? Pues, a mi entender, las mismas viejas preguntas que nos vienen rondando desde hace mucho: ¿cuánto Estado tener? ¿En cuáles tareas concentrarlo? ¿Qué capacidades estatales resultan vitales? ¿Homogeneizar la estructura y acción del Estado o permitir la diversidad? ¿Qué hacer para que la implementación –el *patito feo* de la política pública– tenga éxito?

Este no pretende ser un *paper* indexado. Escribo esto como notas, es decir, reflexiones al vuelo, tal vez al azar, porque me preocupan. Y lo hago desde la experiencia de haber trabajado en la gestión pública de varios países latinoamericanos en los últimos años –especialmente Perú, Chile y la Argentina–, y de realizar clases en programas de posgrado en el tema. El objetivo es promover el diálogo y la conversación entre quienes trabajamos en asuntos públicos. No pretendo pontificar, solo compartir inquietudes y algunas ideas bastante generales. Espero que sirvan.

2. El indeciso Hamlet: ¿cuánto Estado tener o no?

Los años ochenta y noventa del siglo pasado fueron los de la expansión de la idea de *adelgazar el Estado*, es decir, controlar no solo su tamaño, sino también el alcance de sus tareas y responsabilidades. Bajo el alero de ese movimiento difuso de ideas y prácticas que Hood (1991) denominó New Public Management –pero que en ningún caso fue una escuela consistente de pensamiento (Barzelay 2001)–, se impulsaron muchas reformas en el mundo y también en la región. Bajo presiones fiscales y políticas, *controlar* se entendió necesariamente como *reducir*. Los aspectos proactivos de esta mirada (por ejemplo, introducir una mirada gerencial, la que conduce un tiempo después a síntesis interesantes y movilizadoras como la de Mark Moore en 1999) fueron muchas veces dejadas de lado para simplemente reducir el tamaño y el costo fiscal de los estados. Habrá que hacer estudios, pero parece acertada la percepción de que el desmontaje de lo poco que había de Estado de bienestar en países como el Perú, han conducido a que el sistema de salud no tenga gran capacidad de reacción frente a fenómenos como el COVID-19.

A partir de esta percepción, surgen con fuerza voces que, al parecer, proponen hacer marcha atrás el camino del péndulo. Es decir, que el Estado cubra una creciente cantidad de tareas y responsabilidades que *habría abandonado*: pensiones, servicios sociales, regulación económica, etcétera, por mencionar a los más llamativos. Este reclamo asume que solo cumple con su misión cuando hace algo en forma directa, es decir, mediante organismos estatales: burocracias y empleados públicos¹.

Sin duda, una vez que la emergencia de la pandemia sea superada, la discusión sobre qué debe y no debe hacer el Estado será visible, abierta y virulenta. En Chile, será incluso materia de un debate Constitucional. Algo deberíamos aportar ahí las/os profesionales de la gestión pública. Aquí dos ideas básicas o parámetros de nuestro oficio que no deberían perderse de vista:

1. *No todas las áreas de intervención del Estado son igual de prioritarias: unas son más esenciales e inescapables que otras.* Esto no obedece solo al criterio de que las capacidades estatales son limitadas –a esto haré

¹ Utilizo el término *burocracia* en su sentido sociológico y no como insulto. Al respecto, hay que recuperar los textos de Crozier (1969) y Wilson (1989) sobre las burocracias públicas.

referencia en la siguiente sección—. Más bien, obedece a la misión del Estado. Al respecto, cito a continuación una tabla del Banco Mundial (BM).

Cuadro 1. ¿Qué debe hacer el Estado?

	Corregir las disfunciones de los mercados			Aumentar la equidad
Intervención indispensable	Suministro de bienes públicos puros			Protección de los pobres
Intervención moderada	Abordar las externalidades	Regular monopolios	Corregir información imperfecta	Proveer seguridad social
Intervención dinámica	Coordinación de actividades privadas			Redistribución

Fuente: Banco Mundial (1997)

En realidad, el BM cruza los dos criterios que menciono: prioridad de las tareas y capacidades estatales. Su argumento se focaliza en que, a menor capacidad, un Estado debería concentrarse en lo más esencial o inescapable. Dejemos por ahora de lado el tema de la capacidad. De todos modos, en el cuadro se sugiere que hay cosas más *centrales* y otras menos. Podría, por supuesto, discutirse si cualquiera de los elementos mostrados debería estar más arriba o más debajo del Cuadro 1 (aunque hay los indiscutibles: justicia, defensa nacional, política fiscal, seguridad pública, habilitación de los pobres, que son parte de la línea superior de la tabla). Pero la idea que importa es la siguiente: no todo puede ser igual de *esencial*. Gestionar directamente las pensiones –por mencionar algo polémico e importante–, ¿es tan esencial para el rol del Estado como la justicia o la defensa nacional o los programas contra la pobreza? La pregunta es incómoda, pero es necesario hacérsela a quienes ahora parecen proponer que el Estado debe hacer casi todo. El ideal de un Estado que lo cubre todo porque todo es importante, es un mal criterio: no solo es irreal por las capacidades, sino que *ahoga* a otros

actores, como la sociedad civil y las empresas privadas y, al hacerlo, puede reducir el valor público a obtener. Lo veremos a continuación.

2. *No todo problema público tiene que ser, necesariamente, enfrentado por organizaciones y empleadas/os estatales.* Si algo hemos aprendido de los ochenta en adelante, es que las organizaciones de la sociedad civil y las empresas pueden ser actores involucrados en los asuntos públicos y que, incluso, pueden aportar algunas ventajas. La sociedad civil: compromiso con la misión, transparencia, cercanía a las/os usuarias/os y ciudadanas/os. Las empresas: eficiencia. Obvio que estos actores también tienen falencias: la escasa mirada estratégica de las organizaciones sociales, los intereses parciales a los que pueden servir, el predominio de la ganancia financiera por encima de todo objetivo en el caso de las empresas. Pero, además, la experiencia académica y los años trabajando en el ámbito público demuestran que el Estado también tiene fallas importantes: cooptación política, corporativismo de las/os decisoras/es y de las/os operadoras/es, suma dificultad para seguir criterios de eficiencia, falta de compromiso y cercanía, etcétera. En la región, asimismo, nuestros estados son, en muchas áreas, vigentes y eficaces. Si hay fallas en todos los actores, lo lógico sería identificar en qué zonas (¿las más esenciales?) el Estado debe actuar como único y exclusivo proveedor, y en cuáles tiene ventaja cooperar con otro tipo de organizaciones, como las de la sociedad civil, con quienes no habría conflicto. Ahora bien, con las empresas, he ahí la discusión. Y aquí el retorno pendular –al que hice ya referencia– implica postular que la dinámica privada no debe intervenir en nada público: ni infraestructura, ni pensiones, ni salud, ni educación.

Nuestro aporte como especialistas o practicantes de la gestión debería ser sincero: «tanto falla, falla tanto, el Estado como el mercado», decían los Reyes Católicos Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón. No fallan igual, claro. El mercado es capaz del desbaratamiento general –que afecta especialmente a las/os ciudadanas/os– en la búsqueda de algo más de ganancia. Y el Estado está atravesado por intereses políticos y corporativos que lo alejan de las/os ciudadanas/os, además de atravesar –por razones estructurales del negocio público– una disminución de los incentivos a la innovación y la eficiencia. Y eso tampoco es sorpresa. Estoy convencido de que

la decisión de si una tarea –pensiones, servicios de salud, servicios de educación, infraestructura– debese enfrentada solo por el Estado o en alianza o concesión con el sector privado o la sociedad civil, debería ser una decisión *contingente*, es decir, una tomada en función de la naturaleza de la tarea y de las capacidades existentes².

Dado que ambos, el Estado y el sector privado, fallan bastante, es indispensable tener en cuenta que los dos requieren correctivos. En el Estado, aquellos controles razonables que eviten que la captura por intereses privados o corporativos culmine en corrupción e ineficiencia; aquellos incentivos que promuevan la innovación y el buen servicio. En las empresas, a su vez, la supervisión y los controles que pongan límite eficaz y razonable a la búsqueda de lucro, porque si se eliminara del todo, sucumbirían o se convertirían en Estado. Si bien ambos tipos de control son difíciles y costosos, y también fallan, pero serían funcionales para evitar su expiración. Y, en este sentido, ante temas complejos hay que buscar soluciones complejas, como evitar que las oposiciones se impongan.

A modo de ejemplo, en cuanto a las pensiones, actualmente el sistema de capitalización individual ha generado distorsiones enormes a favor de las utilidades de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en Chile y Perú. Pero no olvidemos que en los años setenta los sistemas públicos *tiraban* los recursos de los pensionistas en *elefantes blancos*, corrupción y préstamos al poder. No pretendo abordar aquí la discusión sobre si el sistema de pensiones debe estar exclusivamente en manos de organismos estatales (Argentina) o privados (Chile y Perú), pero después de la pandemia, cuando arrecie con justicia la mirada negativa sobre las AFP y sus ganancias, ojalá evitemos que la mirada regrese ingenua o interesadamente a que el Estado de por sí y porque sí lo hará necesariamente mejor. Tal vez, lo único razonable sea elegir alguna opción (pública, privada o mixta) y de inmediato (esto es crucial) diseñar y poner en marcha los marcos de control o regulación que cada opción requiere.

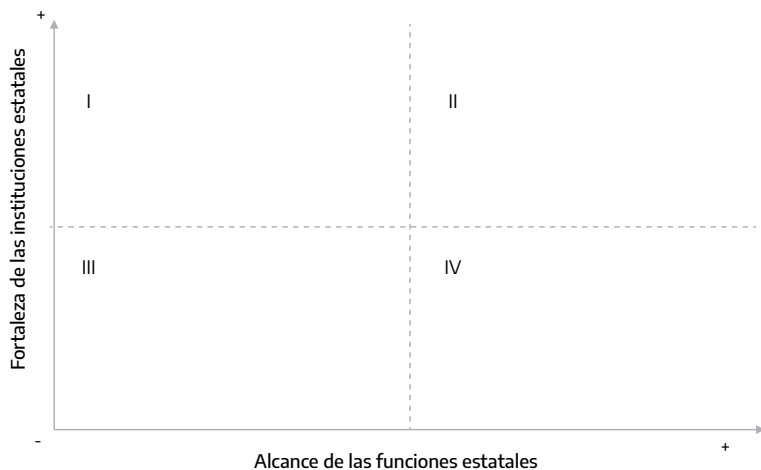
² Ni siquiera el argumento de que una labor es esencial para el rol del Estado, es criterio definitivo para conducir a la conclusión de que su operación debe ser necesariamente exclusiva del aparato estatal. Es el caso de la justicia –que sin duda forma parte del centro de la misión del Estado–, que ha experimentado con centros de conciliación extrajudicial operados por organizaciones privadas o de la sociedad civil.

El zapato de la Cenicienta: las capacidades estatales

Entendamos las capacidades estatales como aquellas aptitudes políticas, técnicas, financieras, tecnológicas, de conocimientos y habilidades para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas que se ofrece a las/os ciudadanas/os. Son como el contenedor del alcance que queremos darle a las acciones con directa responsabilidad del Estado, según vimos en el punto anterior. No es algo tan obvio y voluntarista como que faltan capacidades para todo lo que se quisiera hacer: a nuestros estados les faltan capacidades para llevar adelante incluso sus tareas esenciales, ineludibles. Eso es algo que la pandemia COVID-19 nos muestra con crudeza.

Sería lógico que la capacidad estatal fuera de la mano con el alcance que se decida asignarle al rol del Estado, lo que discutimos en la sección anterior: a más tareas y responsabilidades, mayores capacidades son necesarias. Sin embargo, si combinamos las posibilidades teóricas de alcance y capacidad, la realidad parece más compleja.

Gráfico 1. Rol y capacidad

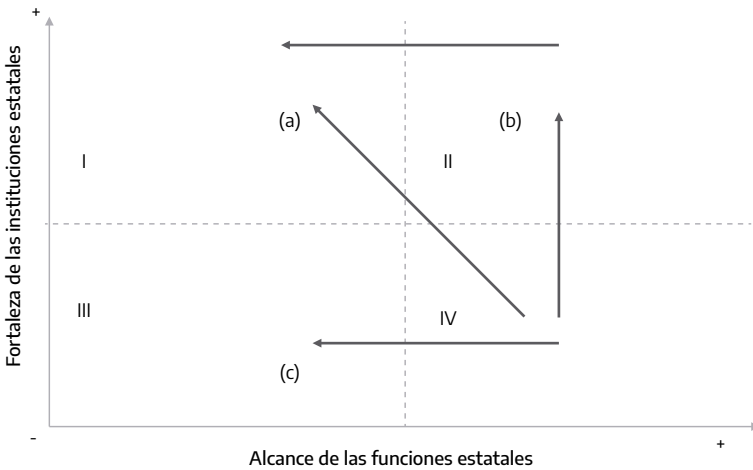


Fuente: Fukuyama (2004)

El Gráfico 1 fue realizado por Fukuyama (2004) para organizar las combinaciones posibles en cuatro cuadrantes. El eje horizontal está abierto a la más amplia discusión: cuál debe ser el alcance de responsabilidad (directa e indirecta) del Estado, un debate con bases políticas e ideológicas. Por ende, estar a la derecha o a la izquierda de la línea vertical punteada es bastante contingente. En cuanto al eje vertical, parece razonable suponer que preferiríamos estar por encima de la línea punteada, en los casilleros I o II. Si tuviéramos que ubicar a nuestros estados latinoamericanos, estaríamos casi todos dentro o al menos en los exteriores de la casilla IV: muchas tareas y débiles capacidades. Tal vez países como Chile, Brasil a nivel federal o Uruguay podrían ser situados con cierta cercanía a la línea punteada vertical. Pero, en fin, la casilla IV o sus cercanías no son las más deseables. Y la actual pandemia *nos lo echa en cara*.

Los procesos de reforma estatal tienen como un objetivo central desarrollar capacidades en los estados. Por ende, cabe preguntarse: ¿qué movimientos dentro del Gráfico 2 de Fukuyama son deseables?

Gráfico 2. Rutas teóricamente posibles de reforma



Fuente: Fukuyama (2004)

El movimiento (c) reduce el ámbito de acción estatal pero no eleva las capacidades: ha sido la ruta –planificada o no– de muchos esfuerzos de reforma de los noventa en adelante. Los movimientos (a) y (b) aparecen como tentadores, dependiendo de si se desea ampliar o reducir el ámbito de acción estatal, pero no hay nada más difícil que desarrollar capacidades en cualquier organización, tanto pública como privada (Barton, 1995). En la discusión que vendrá cuando la emergencia del COVID-19 amaine, las decisiones que amplían el ámbito de acción del Estado deben considerar como un parámetro central cuáles son las capacidades existentes –o las que se prevé tener– para afrontar las tareas encomendadas. Más aún cuando se trata de áreas de política sumamente complejas. Por supuesto, las capacidades no son un límite inmodificable, sino que algo podrá hacerse, pero es importante no mentir(nos): los costos son elevados, la paciencia de políticos y ciudadanas/os limitada, y los resultados inciertos. En todo caso, deberíamos promover que el debate no se concentrara casi exclusivamente en el atractivo tema de qué (más) debería hacer el Estado, sino que este se vea equilibrado por la consideración de las capacidades existentes y la inversión en esfuerzos para desplazar sus fronteras.

En un momento en que el desastre del COVID-19 o las explosiones ciudadanas, como la ocurrida en Chile, conducen a que ciudadanas/os defraudados exijan más acción del Estado, recordar que ello tiene a las capacidades como un parámetro fundamental, es incómodo e impopular, pero necesario. El riesgo que este debate implica –si se ignora la restricción de las capacidades– es que nuestros países se hundan más todavía en el fatal cuadrante IV de Fukuyama. Y ahí nos encontrará la próxima pandemia, explosión o emergencia.

El *pato feo* de la política pública: la implementación

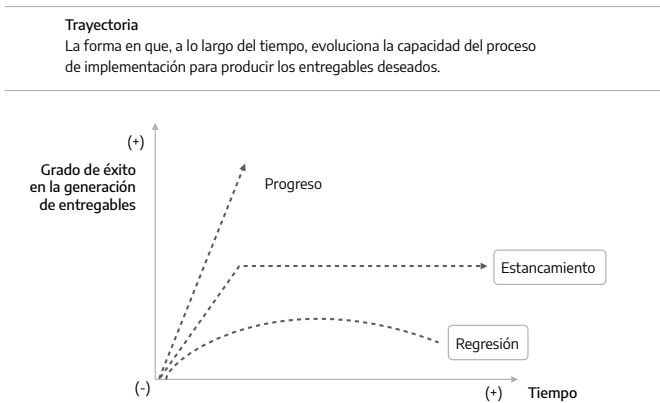
En buena parte de los países afectados por el COVID-19, los gobiernos se han propuesto transferir recursos a las/os ciudadanas/os cuyos ingresos se han visto afectados por la pandemia. Una modalidad fue la de hacer transferencias o repartir bonos, algo que, visto de lejos, debiera ser sencillo. O al menos no tan complicado como atajar la violencia de género, educar niñas/os o dar mantenimiento a las carreteras. Pero las transferencias se limitan a quienes

tienen cuentas bancarias, los bonos no llegan, rebotan por errores formales, conducen a filas y aglomeraciones mortales. Pensemos en otro ejemplo: hacer llegar barbijos y ropa protectora a las/os profesionales de la salud que están atendiendo a las/os enfermas/os de COVID-19. Si se dispone de los recursos y estos bienes se logran comprar, repartirlos no debería ser un gran problema. Pero no llegan, se pierden, faltan por todos lados y no necesariamente porque no existan. Es la *maldita* implementación la que falla. Como expresa Bardach:

Ya es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean bien en el papel. Es aún más difícil formularlas en palabras y frases que suenen bien a los oídos de los líderes políticos y de sus electores. Pero resulta atrozmente difícil implementarlas de manera que complazcan a alguien, incluso a los supuestos beneficiarios o clientes (1979, p. 3).

Por lo general, quienes toman las decisiones, as/os practicantes o especialistas en gestión pública, las/os ciudadanas/os; en fin, todas/os, tenemos una visión simple y mecánica de la implementación: ejecutar, aplicar lo diseñado, no alejarse de lo ya pensado. Por eso los implementadores tienen, en comparación con quienes diseñan o evalúan, menos importancia (menos paga, oficinas maltrechas, ningún reconocimiento) en el Estado (Cortázar, 2007).

Gráfico 3. Un modelo para entender la trayectoria de la implementación



Fuente: elaboración propia

Para una comunidad que se mueve en el campo de la gestión pública, la visión mecanicista e ingenua a la que refiero debería ser erradicada. La enorme complejidad estratégica, política y técnica de implementar políticas públicas es un cuello de botella en el que influye mucho la falta de capacidades señalada en la sección anterior. Al modelar la trayectoria, el éxito o el fracaso de la implementación de políticas y programas públicos, como se muestra en el Gráfico 3, creo que podemos arriesgar la hipótesis de que las trayectorias de estancamiento o regresión (desastre, colapso) son lo más usual en nuestros mundos públicos. Comprender por qué ocurre esto, qué herramientas utilizar para evitar esas trayectorias, cómo intervenir en los procesos de implementación en marcha y mejorarlos, es una tarea indispensable.

La discusión poscoronavirus pondrá énfasis particular en los servicios sociales: salud pública, formalización del empleo, habilitación para salir y mantenerse fuera de la pobreza. Pero el problema es que estos son de los programas públicos más difíciles de implementar.

Cuadro 2. Tipos de servicios sociales

Interacción proveedor-usuaria/o	Programabilidad de las tareas	
	Elevada	Baja
Elevada	Servicios profesionales	Desarrollo de capacidades y habilitación
Baja	Transferencia de bienes y recursos	Prestaciones de asistencia y emergencia
	Categoría de receptores	Sujetos (personas, grupos, comunidades)
	Naturaleza de la/el usuaria/o	

Fuente: Martínez Nogueira (2007)

En el Cuadro 2, elaborado por Martínez Nogueira (2007), se tipifica la diversa complejidad que tiene la implementación de los servicios sociales. Y si ya la transferencia de bienes y recursos –como los bonos mencionados– son difíciles de desplegar en la práctica, hay que imaginar lo complicado que resulta implementar los otros tipos y sobrevivir a ello. Creo que, de manera especial, habrá mucha presión ciudadana y política sobre los *servicios profesionales* (salud y educación), pero es muy importante que en la discusión no se descuide el caso de los *programas de desarrollo de capacidades y habilitación*. Mediante ellos se puede atacar el problema de desigualdad e informalidad que ha hecho que los efectos del COVID-19 sean todavía peores que en sociedades más igualitarias, como las europeas. En situaciones de gran inequidad, es sabido que los sectores con más recursos materiales y culturales tienen mayor facilidad de apropiarse de la oferta de beneficios estatales, y los *servicios profesionales* no escapan a ello. Los estragos que la pandemia está haciendo o que va a hacer en el conurbano bonaerense, las comunas periféricas de Santiago o los conos de Lima, deben ser tomados como clara señal de que la vieja pelea contra la pobreza, la inequidad y la informalidad debe mantenerse vigente.

Ojalá que en las discusiones y peleas que se van a desarrollar sobre asuntos importantes –como qué áreas de acción pública debe afrontar el Estado, cómo financiarlas, quién se hará responsable, etcétera– no se pierda de vista la importancia de mejorar drásticamente las capacidades de implementación de aquello que se decida.

Querido dinosaurio: viejas sorpresas para gestores públicos

¿Qué responsabilidad nos cabe a las/os practicantes o académicas/os del campo de la gestión pública en la situación actual? Probablemente mucha. Pero de todos los errores que con seguridad hemos cometido, quisiera concentrarme en uno en particular: *correr tras aquello que brilla*. Tal vez este sea un defecto esencialmente humano, inevitable. Uno que, estimo, se potencia con los pequeños financiamientos con agenda estrecha; los organismos internacionales con prioridades de asistencia pensadas *para Saturno*; las modas que afectan los gustos y preferencias de los políticos que se convierten en autoridades; las

universidades que enseñan y estiran lo que vende, y no necesariamente lo que se necesita. Un ejemplo: el poco interés académico y profesional que hemos dado a procesos como el de implementación, mencionado anteriormente. Usualmente preocupados por los grandes y visibles problemas políticos y estratégicos que afectan a la democracia y al Estado, hemos arrimado los temas operativos o prácticos en nuestras redes profesionales, y nos contentamos con un curso sobre compras públicas o predicar la gran novedad del balance *score card* en alguna de sus miles de mutaciones. Orientar nuestras redes hacia la diversidad de capacidades necesarias y no solo a las de elaborar indicadores con tres derivadas o marcos lógicos de dieciocho páginas es una responsabilidad eminentemente.

Pero vayamos a algo todavía más de fondo. Si revisamos los proyectos de modernización o reforma de varias administraciones de distintos países –o las agendas de *think tanks* u organismos internacionales que algo tienen que ver con la gestión del Estado–, el énfasis puesto en los últimos diez o quince años en las *soluciones virtuales*, las TIC y demás cosas similares, es simplemente apabullante. Es impresionante que, cuando todos los datos muestran que las/os ciudadanas/os se sienten defraudados con sus democracias y sus gobiernos, cuando muchas personas apoyan opciones autoritarias o indican de manera sostenida –encuesta tras encuesta– lo infelices y desgraciadas que son con los servicios públicos, sintamos que ganamos el Mundial porque logramos que se pueda sacar el pasaporte *on line*.

Por supuesto, sé bien que las tecnologías y la virtualidad pueden ser de gran ayuda en la gestión del Estado, y que el hecho de que las/os ciudadanas/os puedan imprimir una partida de nacimiento, sacar la cédula de identidad o hacer la declaración de impuestos desde sus casas, es sin duda un avance. Incluso ahora con la pandemia, hemos visto la gran ayuda que la tecnología puede ser para implementar las medidas de emergencia (en Chile el rol de la *comisaría virtual* es interesante en cuanto a la gestión de permisos). El problema es cuánto hemos permitido (o promovido) que el avance en estos aspectos –que, como ocurre con todos los sistemas técnicos, son lo más sencillo de modificar– mueva el eje central de la agenda en reforma y gestión pública. Y lo que ahora vemos día a día con la crisis del COVID-19, que las camas no alcanzan y hay que llevarlas de un lado a otro, que distribuir mascarillas y batas es todo un problema, que hacer compras

de alimentos de emergencia sin que las/os funcionarias/os roben es muy difícil, que lograr que empleadas/os estatales (enfermeras/os, médicas/os, soldados, policías) arriesguen su salud y vida por cumplir con su labor y estén mínimamente protegidas/os para ello... Todas esas cosas que en primera instancia nos parecen básicas y hasta simples, pero que no funcionan, evidencian nuestras pretensiones de estados cibernéticos y nos regresan a *nuestro viejo y querido dinosaurio*: las organizaciones y las personas.

Organizaciones burocráticas (de nuevo, en el sentido sociológico del término). Empleadas/os públicas/os, de planta, las/os que se contratan por algún mecanismo paralelo, quienes lo son solo por locación de servicios. Rutinas de trabajo. Ese es el centro de la administración pública. Y ahora, con esto que pasa, nos vemos obligadas/os a descubrirlos de nuevo. Las TIC, sin duda, son elementos importantes –a veces hasta central– que pueden modificar mucho de lo que los Estados hacen. Empero, siempre habrá organizaciones y personas, porque las *app* y los sistemas informáticos no flotan en el vacío. De todos modos, reconozcamos que para muchos de nosotras/os *organizaciones y personas* eran temas pasados de moda, antiguos, ya resueltos o fáciles de resolver. Recuerdo miradas de colegas, jefes o expertos al pretender incluir temas así en algún proyecto que expresaban: «eso ya está superado», «eso no quieren las autoridades», «en eso no se gasta». Y en las universidades, ¿cuánto discutimos sobre temas organizacionales y de gestión ejecutiva (dirigir personas) con las/os estudiantes? ¿Cuántos cursos de sociología de las organizaciones hay en nuestras maestrías de temas públicos? Nuestras/os estudiantes, ¿entienden realmente lo que significa que una organización sea burocrática? ¿Por qué son centrales las rutinas en la gestión del Estado?

En efecto, hasta aquí llegan estas notas estas notas. Ojalá sean de alguna utilidad. Tenemos como comunidad de gestión pública grandes desafíos, cuestiones antiguas a las que volver a atender, responsabilidad por –como insistía Weber al hablar del rol del científico– *aportar claridad*, criterios y argumentos que faciliten la discusión que vendrá sobre el Estado, su rol y su gestión.

Si leyeron todo esto estarán cansadas/os. Duerman bien y no se olviden de darle de comer al dinosaurio. No vaya a ser que despierte hambriento.

Referencias bibliográficas

- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. The University of California Press.
- Bardach, E. (1979). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. MIT.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*.
- Cortázar Velarde, J. C. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre los sistemas de organización moderna y sus relaciones*. Amorrortu.
- Fukuyama, F. (2004). *State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Cornell University Press.
- Hood, C. (1991) A Public Management for all Seasons? *Public Administration Review*, 69(1), 3-19.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación. En J. C. Cortázar (ed.). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID.
- Moore, M. H. (1999). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy*. Basic Books.

Cómo citar este artículo

- Cortázar Velarde, J. C. (2021). Y el dinosaurio todavía estará allí. Notas sobre los desafíos de la gestión pública después de la emergencia del COVID-19. En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), diciembre-marzo, 121-135.

RESEÑAS

Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19

Daniel Feierstein

Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2021, 219 páginas

ISBN: 978-987-719-199-8

Por *Leonardo Santolini*

Hace prácticamente dos años que la humanidad se encuentra en una situación inusual, efecto no deseado de la tan mencionada globalización: la pandemia del COVID-19. En consecuencia, no hay faceta de la vida que no se haya visto afectada por este fenómeno integral. No solo las cuestiones sanitarias, sino también la economía, el deporte y todos los aspectos de la cultura se ven trastocados por la expansión –de forma inesperada– de un virus altamente contagioso. La relación entre la especie humana y la naturaleza también experimentó cambios con rapidez a nivel climatológico, dado que la baja de la actividad industrial demostró efectos sobre la contaminación y la propia capa de ozono.

Prácticamente nadie esperaba en este mundo –donde los desarrollos tecnológicos y el avance de la ciencia se dan a pasos tan vertiginosos– que una enfermedad pudiera paralizar a todo el orbe. Sin embargo, es interesante recurrir a la ciencia ficción más reciente para encontrar claras advertencias. En 2011, la película *Contagio* de Steven Soderbergh nos presenta una situación muy similar a la que sucederá años más tarde: una mujer regresa de Hong Kong contagiada de una enfermedad letal que se expande rápidamente, produce muertes masivas y surge así una pandemia global; pero la sociedad colapsa cuando un grupo de fanáticas/os de una bloguera provocan una situación de paranoia. No solo la ficción nos brindó algunos indicios de una posible pandemia: años antes también asistimos a la difusión de enfermedades respiratorias como el SARS (síndrome respiratorio agudo severo) o la H1N1 (gripe porcina), que pudieron contenerse de manera más efectiva. En ese

momento, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, había creado una comisión especial con el objetivo de analizar y planificar políticas públicas para prever situaciones de esta naturaleza. Sin embargo, al asumir Donald Trump al poder, esa organización fue rápidamente disuelta.

El COVID-19 surgió en la apartada región de Wuhan, en China. A las pocas semanas, los sistemas sanitarios de Europa comenzaron a colapsar con las/os adultas/os mayores como los principales afectados por el virus. En paralelo, la rapidez de los intercambios aéreos hizo lo suyo, ya que transformó la epidemia inicial en una verdadera pandemia.

El libro que nos presenta Daniel Feierstein se terminó de imprimir en marzo de 2021, por lo tanto, recoge las experiencias del primer año del fenómeno desde un enfoque centrado en los aportes de las ciencias sociales, en continuo diálogo con el campo de la salud y las ciencias naturales. Expresión por lo tanto interdisciplinaria, con el sesgo de la mirada de un sociólogo de amplia experiencia en el campo de los estudios sobre genocidio, derechos humanos y discriminación, investigador principal del CONICET, y con una extensa red de vínculos internacionales que lo llevó a presidir la *International Association of Genocide Scholars* entre 2013 y 2015. ¿Por qué hacer hincapié en estos aspectos de la trayectoria intelectual del nuestro autor? Es evidente que la experiencia del trabajo internacional y en red de Feierstein es un elemento central para poder captar e interpretar una trama de relaciones sociales que se construyó a diferentes escalas –local, nacional, regional y planetaria– alrededor de la pandemia, y que el propio escritor experimentó como asesor en la Argentina.

Nos basta con centrarnos en analizar la trama de agradecimientos que realiza, sobre todo, al conjunto de instituciones y actores que se vieron involucrados en tratar de dar cuenta y tomar decisiones en un país que se encuentra en una delicada situación económica, con un Gobierno que acaba de asumir y tiene un color político diferente al de su antecesor. Más allá del marcado carácter de desastre y riesgo, desde el comienzo del libro, el autor nos expresa claramente:

Con toda carga de dolor, la pandemia implicó también la posibilidad de permitir un ámbito de enorme enriquecimiento a partir del entrecruzamiento

con profesionales de otras disciplinas, tanto de las ciencias médicas y humanas como de las ciencias exactas, intentando actuar ante la urgencia (pp. 9-10).

Si bien el análisis del libro está centrado en la Argentina y en el papel que jugaron tanto el Estado –a través de sus políticas específicas–, como diferentes sectores sociales y políticos, hay una continua referencia a lo global y lo regional que permite examinar los matices comparativos en un mundo diverso y complejo. Con respecto a la región y su vinculación con la pandemia, Feierstein expresa:

Las desigualdades estructurales de América Latina generan desventajas significativas respecto a otras regiones del mundo a la hora de planificar la mejor estrategia para enfrentar la pandemia. La fragilidad de su estructura social volvía especialmente peligrosa cualquier estrategia de «rebaño», pero también resultaban difíciles de implementar las formas de trazabilidad planteadas en los países orientales o en Australia y Nueva Zelanda. Estas dificultades se vinculan tanto con las relaciones sociales y sus determinaciones socioculturales (el tipo de economías y las formas particulares que adquiere el modelo de acumulación en nuestros países) como con las modalidades específicas de construcción de subjetividad en la región (pp. 46-47).

Es aquí donde los condicionantes históricos y estructurales supeditan tanto la toma de decisiones como así también la configuración de un fenómeno sanitario. Así, la pandemia pone de manifiesto, en forma clara, un conjunto de factores de existencia previa: visibiliza una realidad marcada, en este caso, por la desigualdad y la falta de equidad endémicas en la región.

La Argentina nos ofrece un caso particular e interesante, dado que es uno de los países que toma una serie de medidas en forma rápida por parte de un Gobierno que recién asume el poder y que pretende mostrarse como la contracara de su antecesor. Esto le va a permitir al flamante presidente recoger amplios índices de popularidad en un primer momento. Al respecto, Feierstein comenta:

Argentina reaccionó a la aparición del virus decretando un cese estricto de actividades a partir del 19 de marzo, que buscaba evitar temprano la propagación, ya que fue declarado apenas con 128 casos confirmados. Con ello, los primeros días en gobierno nacional pareció (a diferencia de gran parte de la región) comprender las especificidades y apostar por la supresión (p. 50).

El Gobierno enarbó un discurso centrado en el cuidado de la vida por sobre otros aspectos sociales –como la economía y el ejercicio pleno de las libertades–, dado que restringiría fuertemente la circulación de las personas y la posibilidad de reuniones sociales. Efectivamente, se instalaron medidas estrictas de aislamiento y distanciamiento social, que muchas veces son difíciles de implementar, tanto por las condiciones demográficas como así también por las actitudes de los sujetos.

Como hemos señalado, esto sucede en el país bajo una situación previa de fuerte crisis económica y marcado empobrecimiento de la población, y con índices de inflación que no pueden controlarse. Esto obligará a tomar una serie de medidas paliativas para disminuir el impacto de la suspensión de parte de las actividades productivas y comerciales. Feierstein lo expresa de manera contundente:

A nivel social, el caso argentino registró una intervención importante con políticas que buscaban atenuar el fuerte impacto económico de las medidas de aislamiento en la situación de los sectores más vulnerados. Se creó un ingreso familiar de emergencia (IFE) otorgado a casi diez millones de personas para paliar la paralización de la economía informal y de numerosos rubros; se establecieron distintas formas de ayuda a las empresas para la continuidad del pago de salarios (entre las que se destacó la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción ATP), así como la suspensión de los desalojos, el congelamiento de los contratos de alquiler y la apertura de numerosas líneas de créditos oficiales a tasa cero o tasas muy bajas, destinados tanto a empresas como a particulares (p. 54).

A pesar de este conjunto de decisiones, poco a poco el Gobierno comenzó a perder credibilidad y a bajar sus índices de aceptación. De alguna manera, los

clivajes que caracterizan a la sociedad argentina se hicieron más presentes con el incremento la denominada *grieta*. Esto no es otra cosa que canalizar bajo el fenómeno de la pandemia dos concepciones de sociedad vistas muchas veces como antagónicas, en donde se contraponen dos visiones de la economía, el rol del Estado y sus expresiones, tanto a nivel de la estructura social como en la propia construcción de subjetividad.

A nivel global, con sus respectivas expresiones regionales, la pandemia manifiesta una faceta más del modelo planetario que comenzó a instaurarse a partir de la crisis del Estado de bienestar. Esta catástrofe no logró modificar las reglas del juego, ni de la política, ni de la economía. En la mirada de Feierstein:

La pandemia solo iluminó con consecuencias devastadoras los resultados sociales a los que puede conducir esta hegemonía neoliberal en situaciones de catástrofe. La tristeza emerge al sentir que, cuando menos en 2020, se ha perdido la oportunidad de que esta crisis pudiera ponerla en cuestión (p. 173).

De esta manera, los presagios de grandes cambios en el capitalismo global –e incluso su caída– solo han quedado en los deseos de algunos pensadores. Uno de los aspectos centrales del libro –escrito en medio del propio proceso que intenta analizar– es la contextualización del fenómeno de la pandemia del COVID-19 dentro de los problemas históricos de la Argentina. De ahí el particular aporte de las ciencias sociales a un fenómeno de apariencia novedosa, principalmente sanitario, que actúa como una excusa para reflexionar sobre las disputas políticas y sociales con su respectivo proceso de estructuración social. Nos interpelamos a nosotros mismos acerca del modelo económico y de acumulación, como así también sobre el rol que debe asumir el Estado. De esta manera, Feierstein señala:

La pandemia, con sus urgencias y con su claridad, nos ha confrontado con estas disputas que se remontan al propio origen del Estado argentino y a las contiendas políticas del último siglo, así como a las equivalencias de estas en otros lugares del planeta o en las propias lógicas de la globalización: que emociones tenderán a primar y en función de qué modelo de comunidad, con qué fundamentos ético-morales tenderán a

estructurarse los comportamientos. La disputa por las representaciones de la pandemia no se resolverá solo con respecto a la pandemia ni tendrá consecuencias meramente sanitarias, sino que se trata de una prueba de fuego que irradiará efectos hacia otra infinidad de disputas socio-políticas y, por supuesto, también en el plano de las representaciones sociales de la realidad (pp. 218-219).

No es fácil concebir un libro en una situación donde se dan tres factores que hacen vulnerable todo intento de comprensión. Por un lado, estar en medio del propio proceso que se intenta analizar, sin tener en claro sus consecuencias finales. Por el otro, el aspecto global de esta pandemia específica que, a su vez, tiene matices diferentes en cada país, acorde a los recursos disponibles para enfrentarla, pero también a cuestiones culturales e históricas de cada sociedad. En última instancia, nos encontramos frente a la pandemia en la Argentina, en donde la propia crisis social y económica se conjuga con un fenómeno inesperado que reinterpreta viejas disputas, lo que manifiesta una vez más modelos antagónicos que se expresan en los clivajes políticos actuales. A pesar de ello, Daniel Feierstein realiza un aporte interesante que demuestra la importancia de las ciencias sociales para interpretar nuestra realidad, en donde también las cuestiones éticas y políticas no dejan de estar presentes. Nos indica la complejidad de nuestras sociedades, pero también la responsabilidad que tenemos como sus constructoras/es, en un mundo lleno de limitaciones e intereses contrapuestos.

Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19

Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos (eds.)

Michigan, University of Michigan Press, 2021, 663 páginas

ISBN: 978-0-472-03862-6

ISBN: 978-0-472-90246-0

Por Agustín de Marco

La pandemia de COVID-19 creó mezclas turbulentas y sin precedentes de fuerzas políticas, sociales, económicas y epidemiológicas. Ha hecho que el mundo se detenga y piense cómo y por qué a algunos países les ha ido mejor o peor que a otros al abordar la amenaza del virus. En contra de la intuición, los países de ingresos más altos no fueron inmunes frente a dicho flagelo y, de hecho, muchos parecieron estar poco preparados para dar respuesta a la pandemia. A su vez, varios gobiernos tomaron medidas decisivas y abruptas, al tiempo que pusieron sus economías en vilo. Las respuestas y sus efectos, claro, variaron en todo el mundo. Un análisis comparativo de las políticas sociales y de salud pública puede llegar a decir mucho sobre cómo y por qué los gobiernos respondieron de la manera en que lo hicieron (y, en algunos casos, aún lo hacen). Ese es, justamente, el objetivo de la obra aquí reseñada.

Así, la utilidad de la obra –que cubre el período que va de diciembre de 2019 a septiembre de 2020– se funda en proveer conocimiento útil a medida que el mundo continúa luchando contra el COVID-19, a la vez que pretende instar a reflexionar acerca del abordaje de otras pandemias causadas por enfermedades infecciosas actuales y futuras.

Después de una descripción general del papel que ha desempeñado la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de un análisis comparativo de la respuesta global,

tiene lugar una serie de estudios de casos en Asia, África, América y Europa. La obra reúne científicos políticos/os y sociales, especialistas en salud pública y profesionales médicos/os con el fin de analizar decisiones críticas tomadas en varios países y a nivel mundial. A su vez, las hipótesis centrales de la obra fueron extraídas de la amplia literatura de política comparada existente bajo el supuesto de que, aunque la pandemia por COVID-19 no tiene precedentes en el mundo moderno, los sistemas políticos que están respondiendo y mostrándose a su luz son entidades conocidas.

Así, la primera hipótesis esbozada se interesa por el tipo de régimen político en cuyo seno tienen lugar las decisiones producto de la pandemia: se aduce, en este sentido, que el autoritarismo genera problemas de información distintivos. Ejemplo y confirmación de ello constituyen, para las/os autoras/es, los casos de Rusia y China, donde las barreras autoritarias de la información y la inacción del gobierno habrían formado una *combinación letal*, dado que el reflejo autoritario de ocultar desastres impidió que las autoridades, las/os profesionales de la salud y las/os ciudadanas/os difundieran información sobre la pandemia; y esto habría provocado una propagación acelerada de la enfermedad.

El caso de China se sirve a sí mismo de contraejemplo para justificar la segunda hipótesis saliente de la obra: algunos regímenes autoritarios son extremadamente efectivos en la ejecución de políticas de mitigación y supresión del virus. En este sentido, el éxito de China en la eliminación del COVID-19 dentro de sus fronteras habría demostrado el valor del autoritarismo como clave para un Estado efectivo. No obstante, a partir del análisis desplegado en la obra, no se registra evidencia de que así sea. Es cierto que la implementación de políticas fue extremadamente efectiva y dura en países como Vietnam, Singapur, la República Popular de China y Hong Kong, pero no es menos cierto que la democrática Corea del Sur, así como Nueva Zelanda, Noruega, Taiwán e incluso la Isla de Man lograron resultados equivalentes. Se observa un hallazgo similar en África.

La tercera hipótesis esbozada sostiene que la política social sería fundamental para asegurar la eficacia de las políticas de salud, particularmente de las intervenciones no farmacéuticas (INF). En este caso, todos los capítulos confirman la idea de que la política social es directa e indirectamente crucial para

la respuesta sostenible a una pandemia. Incluso en países como Corea del Sur o Hong Kong, las medidas de política social a corto plazo permitieron las INF –aun en varias oleadas– y suavizaron el golpe de la desaceleración económica mundial. En Brasil y los Estados Unidos, las políticas de salud federales fueron erráticas en el mejor de los casos, pero los gobernadores estatales pudieron promover INF relativamente decisivas porque la política social era de gran apoyo. Mientras tanto, surgieron problemas en los países de ingresos medios donde las esas intervenciones no estaban respaldadas por la política social. India y, hasta cierto punto, Sudáfrica comenzaron con un bloqueo nacional en gran parte sin el apoyo de políticas sociales, lo cual reveló la difícil situación de las/os trabajadoras/es migrantes que necesitaban trabajar todos los días para sobrevivir, que estaban mal conectados con los programas de política social (federal o estatal) y cuya respuesta a la pérdida repentina de ingresos, a menudo, era informal. En resumen: la política social de apoyo destinada a reemplazar los ingresos perdidos –y ayudar a las empresas en muchos casos– fue una condición necesaria para la promulgación, la sostenibilidad y tal vez la eficacia de las INF.

La cuarta hipótesis sostiene que el mayoritarismo incidió fuertemente en las respuestas a la pandemia. En este sentido, los países analizados en este libro abarcan una variedad de regímenes democráticos más o menos mayoritarios. Las/os autoras/es toman en cuenta el exceso de mortalidad para una primera aproximación a esta hipótesis. Así, se registra que algunos de los gobiernos más erráticos y aparentemente ineficaces –medidos por el exceso de mortalidad– se encuentran en el extremo mayoritario de la escala: Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, España e India. En cada uno de estos, el sistema electoral otorgó una agencia considerable a los ejecutivos individuales. La relación no es perfecta: en la mayor parte de Australia y Canadá manejaron efectivamente o incluso eliminaron el COVID-19, mientras que los procedimientos democráticos relativamente consensuados en Suecia no evitaron un alto exceso de mortalidad.

La quinta hipótesis sostenida apunta que es el federalismo aquel que da forma a las respuestas a una pandemia. En este caso, no se encontró evidencia particular de que los estados federales per se tuvieran una competencia intergubernamental que produjera un mejor gobierno que los sistemas más centralizados. Para las/os autoras/es, el indicador más evidente de ello son

las finanzas intergubernamentales: los estados federales alemanes tienen un financiamiento más consistente que los estadounidenses, por ejemplo, y varios países como España y Brasil operan sistemas fiscales altamente redistributivos que dirigen el dinero de los lugares más ricos a los más pobres.

La sexta y última hipótesis sostenida en la obra indica que la infraestructura de salud pública contribuiría a una respuesta eficaz. Para sorpresa de las/os autoras/es, la relación entre la capacidad y los recursos dedicados a la salud pública, y la respuesta del gobierno, fue pobre en la mayoría de los casos. En un país tras otro, se verifica que las/os jefas/es de gobierno centralizaron el poder en sí mismos en la *primera ola*, y que colocaron sus agencias de salud pública y la profesión de salud pública, en la medida en que tenían una, en una posición de clara subordinación.

A partir de los hallazgos de este libro, pueden sacarse varias conclusiones. En primer lugar, muchos países que deberían haber estado mejor preparados para hacer frente a una pandemia –sobre la base de las medidas de preparación sanitaria mundial existentes–, no pudieron implementar estrategias eficaces para prevenir contagios y muertes, en tanto que aquellos que implementaron respuestas rápidas obtuvieron mejores resultados en los primeros meses. A su vez, se observa que la política social es igualmente importante para la política sanitaria durante una pandemia; esto es cierto tanto en los países de ingresos altos como en aquellos de ingresos bajos. Sin políticas sociales para apoyar a las poblaciones vulnerables y de bajos recursos, las políticas de salud para promover el distanciamiento social no pueden ser completamente efectivas y, probablemente, no sean sostenibles durante el tiempo suficiente para poner fin a la pandemia en un país.

Sin embargo, las/os autoras/es también observaron una desalineación significativa entre las políticas sociales y de salud en la mayoría de los países, exacerbada en algunos casos por las federaciones que desalinearon los poderes de la política social y la salud pública. Aparentemente, los países más autoritarios estuvieron en gran medida menos inclinados a proporcionar políticas sociales amplias, ya que se basaron principalmente en la coerción y en un patrón histórico de cumplimiento de las órdenes gubernamentales.

En este sentido, el tipo de régimen no fue una variable particularmente concluyente en los hallazgos. Hay poca evidencia de que los regímenes autoritarios fueran más efectivos que los democráticos en la implementación de políticas sociales y de salud. El flujo de información y la confianza también fueron variables críticas en varios países, en todo el espectro de tipos de régimen, pero hubo evidencia de que los regímenes autoritarios sufrieron problemas distintivos de flujo de información interno y externo.

En términos generales, la obra registra similitudes entre los tipos de régimen y los caminos distintivos dentro cada uno de ellos, más prometedores que los tipos de régimen por sí solos. Variables institucionales como el presidencialismo y el federalismo influyen en gran medida en la respuesta a la pandemia. Por ejemplo, un brote epidémico de tal extensión otorga a los líderes controvertidos el poder de impulsar sus agendas, a pesar de la magnitud de la amenaza de enfermedades infecciosas y de las consecuencias socioeconómicas por las restricciones del COVID-19. Aparentemente, los más afectados por la pandemia pueden hacer poco para detener a estos controvertidos líderes gubernamentales en los sistemas mayoritarios.

Algunos países aprendieron de sus propios errores de cálculo y de los pasos en falso de otros gobiernos, mientras que otros no tuvieron la capacidad ni la voluntad de continuar brindando las políticas sociales y de salud necesarias para frenar la pandemia. Lo que queda claro de esta *primera ola* es que la política importa y que hay una gran necesidad de comprender las respuestas de los gobiernos a la propagación del COVID-19. Este libro constituye un esfuerzo claro e inicial para identificar sistemáticamente cuáles son estas variables y explorar cómo operan en la práctica.

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.gov.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 anónimas/os. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la revista se pondrá en contacto con las/os autoras/es para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, las/os autoras/es tendrán 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 las/os autoras/es se

- expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autoras/es, la «y» entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de las/os autoras/es y su dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre de la/el autora/or 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 de la/el autora/or 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 de la/el autora/or, letra inicial del nombre, 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

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 DPI y en formato JPG. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Las/os editoras/es no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellas personas que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de editar en
noviembre 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina