

INAP

ISSN 2618-4362

VOL. 5 | N.º 3

# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración  
y las políticas públicas

ABR 2021-JUL 2021

Argentina **unida**





# **ESTADO ABIERTO**

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

**VOL. 5 | N.º 3**

# **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 Marengo

## **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>Mariana Chudnovsky y Silvana Leiva</i>	¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición	13
<i>Guido Moncayo Vives</i>	Integridad colectiva y bienestar: hacia una política pública con enfoque conductual en el marco del Estado abierto	45
<i>Andrés Nadur</i>	<i>Cybersecurity</i> en la era exponencial: la política de Obama	69
<i>Dante Sabatto</i>	Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos	95

## COMUNICACIONES

---

<i>Diego J. Gantus</i>	Implementación de políticas de gobierno abierto: una década de investigaciones	147
------------------------	---	-----

## RESEÑAS

---

<i>Jaime Rodríguez Alba</i>	Democracia, gobierno y administración pública contemporánea, de Bernabé Aldeguer Cerdá (dir.) y Gema Pastor Albaladejo (dir. <sup>a</sup> )	173
-----------------------------	---	-----

---

<i>Pablo Navarro Urquiza</i>	Gobiernos y democracia en América Latina. ¿En la búsqueda de la igualdad social?, de Francisco Reveles Vázquez (coord.)	179
------------------------------	---	-----

## COLABORACIONES

---

Página de colaboraciones	183
--------------------------	-----



## Editorial

Con el cierre del volumen 5 de *Estado abierto*, expresamos nuestra esperanza de que también se esté cerrando la dramática crisis generada por el COVID-19, que tanto dolor y pesar ha provocado en todo el mundo. Con la aparición de la pandemia, el mundo académico no tardó en emprender proyectos de investigación para analizar sus consecuencias y alcances, así como las políticas y acciones adoptadas por los gobiernos frente a este fenómeno.

También, desde hace un tiempo, han comenzado a efectuarse proyecciones respecto a una futura etapa pospandemia, en las que se especula sobre las características que podría tener el regreso a la «nueva normalidad», y se sugieren políticas y mecanismos de gestión a contemplar en ese futuro escenario político-institucional. En esta línea de indagación, este número incluye el artículo «¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición», cuyas autoras son Mariana Chudnovsky y Silvana Leiva, investigadoras del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. En su trabajo, las especialistas reflexionan sobre las capacidades estatales que necesitan tener los ministerios de educación para enfrentar la gestión en la pospandemia, para lo cual proponen un marco analítico que apunta a brindar herramientas que ayuden a identificarlas. Establecen, para ello, un diálogo entre tres cuerpos de literatura: el que trata, propiamente, la cuestión de las capacidades estatales; el que observa la política educativa y las características de su implementación; y el que considera las características del federalismo educativo, en tanto impone desafíos de coordinación adicionales y afecta la agencia del sistema educativo.

El segundo de los artículos que integra este número se inscribe dentro de un campo de reflexión ya habitual en nuestra revista: el Estado abierto, que precisamente le da su nombre. Su autor es Guido Moncayo Vives, candidato a doctor en Administración Pública y especialista en la Defensoría del Pueblo de Ecuador. En su trabajo, «Integridad colectiva y bienestar: hacia una política pública con enfoque conductual en el marco del Estado abierto», el autor señala que, en el contexto de crisis sanitaria, económica y social causada por el COVID-19, también ha salido a la luz una crisis no menor enquistada en América

Latina: la crisis social de la opacidad, entendida como la falta de integridad a nivel colectivo. Propone, entonces, que un enfoque conductual en el diseño de las políticas públicas podría ser una opción para reducir los actuales niveles de «desconfianza» social. Luego de un recorrido conceptual sobre gobierno abierto, transparencia, integridad, ética pública y políticas públicas conductuales, Moncayo Vives relaciona integridad colectiva y bienestar, a partir de un análisis comparativo entre países. Finalmente, luego de resumir sus hallazgos, plantea opciones de política pública con enfoque conductual-cultural para mejorar los niveles de integridad colectiva y bienestar social.

La ciberseguridad es otro tema de indudable actualidad, que presenta crecientes desafíos a la gestión pública en esta era exponencial que se inicia con la cuarta revolución industrial. Uno de los líderes políticos mundiales que mayor preocupación demostró en sus políticas sobre esta materia fue el expresidente Obama, en sus dos períodos al frente del gobierno de los Estados Unidos. Andrés Nadur, profesor de ciencia política de la Universidad del Salvador y cursante de la carrera diplomática en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) de Argentina, analiza la experiencia de esa presidencia en su artículo «*Cybersecurity* en la era exponencial: la política de Obama». Destaca, en tal sentido, el impacto que la revolución tecnológica tiene en las agendas de los gobiernos; y lo hace examinando el Plan de Acción de Ciberseguridad de la administración de Obama. Contextualiza el tema con relación a las nuevas amenazas y formas de cibercrimen, y pasa revista a los principales aspectos de esa política, especialmente sus objetivos, alcances, acciones, actores involucrados y resultados.

Otro tema que cobra especial significación en países federales es el de la coparticipación de los ingresos tributarios entre el gobierno nacional y las jurisdicciones subnacionales. Se trata de una cuestión que nunca fue resuelta definitivamente en la Argentina y es fuente de permanentes conflictos. Dante Sabatto, sociólogo e investigador del INAP, aborda el tema en su artículo «Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos». El trabajo intenta identificar y clasificar los principales mecanismos de distribución geográfica de recursos públicos en nuestro país. Dadas las características del federalismo, el Estado nacional centraliza una proporción importante de la recaudación fiscal, así como de ciertos insumos críticos, en

función de herramientas legales que disponen la asignación de estos recursos a las veintitrés provincias y la capital del país. El trabajo propone una tipología de los parámetros y criterios que, normativamente, determinan o condicionan la distribución, y analiza su pertinencia según privilegien la eficiencia en la gestión pública o la búsqueda de una mayor equidad social. También se relevan cuatro casos comparables en otros países de la región y se aplica la clasificación construida a doce mecanismos de distribución vigentes en la Argentina.

En la comunicación publicada en este número, «Implementación de políticas de gobierno abierto: una década de investigaciones», Diego J. Gantus, investigador y docente de las universidades nacionales de Rosario y Entre Ríos, propone pasar revista a los avances y desafíos que han jalonado la experiencia de implementación de políticas de gobierno abierto a partir de su temprano planteamiento, hace poco más de diez años. El trabajo destaca, especialmente, la labor de promoción de esta filosofía de gestión pública por parte de organizaciones multilaterales como la Open Government Partnership (OGP) y, a partir de las múltiples iniciativas y compromisos adoptados en todo el mundo por gobiernos nacionales y subnacionales, ofrece una sistematización de esas experiencias, realiza un análisis comparativo, y extrae una serie de lecciones y aprendizajes. Asimismo, Gantus reflexiona sobre las posibles implicancias de estas experiencias sobre la conceptualización misma de gobierno abierto.

A continuación, las dos reseñas bibliográficas que integran esta entrega coinciden, casualmente, en la temática abordada: gobierno y democracia. En la primera de ellas, Jaime Rodríguez Alba comenta el volumen compilado por Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo, distinguidos investigadores españoles, titulado *Democracia, gobierno y administración pública contemporánea*. Se trata de una obra que ofrece un amplio espectro de temas habitualmente tratados en el campo de los estudios sobre administración pública: transparencia, buen gobierno, burocracia, innovación pública, partenariados, gobernanza multinivel, etc. El libro propone tratar estos temas con un prisma novedoso y una notable capacidad para sintetizar información actualizada, bien estructurada y con hipótesis interpretativas sugerentes. Constituye un auténtico manual que permite, en sus veinte capítulos y con los aportes de veintinueve autores, ofrecer una panorámica de los temas actuales, ineludible para quien desee tener una visión completa y profunda de las usuales tematizaciones en el campo.

La siguiente reseña, elaborada por Pablo Navarro Urquiza, comenta el libro coordinado por Francisco Reveles Vázquez, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), titulado *Gobiernos y democracia en América Latina. ¿En la búsqueda de la igualdad social?* Esta obra colectiva indaga acerca de los vínculos entre el régimen político y la implementación de diversas políticas sociales tendientes a construir espacios más igualitarios y equitativos en América Latina. Los diferentes abordajes recuperan el contrapunto encarado por los gobiernos progresistas, a través de estudios de caso de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Uruguay y Venezuela, además de incluir algunas comparaciones binarias. El libro puede adquirirse en formato impreso y también descargarse en forma gratuita de la página web de la editorial Teseo, lo que garantiza la comunicabilidad de la investigación hacia la comunidad científica y las/os lectoras/es interesadas/os en la temática.

De este modo, cerramos este número e invitamos a nuestras/os lectoras/es a recorrer sus páginas, con la seguridad de que encontrarán textos novedosos que actualizan el siempre cambiante campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.

# **ARTÍCULOS**



# ¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición

Por Mariana Chudnovsky\* y Silvana Leiva\*\*

## Resumen

La pandemia por COVID-19 desafió a la mayoría de los países del mundo en todos sus aspectos. Uno de los sectores más afectados fue el educativo, ya que no solo se cerraron escuelas, sino que se debió pasar a modelos de educación en línea. En medio de la incertidumbre con el regreso a clase es clave repensar qué capacidades estatales se requieren para enfrentar esta nueva ola, con la variante Delta y, con suerte, (pronto) a la pospandemia. Para comenzar a armar las piezas de este rompecabezas, en este artículo proponemos un modelo analítico para medir qué capacidades deben tener las agencias educativas centrales, sobre todo, en países federales.

## Palabras clave

Políticas educativas, capacidades estatales, pandemia COVID-19, instituciones políticas.

## Abstract

The COVID-19 pandemic challenged most countries in the world in every aspect. One of the most affected sectors was education, as schools were not only closed but also had to switch to online education models. In the midst of the uncertainty with the return to school, it is key to rethink what state capacities are required to face this new wave, with the Delta variant, and hopefully (soon) the post-pandemic.

---

\* Profesora e investigadora titular. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

marichud@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3966-4731>

\*\* Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

s.leiva.velazco@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0054-2574>

To begin to put the pieces of this puzzle together, in this article we propose an analytical model to measure what capacities central educational agencies should have, especially in federal countries.

## **Key words**

Educational policies, state capacities, COVID-19 pandemic, political institutions.

## **1. Introducción**

¿Qué capacidades estatales necesitan tener los ministerios de Educación para enfrentar la pospandemia? La pandemia del Sars-Cov-2 puso a prueba a los países de todo el mundo en tanto desafió las capacidades de los gobiernos en todos sus aspectos políticos y sociales. En la mayoría de los casos, los Estados tuvieron que enfrentar la crisis mediante la adopción de estrategias de emergencia que apelaron a la flexibilidad de sus políticas y a la fortaleza de sus instituciones (Gouëdard, Pont y Viennet, 2020). En este contexto, el sector educativo fue uno de los más afectados: 188 países tuvieron que cerrar sus escuelas, lo que impactó a más del 91 % de la población estudiantil mundial (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2020), mientras que 1.5 billones de estudiantes y 63 millones de educadoras/es se quedaron afuera del sistema formal de educación en el mundo (Caracol, 2020; UNESCO, 2020). Esto implicó reorientar estrategias, recursos e implementar políticas de educación a distancia en todo el territorio, lo que conllevó importantes desafíos de coordinación con actores locales en el caso de países cuyos sistemas educativos se encuentran descentralizados.

Para responder la pregunta de este artículo, proponemos un marco analítico que sirva para pensar y entender las capacidades que el sector educativo debe ponderar hacia la salida de la crisis generada por la pandemia. Este marco busca brindar las herramientas que ayuden a identificar qué capacidades tienen las agencias educativas para enfrentar lo que se requiera en la pospandemia, así como para dar respuestas a los analistas en materia educativa, sobre el porqué de sus acciones, y qué impacto tienen ellas en la implementación y sustentabilidad de las políticas educativas. Para construir la herramienta, establecemos un



diálogo entre tres cuerpos de literatura: el primero de ellos es la discusión sobre las capacidades estatales; el segundo, aquel que observa la política educativa y sus características —pues no es posible entender a las capacidades estatales sin su implementación ni viceversa—; y el tercero tiene que ver con las características del federalismo educativo, ya que esto impone desafíos de coordinación extra y afecta la agencia del sistema educativo.

Dado que para pensar la capacidad estatal es clave hacerlo en función del tipo de política pública que se busca implementar y del entramado político institucional de cada país, es relevante reflexionar sobre qué capacidades necesitan los Estados tanto para manejar la crisis como para comenzar a salir de ella. En este sentido, mirar al sector educativo es una tarea crucial, puesto que las aulas fueron uno de los reflejos más cabales de los efectos de la pandemia, y no puede pensarse el regreso a la *nueva normalidad* sin tener en cuenta a las capacidades del sistema educativo. También es clave teniendo en cuenta la función social que cumplen las escuelas más allá de lo estrictamente educativo, lo que pone a la vuelta a las aulas en una de las principales prioridades para los países del mundo (Viteri *et al.*, 2021; Gouëdard, Pont & Viennet, 2020; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 2020). Además, observar a los países federales es de especial relevancia si consideramos los importantes desafíos de coordinación intergubernamental que implica la llegada del sistema educativo en un territorio de autoridades concurrentes.

El propósito de pensar esta problemática a través de un marco analítico que combine tres enfoques es brindar las primeras piezas para armar el rompecabezas que permita delinear estrategias a la hora de plantear la reconstrucción del déficit educativo que toque enfrentar en toda la región. Estas circunstancias implican, como mínimo, revisar las condiciones de la infraestructura escolar para garantizar las medidas sanitarias básicas, así como las condiciones de trabajo y la formación docente para enfrentar los posibles rezagos educativos que se presenten. Es decir, la capacidad de la agencia educativa es central.

Este trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, discutiremos el concepto de capacidad estatal, sus múltiples aspectos, y repasaremos su aplicación al sector educativo. En segundo lugar, discutiremos sobre las especificidades de

la política educativa junto con las características del sector en la región, con énfasis en los contextos descentralizados de los países federales. Por último, resumiremos nuestro marco analítico y haremos algunas recomendaciones sobre las capacidades que los Estados latinoamericanos deben garantizar de cara a la *nueva normalidad*.

## 2. Capacidad estatal

Las crecientes funciones del aparato estatal complejizan su conceptualización y medición. De alguna manera, el concepto de capacidad estatal proviene de la teoría weberiana del Estado: Weber (1996) concibe al Estado de modo tal que la autonomía respecto de los intereses sociales se constituya como fuente de su capacidad. Este, además, administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática, basada en la monopolización de la violencia (Foa & Nemirovskaya, 2016). Esta definición implica: a) el reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado; b) una organización autónoma que supera, al menos en la capacidad coercitiva, al resto de los actores en un territorio dado (Döhler, 1995; Howlett & Rayner, 2006; Weyland, 1998); y c) la existencia política propia de un Estado autónomo (Carbone & Memoli, 2015; Graycar & Villa, 2011; Lake & Fariss, 2014).

Ahora bien, las capacidades estatales son indisociables de la pregunta: «¿capacidades para qué?» (D'Arcy & Nistotskaya, 2017; Tommasi, 2011). Por ende, la validez de la definición utilizada y las medidas elegidas para observarlas dependen, en gran parte, de la respuesta a esa pregunta. Es por ello que para este trabajo se retoma la noción de *poder infraestructural* de Mann (1984, 2008) que resulta ser muy útil, dado que incorpora la dimensión de política pública. El autor vincula los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad, a través de la distinción entre *poder despótico* y *poder infraestructural*. El primero es aquel que surge del rango de acciones que la élite estatal puede realizar sin consultar a los grupos de la sociedad civil. En cambio, el *poder infraestructural* se vincula a la capacidad del Estado de penetrar a la sociedad civil e implementar sus acciones a través del territorio. Esta segunda definición enfatiza, al menos, dos dimensiones analíticas que son cruciales para este trabajo: en primer lugar, considera una dimensión del

poder de un Estado que se vincula a su capacidad administrativa y no a su capacidad política. En segundo lugar, incorpora las políticas públicas en la definición.

Al igual que es tarea compleja el definir las capacidades estatales, también lo es su medición. Una forma de medir las capacidades estatales sería, por ejemplo, ver cuáles son las instituciones que permiten al Estado ejercer control sobre la sociedad. Aquí podrían incluirse sus recursos financieros (Soifer, 2008); las instituciones de control y de recaudación de impuestos en sí mismas (Besley, 2020; Besley & Persson, 2009; Cárdenas, 2010; Harbers, 2015; Zielinski, 2016); las instituciones vinculadas con la garantía a los contratos privados y derechos de propiedad (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2005; Berliner, 2017); fiscales y la capacidad de recolectar información sobre la ciudadanía (Boswell & Badenhop, 2021; Chen & Greitens, 2021; Rogers, 2010). Otros estudios identifican, más bien, a la capacidad estatal con la administrativa, entendiéndose como diferentes formas de capacidad organizacional independientes del contexto político (Bersch *et al.*, 2013). Estos estudios se dividen entre aquellos que analizan el aspecto administrativo del Estado (la administración pública como tal) (Fisunoğlu & Rooney, 2021; Fukuyama, 2013; Holt & Manning, 2014) y los que examinan la existencia de burocracias profesionales *weberianas* (Bäck & Hadenius, 2008; Meckling & Nahm, 2018; Rauch & Evans, 1999, 2000).

Es interesante destacar, por último, que el cruce analítico entre la literatura sobre capacidad estatal y diversas áreas sectoriales del aparato estatal no parece abarcar demasiado al área educativa. En general, los trabajos la examinan desde la óptica de la implementación de políticas y refieren al concepto de capacidad estatal de forma tangencial (Savoia & Sen, 2015), pues se centran en estudiar momentos de grandes reformas educativas en contextos, sobre todo federales, para dar cuenta de las razones detrás de la persistencia de ciertas desigualdades y rezagos educativos (Cosner & Jones, 2016; Le Floch, Boyle & Therriault, 2008; Mangla, 2015; McDermott *et al.*, 2001; McDermott, 2006; Wong, 2008). Una de las principales reflexiones extraídas de estos estudios, sin embargo, tiene que ver con reconocer el carácter indivisible de lo que implica la capacidad administrativa de las burocracias y la implementación de las políticas (Dahill-Brown & Lavery, 2012; Murphy & Oujidani, 2011), en donde las variables vinculadas a preferencias políticas e ideológicas se reconocen como igualmente importantes que las

capacidades técnicas de las burocracias, sobre todo en contextos subnacionales (Welch, 2009; Grassi & Memoli, 2016). En cuanto a estas últimas, se resalta la importancia de los aspectos técnico-administrativos (Le Floch *et al.*, 2008) como el presupuesto disponible o la profesionalización del personal (Murphy & Oujidani, 2011) para pensar el éxito de la política educativa.

### **3. Sistema educativo en la región, características de la política educativa y descentralización en los países federales**

Antes de adentrarnos en esta discusión, es importante entender qué son los sistemas educativos y qué implican para la implementación de la política educativa. Podemos pensar a los sistemas educativos desde al menos dos preguntas importantes: la primera, en relación con los resultados de indicadores educativos y sus implicancias para el desarrollo social (Blank, 1993; Krishnaratne & White, 2013; Nussbaum, 2006); la segunda pregunta tiene que ver con su funcionamiento a partir de sus diseños institucionales y políticos (Betancur, 2013; Fandiño Parra *et al.*, 2019; Flores Crespo, 2008).

Al hablar de educación, tanto la implementación de las políticas y sus resultados como los entramados institucionales que rodean al sistema educativo son dos elementos que no deben pasarse por alto. En palabras de Acuña y Chudnovsky (2007), debemos incorporar tanto una mirada *dinámica*, que tiene que ver con la política educativa en acción y sus resultados, como así también una mirada *estática*, que se centra en el marco político-institucional de las políticas educativas. En este sentido, al igual que lo que sucede con las capacidades estatales, es necesario mirar estos aspectos en conjunto, pues no funcionan de forma aislada, sino complementaria.

#### **3.1 Las características de la política educativa**

Las políticas públicas son, en parte, la puesta en funcionamiento de los atributos estatales y del entorno político-institucional que las rodea. Esto es especialmente cierto en la política educativa, la cual tiene una serie de especificidades que deben entenderse para poder responder a la pregunta ¿capacidades para qué?

discutida en el apartado anterior. La política educativa, que debe implementarse en todo el territorio, requiere contar con algunas características clave más allá de su contenido técnico. Existe un subcuerpo de la literatura sobre políticas públicas que analiza sus características más allá del contenido. Estos trabajos sostienen que, ante la pregunta de por qué los países que intentaron adoptar políticas y reformas similares han tenido experiencias muy distintas, existen varias respuestas interesantes vinculadas con las características de las políticas. En el caso de las educativas, estas resultan centrales y es por ello que se incorporan en esta propuesta analítica. La literatura muestra que cuando los países mantienen políticas encaminadas en la misma dirección durante periodos prolongados, estos crean un entorno estable y predecible que ayuda a que alcancen sus metas. En cambio, otros países las modifican con frecuencia —en general, con cada cambio de gobierno—, lo que perjudica la política más allá del logro de sus metas (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2006; Stein y Tommasi, 2006). Algunas de las características deseables de las políticas se pueden resumir en las siguientes:

1. La intertemporalidad: se refiere a que los lineamientos principales y los objetivos de la política logren permanecer en el tiempo y trascender la alternancia política. Con esto se logra que las políticas puedan tener estabilidad y coherencia (Mortensen, 2007; Zemelman, 2009). Ahora bien, contar con políticas estables o intertemporales no significa que no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones o defectos de las políticas, más que a caprichos políticos.
2. La legitimidad de una política: remite a que su contenido esté alineado con las actitudes dominantes de la comunidad política afectada e, idealmente, del público en general (Wallner, 2008). Por ejemplo, en el caso de la política educativa, un elemento fundamental para que se pueda implementar de manera eficiente y efectiva es que sea aceptada por las autoridades educativas, los sindicatos, el magisterio, las/os estudiantes, y las madres y los padres de familia.
3. La adaptabilidad: alude al ajuste de las políticas cuando estas fallan o cuando las circunstancias cambian. Esta es la contracara de la

estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas (Stein y Tommasi, 2006).

4. La imparcialidad: implica considerar que la misma política puede impactar de distinta manera a diferentes grupos. Esto debe preverse en el diseño de la misma. Una política imparcial debe asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2007).
5. La inclusión de la política educativa: apunta a garantizar un estándar mínimo básico de educación para todos; por ejemplo, que cada persona sepa leer, escribir y hacer operaciones simples de aritmética (OCDE, 2007).

En síntesis, las capacidades estatales, medidas en un punto en el tiempo, son estáticas. Sin embargo, para analizarlas *en acción*, deberían establecer un diálogo constructivo con el tipo de política en curso. Ahora bien, prestar atención en el proceso más que en la política implica modificar también los criterios para cuantificarla, analizarla y evaluarla. El contenido técnico de las políticas pasa a un segundo plano y lo que importa son algunas características clave que inciden en su calidad, ya que son las que determinan si una política *sirve o no sirve*. Entonces, es útil observar el grado de alcance que tienen los Estados sobre la educación en el gobierno central en entornos descentralizados. Para ello, es importante tener en cuenta dos factores relevantes: la distribución subnacional de la capacidad del estado central (poder infraestructural) y el desarrollo e ideas por parte de élites políticas para movilizar apoyos.

### **3.2 El entramado político-institucional de los sistemas educativos: los países federales**

El sistema educativo no es ajeno al entramado político-institucional en que convive, pues estos contextos plantean reglas, desafíos, restricciones y también proveen de espacios para la negociación y coordinación entre actores relevantes.

Es decir, las políticas no devienen en un vacío, sino que la arquitectura específica en donde suceden incide en su éxito o fracaso. Esto es especialmente cierto en los países federales, en donde es necesario reflexionar sobre la descentralización de funciones, facultades y recursos para implementar políticas además de las capacidades estatales, las características y el contenido de las políticas públicas.

Ahora bien, hablar de federalismo o *federalización* a veces es confuso. Este término resulta ambiguo puesto que se lo ha utilizado tanto para centralizar funciones desde un gobierno como para descentralizarlas (Gómez Álvarez, 2000; Vázquez, 1999). En materia educativa, el término *descentralización* resulta más útil ya que alude a un arreglo de atribuciones y competencias entre instituciones de gobierno (Di Gropello, 1999; Gómez Álvarez, 2000). A grandes rasgos, la literatura distingue entre tres tipos básicos de descentralización: la *delegación*, que refiere a la «transferencia de ciertas funciones o tareas gubernamentales a organizaciones autónomas como las corporaciones públicas o las agencias regionales de desarrollo, quienes reciben financiamiento público y son fiscalizables ante el gobierno» (Winkler, 1994, como se citó en Gómez Álvarez, 2000, pp. 37-38); la *desconcentración*, que alude a la «transferencia de autoridad a los niveles inferiores dentro de las agencias del gobierno central» (Winkler, 1988, como se citó en Gómez Álvarez, 2000, pp. 37-38); y la *transferencia*, que «implica la creación de unidades de gobierno subnacionales autónomas e independientes, las cuales tienen autoridad sobre ingresos y gastos [en educación]» (Winkler, 1988, como se citó en Gómez Álvarez, 2000, pp. 37-38).

En América Latina, la importancia del federalismo como tema de análisis se hizo evidente con el programa de estudios sobre la democratización en los ochenta, la descentralización en los noventa y los nuevos estudios de lo subnacional (Falleti, 2003; Gibson, 2004). Al mismo tiempo, la descentralización de funciones fue una de las grandes tendencias en la región durante estas mismas décadas, en un contexto de crisis del Estado de Bienestar y de reestructuración del rol del Estado, de manera que se siguió el marco ideológico mundial (Del Castillo, 2009; Falleti, 2003, 2005; Malgouyres, 2014; Solaux, 2005; Rápalo Castellanos, 2003; Winkler, 1994). Los primeros estudios sobre descentralización sostenían que la estructura política del federalismo proveyó opciones para la descentralización, empoderó a los actores subnacionales y transfirió recursos a gobernadores, lo

que activó una real redistribución del poder (Díaz Cayeros, 2004; Gibson & Calvo, 2000). Sin embargo, Falleti (2005) argumenta que este supuesto no se da en todos los contextos, de manera tal que la descentralización no siempre es sinónimo de empoderamiento de actores locales. Al contrario, es posible incluso observar el efecto opuesto: una disminución de poder.

La región, en particular, fue escenario de una enorme ola descentralizadora que tuvo entre sus principales escenarios al sector educativo, lo que convierte a la región en uno de los casos más paradigmáticos (Kraemer, 1997; Dillinger & Webb, 1999; Giugale & Webb, 2000; Carrera-Hernández, 2013). Estas reformas, motivadas por cuestiones políticas, fiscales y administrativas, resultaron en un proceso complejo con efectos varios tanto en los niveles de autonomía como en los recursos que se distribuyen entre el actor central y los niveles subnacionales (Ornelas, 2003). Dado que la descentralización no solo es un proceso de distribución de roles, sino también, y sobre todo, un proceso político (Acuña y Chudnovsky, 2007; Falleti, 2005; Rapalo Castellanos, 2003), los procesos de descentralización también resultaron en arreglos de poder entre los actores involucrados. En este sentido, en algunos casos —como el de México— suele mencionarse que la reforma descentralizadora no logró tener éxito debido a la falta de coordinación entre actores clave como los sindicatos y los distintos niveles de gobierno (Hanson, 1997, como se citó en Rápalo Castellanos, 2003).

En Latinoamérica, la mayoría de las reformas descentralizadoras respondieron a la tesis sobre la ineficacia de las burocracias estatales de tamaño excesivo y al argumento de una mayor eficiencia a partir de la descentralización (López Guerra y Flores Chávez, 2006). Sin embargo, estos ensayos no alcanzaron el efecto esperado. La principal explicación que encuentra la literatura tiene que ver con la disparidad de recursos entre entes subnacionales, la débil autonomía fiscal de estos sectores y su excesiva dependencia de los gobiernos centrales, además de la falta de incentivos de coordinación entre diversos actores de gobierno que resultaron, como anticipa la teoría, en arreglos desiguales de poder entre centro y entidades subnacionales. Para Arze (2003), el tamaño de los países es un factor por considerar pues, a mayor complejidad territorial, existen mayores barreras a la hora de implementar reformas de gran escala. Como argumenta Malgouyres (2014), si bien Argentina, Brasil y México emprendieron programas de descentralización educativas en la misma época y bajo un mismo contexto ideológico, no consiguieron



los mismos resultados, lo que devino en arreglos de poder y de recursos totalmente disímiles. Mientras Argentina y Brasil ofrecieron mayores arreglos descentralizadores —aunque en el caso de Brasil hubo mayores transferencias de recursos—, en México la federalización educativa resultó en un federalismo *centralizado* (Del Castillo, 2009; Gómez Álvarez, 2000; 2019; Bracho y Miranda López, 2012; Reimers, 2006).

Por último, no queda claro si estas reformas descentralizadoras realmente contribuyeron a una mejora en la calidad educativa (Winkler y Gershberg, 2000). La literatura señala algunos problemas persistentes en el sector educativo de la región, como la desigualdad territorial y socioeconómica, la falta de infraestructura, la baja profesionalización o la falta de mirada a largo plazo (López Guerra y Flores Chávez, 2006; Lorente Rodríguez, 2019), que nos dan una pista sobre qué acciones deben llevarse a cabo y qué capacidades se requieren para lograrlas. En este sentido, es relevante la cuestión de la gobernabilidad del sistema educativo. Como señalan Acuña y Chudnovsky (2007), este sistema está compuesto por subsistemas que deben coordinarse, lo cual impone importantes desafíos de naturaleza política, pues demanda la unidad entre estas partes a partir de la coordinación entre actores colectivos con intereses diferentes. Esto no requiere de recetas únicas, pues la especificidad de cada contexto impone restricciones propias. Por lo tanto, es importante una mirada regional, comparada, teniendo en cuenta tanto los aspectos estáticos como los aspectos dinámicos de la política educativa.

#### **4. Marco analítico: cómo hay que observar las políticas educativas**

Entonces, ¿qué quiere decir tener *capacidad estatal*? La respuesta a esa pregunta debe considerar al menos dos aspectos: en primer lugar, debe adecuarse a la pregunta «¿capacidades para qué?». La capacidad de implementar políticas no se puede observar en potencia: contar con presupuesto o recursos humanos especializados no garantiza una correcta implementación de la política. Este artículo propone considerar que las políticas públicas implementadas son una manifestación de las capacidades estatales existentes. Este abordaje se justifica por dos razones: primero, porque su responsable principal es un Estado y, segundo, porque su finalidad principal debe ser una sociedad. El carácter *público* de las políticas públicas involucra al *Estado en acción* hacia la sociedad y de acuerdo con las necesidades de esta última. En segundo lugar,

para contestar la pregunta de qué es la capacidad estatal cabe también preguntarse: ¿capacidad para hacer qué y dónde? Esto último refiere a la organización política del país y al peso de los actores organizados. Por esta razón, se analizan rasgos del federalismo educativo, puesto que las variables político-institucionales son aquellas que dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas en las que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden sobre el gobierno educativo.

Por tanto, la disputa sobre la política educativa debe explicarse en función del sistema de instituciones que organizan el gobierno de esta política y las estrategias de los actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades (Acuña y Chudnovsky, 2007). En este sentido, excepcionalmente, una regla o institución es neutra con respecto a la definición o redefinición de la organización en que se distribuye el poder en una sociedad y, por ende, qué actores e intereses quedan mejor o peor posicionados para influir la definición de prioridades, diseño e implementación de las políticas públicas. La inclusión de los sindicatos en el análisis se debe a que los actores que intervienen en diferentes momentos del proceso de elaboración de las políticas educativas son múltiples (políticos, administradores y grupos de interés, entre otros) (Acuña y Chudnovsky, 2007). Si logran cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas y que se genere mayor gobernabilidad del sistema. Por ello, la capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas y de la gobernabilidad.

Por último, los países federales requieren diferentes capacidades del Estado central que los unitarios, puesto que deben desarrollar capacidades de coordinación, cooperación y *enforcement*, mientras que, tal vez, en países con otra organización territorial deben contar con capacidad de centralizar. La capacidad de la agencia educativa asume un valor primordial para el análisis, dado que la precondition de la existencia e implementación de cualquier política educativa es el cumplimiento de las funciones de gobierno, coordinación y *enforcement* de lo que cada administración política defina como *política educativa* en el territorio.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el marco analítico propuesto aquí se divide en tres dimensiones (Tabla 1):

1. La capacidad organizacional y de gestión de la agencia educativa.
2. Las características de la política educativa.
3. Las características del federalismo educativo y de los sindicatos.

La medición de la capacidad organizacional y de gestión se centran en aspectos *estáticos* —es decir, comunes a toda agencia pública— y aspectos *dinámicos*. Estos últimos resultan de los desafíos que imponen las características de la organización política territorial, que incluyen el diseño político institucional y el rol de los sindicatos (Tabla 2), y las características de la política educativa (Tabla 3).

**Tabla 1. Modelo analítico**

1. Capacidad organizacional y de gestión	2. Características de la política educativa	3. Características del federalismo educativo y el rol de los sindicatos
1. Fiscal/presupuestaria 2. Técnico-administrativo 3. Capacidad de <i>enforcement</i> 4. Alcance 5. Información	1. Intertemporalidad 2. Legitimidad 3. Adaptabilidad (flexibilidad/rigidez) 4. Imparcialidad 5. Inclusión	1. Tipo de descentralización 2. Cantidad de niveles descentralizados 3. Funciones descentralizadas 4. Poder de veto

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la capacidad organizacional y de gestión, que constituye el primer componente del marco analítico, esta se divide en cinco dimensiones que se observan en la Tabla 2.

**Tabla 2. Componentes de la dimensión de capacidad estatal**

Dimensión	Definición
<p><b>1. Fiscal-presupuestaria</b></p>	<p>Alude tanto a la capacidad fiscal y extractiva como al presupuesto de que disponen los organismos encargados de las políticas y el gasto. Esta dimensión se divide en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Las cuentas públicas en materia de educación</li> <li>b. El presupuesto destinado a la gestión</li> <li>c. El presupuesto para la producción de libros y materiales de estudio</li> <li>d. El presupuesto para evaluación de estudiantes y docentes</li> <li>e. El presupuesto para otros programas</li> </ul>
<p><b>2. Técnico-administrativo</b></p>	<p>Refiere a los procesos internos que hacen a la gestión de la política educativa. La capacidad técnico-administrativa incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Atributos organizacionales, como los organigramas, la modalidad de contratación de los servidores públicos y diferentes elementos que permiten detectar si hay mucha rotación en el gabinete educativo.</li> <li>b. Las facultades de planificación en el territorio, como la facultad para definir calendarios y el diseño de la currícula para cada nivel educativo.</li> <li>c. Elementos sobre evaluación a estudiantes y docentes, como la facultad para hacer estas evaluaciones, la existencia de áreas específicas para esta tarea y el año de la última evaluación.</li> <li>d. Características del servicio profesional docente (SPD), como las categorías que incluye, el rol de la autoridad educativa central en los distintos procesos del SPD y la existencia o ausencia de prácticas alternativas en la carrera docente (por ejemplo, nepotismo, plazas heredadas, etcétera).</li> <li>e. Coordinación, con los actores del mundo educativo de los Estados, con los sindicatos y con las/os docentes.</li> </ul>
<p><b>3. Capacidad de <i>enforcement</i></b></p>	<p>Es la capacidad de la agencia educativa central para hacer que se cumplan sus planes, criterios y decisiones</p>
<p><b>4. Alcance</b></p>	<p>Refiere a la distribución de los recursos en el territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Número de escuelas</li> <li>b. Infraestructura de las escuelas, como agua, luz e internet</li> <li>c. La distribución de libros de texto y otros materiales educativos</li> <li>d. Es la capacidad de la agencia educativa central para recabar información de primera mano y para recopilar información que tengan los Estados</li> </ul>

Dimensión	Definición
5. Información	Es la capacidad de la agencia educativa central para recabar información de primera mano y para recopilar información que tengan los Estados

Fuente: elaboración propia

Respecto del componente 2 (características de la política educativa), referente a las características de la política educativa, en la Tabla 3 se presentan las definiciones de las cinco características consideradas en este marco analítico.

**Tabla 3. Definiciones de las características de la política educativa**

Características	Definición
1. Intertemporalidad	Los resultados de política, en materia educativa, deben ser intertemporales, ya que los ciclos educativos son largos
2. Legitimidad	Para que una política pueda implementarse con éxito debe ser aceptada por los actores involucrados en su implementación y por aquellos a los que la política está dirigida
3. Adaptabilidad (flexibilidad/rigidez)	Es clave que muestre capacidad de adaptarse a los cambios
4. Imparcialidad	Significa asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo
5. Inclusión	Alude a la cobertura y a la composición de los estudiantes cubiertas/os

Fuente: elaboración propia

Por último, en la Tabla 4 se presentan las definiciones de las características del federalismo educativo y del rol de los sindicatos.

**Tabla 4. Definiciones de las características del federalismo educativo**

Características	Definición
<b>1. Tipo de descentralización</b>	Aquí podemos distinguir los tres tipos de descentralización discutidos en el apartado teórico:  1) Delegación 2) Desconcentración 3) Transferencia
<b>2. Cantidad de niveles descentralizados</b>	Alude a la cantidad de niveles de gobierno que se encuentran descentralizados
<b>3. Funciones descentralizadas</b>	Funciones asignadas a la agencia educativa central, aquellas que corresponden a los Estados y las funciones compartidas entre niveles
<b>4. Poder de veto</b>	Actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para que se implemente una política

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, ¿cómo podemos aplicar estas variables al quehacer de los Estados descentralizados de la región en materia educativa frente a la pospandemia? Para ello, es importante revisar qué sabemos de la pandemia en el sector educativo, por un lado, y reflexionar, por el otro, acerca de cuáles son los desafíos inmediatos tomando en consideración los elementos del marco analítico presentado.

## 5. Los efectos de la pandemia en el sector educativo y las recomendaciones para enfrentar la *nueva normalidad*

El sistema educativo fue uno de los más afectados por la pandemia de COVID-19, no solo en sus recursos, sino también en sus objetivos. El cambio drástico y rápido hacia un modelo de educación a distancia dejó saldos negativos, en tanto generó y reforzó múltiples desigualdades, algunas históricamente preexistentes, como la desigualdad en el alcance territorial o el rezago de los sectores más vulnerables. En algunos casos, incluso dejó al descubierto la escasa información que existe sobre el desempeño educativo, ya que muchos países habían descontinuado evaluaciones incluso antes del cierre de las escuelas. Sin embargo, la pandemia también ofreció una importante oportunidad para identificar los principales puntos negativos y trabajar hacia un eventual regreso a la presencialidad.

En efecto, 1.6 billones de niñas y niños quedaron fuera del sistema educativo. Si bien el modelo de educación a distancia permitió continuar el ciclo escolar a pesar del cierre de escuelas, el acceso a dispositivos y a la conectividad fueron decisivos para el acceso a la educación, y, en muchos casos, marcaron la diferencia entre la continuidad y la deserción escolar. La brecha digital fue uno de los principales factores que detuvieron la resiliencia en pandemia a partir del uso de conexión y plataformas digitales (Katz, 2020). Como se ha demostrado, el acceso a internet o dispositivos electrónicos tiene un efecto positivo en la asistencia a las escuelas, como así también a ciertos resultados educativos (Bulman y Fairlie, 2016; Fairlie, 2005; Fairlie *et al.*, 2010). Por tal razón, las políticas educativas a distancia, si bien lograron llegar a millones de hogares a través de radio o televisión, no pudieron evitar grandes desigualdades, por un lado, y mostraron la importancia de las aulas para la equidad social, por el otro. Además de la brecha digital, dada la función de contención social que cumplen los establecimientos educativos, el modelo a distancia no logró el objetivo de tener una política incluyente, imparcial, adaptable y estable en el tiempo, pues recrudesció las desigualdades preexistentes entre los estratos socioeconómicos y también entre las distintas zonas geográficas de cada país. Así fue como en los países de la región las desigualdades se agravaron, pero se hicieron más evidentes en los sectores más vulnerables de la sociedad y para poblaciones históricamente rezagadas como las mujeres, grupos indígenas o rurales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020; Saavedra y Di Gropello, 2021; Viteri *et al.*, 2021; Unicef, 2020).

Otro de los principales problemas que se señalaron en la gestión de la pandemia, sobre todo en Latinoamérica, fue la falta de evaluaciones, de estrategias de mediano y largo plazo, y de arreglos coherentes entre las autoridades de gobierno, lo que impidió, en muchos casos, salir del estado de emergencia y dejó a los países sin un plan para reasignar los objetivos de política educativa (Reimers y Schleicher, 2020; Zhu & Liu, 2020). La falta de legitimidad y confianza en las instituciones también aparece como uno de los grandes problemas en la gestión de la educación en pandemia, pues abonó al comportamiento desordenado entre los diferentes niveles de gobierno (Hartley & Jarvis, 2020).

Entonces, ¿qué se recomienda a los Estados del mundo para afrontar la crisis? Una de las primeras reflexiones que surgen del período de pandemia es la inversión en infraestructura digital y profesionalización en el uso de estas herramientas. Diversos organismos coinciden en señalar que la llamada *nueva normalidad* no está separada de los modelos híbridos o a distancia, razón por la cual es necesario no ver a la digitalización como una etapa, sino más bien como parte definitiva del sistema educativo. Por tal motivo, es importante que los gobiernos tengan la suficiente flexibilidad para moverse de un modelo hacia otro, pero que, además, se encuentren infraestructuralmente capacitados para ello. Es importante asegurar recursos físicos para que el sistema educativo no confíe tanto en el entorno físico-presencial; sin embargo, la tecnología por sí sola no asegura capacidad, así como los recursos por sí mismos no aseguran que se lleven a cabo los objetivos de las políticas. En ese sentido, la infraestructura tecnológica debe estar acompañada de la adecuada capacitación tanto para educadoras/es como para estudiantes de todos los niveles.

Otra de las tareas inmediatas tiene que ver con resarcir las enormes desigualdades generadas —y exacerbadas— por la pandemia. Sobre todo en los países que registran altos niveles de desigualdad social —como sucede en la región—, el Estado debe implementar medidas que aseguren que las/os estudiantes tengan suficientes recursos para aprender en buenas condiciones (Gouëdard *et al.*, 2020). En este contexto, es importante proponer políticas articuladas, teniendo en cuenta la función social ejercida por las escuelas y la importancia estratégica de contener a los sectores más vulnerables.



Además, las recomendaciones más recurrentes versan sobre involucrar a los *stakeholders* más allá del Estado en el sector educativo. Daniel (2020) señala que estudiantes, madres, padres y escuelas deben tomar un rol más protagónico y tomar ventaja de la experiencia del aprendizaje asincrónico. Para ello, la generación de información relevante es un primer paso necesario. El cierre de las escuelas detonó la falta de datos sobre el desempeño educativo, y se agravó aún más en casos en donde tampoco existen evaluaciones de impacto del modelo a distancia durante la pandemia. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019) recomiendan emprender evaluaciones y hacer capacitaciones durante el proceso de transición, de manera que se genere la colaboración entre los actores relevantes del sistema educativo (Zhu & Liu, 2020).

Por último, teniendo en cuenta los desafíos de coordinación, es importante que los Estados afronten estrategias conjuntas y articuladas; que prioricen la disminución de las desigualdades que se agravaron con la pandemia; y que procuren una política lo suficientemente flexible, legítima y adaptable, que permita que la política educativa sea imparcial, inclusiva, intertemporal y estable en el tiempo. Para ello, es necesario atender a la evidente desigualdad en el territorio y entre estratos sociales, para poder orientar la estrategia educativa hacia un horizonte equitativo.

## **6. Hacia el futuro: ¿qué capacidades estatales se necesitan para la pospandemia?**

Un primer diagnóstico que surge de la gestión del sistema educativo en la pandemia refleja la discusión a lo largo de este artículo: los recursos físicos no deben estar separados de las características y objetivos propios de las políticas a implementar (Lai, 2018). Durante la pandemia se observó que las capacidades instaladas de los Estados fueron determinantes, y prácticamente el único recurso con el que contaron muchos países, sobre todo aquellos inexpertos en manejo de crisis (Capano, 2020; Cronert, 2020). Por tanto, es importante tener capacidades estatales tanto para lidiar con la crisis como para salir de ella (Kahn, 2005; Persson & Povitkina, 2017; Raschky, 2008).

Como vimos en las secciones precedentes, la implementación de cualquier política no puede ser separada del entorno político-institucional que la rodea, como así tampoco de las capacidades que el Estado tiene para afrontarla. En el caso de la política educativa descentralizada, esto es todavía más complejo, sobre todo en un contexto de crisis como la pandemia que aún vivimos. En miras hacia el regreso a las aulas pospandemia, los sistemas educativos de los países federales se enfrentan a una serie de desafíos importantes, tanto respecto de las características de la política educativa, como también de las capacidades estatales y los desafíos de coordinación entre niveles de gobierno, los cuales resumimos en los siguientes puntos:

1. Generar información de calidad y tener una radiografía de los daños: el primer gran desafío del sistema educativo es la generación de información. Como vimos, la posibilidad de tener información de calidad y la legibilidad sobre los beneficiarios de las políticas que brinda el Estado son cruciales. En este contexto, las evaluaciones y los estudios sobre cómo funciona la política educativa antes y durante la crisis son necesarias, pues son el primer paso para poder llevar a cabo planes y programas de manera eficiente, así como asegurar la pervivencia intertemporal de las políticas. Frente a la pospandemia, tener información actualizada y relevante sobre el estado del sistema educativo servirá para decidir qué capacidades técnicas, administrativas y políticas son necesarias.
2. Asegurar un alcance igualitario del sistema educativo en el territorio: el siguiente gran desafío tiene que ver con el alcance del sistema educativo en el territorio. Como vimos, la política educativa tiene fuertes implicancias de alcance territorial, sobre todo en países federales en donde la educación se encuentra descentralizada. Una de las principales consecuencias de la pandemia por COVID-19 fue develar el alcance desigual que el sistema educativo posee tanto en el territorio como en los diferentes sectores sociales. En este contexto, es importante contar con un Estado equipado con recursos que le permitan reforzar su poder infraestructural y priorizar la disminución de estas inequidades.

3. Recursos para una política inclusiva, imparcial y legítima: para llegar al territorio no solo se necesitan recursos físicos, sino además asegurarlos para una política inclusiva, imparcial y legítima, en tanto se atiendan a las desigualdades preexistentes y también a aquellas que pudieron haberse profundizado a partir de la pandemia.
4. Capacidades técnicas y administrativas para lidiar con el nuevo contexto: si bien es importante, primero, contar con objetivos, planes y programas para pensar el sistema educativo pospandemia, también es importante contar con recursos técnico-administrativos como presupuesto, una burocracia profesionalizada o arreglos de coordinación para ponerlos en marcha.
5. Afrontar los vetos políticos y generar la coordinación entre actores: en los entornos federales los arreglos de coordinación entre actores son relevantes para asegurar el éxito de las políticas. Teniendo en cuenta que una de las principales tareas pendientes es asegurar un alcance igualitario a la educación, es ineludible la negociación entre actores de diferentes órdenes y niveles de gobierno. En este sentido, tener en cuenta los posibles puntos de veto y plantear arreglos de coordinación es parte de la relevancia de la estrategia educativa a futuro.

## 7. Conclusión

La política educativa es compleja, no solo por su función social clave, sino también por los múltiples desafíos que implican implementarla, sobre todo en países con educación descentralizada por regiones, como es el caso de los federales latinoamericanos. Teniendo en cuenta que las capacidades estatales no pueden ser separadas de la implementación de las políticas, la discusión sobre ellas es clave para la educación a futuro, sobre todo en un contexto de crisis como el provocado por la pandemia del COVID-19, en el que la mayoría de los países vio desafiada su capacidad para implementar políticas de calidad y para lidiar con un entorno incierto.

La educación fue uno de los principales ámbitos en donde se observaron los efectos de la pandemia, en tanto no puede imaginarse un regreso a la *nueva normalidad*

sin pensar en la apertura o cierre de escuelas, o en los resultados del sistema educativo tanto a nivel central como subnacional. El manejo de la crisis presentó importantes desafíos para todos los países al exigirles respuestas rápidas y políticas efectivas, para los cuales las habilidades políticas y administrativas preexistentes pasaron a ser un factor fundamental. Entre otras cosas, aprendimos que, si una agencia estatal no tiene ciertas capacidades ya desarrolladas, se hace muy difícil responder a tiempo ante los *shocks* exógenos. No es algo que se pueda resolver en poco tiempo. En este contexto, es muy relevante observar las capacidades del aparato estatal, como así también las características de las políticas a implementar para entender no solo cómo manejar la crisis y —con suerte— la poscrisis, sino también detectar qué capacidades resultan necesarias para salir de ambas.

La importancia de pensar en los tres enfoques presentados aquí radica en entender que solo observar las capacidades técnicas y de gestión del Estado es insuficiente, puesto que la implementación de las políticas en general y de la política educativa en particular, debe ser entendida en su contexto y en su particularidad, teniendo en cuenta el contexto político e institucional que la rodea. Esto es particularmente cierto en el caso de los países descentralizados, donde la coordinación aparece como un desafío adicional, puesto que las políticas se implementan en el territorio por actores específicos.

En suma, el desarrollo de capacidades en el sector público resulta de un equilibrio pendular entre las características que impone el contexto político institucional de cada país y las estrategias que llevan adelante las agencias estatales. La actual pandemia, además, implica un enorme desafío en términos de política educativa, dada su fuerte complejidad tanto estratégica como de alcance territorial. Asimismo, mostró la escasa información existente sobre el desempeño educativo ya que, en muchos países de la región, las evaluaciones fueron interrumpidas y, en algunos casos, habían dejado de funcionar incluso antes de la pandemia. En este contexto, y en preparación para un regreso a la escuela en la mayoría de los países, es clave detectar qué capacidades estatales se requieren para hacer frente a los desafíos que implica la llamada *vuelta a la nueva normalidad*, que implica tanto modelos híbridos como el retorno a las clases presenciales. Si se tiene en cuenta, además, la función social de las escuelas, más allá de lo

estrictamente educativo, el centro de la definición de qué es la *nueva normalidad* se basa, otra vez y con renovado énfasis, en la institución escolar. Tal vez, esa sea una buena noticia.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2005). The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change and economic growth. *The American Economic Review*, 95(3).
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (18-19 de octubre de 2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento*. Seminario Internacional Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- Arze, F. J. (2003). Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 619-661.
- Bäck, H., & Hadenius, A. (2008). Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship. *Governance*, 21(1), 1-24.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Planeta Mexicana.
- Banco Mundial (1997). *World Development Report 1997: the state in a changing world*. Oxford University Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (11 de noviembre de 2020). Las brechas entre los estudiantes que asisten o no a clases. *Delibera, BCN*. <https://www.bcn.cl/delibera/pagina?tipo=1&id=las-brechas-entre-los-estudiantes-que-asisten-o-no-a-clases.html>
- Berliner, D. (2017). Sunlight or window dressing? Local government compliance with South Africa's Promotion of Access to Information Act. *Governance*, 30(4), 641-661.
- Bersch, K., Praça, S. & Taylor, M. (2013). *State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil*. The Latin American Studies Association Conference.
- Besley, T. (2020). State capacity, reciprocity and the social contract. *Econometrica*, 88(4), 1307-1335.

- Besley, T. & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. *The American Economic Review*, 99(4), 1218-1244.
- Betancur, N. (2013). Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 9(1), 119-143.
- Blank, R. (1993). Developing a system of education indicators: selecting, implementing, and reporting indicators. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(1), 65-80.
- Boswell, C. & E. Badenhop. (2021). What isn't in the files, isn't in the world: understanding state ignorance of irregular migration in Germany and the United Kingdom. *Governance*, 34(2), 335-352.
- Bracho, T. y Miranda López, F. (2012). La educación media superior: situación actual y reforma educativa. En M. A. Martínez Espinosa (coord.), *La educación media superior en México. Balance y perspectivas* (pp. 130-199). Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Bulman, G. & Fairlie, R. W. (2016). Technology and education: computers, software, and the internet. En E. A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann (Eds.), *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 5, pp. 239-280). Elsevier.
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, 39(3), 326-344.
- Caracol Radio (5 de septiembre de 2020). Volver a clases presenciales, el gran reto del mundo. [https://caracol.com.co/radio/2020/09/05/nacional/1599308013\\_396215.html](https://caracol.com.co/radio/2020/09/05/nacional/1599308013_396215.html).
- Carbone, G. & Memoli, V. (2015). *Does democratization foster state consolidation? Democratic rule, political order and administrative capacity*. *Governance*, 28(1), 5-24.
- Cárdenas, M. (2010). State capacity in Latin America. *Brookings Institution Press*, 10(2), 1-45.
- Carrera-Hernández, A. P. (2013). Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional*, (111-112).
- Chen, H. & Greitens, S. (2021). Information capacity and social order: the local politics of information integration in China. *Governance*, 35(2), 497-523.

- Cosner, S. & Jones, M. (2016). Leading school-wide improvement in low-performing schools facing conditions of accountability: key actions and considerations. *Journal of Educational Administration*, 5(1), 41-57.
- Cronert, A. (2020). *Democracy, state capacity, and COVID-19 related school closures*. <http://doi.org/10.33774/apsa-2020-jf671>
- D’Arcy, M. & Nistotskaya, M. (2017). State first, then democracy: using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance*, 30(2), 193-209.
- Dahill-Brown, S. & Lavery, L. (2012). Implementing federal policy: confronting state capacity and will. *Politics & Policy*, 40 (4), 557-592.
- Del Castillo, G. (2009). *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. Flacso México.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL* 68, 159-170.
- Díaz Cayeros, A. (2004). El federalismo y los límites políticos de la redistribución. *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 663-687.
- Dillinger, W. & Webb, S. (1999). *Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil* (Vol. 2121). World Bank Publications.
- Döhler, M. (1995). The state as architect of political order: policy dynamics in german health care. *Governance*, 8(3), 380-404.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Falleti, T. (2003). *Governing governors: coalitions and sequences of decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. Northwestern University.
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Fandiño Parra, Y., Galindo, J., López, R., Muñoz, A., Contreras D. y Bastidas, L. (2019). *Una re-lectura del sistema educativo latinoamericano desde la formación en pensamiento crítico*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3420522](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3420522)
- Fairlie, R. W. (2005). The effects of home computers on school enrollment. *Economics of Education Review*, 24(5), 533-547.
- Fairlie, R., Beltran, D. O. & Das, K. (2010). Home computers and educational outcomes: evidence from the NLSY97 and CPS. *Economic Inquiry*, 48(3), 771- 792.

- Fisunoğlu, A., & Rooney, B. (2021). Shock the system: emergency powers and political capacity. *Governance*, 34(2), 457-474.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. Universidad Iberoamericana.
- Foa, R. & Nemirovskaya, A. (2016). How state capacity varies within frontier states: a multicountry subnational analysis. *Governance*, 29(3), 411-432.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020). *COVID-19: Are children able to continue learning during school closures? A global analysis of the potential reach of remote learning policies*. <https://data.unicef.org/resources/remote-learning-reachability-factsheet/>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Gibson, E. (2004). Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights. *Federalism and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. & Calvo, E. (2000). Federalism and low maintenance constituencies: territorial dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.
- Giugale, M. & Webb, S. (2000). *Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico*. World Bank Publications.
- Gómez Álvarez, D. (2000). *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Colima y Universidad de Guadalajara.
- Gómez Álvarez, D. (2019). Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa. *Revista Educar*, 16. [http://www.quadernsdigitals.net/datos\\_web/hemeroteca/r\\_24/nr\\_287/a\\_3702/3702.htm](http://www.quadernsdigitals.net/datos_web/hemeroteca/r_24/nr_287/a_3702/3702.htm)
- Gouédard, P., Pont, B. & Viennet, R. (2020). *Education responses to COVID-19: implementing a way forward* (Working paper n° 224). Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Grassi, D. & Memoli, V. (2016). Political determinants of state capacity in Latin America. *World Development*, 88, 94-106.
- Graycar, A. & Villa, D. (2011). The loss of governance capacity through corruption. *Governance*, 24(3), 419-438.



- Harbers, I. (2015). Taxation and the unequal reach of the state: mapping state capacity in Ecuador. *Governance*, 28(3), 373-391.
- Hartley, K. & Jarvis, D. S. (2020). Policymaking in a low-trust state: legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Hong Kong. *Policy and Society*, 39(3), 403-423.
- Holt, J. & Manning, N. (2014). Fukuyama is right about measuring state quality: now what? *Governance*, 27(4), 717-728.
- Howlett, M. & Rayner, J. (2006). Globalization and governance capacity: explaining divergence in national forest programs as instances of «next-generation» regulation in Canada and Europe. *Governance*, 19(2), 251-275.
- Kahn, M. E. (2005). The death toll from natural disasters: the role of income, geography, and institutions. *The Review of Economics and Statistics* 87(2), 271-284.
- Katz, R. (2020). Impacto económico del COVID-19 sobre la infraestructura digital. *Revista Estado abierto*, 4(3), 13-42.
- Kraemer, M. (1997). *Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico* (Working paper n° 345). Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Krishnaratne, S. & White, H. (2013). *Quality education for all children? What works in education in developing Countries* (n° 0000-0). International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- Lai, A. (2018). Agility amid uncertainties: evidence from 2009 A/H1N1 pandemics in singapore and Taiwan. *Policy and Society*, 37(4), 459-472.
- Lake, D. & Fariss, C. (2014). Why international trusteeship fails: the politics of external authority in areas of limited statehood. *Governance*, 27(4), 569-587.
- Le Floch, K., Boyle, A. & Therriault, S. (2008). *Help wanted: state capacity for school improvement*. AIR [R] Research Brief. American Institutes for Research.
- López, D. N. C. (2019). *State building, elite ideology, and mass schooling: the formation of education Leviathans since the nineteenth century* [Tesis de doctorado]. University of Washington.
- López Guerra, S. y Flores Chávez, M. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8(1), 1-15.
- Lorente Rodríguez, M. (2019). Problemas y limitaciones de la educación en América Latina. Un estudio comparado. *Foro de Educación*, 17(27). <http://dx.doi.org/10.14516/fde.645>

- Malgouyres, F. (2014). Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, (65).
- Mangla, A. (2015). Bureaucratic norms and state capacity in India: implementing primary education in the Himalayan region. *Asian Survey*, 55(5), 882-908.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 185-213.
- Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 355-365.
- Martínez, J. y Arrechavala, J. (2020). Globalización y educación en Nicaragua, impacto en el sistema educativo y transformación de las culturas escolares. *Revista Compromiso Social*, (3), 45-50.
- McDermott, K., Berger, J., Bowles, S., Brooks, C., Churchill, A. & Effrat, A. (2001). *An analysis of state capacity to implement the Massachusetts Education Reform Act of 1993*. Center for Education Policy, School of Education, University of Massachusetts Amherst.
- McDermott, K. (2006). Incentives, capacity, and implementation: evidence from Massachusetts Education Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 45-65.
- Meckling, J. & Nahm, J. (2018). The power of process: state capacity and climate policy. *Governance*, 31(4), 741-757.
- Molpeceres Pastor, M., Chulvi, B. y Bernad, J. (2004). Concepciones sobre la enseñanza y prácticas docentes en un sistema educativo en transformación: un análisis en los PGS. En M. Molpeceres Pastor (Ed.), *Identidades y formación para el trabajo* (pp. 141-196). Cinterfor.
- Mortensen, P. (2007). Stability and change in public policy: a longitudinal study of comparative subsystem dynamics. *Policy Studies Journal*, 35, 373-394.
- Murphy, P. & Oujidani, M. (2011). *Limited capacity at the state level: a threat to the future school improvement*. Center on Reinventing Public Education, University of Washington.
- Nussbaum, M. (2006). Education and democratic citizenship: capabilities and quality education. *Journal of Human Development*, 7(3), 385-395.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). Políticas educativas sobre nuevas tecnologías en los países iberoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*.
- Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista electrónica de investigación educativa*, 5(1), 1-18.
- Persson, T. A. & M. Povitkina (2017). Gimme shelter: The role of democracy and institutional quality in disaster preparedness. *Political Research Quarterly*, 70(4), 833-847.
- Rápalo Castellanos, R. (2003). Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras. *Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 13*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Raschky, P. (2008). Institutions and the losses from natural disasters. *Natural hazards and earth system sciences*, 8(4), 627-634.
- Rauch, J. & Evans, P. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of «weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5).
- Rauch, J. & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.
- Reimers, F. (2006). Citizenship, identity and education: Examining the public purposes of schools in an age of globalization. *Prospects*, 36(3), 275-294.
- Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). *Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del COVID-19*. Enseña Perú.
- Rogers, M. (2010). *The taxation tango: state capacity in Argentina's provinces*. University of California.
- Saavedra, J. y Di Gropello, E. (17 de marzo de 2021). COVID-19 y la crisis educativa en América Latina y el Caribe: ¿Cómo podemos evitar una tragedia? *Education for Global Development*. <https://blogs.worldbank.org/es/education/covid-19-y-la-crisis-educativa-en-america-latina-y-el-caribe-como-podemos-evitar-una>
- Savoia, A. & Sen, K. (2015). Measurement, evolution, determinants and consequences of state capacity: a review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, 29(3), 441-458.

- Soifer, H. (2008). State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 231-251.
- Solaux, G. (2005). *Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locale d'éducation*. PUR.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Tommasi, M. (2011). Latin America: how state capacity determines policy success. *Governance*, 24(2), 199-203.
- UNESCO (s.f.). Education: from disruption to recovery. <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>
- Vázquez, J. (1999). Un siglo de descentralización educativa, 1821-1917. En M. del C. Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México* (pp. 33-48). El Colegio de México.
- Viteri, A., Morduchowicz, A. y Rieble, S. (24 de marzo de 2021). Después del COVID-19, ¿qué? La educación de América Latina y el Caribe hacia el futuro. *Enfoque Educación. Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://blogs.iadb.org/educacion/es/despues-del-covid-19-que-la-educacion-de-america-latina-y-el-caribe-hacia-el-futuro/>
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and public policy: seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance. *Policy Studies Journal*, 36(3), 421-443.
- Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Welch, A. (2009). Finance, state capacity, privatisation and transparency in South-East Asian higher education. *Financing higher education and economic development in East Asia*.
- Weyland, K. (1998). From Leviathan to Gulliver? The decline of the developmental state in Brazil. *Governance*, 11(1), 51-75.
- Winkler, D. R. (1988). *Decentralization in education: an economic perspective* (Vol. 143). World Bank Publications.
- Winkler, D. (1993). Fiscal decentralization and accountability in education: experiences in four countries. En J., Hannaway & Carnoy, M. (Eds.), *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* Jossey- Bass.

- Winkler, D. (1994). *Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: descentralización fiscal en América Latina* (Documentos para la discusión del Banco Mundial, Informe N.º 235S). The World Bank.
- Winkler, D. & Gershberg, A. (2000). *Education decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling*. The World Bank.
- Wong, K. (2008). Federalism revised: the promise and challenge of the No Child Left Behind Act. *Public Administration Review*, 68, 175-185.
- Zemelman, H. (2009). Sobre políticas y educación de adultos: necesidad de un enfoque. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 31(2), 49-62.
- Zhu, X., & Liu, J. (2020). Education in and after Covid-19: immediate responses and long-term visions. *Postdigital Science and Education*, 2(3), 695-699.
- Zielinski, R. (2016). *How states pay for wars*. Cornell University Press.

## Cómo citar este artículo

Chudnovsky, M. y Leiva, S. (2021). ¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 13-43.



# Integridad colectiva y bienestar: hacia una política pública con enfoque conductual en el marco del Estado abierto

Por *Guido Moncayo Vives\**

## Resumen

En medio del contexto de crisis sanitaria, económica y social causada por el COVID-19, también ha salido a la luz en muchas esferas de la sociedad una crisis no menor, que ha estado enquistada en nuestra región latinoamericana: la crisis social de la opacidad, entendida como la falta de integridad a nivel colectivo. Es por esto que un enfoque conductual en las políticas públicas podría ser una alternativa para disminuir los niveles de «desconfianza» y, así, poder «remar» juntas/os hacia el bienestar común. Este documento tiene tres secciones: la primera hará un recorrido conceptual sobre el gobierno abierto, la transparencia, la integridad, la ética pública y las políticas públicas conductuales. La segunda identificará la relación entre la integridad colectiva y el bienestar, y presentará un análisis cualitativo y cuantitativo de los países que se encuentran al inicio y al final de la tabla de la percepción de la corrupción. Finalmente, la tercera contiene conclusiones sobre los principales hallazgos y, con ellos, el planteamiento de alternativas de política pública con enfoque conductual-cultural, con el propósito de propender a una integridad colectiva y mejorar los niveles de bienestar social.

## Palabras clave

Transparencia, valor público, anticorrupción, gobierno, confianza.

## Abstract

In the midst of the context of the health, economic and social crisis caused by the COVID-19, a not minor crisis has also come to light in many spheres of society, which has been entrenched in our Latin American region: the social crisis of

---

\* Candidato a doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina). Especialista en transparencia, acceso a la información, enfoque conductual y gobierno abierto por la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

guidomoncayo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

opacity, understood such as the lack of integrity at the collective level. This is why a behavioral approach to public policy could be an alternative to reduce the levels of «mistrust» and row together towards the common welfare. The document has three sections. The first takes a conceptual tour of open government, transparency, integrity, public ethics and behavioral public policies. The second identifies the relationship between collective integrity and well-being, making a qualitative and quantitative analysis of the countries that are at the beginning and end of the corruption perception table. Finally, the third contains conclusions regarding the main findings and, with them, the approach to public policy alternatives with a behavioral/cultural approach in order to promote collective integrity and, with this, improve levels of social well-being.

## **Key words**

Transparency, public value, anti-corruption, government, trust.

## **1. Introducción**

Los tiempos actuales —en los que la volatilidad, la incertidumbre y donde lo único seguro es el cambio— demandan acciones sinérgicas, inteligentes y estratégicas que busquen la generación de valor público. Esto es con el propósito de elevar los niveles de bienestar de la sociedad e intentar dar respuesta a la mayor cantidad de demandas de la ciudadanía, pero, a su vez, apostar a obtener el mayor éxito posible. Esta tarea no es nada fácil, ya que su implementación debe hacerse, precisamente, en escenarios donde los recursos públicos son cada vez más escasos, los objetivos e intereses de los diversos actores se presentan más sesgados y los individuos tienden a actuar de modo egoísta. Este escenario poco alentador es atizado constantemente por actos corruptos, antiéticos y moralmente cuestionados.

Hablamos de corrupción multinivel, desde la política y hasta aquella en la que como ciudadanas/os incurrimos día a día. Así, nos encontramos sumergidas/os como sociedad en una maraña de acciones que opacan y socaban, segundo a segundo, acción tras acción, la integridad y la confianza colectiva y social. Es por eso que, en este contexto, los diferentes actores del ecosistema del gobierno/Estado abierto



(G/EA) tienen en sus manos la gran responsabilidad de coidear, codiseñar, coejecutar y coevaluar políticas públicas que permitan empezar a modificar esta realidad.

Para lograr esta gran empresa, uno de los objetivos centrales es intentar cambiar comportamientos sociales, es decir, la forma en que las personas actúan en sociedad. Este cambio conductual requiere de, en primer lugar, una decisión inteligente por parte de los actores, con el propósito de no dejar al azar y a la buena voluntad de lo público el golpe de timón que nuestra sociedad requiere. Para ello, el enfoque conductual de las políticas públicas se presenta como una alternativa importante, donde con base en acciones sutiles por parte de los hacedores de política —y esto en el contexto del gobierno/Estado abierto (sector público, organizaciones de la sociedad civil, academia, medios de comunicación y empresas privadas)—, paulatinamente se conseguirán cambios en la conducta colectiva. Esto, a su vez, incidirá en la cultura ciudadana, ya que hará que sea más transparente, generará más confianza social y, finalmente, levantará los estándares en la calidad de vida de las personas a partir del bienestar de todas y todos. No se trata de soluciones mágicas y definitivas, sino de una apuesta a construir y alimentar entre todas y todos una mejor convivencia, una integridad colectiva, una mejor vida en sociedad.

## 2. Contextualización y algunos conceptos

El siglo XXI arrancó con la certeza de que los gobiernos no tienen la respuesta a todos los problemas y a las necesidades de la sociedad. Esta premisa trajo consigo lo que en 2011 se consolidaría como una mancomunidad de países que buscarían —a partir de incluir en el manejo de la «cosa» pública a otros actores como organizaciones de la sociedad civil, la academia y a la ciudadanía en general— una apertura del gobierno a nuevas ideas, nuevas soluciones, nuevos desafíos, y, sobre todo, nuevas maneras de gestionarlos, con lo que se denominó como *gobierno abierto* (GA). Pero vayamos a donde muchos autores han situado el origen en la historia de esta noción. En 1776, en Suecia, se instauró en su Constitución nacional el derecho del acceso a la información pública (Sandoval-Almazán, 2015; como se citó en Corrado, Baronio, y Vianco, 2018). Suecia también es el país de origen de la idea de tener una institución nacional que vele por el respeto y la garantía de los

derechos humanos, con la definición del *ombudsman* en su Carta Magna de 1809. Rescatamos el hecho de que haya sido en un país escandinavo donde se iniciaron estas ideas, porque será uno de los ejes medulares de este documento. Saltamos dos siglos y ya para la década de 1970 aparece por primera vez, de manera oficial, el término *open government* (gobierno abierto) en los medios políticos británicos, con la idea naciente de reconocer la necesidad de «abrir las ventanas» de lo público al escrutinio ciudadano y, con esto, poder reducir los niveles de opacidad gubernamental (Governa América Latina, 2013).

De la misma manera, el concepto de GA está vinculado a que en 1974 se hayan aprobado las: «Leyes de Acceso a la Información, con antecedentes directos en el Freedom of Information Act (FOIA, en español: Ley por el Derecho a la Información) de EEUU, de 1974» (Corrado, Baronio y Vianco, 2018, p. 182). El objetivo de estas leyes ha sido el de dar acceso progresivamente, por parte de los gobiernos, a los datos públicos que antes se mantuvieron ocultos y, con esto: «garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como fortalecer la participación ciudadana en las actividades de gobierno y en el proceso democrático» (Corrado, Baronio y Vianco, 2018, p. 182). Es así que, para 2008, el entonces presidente estadounidense Barak Obama, en su primer mandato, planteó la necesidad de contar con la apertura del gobierno y su administración pública. Esto, finalmente y como se mencionó al inicio, en septiembre de 2011 se concretaría en la iniciativa multilateral voluntaria llamada «Alianza para el Gobierno Abierto» (*Open Government Partnership*) con ocho países fundadores. Entre ellos, en representación de Latinoamérica, estuvieron México y Brasil (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). El GA sería, entonces, la conversación constante con la ciudadanía para oír lo que ellas/os dicen y necesitan, la toma de decisiones basadas en las necesidades ciudadanas, la colaboración entre ciudadanía y servidoras/es públicas/os, y la comunicación de todo el actuar público de manera abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010; como se citó en Governa América Latina, 2013). También se lo puede definir como una: «doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación» (Irekia, 2010; como se citó en Governa América Latina, 2013, p. 11).

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

El G/EA se basa en tres pilares fundamentales y concatenados entre sí: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. La transparencia es el requisito *sine qua non* para la efectividad, sobre todo si recordamos a Weber cuando: «utiliza la figura de la “caja negra” para hacer alusión al funcionamiento del gobierno, vedada al conocimiento del público, donde el secreto y el ocultamiento de la información se justifican por supuestas razones de Estado» (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 22). Así, toda acción que coadyuve a la merma progresiva de los niveles de opacidad estatal es clave para la sostenibilidad de este modelo de gestión de lo público. La transparencia, es pues, una demanda ciudadana que busca la supervivencia de los regímenes democráticos, su legitimidad y la confianza que el soberano ha depositado en sus mandatarios (Moncayo, 2020).

Observemos más a detalle en qué consiste esto de la transparencia. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) hace mención a los conceptos de transparencia activa y pasiva que, según algunos autores, serían considerados como la primera generación de transparencia. Por un lado, la transparencia activa (también llamada *proactiva*) existe cuando, de manera voluntaria, los sujetos obligados públicos y privados que administran recursos públicos –tanto nacionales como subnacionales– colocan a disposición de la ciudadanía toda aquella información que da cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y qué resultados han obtenido. Por otro lado, la transparencia pasiva (o reactiva) es ese derecho que tiene la ciudadanía, como dueña legítima de la

información pública, de solicitar información a sus gobernantes y a aquellas entidades privadas que administren de una u otra forma recursos públicos, de manera tal que ejercen el derecho universal de acceso a la información pública. Sin embargo, la misma Carta ya alude a lo que se considera la segunda generación de transparencias. Una de ellas es la transparencia focalizada, que «comprende las estrategias de liberación de información pública en formato abierto relacionada con cuestiones específicas, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre algún problema público» (CLAD, 2016, p. 12), por ejemplo, en el área de la educación, las compras públicas, etc. El otro tipo de transparencia de segunda generación es la colaborativa, basada en el uso de la tecnología y los datos abiertos como herramientas básicas. Esta se caracteriza por su interactividad y la necesidad de cooperación entre organismos del Estado, de la sociedad civil, la academia y ciudadanía en general, con ejemplos concretos en las *hackathons*, *datathons*, plataformas interoperables, aplicaciones móviles colaborativas, entre otros.

Esta evolución de la transparencia, que ha pasado de ser una transparencia en función de la oferta a una en función de la demanda de la ciudadanía —y con un propósito definido—, podría llegar a decantar en la integridad pública. Esta se podría definir como el: «uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos» (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2019b, p. 2). Por eso, esta idea nace desde la correcta y moralmente adecuada utilización de lo público para beneficio de todas/os. En esta misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la integridad pública como: «la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público» (OCDE, 2017, p. 3); con lo cual, se releva la necesidad de generar de manera colectiva un conjunto de reglas del juego que nos permitan vivir mejor como sociedad. Asimismo, surge la necesidad de entender la ética pública como los principios y valores mínimos que cada persona debe interiorizar y respetar, inclusive las/os servidoras/es públicas/os, para llegar de esa manera a la ética colectiva (Habermas, 2000; como se citó en Villoria, 2007).

En este contexto, y con estas necesidades sociales de transparencia e integridad pública manifiestas, la raza humana ha sido puesta a prueba con un virus sin precedentes en la historia reciente. Como consecuencia, de forma paralela a la crisis sanitaria, ha surgido una crisis económica sin parangón, pero también se ha evidenciado en muchas esferas de la sociedad una crisis tal vez aún mayor a estas dos, que ha estado enquistada en todos los niveles sociales y de manera importante en nuestra región latinoamericana: la crisis social de la opacidad. Esta es entendida precisamente como la escasez de transparencia, principalmente de nuestras administraciones públicas, y así, podemos vislumbrar la punta del iceberg que es la corrupción, aunque lamentablemente trasciende a todos los sectores de la sociedad.

De esta forma, la corrupción se presenta como un flagelo estructural en la región que está mermando de forma considerable los recursos públicos disponibles, y afecta principalmente a los grupos más vulnerables (Transparencia Internacional, 2021). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define a la corrupción como un fenómeno complejo que «afecta a los derechos humanos en su integralidad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018). Por este motivo, cuando se habla de corrupción no se remite únicamente a los recursos públicos, sino a una afectación a los derechos fundamentales de la ciudadanía, lo que niega la posibilidad de generar más cupos en los colegios, más camas en los hospitales, más fuentes de trabajo y, en general, restringe y disminuye el bienestar de todas y todos.

En los últimos tiempos, si bien la corrupción tuvo una gran presencia mediática por casos de malversación de recursos públicos con implicaciones de diversos actores gubernamentales —pero también del sector privado—, se busca dejar en evidencia que el problema trasciende lo mediático. Más bien, se halla en el corazón de la sociedad, al tratarse de un tema de conducta colectiva. Por ende, lo mostrado en los medios es solo la fachada que, si no se trabaja desde los cimientos, podrá ser paliada temporalmente, pero sus raíces —entendidas como aquellas costumbres, proceder, imaginarios colectivos y debilidad

institucional— seguirán enquistadas en la cultura ciudadana, con lo cual será solo cuestión de tiempo para que el problema aflore nuevamente, con nuevos actores y en contextos diversos.

La CIDH, en su informe «Corrupción y derechos humanos» (2019), resalta que los factores que facilitan la corrupción o la promueven son de índole institucional y cultural, entre los que se resaltan: la debilidad institucional del Estado, la cultura de la tolerancia frente a la corrupción y, especialmente, la cultura de la ilegalidad. Este aspecto cultural de la corrupción hace que el respeto por las leyes, en primera instancia, pero también por las instituciones, por los principios éticos —y, con ello, por nuestras/os vecinas/os o conciudadanas/os—, no tengan la debida importancia. Por eso es que, en la medida en que estos actos se encuentren «normalizados», erradicarlos será extremadamente difícil, a la vez que la idea de la «viveza criolla», «malicia indígena» o del «más sabido» estará más presente y con más fuerza en las entrañas de la sociedad latinoamericana (CIDH, 2019).

Es así que una alternativa innovadora ante este flagelo —que va en detrimento del buen vivir— es fortalecer el concepto de integridad conductual. El enfoque conductual tiene su aplicación en un sinnúmero de campos, tanto para el sector privado como para el público, respecto a la forma en que las personas generalmente toman sus decisiones todos los días. Cuando el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, celebraba su reelección en 2012, los medios de comunicación captaron algo curioso: tenía en su escritorio el libro *Pensar rápido, pensar despacio* de Daniel Kahneman, conocido como el padre de la economía del comportamiento y premio nobel de economía 2002. Por ende, cabe destacar que «el hecho de que el presidente de la principal economía del mundo haya estado leyendo un trabajo sobre economía del comportamiento y de la felicidad no es un dato anecdótico» (Tetaz, 2014, p. 14).

Desde que aparecieron postulados como los de Kahneman, muchos países —principalmente en el mundo desarrollado— se han interesado en conocer y aplicar políticas públicas relacionadas con las teorías del comportamiento humano, y en cómo estas últimas aportan al desempeño de las políticas públicas a todo nivel. Actualmente, son más de 51 países los que hacen esfuerzos estatales para estudiar opciones de políticas públicas con un enfoque conductual, y que

consideran de manera importante la medición de la satisfacción con la vida de sus ciudadanas/os; y son más de «132 países donde se están aplicando, aunque no sean coordinadas por los Gobiernos centrales (lo que representa el 60 % de los países a nivel mundial)» (Güemes, 2017, p. 60).

Las/os hacedoras/es de políticas públicas pueden construir contextos de decisiones favorables a las personas en el día a día. Es lo que Thaler y Sunstein (2018) definen al decir que «el arquitecto de decisiones tiene la responsabilidad de organizar el contexto en el que tomamos decisiones» (p. 17). Asimismo, la arquitectura de las decisiones puede recaer en diversos actores: puede tratarse de un gobierno nacional, al legislar que las personas sean donantes activas de sus órganos al momento de su muerte; una encargada de un comedor infantil, al intentar que los estudiantes se alimenten más saludablemente al colocar como primera opción de menú las ensaladas y frutas antes que los hidratos de carbono; o una multinacional de ropa al hacernos creer que si no hemos adquirido su última colección estaremos «fuera de moda» y, por ende, excluidos de nuestro grupo social. Esta influencia se la realiza a través de pequeños empujones, estímulos, que los autores lo han denominado *nudge*: «Un *nudge* es cualquier factor que altera de forma significativa la conducta de los humanos» (Thaler y Sunstein, 2018, p. 23).

De esta manera, la integridad conductual ayudaría a corregir el hecho de que algunas personas a veces podrían no darse cuenta cuándo su comportamiento se desvía de los estándares éticos, lo cual sucede porque más allá de lo que creen y aceptan, el contexto ejerce una influencia preponderante sobre ellas. Existen varios mitos que derribar para apuntar a una transparencia conductual:

1. no existen personas buenas ni malas, sino circunstancias éticas y anti-éticas;
2. la intención no rige el comportamiento, ya que se pueden hacer «cosas malas» con buenas intenciones (lo que se conoce como «ceguera ética»);
3. si bien las acciones éticas se rigen por el razonamiento ético, generalmente, el razonamiento viene después de la acción para justificarla, explicarla o racionalizarla y;
4. que cada persona sea diferente no justifica acciones anti-éticas, porque las sociedades generan estándares éticos reconocidos por todas y todos (UNODC, 2019a).

En este sentido, al trabajar con un enfoque conductual de las políticas públicas para fortalecer la transparencia y la integridad, y en el marco de la colaboración

de diversos actores bajo la filosofía del gobierno/Estado abierto, se llegará a apuntalar lo que se puede definir como *integridad colectiva*: la consolidación de la cultura anticorrupción multinivel, que va desde aquella/aquel política/o que sustrae millones de dólares «de un plumazo» en la contratación de obras de infraestructura; pasando por la/el cliente del banco que se salta la fila porque «no tiene tiempo»; o la/el vecina/o que en la tienda le dan cambio de más y no lo devuelve; hasta esa/e estudiante de colegio que copia del examen de su compañera/o en un acto de deshonestidad con su plantel educativo y con ella/él misma/o. Combatir la cultura de la ilegalidad y propender hacia una cultura de la transparencia y la confianza no es tarea fácil: requiere que todas y todos podamos sumar esfuerzos desde cada espacio de vida, lo cual poco a poco ayudará a cristalizar la integridad colectiva y, con ella, sumar hacia el bienestar general, especialmente de las futuras generaciones que nacerán y crecerán en medio de una cultura de la transparencia y la integridad pública generalizada. Pero ¿es posible llegar a tener una cultura de la integridad y la confianza? A continuación, exploremos lo que nos muestra la cultura los países referentes a nivel global, como ejemplo de sociedades donde la confianza puede llegar a ser uno de los soportes estructurales para lograr el desarrollo y, con este, el bienestar colectivo.

### **3. La integridad colectiva y el desarrollo: ¿alguna relación?**

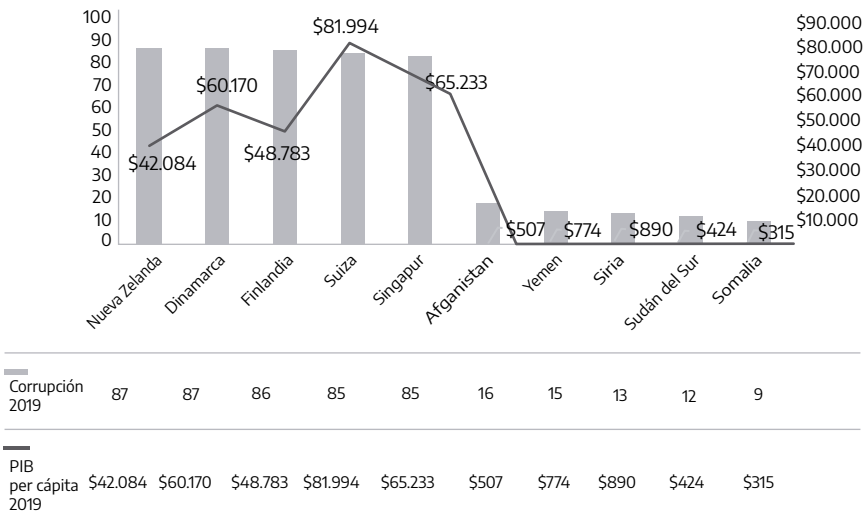
#### **3.1 Una mirada global**

Con el propósito de obtener pistas que ayuden a resolver la hipótesis de que la integridad colectiva —vista como la tendencia a la ausencia de desconfianza social y de corrupción— tiene una relación directamente proporcional a mejores niveles de desarrollo y bienestar, a continuación, vamos a analizar dos cuestiones. Por un lado, el índice de percepción de la corrupción que la ONG Transparencia Internacional (TI) compartió en 2019, donde, en una escala de 0 a 100, 100 significa «nada corrupto» y 0 «totalmente corrupto», pone el foco de atención tanto a los países que están en los cinco mejores lugares como a los que están en los cinco últimos del *ranking*. Por otro lado, el producto interno bruto (PIB) per cápita de estos países, el cual es considerado como un referente de su nivel de desarrollo.



Este análisis se ha realizado para 2019, con el propósito de que los resultados puedan estar libres de los sesgos que la pandemia por el COVID-19 pudiera generar. En la Figura 1 se evidencia que los países que están en lo más alto de la tabla de TI son: Nueva Zelanda, seguido por dos nórdicos (Dinamarca y Finlandia), luego Suiza y Singapur, y cierran en la parte más baja Afganistán, Yemen, Siria, Sudán del Sur y Somalia. Al momento de hacer una correlación lineal del puntaje obtenido por estos países y su PIB per cápita (Banco Mundial, 2019), se obtuvo un resultado de 0,9442. Con esto —considerando que 1 representa una «correlación absoluta» y 0 «nada de correlación»— se ratifica la hipótesis planteada en esta investigación: a mayor integridad colectiva (menor corrupción), mayor desarrollo y bienestar social.

**Figura 1. Relación entre la percepción de la corrupción y PIB per cápita (2019)**

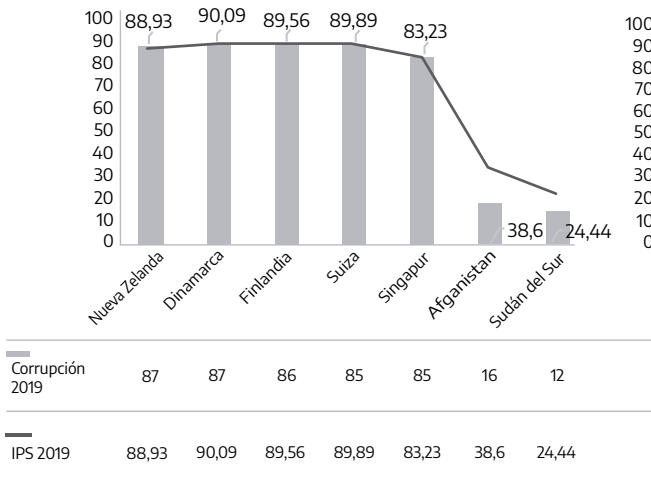


Fuente: [www.transparency.org](http://www.transparency.org) / [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org)

Al hacer un ejercicio similar, si se compara la percepción de la corrupción con los niveles de progreso social, medido a través del índice de progreso social (IPS), encontramos algo similar. En este caso, Yemen, Siria y Somalia no cuentan

con datos del IPS<sup>1</sup>. El resultado de correlación es muy similar al anterior y aun más cercano a la absoluta, con un 0,9908. Si bien la relación entre el desarrollo económico y el progreso social no es lineal —debido a que en países con muy bajos ingresos, pequeñas diferencias en el PIB per cápita se asocian con grandes avances en progreso social—, también se ha evidenciado que, conforme los países tienen ingresos más altos, el progreso social puede crecer o estancarse.

**Figura 2. Relación entre el IPS y el PIB per cápita (2019)**



Fuente: [www.transparency.org](http://www.transparency.org) / [datosmacro.expansion.com/demografia/spi](http://datosmacro.expansion.com/demografia/spi)

En este contexto, es relevante el poder analizar qué tienen en común los países que, año tras año, y a pesar de haber sufrido graves crisis durante gran parte del final

<sup>1</sup> El IPS tiene como fuente la organización Social Progress Imperative. Fue concebido por académicos de la Escuela de Negocios de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). En el décimo Foro Anual Skoll World —celebrado en la Universidad de Oxford en 2013—, Social Progress Imperative presentó la primera versión del índice, desarrollado en colaboración con los profesores Michael Porter (Harvard) y Scott Stern (MIT). Sus fundamentos conceptuales se basaron en el trabajo realizado por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi para la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, encargada por el expresidente de Francia, Nicolas Sarkozy. En general, se ha evidenciado la existencia de una relación positiva entre el PIB per cápita y el IPS.

del siglo xx (Eklund, 2010), encabezan generalmente los niveles de países menos corruptos, los más desarrollados, los más innovadores y cuanto índice global que mida los niveles de bienestar y calidad de vida (Mizrahi, 2017). Los países nórdicos desde hace décadas han venido dando pistas de por dónde debe guiarse la política socio-económica a nivel global, y para el caso de la búsqueda de la transparencia multinivel no son la excepción (Wallenberg & Persson, 2010), con factores como: «sus prácticas sociales, las instituciones a largo plazo y las experiencias históricas» (Berggren y Trägårdh, 2010, p. 10) abonando a su ampliamente exitoso modelo. Esto es ratificado por Jiménez (2018), cuando indica que

... en sociedades como las nórdicas, se observa una alta correlación entre los bajos niveles de corrupción y los altos niveles que presentan un grupo de variables entre las que destacan la confianza social generalizada (medida generalmente a través del indicador de la Encuesta Mundial de Valores que pregunta a los encuestados hasta qué punto se puede confiar en la sociedad en la que viven en la gente a la que no se conoce personalmente), la igualdad social (tanto en términos de igualdad económica como de igualdad de oportunidades) o la percepción del funcionamiento efectivo e imparcial de las instituciones de gobierno (p. 165).

Al respecto, a continuación, se hará el ejercicio de avizorar que factores en la cultura y el modelo nórdico les han permitido alcanzar dichos niveles sociales, económicos y de integridad colectiva.

1. *Confianza social*. Los países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia) son considerados los líderes mundiales respecto a la confianza social entre su población, lo que ha sido considerado el «oro nórdico» (Andreasson, 2017). La confianza es considerada parte importante del capital social, el cual, para Robert Putnam —uno de los investigadores más reconocidos en el campo— «debe verse como la suma de normas, confianza y redes» (Andreasson, 2017, p. 10). Asimismo, se puede definir a la confianza social como «el grado en que las personas confían en otras personas que no conocen, o como una medida de la percepción que tiene un individuo del nivel de moralidad en la sociedad en la que vive» (Andreasson, 2017, p. 11).

Es así que, el tener altos niveles de confianza social permite a los países reducir costos de transacción económica, aumenta la felicidad colectiva, incentiva la colaboración entre personas y reduce los niveles de criminalidad, dentro de la cual se puede ubicar también a la corrupción (macro y micro) (Berggren y Trägårdh, 2010; Andreasson, 2017; Kvittingen, 2017). Estos niveles de confianza dentro del modelo nórdico, que llega a más del 50 %<sup>2</sup> (Berggren y Trägårdh, 2010), se trata no solo de confianza entre ciudadanas/os, sino también en las administraciones públicas e incluso en los políticos, y esta confianza incentiva la innovación (social y productiva), el diálogo y la sensación de que compartir es bueno y benéfico para todas y todos (Sanandaji, 2016; Støstad, 2016).

2. *Educación estructural.* Los altos niveles de educación tienen, a nivel global, una alta relación con niveles bajos de corrupción. La educación promueve otros factores como la honestidad, la confianza colectiva, el crecimiento económico y el espíritu de unidad nacional necesario para tener niveles de corrupción casi imperceptibles (Uslaner y Rothstein, 2014). De esta manera, se puede llegar a predecir que los mayores niveles históricos de educación traen consigo menores niveles de percepción en el presente, lo que sugiere que lo hecho en el pasado en relación a una educación universal y estructural es vital, pero esto no le resta importancia a lo que se pueda hacer de aquí en adelante para masificarla (Uslaner y Rothstein, 2014).

Es así que la educación estructural entrelaza socialmente a grupos diversos, lo que reduce la probabilidad de caer en corrupción, fortalece el significado de la ciudadanía y los valores cívicos, la lealtad al Estado

---

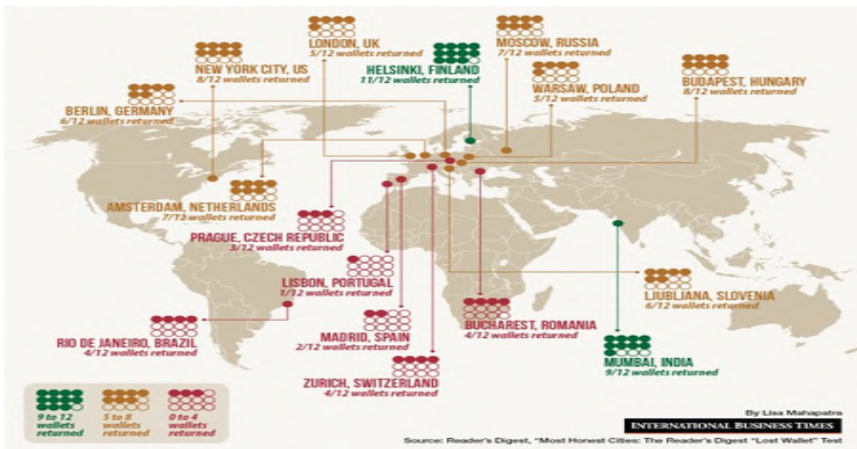
<sup>2</sup> Los países nórdicos (y los Países Bajos) sobresalen en estudios como el Estudio Mundial de Valores, la Encuesta Social Europea, la Encuesta Europea de Valores y el Eurobarómetro. Además de poner énfasis en la realización propia del individuo, estos países se caracterizan por tener un alto grado de confianza social: más del 50 % de las/os encuestadas/os afirman confiar en otras personas, incluso en las/os extrañas/os. Esta confianza social varía con un alto grado de confianza en las instituciones comunes, como el sistema de justicia, la administración pública, las instituciones del Estado, etcétera (Berggren y Trägårdh, 2010, p. 13).

y el sentido de pertenencia a este, genera un «ciclo de virtudes» que reproducen dignidad, bienestar e igualdad. Esto, a su vez, acorta las diferencias sociales y económicas de la población, lo que mejora el bienestar conjunto y tendiente de manera generalizada al desarrollo, y se generan menores niveles de corrupción (Uslaner y Rothstein, 2014).

3. *Cultura de la transparencia.* Para los países nórdicos «la cultura importa». Esto se refleja en el conocido estado de bienestar que los ha caracterizado por décadas y que ha sido forjada: «con una histórica y fuerte ética del trabajo y con instituciones sociales con base en la comunidad» (Sanandaji, 2016, p. 37). La cultura nórdica se caracteriza por un ejercicio de «autorealización» que ha sido una construcción histórica con gran presencia estatal, a partir de la construcción de una fuerte estructura social fundamentada en sus comunidades y grupos sociales (Berggren y Trägårdh, 2010). El desarrollo cultural nórdico es tal que la corrupción es inadmisibles como comportamiento social (Kliksberg, 2007; como se citó en Sime, 2008). De esta manera, si apareciera una/un corrupta/o, su esposa/o y sus hijas/os le harían la vida difícil, sus amigas/os la/o erradicarían de su círculo social y la sociedad entera la/o excluiría. La corrupción está deslegitimada por la cultura de esas sociedades. Eso no es magia. La cultura se construye, es un ejercicio permanente a través de la educación de los medios, de los modelos de referencia y de instituciones concretas (Sime, 2008).

Esta cultura nórdica se materializa, por ejemplo, en el experimento social realizado en 2013 por la revista *Reader's Digest* en dieciséis ciudades de diferentes países del mundo, conocido como la «prueba de la cartera». Este consistió en dejar un espacio público una cartera con muchas cosas, entre la cuales había un nombre y número de teléfono, fotos familiares y el equivalente a 50 dólares, para comprobar si era devuelta. Fue Helsinki (Finlandia), la única ciudad nórdica del experimento, la que se ubicó como la número uno, con once carteras devueltas de doce abandonadas (Ferratum Bank, 2017).

Figura 3. La prueba de la cartera (2013)

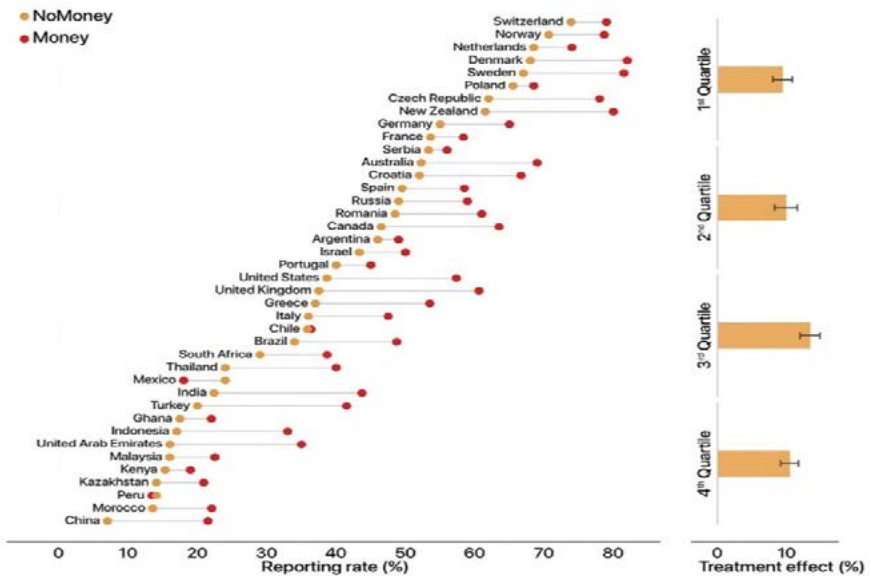


Fuente: Reader's Digest (2013)<sup>3</sup>

Un ejercicio muy similar se realizó en 2019, publicado por la revista *Science*, que consistió en ubicar 17.303 carteras en cuarenta países. Los tres países nórdicos incluidos en el ejercicio se ubicaron dentro de los cinco mejores lugares: así, se ratificaron los hallazgos de 2013 y se ubicó a la cultura nórdica como la más transparente, honrada y ética del globo (Cohn *et al.*, 2019). Los resultados pueden verse en la Figura 4.

La experiencia nórdica, si bien es un referente global, no es la única exitosa. En 2019, Nueva Zelanda ocupó el primer lugar a nivel mundial en el índice de percepción de la corrupción de TI. Este país con menos publicidad que los nórdicos, coincide con ellos en que no necesariamente tiene el PIB per cápita más elevado del mundo, pero posee una economía bastante igualitaria, con una clase media estructural, un índice de desarrollo humano entre los primeros a nivel mundial, una esperanza de vida de casi 82 años; y es después de Australia el segundo en expectativas de escolaridad, que llegan a 19,2 años (Mizrahi, 2017).

<sup>3</sup> Más información sobre el estudio disponible en <https://www.rd.com/list/most-honest-cities-lost-wallet-test/#slideshow=slide1>

Figura 4. La prueba de la cartera de la revista *Science* (2019)

Fuente: revista *Science* (Cohn et al., 2019)

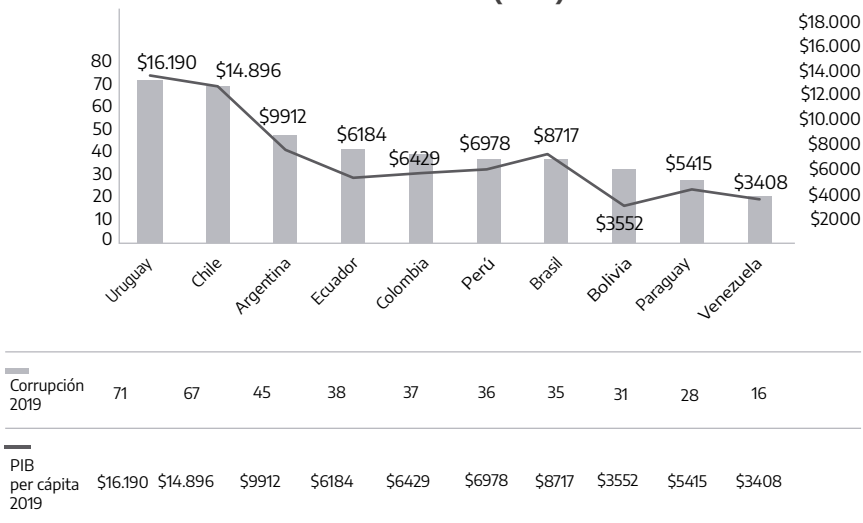
De este país de Oceanía también resalta el hecho de que fue la primera nación del mundo en introducir el sufragio universal en 1893, en 1912 fue el primer país en sancionar leyes para instaurar un sector público enteramente basado en el mérito y perfecciona constantemente los procesos para fortalecer el estado de derecho y el acceso a la información oficial y, a mediados de 2016, el Gobierno decidió comprometerse más con Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto (Mizrahi, 2017).

### 3.2 El panorama en la región sudamericana

De la misma manera que a nivel global, la relación de la percepción de la corrupción y el PIB per cápita en Sudamérica es directamente proporcional. La correlación entre estas dos variables para la región es de 0,9591, lo que muestra

que, al igual que en el análisis del gráfico global, el hecho de que nuestros países experimenten altos niveles de corrupción y de una exacerbada cultura de la ilegalidad, se vincula de manera directa a los niveles de mayor o menor bienestar relativo. En este caso, los países que encabezan de manera positiva el ranking de Transparencia Internacional son Uruguay, Chile y Argentina; y en ese mismo orden se encuentran respecto a su ingreso por habitante, que da muestra de lo ya indicado. Los últimos tres en la lista son Bolivia, Paraguay y Venezuela, mismo en términos de ingreso/desarrollo relativo por habitante.

**Figura 5. Relación entre la percepción de la corrupción y PIB per cápita en América del Sur (2019)**

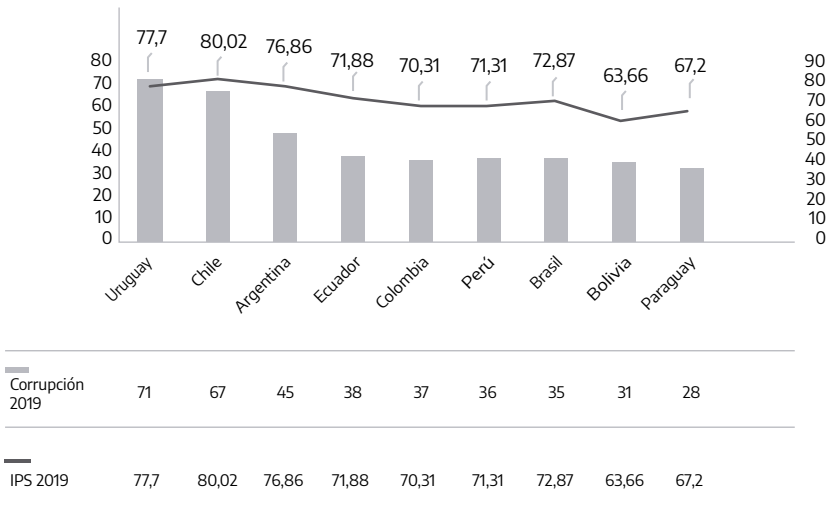


Fuente: [www.transparency.org](http://www.transparency.org) / [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org)

Al comparar la percepción de la corrupción y el índice de progreso social, los resultados son muy parecidos, con el hallazgo de que el coeficiente de correlación en este caso es de 0,8472. El IPS sigue siendo encabezado por los mismos tres países, con una única leve diferencia de que el primero en este caso es Chile con 80,02 puntos, seguido por Uruguay con 77,77 y Argentina con 76,86 puntos. Asimismo, a la cola siguen Bolivia y Paraguay, mientras que Venezuela no fue considerado en el análisis, ya que no cuenta con datos para el IPS.



**Figura 6. Relación entre el IPS y el PIB per cápita (2019)**



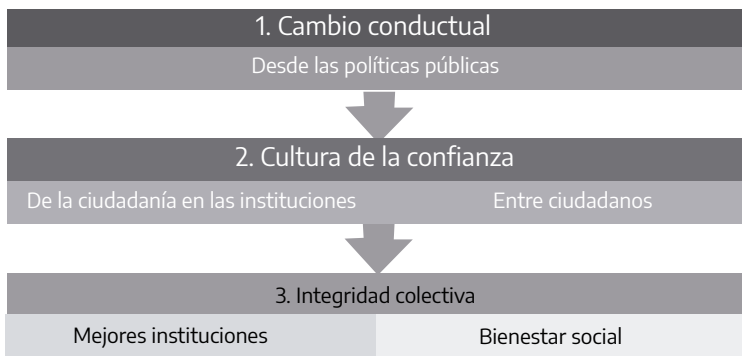
Fuente: [www.transparencia.org](http://www.transparencia.org) / [datosmacro.expansion.com/demografia/spi](http://datosmacro.expansion.com/demografia/spi)

Esta relación y clasificación de los países también se encuentra muy vinculada a factores como: el nivel de apertura de sus gobiernos, la innovación de sus administraciones públicas, la calidad de sus democracias, el índice de felicidad de sus pueblos, entre otros. Estos dan luces sobre el nivel de bienestar de sus ciudadanas/os y sobre cómo este bienestar se encuentra imbricado a su mayor o nivel grado de desarrollo de la confianza ciudadana y la cultura de la transparencia, medidas directamente relacionadas a los mayores o menores niveles de corrupción a todo nivel.

Es así que el ejercicio de análisis de los países número uno en la lucha contra la corrupción nos deja una gran lección. La cultura ciudadana y la confianza colectiva son fundamentales, tanto para mejorar los niveles de bienestar social, como para restar los de corrupción generalizada. Esta cultura y confianza dependen en gran medida del accionar estatal, que tiene el reto de generar cambios de actitud a todo nivel, desde las niñas/os de las escuelas hasta las/os servidoras/es públicos, empresarias/os y líderes de más alto nivel. Para ello, el enfoque conductual de

las políticas públicas se presenta como una herramienta que ha dado resultados en otros ámbitos, con una visión de eficiencia (de bajo costo y alto impacto), de inteligencia colectiva y que —apalancado en la filosofía de gestión pública del gobierno/Estado abierto— tiene grandes posibilidades de éxito. Y esto siempre con la conciencia de que se tratan de procesos de largo aliento con resultados más visibles en el mediano y largo plazo, pero que requieren de decisión política y recursos en el corto plazo.

**Figura 7. Del cambio conductual a la integridad colectiva**



Fuente: elaboración propia

## 4. Conclusiones y recomendaciones

La relación que existe entre la cultura de una nación y sus niveles de bienestar, es evidente. Ante esta realidad, el accionar desde los actores públicos, así como lo que pueda aportar la sociedad civil (el tercer sector), la academia y, de manera importante, los medios de comunicación (tradicionales y no tradicionales), es fundamental. Es por eso que, a continuación, se sugieren una serie de políticas públicas que podrían diseñarse, ejecutarse y evaluarse por el ecosistema de actores que conforman el gobierno/Estado abierto, que buscan generar cambios conductuales en diversos segmentos de la sociedad, con lo cual se podría fortalecer la cultura de la confianza ciudadana, y aportar así a la integridad colectiva y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

- *Implementación de un laboratorio ciudadano de políticas públicas conductuales:* existen experiencias exitosas a nivel internacional, como la Unidad de Análisis del Comportamiento en Reino Unido<sup>4</sup>, a la cual le han seguido otros países como Estados Unidos, Australia, Canadá, Holanda, y en la región Perú, Chile, México y Colombia. Estos le han dado preponderancia a la generación de políticas públicas en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y la academia, basados en el enfoque conductual. A esto se le suma el apoyo que instituciones internacionales –como la Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE), entre otros (Afif, 2017)– están brindando a este tipo de iniciativas. Específicamente, esta iniciativa cuenta con la ventaja de que permitirá la generación de políticas públicas basadas en evidencia, con un testeo o pilotaje previo, de manera tal de permitir el gasto eficiente de los recursos públicos.
  
- *Acciones en el sistema educativo:* se trata de acciones que se deberán implementar en todos los niveles de educación (inicial, general básica y bachillerato). Se debería generar una estrategia para llevar a cabo actividades pedagógicas en instituciones y centros educativos que permitan crear espacios de debate, acercar a todos los actores educativos a la transparencia, la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Es así que con esta política pública se trataría, adicionalmente, de plantear la cocreación de una «caja de herramientas» que cuente con recursos educativos abiertos e innovadores, basados en el enfoque conductual (comportamiento o behaviorismo).
  
- *Campañas educacionales a la ciudadanía:* el enfoque conductual de la política pública se apalanca de manera importante en acciones comunicacionales. Es por esto que las campañas en este sentido serán fundamentales y, para que su implementación sea exitosa, se deberá contar precisamente con su definición de forma articulada con los actores que han sido propuestos en todo el proceso, y no solo

---

<sup>4</sup> Información sobre la Unidad de Análisis del Comportamiento en Reino Unido disponible en <https://www.bi.team/>

en su definición y ejecución, sino en el seguimiento y evaluación de las mismas, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de este tipo de instrumentos y herramientas. Para alcanzar con éxito esta política pública, se deberá contar con una fuerte presencia en medios tradicionales y no tradicionales de comunicación, redes sociales y todos los espacios sociales posibles, no solo a nivel central, sino, y de manera importante, con los medios de comunicación local, que son los que tienen contacto directo con la ciudadanía.

- *Propuestas de normativa secundaria para los diferentes niveles de gobierno (central y subnacional):* se deben generar herramientas normativas a partir de las leyes orgánicas que regulan los temas de transparencia, acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. El objetivo de esta propuesta es poder reglamentar aquellas acciones que se consideren como parte de las políticas públicas con enfoque conductual, con miras a lograr la integridad colectiva. La iniciativa deberá ser trabajada, igual que las anteriores, bajo la cocreación, coejecución y coevaluación de todos los actores que deseen formar parte, cuyo objetivo sea el alcanzar integridad colectiva como un medio para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

## Referencias bibliográficas

- Afif, Z. (14 de noviembre de 2017). ¿Para qué se necesitan las Unidades de Economía del Comportamiento? *Banco Mundial Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/para-qu-se-necesitan-las-unidades-de-econom-del-comportamiento>
- Andreasson, U. (2017). *Trust – The nordic gold*. Nordic Council of Ministers.
- Banco Mundial (2019). *GDP per capita (current US\$)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>
- Berggren, H. y Trägårdh, L. (2010). La confianza social y el individualismo radical en Global Utmaning y Swedish Institute Utmaning, *A la manera nórdica*.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. xxv Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Cartagena de Indias, Colombia.
- Cohn, A., Maréchal, M., Tannenbaum, D. & Zünd, C. (2019). *Civic honesty around the globe*. <https://science.sciencemag.org/content/365/6448/70>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos. CIDH-OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Corrado, M., Baronio, A. y Vianco, A. (2018). Gobierno abierto: definiciones y alcances. *Revista Fundamentos*, (12), 180-208.
- Eklund, K. (2010). El capitalismo nórdico: lecciones aprendidas. En Global Utmaning y Swedish Institute Utmaning, *A la manera nórdica* (pp. 4-9).
- Ferratum Bank (2017). Los valores nórdicos y por qué la confianza lo es todo. <https://www.ferratumbank.com/es/valores-nordicos-confianza.html>
- Gobierno Abierto Ecuador. (2020). Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022.
- Governa América Latina (2013). *El Gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Cyan, Proyectos Editoriales S.A.
- Güemes, C. (2017). ¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (68), 43-74.
- Jiménez, F. (2018). La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva. *Gobernabilidad Ciudadana*, 157-174.
- Kvittingen, I. (10 de abril de 2017). Why do the nordics trust one another? *Science or Way*. <https://sciencenorway.no/forskningno-norway-social-relations/why-do-the-nordics-trust-one-another/1444626>
- Mizrahi, D. (29 de enero de 2017). Cómo funcionan las cosas en el país menos corrupto del mundo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/29/como-funcionan-las-cosas-en-el-pais-menos-corrupto-del-mundo/>
- Mizrahi, D. (25 de enero de 2017). El ranking de los países más y menos corruptos del mundo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/25/el-ranking-de-los-paises-mas-y-menos-corruptos-del-mundo/>

- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2017). Introducción. En CEPAL, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. OCDE.
- Resolución 1 de 2018 [Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. Corrupción y Derechos Humanos. 2 de marzo de 2018. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>
- Sanandaji, N. (2016). *El poco excepcional modelo escandinavo. Cultura, mercado y el fracaso de la tercera vía*. Unión Editorial.
- Sime, L. (18 de diciembre de 2008). Ética, cultura y corrupción en países nórdicos. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/luissime/2008/12/18/etica-cultura-y-corrupcion-en-paises-nordicos/>
- Støstad, J. E. (2016). *El modelo nórdico para dummies*. SAMAK.
- Tetaz, M. (2014). *Psychonomics. La economía está en tu mente*. Ediciones B.
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2018). *Un pequeño empujón*. Taurus.
- Transparencia Internacional. (2021). *Corruption perceptions index 2020*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Ética conductual*.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Integridad pública y ética*.
- Uslaner, E. & Rothstein, B. (2014). *The historical roots of corruption: state building, economic inequality, and mass education*. Department of Government and Politics. University of Maryland. <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/historicalrootscorruption-september-2014.pdf>
- Villoria, M. (2007). *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público*. Reis, 109-140.
- Wallenberg, J. y Persson, K. (2010). Valores compartidos para una nueva realidad: a la manera nórdica. En Global Utmaning y Swedish Institute Utmaning, *A la manera nórdica*.

## Cómo citar este artículo

Moncayo Vives, G. (2021). Integridad colectiva y bienestar: hacia una política pública con enfoque conductual en el marco del Estado abierto. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 45-68.

# Cybersecurity en la era exponencial: la política de Obama

Por *Andrés Nadur\**

## Resumen

El objetivo de este trabajo es señalar el impacto que la revolución tecnológica tiene en las agendas de los gobiernos a través del análisis de una política pública específica: el Plan de Acción de Ciberseguridad de la administración del expresidente estadounidense, Barack Obama. Los desafíos propios de esta era, en relación con la seguridad de las/os ciudadanas/os, tendrán un efecto cada vez mayor en el manejo de la gobernabilidad y, potencialmente, en la legitimidad de los gobiernos. Con el fin de dimensionar su amplio impacto, a continuación, se intenta abordar el contexto global signado por las nuevas amenazas y formas de cibercrimen. Seguidamente, se abordan los aspectos principales de esta política, su definición, objetivos, acciones, actores involucrados y resultados. Finalmente, se exponen algunas conclusiones acerca de la complejidad de la acción estatal y las transformaciones de la agenda pública a raíz de los nuevos desafíos que representa el rápido avance de la era exponencial.

## Palabras clave

Estado, revolución tecnológica, era exponencial, ciberseguridad, gobernabilidad.

## Abstract

The aim of this work is to stand out the impact that the technological revolution has had on governments' agendas by means of the analysis of a specific public policy, known as the Cybersecurity Action Plan of Obama's administration. The challenges associated to this era, in relation to citizens' security, will have a growing effect on governance management and, potentially, on government legitimacy. An analysis of the global context marked by new threats and different forms of cybercrime is carried out in order to dimension its wide impact. The analysis covers the main aspects

---

\* Licenciado y profesor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Aspirante a la carrera diplomática, ingresó como becario al Instituto del Servicio Exterior de la Nación en 2020.

andnadur@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3064-3739>

of the policy, its definition, objectives, actions, stakeholders and outcomes. Ultimately, the work shares some conclusions regarding the complexity of the policy-making process and the transformation in the public agenda as a result of the new challenges that the fast advance of the exponential era represents.

## **Key words**

State, technological revolution, exponential era, cybersecurity, governance.

## **1. Introducción**

La definición weberiana de Estado lo presenta como el conjunto de instituciones que detentan el monopolio de la violencia legítima —o coerción— en un determinado territorio. Según la perspectiva de gran parte de los filósofos contractualistas, el Estado se ha constituido con el fin principal de proveer a las/os ciudadanas/os de la seguridad necesaria para poder desarrollar plenamente las actividades sociales. La revolución tecnológica —llamada por algunas/os «cuarta revolución industrial»—, que surge a partir de la década del setenta y que redobla sus avances cada año, trae aparejadas múltiples ventajas para el desarrollo social, económico, político y cultural de las naciones, como también nuevas amenazas que desafían el objetivo principal por el cual el Estado ha sido constituido: la provisión de seguridad. Hoy en día, además de tener que atender las tradicionales formas de inseguridad y delito que amenazan la convivencia pacífica, el orden público, la seguridad nacional o los derechos de las/os ciudadanas/os, la agenda de los gobiernos se ve ampliada por las problemáticas que acarrearán los cambios tecnológicos de la era exponencial.

Las nuevas formas de delito, facilitadas por la expansión de las plataformas y medios virtuales, nos han llevado a revisar los ámbitos de intervención del Estado. Mientras que la soberanía ha sido siempre pensada desde «lo territorial», el ciberespacio escapa a esa territorialidad, lo que da origen a toda una discusión jurídica acerca de hasta dónde debe intervenir la jurisdicción estatal en los espacios cibernéticos. Sin embargo, como ha dicho Del Carril:



... si bien la tensión respecto del grado de intensidad de la intervención regulatoria del Estado en el ciberespacio es todavía una cuestión abierta, parece existir un cierto consenso en que es necesaria la presencia estatal en hechos y acciones que pueden afectar la seguridad individual, en especial en materia penal (2020, p. 74).

En el corto plazo, estos nuevos temas de la agenda de seguridad —que no solo constituyen una amenaza para las/os ciudadanas/os, sino también para el propio Estado— serán claves en la política de todos los gobiernos e impactarán cada vez más en las variables a tener en cuenta para medir la eficacia de la acción gubernamental. Por ende, puede resultar útil para los países en desarrollo observar cómo está incidiendo esta cuestión en la agenda de los gobiernos que se encuentran en etapas más avanzadas de la actual era tecnológica. Además, las problemáticas propias de este período tendrán un efecto cada vez mayor en los niveles de gobernabilidad y, potencialmente, en la legitimidad de los poderes del Estado. Siguiendo a Oszlak: «la globalización ha hecho más compleja la tarea de gobernar», a la vez que «... el riesgo informático se ha convertido en una función permanente de los gobiernos, y el test real de un desempeño efectivo será seguramente la capacidad de anticipar y contrarrestar la actividad de los ciberatacantes» (2019, p. 10). La eficacia del Estado en resolver problemas de seguridad individual y colectiva está en la raíz misma de su formación, pero la era exponencial desafía de diversos modos su *capacidad institucional*.

Este trabajo se propone estudiar un tema que se encuentra íntimamente relacionado con la agenda del Estado en la llamada era exponencial. Específicamente, interesa responder de qué manera Estados Unidos evaluó y manejó, durante la administración del presidente Barack Obama (2008-2016), las cuestiones que atañen a la seguridad nacional y la salvaguardia de los derechos individuales que pueden verse amenazados con el avance de las nuevas tecnologías. En este sentido, nos centraremos en conocer qué líneas de acción decidió seguir este gobierno para fortalecer lo que se conoce como *ciberseguridad*, a la luz de este ejemplo de política pública: el Plan de Acción de Ciberseguridad Nacional de los Estados Unidos (CNAP, por sus siglas en inglés).

En primer lugar, expondremos, a modo de ejemplo, algunas problemáticas de seguridad que vienen de la mano de la tecnología y que forman parte del contexto de la política pública en la era exponencial. Oszlak y O'Donnell (1976) sostienen que el análisis de la política estatal debe tener en cuenta diferentes contextos: a) el que atañe a la definición de la cuestión y a los actores que se movilizan en torno a ella, es decir, a la política estatal en sí misma; b) un segundo nivel de contexto definido por la «agenda de cuestiones»; y c) la estructura social como contexto de la agenda. Debido al límite de extensión de este trabajo, solo abordaremos el primero y el tercero de estos contextos. Resaltamos, con respecto a este punto, la complejidad y el cambio permanente que se da en la era digital.

Seguidamente, nos dedicaremos a analizar la política estatal de ciberseguridad —o *cybersecurity*— del presidente Barack Obama, cristalizada en el CNAP. Esto incluye el análisis del nacimiento de la cuestión, la toma de posición del Estado, los actores a favor y en contra de la iniciativa, la implementación de la política, las cristalizaciones institucionales a que dio lugar y, de manera genérica, los impactos que ha tenido.

A modo de conclusión, expondremos algunas reflexiones finales que se desprenden del análisis de este caso de política estatal y su relación con la capacidad institucional del Estado en la era exponencial.

## 2. El contexto global de la política de ciberseguridad

Estamos inmersos en lo que Marks (2017) llama «la era de la inseguridad digital». Es indudable que, en las últimas décadas, se ha avanzado exponencialmente en la producción, distribución y manejo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). A su vez, hemos presenciado el nacimiento de nuevos fenómenos tecnológicos (internet de las cosas, algoritmos, *big data*, *blockchains*, criptomonedas, impresiones 3D, inteligencia artificial y robótica). Todo ello suma nuevos temas a la agenda de los gobiernos y exige de su parte una toma de posición, ya que estos avances impactan en numerosos aspectos de la vida social. El tema resulta urgente ya que las mismas tecnologías que hoy sirven para lidiar con un problema que amenaza la seguridad nacional, como es la pandemia

del COVID-19, pueden ser las causantes de otros problemas graves de seguridad. La magnitud de estos cambios hace que nos preguntemos si los gobiernos están lo suficientemente preparados para enfrentar los desafíos de la era exponencial.

Cabe aclarar que la revolución tecnológica tiene una lógica de crecimiento propio muy potente, que goza de gran autonomía y escapa a cualquier posibilidad de querer impedirla. De este modo, vemos cómo, a lo largo de la historia, las tecnologías se van imponiendo: comienzan por invadir los sistemas de las sociedades más avanzadas y de allí se diseminan a los países en desarrollo. Por ende, la incorporación de las nuevas tecnologías se dará tarde o temprano en todos los ámbitos. Todo parece indicar que la inclusión de las TIC en la agenda de los gobiernos —y los riesgos que estas potencialmente implican para la ciudadanía— es un proceso inevitable. Es decir que aquellos Estados rezagados en la discusión de esta problemática deberían ponerse al día si no quieren que los nuevos desafíos los sorprendan «flojos de papeles»<sup>1</sup>. Lo que se observa, generalmente, es que los Estados reaccionan *a posteriori* de la aparición de los problemas. Esta lógica reactiva de la administración estatal lleva a que varios conflictos se desarrollen de manera desproporcionada hasta que los organismos públicos les dan respuesta —con enormes pérdidas en el ínterin—, o que, incluso, la gravedad de la problemática haya aumentado a niveles que dificultan su solución.

Sin dudas, es muy complejo dar cuenta de todas las amenazas que las nuevas tecnologías traen aparejadas. Se trata de un enorme abanico de asuntos que deberán ser parte de la agenda de seguridad de los gobiernos. Por un lado, están aquellas nuevas modalidades que se dan en el ámbito de viejas formas de crimen.

---

<sup>1</sup> Oscar Oszlak, en «La gestión pública en la “era exponencial”: desafíos para los países emergentes» (2019), advierte sobre la necesidad de aumentar la capacidad de anticipación y preparación del Estado para enfrentar y adaptarse a los cambios de la nueva era tecnológica. En «Government for the future: reflection and visión for tomorrow's leaders» (Abramson *et al.*, 2018), Michael J. Keegan afirma que el mundo actual: «está plagado de incertidumbre (...). La creciente complejidad e interconexión de la sociedad de hoy aumenta el grado de lo desconocido. Lo que hace a la diferencia tanto para individuos como organizaciones es cómo pueden manejar este ambiente de incertidumbre, con riesgos que van desde lo financiero hasta lo operacional, pasando por lo reputacional. El modo de manejar esta incertidumbre es construir capacidad de gobierno para anticiparse y ser resiliente, a fin de prepararse para el futuro y sus efectos» (p. 140, traducido del original).

Es lógico que las TIC doten de nuevos recursos a los grupos criminales para que innoven al momento de cometer delitos tradicionales (secuestros virtuales; tráfico de armas, drogas y personas en la *deep web*; comunicaciones encriptadas; uso de explosivos manejados a distancia por grupos terroristas; etc.).

Por otro lado, las innovaciones tecnológicas posibilitan la aparición de nuevos delitos, es decir, de ilícitos que no podrían llevarse a cabo sin el recurso científico-técnico. Estos últimos, sin dudas, son los más complejos y los que aquí nos interesan, ya que comprenden el objetivo principal de la política de ciberseguridad. Mientras que los delitos tradicionales —a los que hoy se les agrega la complejidad de la tecnología—están mayormente incorporados en todas las agendas estatales, los nuevos delitos informáticos requieren de originales mecanismos de seguridad para prevenirlos y combatirlos, lo que amplía significativamente la agenda del Estado. Este tipo de delitos posibilita la circulación de miles de millones de dólares que van a parar a manos de los *ciberdelincuentes*. Según el informe *Cyber incidents and breach trends* de 2018 —uno de los mejores estudios sobre esta cuestión—, realizado por The Internet Society, el cibercrimen significó una pérdida anual de 45 mil millones de dólares (Pandasecurity, 2019).

En cuanto al caso específico de Estados Unidos, luego de analizar diferentes entrevistas realizadas al expresidente Barack Obama, podemos identificar cuáles son aquellas amenazas que preocupaban a su administración desde sus mismos inicios y que formaban parte del análisis del contexto que realizaba el gobierno estadounidense, punto de partida del Plan de Ciberseguridad que diseñaría posteriormente. Obama reconoció que había que «hacerse de un nuevo vocabulario para estar un paso delante de los cibercriminales» (The Obama White House, 2017). Este nuevo léxico incluía términos como espionaje cibernético, virus informáticos, *phishing*<sup>2</sup>, *botnet*<sup>3</sup>, *ransomware*<sup>4</sup>, entre otros.

---

<sup>2</sup> Se conoce como *phishing* a la práctica por la cual, mediante correos electrónicos que fingen provenir de compañías o agencias oficiales, un estafador informático (*phisher*) engaña a su receptor con el fin de robarle información personal o confidencial para cometer otros delitos.

<sup>3</sup> Robots informáticos que operan como si fueran usuarios humanos.

<sup>4</sup> Se denomina *ransomware* a la operatoria de un programa dañino (o virus) que bloquea el acceso a ciertas partes o archivos de un programa y que exige del usuario el pago de una cierta suma para

Uno de los ciberdelitos de mayor crecimiento en Estados Unidos, en la primera década del presente siglo, fue el «robo de identidad». Esta forma de estafa, que puede dar origen a un sinnúmero de actos ilícitos, fue una de las principales preocupaciones dentro de la agenda de ciberseguridad de Barack Obama, ya que había significado miles de millones de dólares en pérdidas a la economía estadounidense en los años previos.

Proteger la seguridad de las transacciones comerciales se vuelve una política prioritaria en el contexto económico estadounidense, donde el *e-commerce* mueve ingentes cantidades de dinero. Según el índice mundial de comercio electrónico, Estados Unidos generó un producto de más de 500 mil millones de dólares en 2019 por ventas minoristas en internet<sup>5</sup>, mientras que, a la llegada de Obama al Gobierno, esta cifra ascendía a 123 mil millones. Las estimaciones para este año, debido a que la pandemia de COVID-19 incrementó las ventas *online*, superan ampliamente las cifras anteriores. Cada vez son más frecuentes en cantidad e intensidad los llamados «ciberataques» a empresas e individuos. Los *hackers* han avanzado hacia redes de crimen organizado, lo que vuelve a la cuestión mucho más compleja. Ya no se trata de expleados descontentos con una compañía a la que quieren perjudicar o de genios cibernéticos que buscan hacer dinero del secuestro de datos, la venta de antivirus o el tráfico de información. Hoy en día, existen redes de delincuencia que se dedican al delito informático de manera exclusiva. A esta amenaza, se suma el espionaje internacional en búsqueda de secretos de Estado o los llamados «espías industriales», quienes operan como verdaderas agencias de inteligencia al servicio de firmas que pretenden robar la propiedad intelectual de ciertos adelantos. En el ámbito empresarial, el robo de secretos industriales por parte de *hackers* es, actualmente, una de las mayores transferencias de riqueza (Marks, 2017).

En el ámbito de las finanzas, uno de los desafíos principales está dado por el nacimiento de las cadenas de bloques y criptomonedas, cuyo uso es cada vez

---

desbloquearlo. También se conoce a esta práctica como «secuestro de datos».

<sup>5</sup> Michael Keegan expresa que Estados Unidos ha visto afectados sus niveles de confianza en el gobierno, la cual viene decreciendo, como se mide en numerosas encuestas. Esta visión se deriva en parte de cómo las agencias federales se muestran inefectivas en el manejo de las amenazas de la era digital (Abramson *et al.*, 2018).

más extendido. Esta nueva tecnología financiera escapa al control gubernamental. Actualmente: «se plantea que los gobiernos y las empresas deben colaborar en el fortalecimiento del liderazgo tecnológico y de mercado en este campo, sobre todo para resolver la potencial incompatibilidad, política y regulatoria, que puede restringir el crecimiento de esta economía digital basada en *blockchain*» (Oszlak, 2019, p. 14). El sistema de criptomonedas avanza rápidamente —mucho más que la legislación de los Estados en esta materia—, a la vez que genera lagunas en el mundo del derecho, así como en usuarios/os y organismos de regulación financiera.

En cuestiones de ataques cibernéticos, el riesgo no es solamente económico o financiero. La hipótesis de un posible *hackeo* de la campaña electoral de Hillary Clinton en las elecciones presidenciales de 2019 sirve para ilustrar la arista política del problema, que puede derivar en una pérdida de confianza de la ciudadanía. El mismo Obama lo sufrió personalmente cuando los sistemas de la campaña demócrata para la elección presidencial de 2008 fueron *hackeados*, de manera que se accedió a información confidencial, como archivos sobre posiciones políticas o planes de viajes del candidato<sup>6</sup>.

En otro orden de cosas, los países dependen hoy de redes informáticas para la provisión de recursos estratégicos como agua, combustibles y electricidad. Este tipo de sistemas regulan el tráfico aéreo o el transporte público en las ciudades. Por este motivo, un ataque cibernético puede dejar aislada u oscurecida a una ciudad durante horas, provocar múltiples accidentes y sembrar el pánico.

En el campo militar, la existencia de estas amenazas cibernéticas genera más que preocupación, a sabiendas de que los sistemas de seguridad de las fuerzas armadas deben ser cada vez más sofisticados, a fin de no sufrir la intromisión de agentes externos que pueden ocasionar enormes pérdidas. Obama diría en su discurso del 29 de julio de 2009: «Nuestras redes militares y de defensa están bajo constante ataque» y «nuestra ventaja tecnológica es la clave del predominio militar norteamericano». Esto incluye la amenaza de ciberataques provenientes de grupos terroristas y de

---

<sup>6</sup> «Keep our country and the American people safe». Definición de la política de seguridad cibernética de Obama. Disponible en el sitio web de la Casa Blanca ([www.obamawhitehouse.gov](http://www.obamawhitehouse.gov)).

servicios de inteligencia exteriores. En 2008, numerosas computadoras del sistema de defensa estadounidense fueron infectadas por virus informáticos y, a pesar de que el ataque cibernético no pasó a mayores, obligó al aislamiento de miles de dispositivos electrónicos de las tropas americanas. Hoy un ataque terrorista es impensado sin el soporte de las nuevas tecnologías, que van desde comunicaciones encriptadas, pasando por dispositivos con GPS, hasta drones comandados a gran distancia.

Todos los ejemplos anteriores son solo una muestra del complejo escenario en el que se desarrolla la cuestión de la ciberseguridad, y se infiere de ello el enorme impacto que puede tener en la agenda estatal y en la evaluación de los niveles de capacidad institucional de los Estados.

### **3. Análisis del Plan de Acción de Ciberseguridad Nacional de la administración Obama**

Luego de hacer una descripción general del contexto amenazante de la era digital, en el presente apartado expondremos el tratamiento del problema de la ciberseguridad en Estados Unidos, a la luz de la implementación de la política del presidente Barack Obama sobre esta cuestión: el Plan de Acción de Ciberseguridad Nacional (CNAP). Para un análisis ordenado de esta política, tomaremos el enfoque teórico elaborado por Oszlak y O'Donnell (1976), que entiende a la política estatal como «una *toma de posición* que intenta —o, más precisamente, dice intentar— alguna forma de resolución de la *cuestión*». (p. 13).

#### **3.1 El nacimiento de la cuestión y la toma de posición del Estado**

A poco de asumir su mandato, Barack Obama expuso su visión del contexto y los fundamentos que hacían necesaria una estrategia nacional en ciberseguridad, lo que definió como: «un momento transformacional, un momento en que un mundo interconectado se nos presenta, a la vez con grandes promesas, pero también grandes peligros». Otorgó a esta cuestión un lugar prioritario dentro de sus preocupaciones, por lo que llegó a afirmar que ninguno de los progresos que se proponía y: «... ninguno de los desafíos del siglo XXI, podrían satisfacerse

por completo, sin una buena infraestructura digital estadounidense, columna vertebral que apuntala la prosperidad económica y la fortaleza militar, así como un gobierno abierto y eficiente» (The Obama White House, 2017).

Toda política pública encuentra su inicio en la problematización de la cuestión: demandas y necesidades hay muchas, pero no todas son «problematizadas» de manera que se conviertan en objeto de una política pública. Existen numerosas razones por las cuales ciertas demandas o necesidades deciden «problematizarse», mientras otras se dejan de lado. En este proceso de problematización o formación de la agenda estatal, suelen intervenir diversos actores —sobre todo en las sociedades democráticas— como: clases, facciones de clase, organizaciones civiles, grupos de presión o individuos influyentes, quienes consideran que la demanda debe ser respondida desde la acción estatal y promueven, mediante distintos mecanismos, su incorporación a la agenda de problemas socialmente atendibles. Al respecto, cabe preguntarse en el inicio del análisis de una política pública, qué margen de maniobra o «capacidad de iniciación autónoma» tiene el Estado a la hora de fijar su agenda.

Como lo sugieren Oszlak y O'Donnell (1976): «en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios analizando el período previo al surgimiento de la cuestión» (p. 13). Resulta útil, por tanto, analizar este momento previo junto el proceso a través del cual esta se convierte en una cuestión como tal. En el caso particular de la política de ciberseguridad estadounidense, es difícil rastrear desde cuándo forma parte de los objetivos de política estatal. Estados Unidos, como país desarrollado, posee una larga tradición en políticas de seguridad tecnológica. Escapa a los límites de este trabajo rastrear los antecedentes que en la materia han erigido otras administraciones anteriores al gobierno de Obama, ya que nos limitaremos a analizar el estado de la cuestión en los meses previos al lanzamiento del CNAP. Sin embargo, siguiendo a Abramson *et al.* (2018) podemos resumir que los primeros intentos de articular una política de ciberseguridad se dieron en la década de los noventa, en la etapa que estos autores llaman «de acción temprana» (*early action*). A partir de 2004, las acciones entraron en una fase de «expansión», que permitió pasar del nivel interno y descoordinado de los organismos del Estado, a una visión más amplia y de carácter nacional (es en este período que comienzan



a aparecer los *chief risk officers* en distintas agencias federales). A partir de 2014, los autores marcan el comienzo de una etapa de *institucionalización* tendiente a generar mayor control de los riesgos desde una perspectiva tecnocrática, que sigue los lineamientos de aquello que había funcionado dentro del sector privado, es decir, de las empresas de tecnología. En esta fase, a su vez, se propone un abordaje integral y articulado de la problemática de la ciberseguridad, a sabiendas de que la mayor interconexión hace que deficiencias de seguridad en un área del gobierno repercutan en los niveles de seguridad de otras.

El presidente Obama hizo mención de su Plan, por primera vez, en febrero de 2016. En este se proponía, en primera instancia, la revisión profunda de las redes del Gobierno estadounidense y la conformación de un nuevo organismo para analizar el estado de la cuestión en la administración pública de ese país. ¿Qué fue lo que llevó a que el Gobierno decidiera incorporar este problema en su agenda? En los últimos años se había registrado un importante aumento de *ciberataques* y filtraciones de datos, tanto de organismos públicos como de agencias privadas. En 2015 se conoció la vulneración de información personal de millones de empleados públicos, mediante el *hackeo* de la Oficina de Administración del Personal. «Estas ciberamenazas son uno de los peligros más urgentes para la seguridad económica y nacional de Estados Unidos» expresó Obama en esa oportunidad. Además, reconoció públicamente que algunas áreas de la administración pública usaban sistemas y códigos de los años sesenta, y que ningún éxito podía esperarse de este nivel de atraso.

En relación con las declaraciones anteriores, son importantes en la definición misma de la cuestión. La política de ciberseguridad fue planteada desde el comienzo por la administración Obama como una forma de «mantener seguro a nuestro pueblo». En un contexto de: «... después de la era digital que nos hace más vulnerables a la actividad cibernética maliciosa, debemos adaptarnos a esta amenaza nacional»<sup>7</sup>. Además de la definición de una cuestión, vemos en este discurso una clara toma de posición. El Gobierno reconocía la existencia de un hecho considerado una amenaza a la cual el Estado debe responder por el bien de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>7</sup> «Keep our country and the American people safe». Definición de la política de seguridad cibernética de Obama. Disponible en el sitio web de la Casa Blanca ([www.obamawhitehouse.gov](http://www.obamawhitehouse.gov)).

La propuesta del CNAP debe leerse en el marco posterior a la aprobación, en 2015, de una Ley de Intercambio de Información sobre Ciberseguridad (CISA), que busca la colaboración de las empresas productoras de tecnologías y el Gobierno en materia de seguridad cibernética, aspecto que, como se verá más adelante, era fundamental para la puesta en práctica del Plan<sup>8</sup>. El proyecto de ley fue impulsado inicialmente por los demócratas, pero fue finalmente aprobado por amplia mayoría.

Es interesante analizar, a partir de este hecho, qué grupos se manifestaron a favor y cuáles en contra de esta política estatal. Esto se relaciona con lo que Oszlak y O'Donnell (1976) llaman la *capacidad de iniciación autónoma del Estado*, y la política estatal como *nudo* dentro del proceso de construcción social<sup>9</sup>. Para la sanción de la CISA, el Congreso recibió el apoyo de grupos de defensa, de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Cable y Telecomunicaciones, y la Mesa Redonda de Servicios Financieros. Sin embargo, varias empresas importantes del mundo tecnológico (Google, Amazon, Cloudflare, Netflix, Facebook, Red Hat y Yahoo, entre otras) y asociaciones de empresarios —como la Asociación de la Industria de Computadoras y Comunicaciones— se mostraron opuestas a la promulgación de la ley. También se opusieron los grupos de defensa de los derechos digitales: Fight for the Future, Access, American Cyber Liberties Union y Electronic Frontier Foundation, entre otras, quienes encabezaron en su momento una protesta contra la CISA. La principal crítica de estos grupos sostenía que la ley significaba ampliar las posibilidades de vigilancia de parte del Gobierno sobre la ciudadanía, más que un sistema de protección. La misma red de apoyos y resistencias se movilizaría alrededor del CNAP. Vemos, a partir de este ejemplo, cómo diversos actores se relacionan en torno a una cuestión y accionan recursos

---

<sup>8</sup> La Ley de Intercambio de Información sobre la Ciberseguridad (CISA, por sus siglas en inglés) es una ley federal diseñada para mejorar la ciberseguridad en los Estados Unidos mediante un mayor intercambio de información sobre amenazas entre el gobierno estadounidense y las empresas de fabricaciones tecnológicas.

<sup>9</sup> Oszlak y O'Donnell (1976) sostienen que la política pública puede interpretarse como un *nudo* dentro del entramado social. A partir de la toma de posición —y posterior acción del Estado—, se van generando reacciones sociales que luego dan nacimiento a nuevos *nudos*, y estos, a su vez, repercuten en la política pública.

para que sea atendida o desestimada por el Estado, y, así, constituyen nuevos *nudos* dentro del proceso de construcción social que implica toda política pública.

En conclusión, el surgimiento de la cuestión bajo análisis no respondió a una demanda de la sociedad articulada a través de ciertas organizaciones civiles o grupos de presión, como suele ocurrir en otros casos (con respecto a la CISA, la mayoría de los grupos civiles involucrados se manifestaban en contra de la política estatal). Se trató más de la percepción de una amenaza a la seguridad nacional, lo que impulsó al Gobierno estadounidense a incorporar este tema de ciberseguridad en su agenda y, a pesar de encontrar numerosas resistencias en contra de su «intromisión», el Estado decidió continuar con la iniciativa.

La ciberseguridad es una cuestión que no puede faltar en el diagnóstico de un país desarrollado en la era exponencial y que obliga a los gobiernos a tomar posición y articular una serie de acciones formales para atender el problema. En el caso de estudio, la cuestión ya existía para cuando Obama llegó al Gobierno y, lejos de descartarla, decidió darle un alto nivel de prioridad en su agenda gubernamental, lo que requirió la movilización de una ingente cantidad de recursos. Esto, a la postre, demuestra la *capacidad de iniciación autónoma del Estado* en esta materia.

### 3.2 Implementación del CNAP

La administración Obama tomó en serio el problema de las amenazas cibernéticas desde el primer día: llevó a cabo una revisión de la cuestión, lanzó una política propia, erigió defensas y castigó a los actores más peligrosos del ciberespacio, lo que incluyó la imposición de sanciones a Corea del Norte y Rusia, así como la acusación a *hackers* que tenían vinculación con los gobiernos de China e Irán.

En 2016, Obama lanzó su Plan de Acción Nacional, presentado como el fruto de un esfuerzo mancomunado de siete años de trabajo, para el cual solicitó al Congreso la aprobación de una partida de 19 mil millones de dólares, que significaba un aumento del 35 % en esa materia. De ellos, 3 mil millones aproximadamente estarían destinados a modernizar la red de sistemas informáticos que usaban

las agencias del Gobierno. El objetivo, según lo definió el mismo Obama, era: «proveer a cada estadounidense de un nivel básico de seguridad en línea» (The Obama White House, 2016).

El Plan requería la inversión en infraestructura tecnológica como parte de la solución a las ciberamenazas. Asimismo, no existía una agencia centralizada encargada de la cuestión que contara con la información, la capacidad y la responsabilidad para afrontar el desafío de manera coordinada. En otras palabras, faltaban recursos materiales y mecanismos institucionales. Esto era parte del diagnóstico inicial de la administración Obama y se vería reflejado en varias aristas del CNAP.

En una primera etapa, el expresidente estadounidense convocó al Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) y al Consejo de Seguridad Interior (Homeland Security Council) para que llevaran a cabo una revisión exhaustiva de los esfuerzos realizados hasta el momento en materia de protección a la seguridad de la información federal y la infraestructura disponible en materia de comunicación del Gobierno. También lo hizo para solicitarles recomendaciones sobre las mejores formas de asegurar esos canales. La investigación inicial incluyó la consulta con especialistas académicos/os, universidades, representantes de la industria y de las asociaciones de defensa de los derechos civiles, así como a diferentes niveles dentro de la burocracia estatal, civil, militar y de los servicios de inteligencia.

Antes de que su programa fuera aprobado por el Congreso estadounidense, Obama había creado, en su voluntad de unificar y coordinar la estrategia de ciberseguridad, la figura del *Cybersecurity Coordinator*, un nuevo órgano cuya designación dependería directamente del presidente, y sería el encargado de asesorar al primer mandatario en materia de seguridad informática. Esto sirve para ilustrar de qué modo, como afirman Oszlak y O'Donnell (1976), las políticas estatales generan procesos internos al Estado mismo. El término *cristalizaciones institucionales* se refiere a la creación de aparatos burocráticos o la adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión. Estas incorporaciones suelen requerir el reacomodamiento «tanto horizontal como

vertical» de otras estructuras del Estado relacionadas con la cuestión. La nueva Alianza Nacional de Seguridad Cibernética —que incorporaba a las diferentes oficinas del Estado en materia de seguridad— era la otra *crystalización institucional* que debería articular con el coordinador de Ciberseguridad de la presidencia, y que sería miembro con amplios poderes dentro de la propia Alianza. También debían coordinar con él la Oficina de Gestión y Presupuesto del Estado y el Consejo Económico Nacional. Este nuevo ente se convirtió en un elemento condicionante de la política y de su definición, así como una variable interviniente del proceso político articulado en torno a la cuestión. Por ejemplo, la Oficina de Presupuesto sería la encargada de que las cuestiones de ciberseguridad tuvieran reservada una porción del presupuesto de cada uno de los entes públicos, según lo marcaran los lineamientos del coordinador.

Siguiendo con la evaluación de las *crystalizaciones institucionales* a las que el CNAP dio lugar, se contempló la creación de una comisión bipartidista (Commission on Enhancing National Cybersecurity) compuesta por doce miembros. Su fin era evaluar los desafíos a largo plazo que el país tenía en materia de ciberseguridad, la cual debía tener en cuenta al sector privado en la búsqueda de soluciones conjuntas. Basado en este espíritu, Obama nombró presidente de esa comisión a su antiguo asesor de Seguridad Nacional, Thomas Donilon, y le asignó la vicepresidencia al ex-CEO de la International Business Machines Corporation (IBM), Samuel Palmisano. Además, creó un Consejo de Privacidad Federal permanente, que reunía a las/os funcionarias/os de privacidad de todo el Gobierno para ayudar a garantizar la implementación de pautas federales más estratégicas y completas en esta materia. Una tercera *crystalización institucional* fue la creación del puesto de director federal de Seguridad de la Información, con el poder de impulsar cambios de manera coordinada en todas las áreas del Gobierno.

Pero los cambios institucionales también se dieron a nivel de instituciones ya existentes que vieron ampliadas o modificadas ciertas funciones originales. Según lo disponía el CNAP, el Departamento de Seguridad Nacional, la Administración de Servicios Generales y otras agencias federales aumentarían la disponibilidad de servicios compartidos en todo el gobierno en materia de TIC y ciberseguridad, con el objetivo de unificar los sistemas de seguridad e implementar opciones más eficientes, efectivas y sólidas.

En cuanto a sus objetivos declarados, el CNAP se propuso: «tomar acciones a corto plazo y fijar una estrategia a largo plazo para mejorar el nivel de conciencia en ciberseguridad y defensa, proteger la privacidad, mantener la seguridad pública, así como la seguridad económica y nacional, empoderando a los estadounidenses para que tengan un mayor control sobre su seguridad digital»<sup>10</sup>. Esto requería el esfuerzo conjunto del Gobierno, las empresas y los individuos.

Las medidas concretas del CNAP que se enumeran a continuación (se seleccionaron solo las consideradas más relevantes), dan cuenta de su importante magnitud y complejidad, así como de la ingente cantidad de recursos, la multiplicidad de actores involucrados y el nivel de coordinación que el plan requería para llevarse a la práctica.

Dentro de las acciones se encuentran, en primer lugar, la modernización de las tecnologías de información del Gobierno y la transformación de la forma en que este gestionaba la ciberseguridad. Esto se haría a través de un Fondo de Modernización de la Tecnología de la Información de más de 3 mil millones de dólares, usados para el retiro, reemplazo y modernización de tecnología informática heredada.

Con el objetivo de empoderar a las/os estadounidenses para asegurar sus cuentas en línea, se propuso ir más allá de las contraseñas y agregar una capa adicional de seguridad, como una huella digital o un código de uso único entregado por mensaje de texto. Como complemento de esta medida, se decidió que la Alianza Nacional de Seguridad Cibernética se asociara con firmas tecnológicas líderes —como Google, Facebook, Dropbox y Microsoft—, para facilitar que millones de usuarios aseguren sus cuentas en línea, y compañías de servicios financieros —como Mastercard, Visa, PayPal y Venmo—, para hacer más seguras las transacciones. En esta misma línea, se implementaron medidas para salvaguardar los datos personales en las transacciones en línea entre ciudadanas/os y el Gobierno, lo que incluía la adopción y el uso de pruebas de identidad efectivas, y métodos de autenticación multifactoriales sólidos.

---

<sup>10</sup> Estos objetivos están publicados en la «Fact sheet: Cybersecurity National Action Plan» disponible en el sitio web de la Casa Blanca durante la administración Obama ([www.obamawhitehouse.gov](http://www.obamawhitehouse.gov)).

Asimismo, el CNAP preveía el sostenimiento y perfeccionamiento de políticas anteriores, como la ampliación del sistema EINSTEIN y el Programa Continuo de Diagnóstico de Amenazas. En esta línea, se aumentó el número de equipos civiles de defensa cibernética —dependientes del Gobierno federal— a un total de cuarenta y ocho, y se reclutó a los mejores talentos en seguridad cibernética tanto del sector público como del privado. Estos equipos permanentes protegerían las redes, los sistemas y los datos de la administración pública, mediante la realización de pruebas de penetración y la búsqueda proactiva de intrusos, además de proporcionar respuesta a incidentes y experiencia en ingeniería de seguridad.

Como otra pata del Plan, se decidió apuntalar las medidas de concientización social a fin de prevenir el ciberdelito, para lo cual se previeron acciones en el ámbito educativo. En este contexto, se lanzó la «Iniciativa Nacional para la Educación en Ciberseguridad», que comprendía la reforma de programas educacionales a nivel escolar y universitario para incluir la problemática dentro de los centros de formación. Además, la Iniciativa fijaba el otorgamiento de becas de capacitación para profesionales que quisieran trabajar en el Gobierno en esta materia, así como el fortalecimiento de los centros de investigación en *cybersecurity*. Asimismo, surgió una «Campaña Nacional de Concienciación sobre Ciberseguridad» lanzada por la Alianza Nacional de Seguridad Cibernética, diseñada para proporcionar a las/os consumidoras/es información simple y procesable para protegerse en un mundo cada vez más digitalizado.

Con el fin de colaborar con la seguridad cibernética de las empresas privadas, se estableció un Centro Nacional para la Resiliencia de Ciberseguridad (otra cristalización institucional), organismo en el cual las empresas y las organizaciones podrían probar la seguridad de los sistemas, mediante simulacros de ciberataques.

Este ambicioso modelo de política estatal abarcaba muchas otras acciones de menor escala, desprendidas de las medidas centrales antes enumeradas. De alguna manera, un calibre tan amplio explica el poco impacto relativo de este conjunto de medidas, lo que abordaremos a continuación.

### 3.3 Evaluación de los impactos del CNAP

Cuesta identificar la correlación que existe entre la implementación de una determinada política y los cambios que se observan en el asunto en cuestión. Definir con qué criterio una política es exitosa —y a los ojos de quién— es una problemática que raramente encuentra acuerdo unánime. Tomaremos, para el análisis de los impactos del CNAP, las voces de algunos especialistas en ciberseguridad que han analizado la cuestión.

Algunos especialistas, como Joseph Marks (2017) y Taylor Armending (2017), han elogiado las intenciones del CNAP y los esfuerzos puestos en el programa de Obama. Sin embargo, han calificado los resultados como poco alentadores y limitados: «at the end, cyberspace won» (al final, ganó el ciberespacio) (Marks, 2017). La mayor crítica al sistema de *cybersecurity* de Obama se dio en ocasión del *hackeo* sufrido por la candidata demócrata Hillary Clinton —supuestamente por *hackers* rusos— en las elecciones que se disputaban al final del mandato de Obama, cuando el CNAP ya se encontraba en plena implementación. Siguiendo la misma línea argumental, Paul Rosenzweig, un experto en seguridad cibernética —exasesor del Departamento de Seguridad Interior de la administración Bush—, ha reconocido que Obama invirtió enormes recursos económicos e intelectuales en mejorar el aparato de seguridad estatal en relación con las ciberamenazas, pero que, a pesar de todo, no se llegó a una mejora sustantiva de la cuestión (Marks, 2017).

Otros expertos, como Tim Maurer, Jacob Olcott o Adam Segal, coinciden en que, en términos de instituciones para luchar contra el cibercrimen, Estados Unidos ha hecho avances durante la administración Obama. Sin embargo, en líneas generales, el entorno cibernético sigue siendo una amenaza difícil de prevenir. Incluso, Michael Daniel, el coordinador de ciberseguridad del presidente Obama, no se mostró del todo optimista en su balance final, al reconocer que «claramente se aumentó la capacidad, la conciencia y la seguridad en muchos aspectos, pero al mismo tiempo aumentó la vulnerabilidad en igual medida, ya que el panorama es más serio y más peligroso» (Marks, 2017).

Existieron, sin dudas, avances en cuestión de ciberseguridad. Algunos derivan directamente de la implementación del CNAP y otros de políticas relacionadas,



como el acuerdo firmado en 2015 con el Gobierno chino para combatir el *hackeo* comercial<sup>11</sup>. Dentro de las mejoras, se encuentra la implementación del «Sistema EINSTEIN 3» para detección y prevención de amenazas cibernéticas, que ahora protege a más del 90 % de las oficinas del Gobierno. El sistema de ciberseguridad de la Casa Blanca también fue mejorado. El Departamento de Defensa desarrolló un sistema independiente: el U.S. Cyber Command, dotado de capacidades defensivas y ofensivas, con más de 6000 agentes de seguridad informáticos. Por otro lado, el Departamento de Estado, llevó adelante la ofensiva externa, tratando de trabajar coordinadamente con otras naciones, en un intento mancomunado de regular el ciberespacio desde la óptica del derecho internacional. Asimismo, el Departamento del Tesoro desarrolló un paquete de sanciones similar al que la Casa Blanca utilizó contra los *hackers* rusos. En cuanto al sector privado, este adoptó ampliamente el marco de trabajo de ciberseguridad desarrollado por el National Institute of Standards and Technology, en el marco del CNAP.

A pesar de todos estos dispositivos, el gobierno de Obama sufrió la filtración de correspondencia de la Casa Blanca, el Departamento de Estado y los altos mandos de las Fuerzas Armadas, atribuida al accionar de *hackers* ligados al gobierno de Vladimir Putin. China, por su parte, fue acusada de obtener información personal de 20 millones de trabajadoras/es del Estado, a través de un ciberespionaje a la Oficina de Administración del Personal. Empresas como Sony, Target, JP Morgan Chase, Yahoo!, también sufrieron robo de datos de parte de supuestos *hackers* norcoreanos. En 2016, varias firmas sufrieron el bloqueo de su acceso a internet, entre las que se encontraban Netflix y el New York Times, por mencionar solo las más conocidas. Tampoco se registraron más bajos niveles de ciberataques a consumidores privados.

Hemos visto cómo uno de los frutos del CNAP fue el nacimiento de un conjunto de instituciones (cristalizaciones institucionales) que operan hasta el día de hoy en materia de ciberseguridad. Sin embargo, tal proliferación —producto de la complejidad del mismo Plan— conspiró contra uno de los principales

---

<sup>11</sup> En los meses posteriores al acuerdo, cayeron notablemente las denuncias de empresas que acusaban haber sido *hackeadas* por agentes de espionaje chinos en Estados Unidos. La compañía de ciberseguridad FireEye —que conduce investigaciones de corporaciones víctimas de espionaje cibernético— pasó de un promedio anual de 35 casos en los años anteriores al acuerdo a un promedio de 10 casos.

objetivos, que era facilitar la coordinación de políticas en torno a la cuestión de ciberseguridad.

Oszlak y O'Donnell (1976) plantean que si la implementación de una política estatal resulta inconsistente, esto puede explicarse por: a) la ambigüedad en la definición inicial de la cuestión; b) «la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social» (1976, p. 14); c) la toma de posición de otros actores afectados por la cuestión.

¿Cuáles fueron los principales escollos que encontró la política estatal del Gobierno estadounidense para mejorar sus rendimientos en la cuestión de ciberseguridad? Sin dudas, a partir de esta investigación, debemos inclinarnos por la tercera opción. A la presencia de actores amenazantes externos a Estados Unidos, debe sumársele la resistencia de muchas empresas de tecnología estadounidenses que se niegan a cooperar con el Gobierno a fin de contribuir a mejorar los sistemas de seguridad. Las empresas más adelantadas en cuestiones de informática se muestran reacias a compartir «sus secretos» con los entes estatales. El campo de la industria cibernética está mayormente gobernado por empresas privadas que gozan de un amplio margen de maniobra y poder, por lo que la capacidad que tiene el Gobierno para controlar a estos entes encuentra sus limitaciones<sup>12</sup>. Lo que para el Estado es una respuesta a un problema de seguridad nacional, para las empresas y ciertos grupos civiles es una forma de resignar libertades individuales en favor del Estado.

Como vemos, la definición misma de la cuestión es divergente, lo que dificulta la cooperación y hace que aparezcan nuevos nudos en la compleja trama de relaciones sociales que impactan en la política estatal. Esta puja de poder entre Estado y empresas tecnológicas puede verse desbalanceada en favor de estas como consecuencia de la pandemia, ya que las empresas que mayores beneficios

---

<sup>12</sup> Al respecto, los autores estudiados afirman que «el conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que, como veremos, hace difícil establecer con precisión qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una» (Oszlak y O'Donnell, 1976, p. 16).

han obtenido este año son las industrias de software y las plataformas. Este es el caso de Amazon y Netflix, por nombrar a las más conocidas. Las incalculables sumas que están registrando estos actores privados, los dotará de recursos para continuar ganando autonomía frente al Estado, hasta llegar incluso a condicionar su accionar.

Asimismo, debemos resaltar que la dimensión sistémica (el contexto de la era exponencial) dificulta el éxito de la política de ciberseguridad —en Estados Unidos o en cualquier país—, ya que se trata de medidas que operan en un ambiente continuamente cambiante. «Las amenazas crecen y cambian más rápido que la habilidad del gobierno para lidiar con ellas» (Marks, 2017).

Como lo expresan Oszlak y O'Donnell, lo que llamamos: «impactos de políticas estatales son en realidad “contribuciones” —imputables al Estado— a complejos patrones de cambio de la sociedad global» (1976, p. 27). Esta frase sirve para poner en contexto las deficiencias de la política de ciberseguridad del gobierno de Obama. El programa de *cybersecurity* estadounidense refleja a las claras el carácter dinámico y cambiante de toda política estatal como una compleja construcción social, en la que interactúan actores con diferentes intereses.

En este contexto, medir el impacto del CNAP es una tarea que requiere de una estrategia de análisis muy minucioso, a fin de detectar cuáles son aquellos aspectos que han sido exitosos en la implementación de la política y aquellos que aún falta mejorar. Esto excede a las intenciones y alcances de este trabajo, pero, sin dudas, constituye una tarea interesante en el campo de estudio de las políticas públicas en la era exponencial.

#### **4. Reflexiones finales**

La agenda estatal, como sostienen Oszlak y Gantman (2006), se constituye de aquellas cuestiones problematizadas que llegan a suscitar la atención de las instituciones estatales. Si existe un Estado, es porque hay cuestiones a las que la ciudadanía no ha podido responder de manera alternativa. Sin dudas, las nuevas problemáticas en cuestiones de ciberseguridad difícilmente puedan ser

solucionadas por entes extraestatales, con lo cual, en este sentido, el Estado tiene un área que garantiza su subsistencia; aunque, también, pone a prueba su eficacia y capacidad.

Oszlak y O'Donnell (1976) han expuesto la tesis del *ciclo vital* de las cuestiones: toda cuestión tiene una *vida* que va desde su problematización —con la consecuente incorporación en la agenda del Estado— hasta su resolución —lo que implica su salida de la agenda—. Cabe preguntarse si es posible que en la era exponencial la cuestión de la ciberseguridad sea resuelta de manera definitiva para que desaparezca de la agenda estatal. En materia de *cybersecurity*, el avance tecnológico imparables en los tiempos que corren pareciera darle permanente combustible a una cuestión sobre la cual los Estados tienen poco margen para relajarse o desentenderse. Como lo expresa Marks (2017), «durante ocho años, el ciberespacio se mostró como el adversario más impredecible de la administración Obama, siempre girando en nuevas direcciones y asestando golpes donde menos se lo esperaban». Los resultados de la lucha entre gobiernos y ciberatacantes demuestran que, estos últimos, siempre han estado un paso delante de la legislación y las políticas.

Ante esta cruda realidad, la cuestión de la ciberseguridad pareciera ser un claro ejemplo de «trabajo de Sísifo» para los gobiernos, lo que coopera para que la agenda en esta cuestión no pueda relajarse nunca y que la misma esté siempre latente. Cada medida puede evaluarse por separado para medir su nivel de eficacia en el punto específico que se proponían mejorar, pero todo lo que se haga en esta materia, comparado con el nivel de la amenaza, resultará escaso.

No puede prescindirse del análisis del contexto global —es decir, de los factores extrínsecos— de la política estatal. En este sentido, la era exponencial se manifiesta como una amenaza siempre cambiante y superadora, mientras los gobiernos van corriendo detrás de las cuestiones. Cuando intentan empezar a resolverlas, las nuevas fuerzas de la tecnología ya están abriendo otros frentes de batalla. Esto explica en gran medida la complejidad evidenciada en el diseño e implementación del CNAP, sus ambiciosos objetivos iniciales y los magros resultados obtenidos.

Cabe preguntarse si en caso de que las ciberamenazas dejen en evidencia a un Estado impotente a la hora de combatir las, los niveles de legitimidad de los gobiernos no se verán perjudicados, con consecuentes cuestionamientos al sistema democrático. En la introducción de este trabajo, declaramos que mirar a los países más adelantados puede servirnos de ejemplo para observar qué cuestiones va imponiendo la era exponencial en la agenda de los gobiernos. Lo cierto es que, los bajos rendimientos de la política de ciberseguridad de la administración Obama, a pesar de los ingentes esfuerzos y recursos puestos en su implementación, nos generan la duda de si los gobiernos menos adelantados tienen serias posibilidades de hacer algo con respecto a la cuestión. Si aquellos países que cuentan con los recursos técnicos, humanos y económicos para darse a la tarea de hacer funcionar complejos sistemas de ciberseguridad, como es el caso de Estados Unidos, siguen estando enormemente expuestos a las amenazas provenientes del espacio cibernético, ¿qué queda para aquellos países carentes de tales recursos?

Con respecto al impacto limitado del CNAP, no podemos dejar de mencionar la resistencia que encontró tal política en un sector socioeconómico con enorme poder: las compañías tecnológicas, nudo cada vez más difícil de desatar. El ejemplo de la relación empresas-Estado, grafica lo dicho por Oszlak y O'Donnell: «aún en el caso en que el Estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma (...) no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores» (1976, p. 16). Sin dudas, ante la gran *capacidad de iniciación autónoma* que mostró el gobierno de Barack Obama, la resistencia de otros actores sociales se manifestó igualmente fuerte. Este punto debe tenerse en cuenta en las futuras estrategias que se adopten para el tratamiento de la cuestión.

El análisis de la política pública en cuestión es un ejemplo ilustrativo sobre la complejidad de la acción estatal y las transformaciones de la agenda pública, a raíz de los nuevos desafíos que trae consigo el avance de la era exponencial.

## Referencias bibliográficas

- Abramson, M. A., Chenok, D. J. & Kamensky, J. M. (2018). *Government for the future: reflection and vision for tomorrow's leaders*. IBM Center for the Business of Government.
- Armending, T. (31 de enero de 2017). Obama's cybersecurity legacy: good intentions, good efforts, limited results. CSO. <https://www.csoonline.com/article/3162844/obamas-cybersecurity-legacy-good-intentions-good-efforts-limited-results.html>
- BBC (13 de junio de 2018). Departamento de Justicia de Estados Unidos acusa a 12 miembros de la inteligencia rusa de hackear la campaña electoral de Hillary Clinton. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44827846>
- BBC (14 de mayo de 2020). La economía y el coronavirus: los negocios ganadores y los sorpresivos perdedores durante la pandemia. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52647431>
- Daniel, M., Scott, T. & Felten, E. (9 de febrero de 2016). The president's National Cybersecurity Plan: what you need to know. *Obama White House*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2016/02/09/presidents-national-cybersecurity-plan-what-you-need-know>
- EFEUSA (17 de febrero de 2016). Obama designa a antiguo asesor para encabezar comisión sobre ciberseguridad. *Agencia EFE*. <https://www.efe.com/efe/usa/portada/obamadesigna-a-antiguo-asesor-para-encabezar-comision-sobre-ciberseguridad/50000064-2842872>
- El Universo (9 de febrero de 2016). Obama lanza plan de acción sobre ciberseguridad. <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/02/09/nota/5395348/barack-obama-lanza-plan-accion-sobre-ciberseguridad/>
- Freeman, J. (9 de febrero de 2016). President's Obama cybersecurity plan. *The Wall Street Journal*.
- LINIO (s.f). Índice mundial de comercio electrónico.
- Marks, J. (17 de enero de 2017). Obama's cyber legacy: he did (almost) everything right and it still turned out wrong. *Nextgov*. <https://www.nextgov.com/cybersecurity/2017/01/obamas-cyber-legacy-he-did-almost-everything-right-and-it-still-turned-out-wrong/134612/>
- Obama White House (9 de febrero de 2019). *FACT SHEET: Cybersecurity*

- National Action Plan*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/09/fact-sheet-cybersecurity-national-action-plan>
- Oszlak, O. (23-26 de abril de 2019). *La gestión pública en la «era exponencial»: desafíos para los países emergentes*. xv Conferencia anual INPAE, «Respuestas Latinoamericanas a los desafíos de la Administración Pública», Concepción, Chile.
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007) La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1), 79-110.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES/CLACSO, (4). <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>
- Panda Security (26 de julio de 2019). El coste del cibercrimen: 45 mil millones de dólares. <https://www.pandasecurity.com/spain/mediacenter/seguridad/costes-del-cibercrimen/>
- Pearson, J. (30 de julio de 2015). Sending Congress all 6 million faxes protesting CISA will take months. *Vice*. <https://www.vice.com/en/article/wnj3kx/sending-congress-all-6-million-faxes-protesting-cisa-will-take-months>
- Privacy, Cyber & Data Strategy Team (11 de febrero de 2016). President Obama announces Cybersecurity National Action Plan. *Alston & Bird*. <https://www.alstonprivacy.com/president-obama-announces-cybersecurity-national-action-plan/>
- The Obama White House. (29 de mayo de 2009). *President Obama on Cybersecurity* [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=wjfyj4eyQM>
- The Obama White House. (17 de febrero de 2016). *The president speaks on the Cybersecurity National Action Plan* [archivo de video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=ZGFMZDQI9z0&ab\\_channel=TheObamaWhiteHouse](https://www.youtube.com/watch?v=ZGFMZDQI9z0&ab_channel=TheObamaWhiteHouse)

## Cómo citar este artículo

Nadur, A. (2021). *Cybersecurity en la era exponencial: la política de Obama*. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 69-93.





# Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos

Por *Dante Sabatto\**

## Resumen

Este artículo busca identificar y clasificar los principales mecanismos de distribución político-jurídica de recursos públicos en la Argentina. Debido a las características que asume el federalismo en este país, el Estado nacional centraliza una proporción importante de la recaudación fiscal, así como de ciertos insumos críticos. Sin embargo, existen herramientas legales que disponen la asignación de estos recursos a las veintitrés provincias y la capital del país. En la investigación, se elaboró una tipología de los parámetros y criterios que pueden incluirse en estas normativas para determinar o condicionar la distribución. De este modo, es posible analizar la pertinencia de los mecanismos, ya sea desde una perspectiva que privilegia la eficiencia en la gestión pública o una que valore la búsqueda de mayor equidad social. En primer lugar, se realizó un relevamiento de cuatro experiencias comparables de países latinoamericanos. En segundo lugar, se aplicó la clasificación construida a doce mecanismos de distribución vigentes en la Argentina, entre los que se cuentan la Coparticipación Federal de Impuestos, la Ley de Financiamiento Educativo y la representación en el Poder Legislativo.

## Palabras clave

Federalismo fiscal, distribución de recursos, coparticipación.

## Abstract

This article aims to identify and classify the main procedures for the political and legal distribution of public resources in Argentina. Due to the characteristics of the federal organization of this country, the national state centralises an important amount of the tax revenue, as well as certain critical supplies. However, there are legal tools that determine the allocation of these resources to the twenty three

---

\* Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública de la Argentina (INAP).

dantesabatto@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5636-6624>

provinces and the capital city. This research produced a typology of the parameters and criteria that might be included in these regulations to condition distribution. Thus, it is possible to analyse the relevance of these procedures, either from a perspective that favours efficiency in public management or one that values higher social equality. Firstly, a review of four comparable experiences of Latin American countries was conducted. Secondly, the classification was applied to twelve current systems of distribution, including the Federal Tax Sharing Agreement, the Law of Education Funding and representation in the Legislative Power.

## **Key words**

Fiscal federalism, resource distribution, Federal Tax Sharing Agreement.

## **1. Introducción**

La República Argentina es un país federal que reconoce, a través de su Constitución, algunas actividades a cargo del Gobierno nacional y otras de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que la conforman. En consecuencia, se han desarrollado a lo largo de la historia diversos procesos orientados a modificar las relaciones políticas y financieras entre los distintos niveles de gobierno. Estas transformaciones no deben entenderse en un sentido unilineal, sino que implican algunas tendencias en el sentido de la centralización y otras de signo opuesto.

La Argentina presenta importantes desequilibrios geográficos entre sus distintas regiones, con brechas significativas en la calidad de vida, el desarrollo económico, la pobreza y el desempleo. Esto tiene implicancias de gran relevancia en la organización fiscal del país, debido a que el Estado nacional se ocupa de recaudar una parte mayoritaria de los recursos, mientras que las provincias tienen presupuestos crecientes. Sobre todo, a partir de la descentralización de servicios públicos que financian, en parte, con sus recursos propios y, en mayor medida, con las transferencias del Estado nacional.

Como consecuencia de esta situación, a partir de 1935, se desarrolló una serie de mecanismos de Coparticipación de impuestos, a través de los cuales la

Nación distribuye ingresos entre las provincias. Este instrumento cuenta con una distribución primaria que divide los recursos entre el Estado nacional y las provincias, y luego una secundaria que determina el porcentaje que corresponde a cada una de estas jurisdicciones del total separado para ellas (Garat, 2008). En la actualidad, la distribución secundaria se basa en porcentajes fijos que fueron establecidos en 1988 y prorrogados desde entonces.

Al respecto, es importante señalar, por un lado, la inexistencia de criterios objetivos explícitos en la definición de estos porcentajes que resultaron de leves modificaciones a las/os empleadas/os en los tres años previos —en los que no había ley vigente—, y que, además, fueron estipulados en función de las necesidades de las provincias. Por otra parte, han cobrado gran relevancia otros mecanismos auxiliares, como el Fondo del Conurbano (para la Provincia de Buenos Aires) o los Aportes del Tesoro Nacional (de carácter discrecional), que sirvieron para atenuar los desequilibrios resultantes de los porcentajes fijos.

Esta centralización de la gestión de recursos agrava los desequilibrios antes mencionados. De este modo, se ha configurado una estructura nacional marcada por una predominancia geográfica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), formada por la capital y los municipios adyacentes del conurbano bonaerense. Este centralismo, que se desarrolla tanto en el sentido económico como en el administrativo y demográfico, tiene severas consecuencias negativas tanto para el interior del país como para el AMBA. En consecuencia, el diseño de políticas de descentralización orientadas por la búsqueda de equidad social resulta crucial (Sabatto y Doberti, 2020). Esto no puede implicar una reducción de la importancia del Estado nacional, debido a que su rol como actor interventor resulta insustituible, y constituye un elemento central del paradigma igualitario que debe guiar las políticas de descentralización (Oszlak, 2003).

Debido a ello, es preciso considerar las herramientas con las que cuenta el Estado nacional para administrar recursos y para vincularse con los restantes niveles de la Administración Pública. El objetivo de este artículo es analizar mecanismos de distribución de recursos federales en la Argentina, e identificar los criterios y parámetros que orientan el diseño de las diversas fórmulas y

prorratadores. La Coparticipación Federal de Impuestos es el más importante de estos mecanismos, pero existen otros elementos a los que también se aplican instrumentos de esta clase, que serán estudiados con el fin de representar la diversa estructura de vínculos entre jurisdicciones y jerarquías.

## **2. Marco conceptual y antecedentes**

Los Estados necesitan distribuir recursos, tributarios o de otro tipo, entre los diversos espacios geográficos que los componen. Pero no lo hacen en las mismas condiciones, debido a ciertas variables que influyen en estos procedimientos: la organización y el tamaño del aparato estatal —de acuerdo a si es de carácter unitario o federal, al grado de autonomía con el que cuentan los niveles administrativos—; la ubicación territorial de los recursos naturales; la capacidad económica de los gobiernos regionales o locales; el desarrollo histórico de la estructura burocrática; las relaciones de poder existentes; y los valores que orientan a determinados gobiernos a priorizar ciertos parámetros en lugar de otros.

Esta última dimensión cobra particular importancia en la elaboración de mecanismos de distribución. En términos generales, pueden identificarse dos paradigmas vinculados a los objetivos que se intenta alcanzar: por una parte, aquellos orientados a la búsqueda de mayor eficiencia; por la otra, aquellos que tienen como propósito lograr una mayor equidad (Porto y Sanguinetti, 1996). Debe notarse que estos marcos no son mutuamente excluyentes y que, en términos generales, suele presentarse una combinación de ambas, si bien uno de los polos tiene mayor relevancia.

Es preciso aclarar el sentido de estos términos. Por un lado, la eficiencia refiere a una minimización de los recursos empleados para obtener los máximos resultados posibles y apunta al cumplimiento de ciertos fines preestablecidos (Rueda López, 2011). Por el otro, para definir la equidad, es importante distinguirla de la homogeneidad: mientras que esta última implica una asignación idéntica a cada parte, la equidad toma en consideración los desequilibrios previamente existentes y busca reducirlos o resolverlos (Restrepo-Botero, 2012).

Otro factor que debe tenerse en consideración es la distinción entre la equidad regional y la personal, es decir, entre distintas entidades geográficas y administrativas, por un lado, y entre las/os habitantes del Estado, por el otro (Piffano, 2003). Es posible que distintas regiones tengan la misma cantidad de ingresos, pero, simultáneamente, niveles muy heterogéneos de desigualdad al interior de cada una.

A continuación, se citan algunas de las razones principales que justifican la existencia de transferencias intergubernamentales. En primer lugar, la existencia de desequilibrio vertical (entre el Estado nacional y los subnacionales), debido a las diferencias entre las potestades de recaudación y gasto público existentes entre distintos niveles de gobierno; es decir que las jurisdicciones subnacionales tienden a ser deficitarias, mientras que el Estado nacional suele ser superavitario. Este factor, ponderado principalmente por los enfoques eficientistas, se vincula directamente con la distribución primaria de recursos, es decir, la que determina del monto total el porcentaje que corresponde al Estado nacional y el que debe ser destinado a las provincias.

En segundo lugar, los desequilibrios horizontales (entre gobiernos subnacionales) pueden ser subsanados por transferencias que busquen la equidad regional, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades o de provisión de servicios en todo el territorio. Este elemento también puede ser considerado desde el punto de vista de la eficiencia, ya que, si existieran diferencias entre los estados subnacionales, podrían originarse migraciones entre ellas (Porto, 2019). Esta cuestión se asocia a la distribución secundaria, aquella que define, del total de recursos destinados a las provincias, qué proporción corresponde a cada una de ellas. Por otra parte, las transferencias pueden tener como objetivo aumentar el financiamiento de ciertos servicios públicos progresivos o planes sociales; de esta manera, se apunta a la distribución personal del ingreso (Porto y Sanguinetti, 1996).

Además, es importante considerar la contradicción entre la teoría del federalismo fiscal, de acuerdo a la cual: «los gobiernos subnacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares donde los impuestos locales permiten internalizar los costos de proveer determinada cantidad de bienes y servicios» (Cetrángolo y Jiménez, 2004, p. 121), y las dificultades existentes al

intentar llevar a cabo una descentralización efectiva de las potestades tributarias. Resulta importante señalar que los autores sostienen que esto muchas veces conlleva una pérdida tanto de eficiencia como de equidad.

No es objeto de este trabajo catalogar todos los justificativos posibles de las transferencias intergubernamentales, sino analizar y clasificar los principales criterios que los guían, y aplicar esta tipología a ciertos casos específicos de la Argentina. Para esto, es preciso considerar otra dimensión además de la económica: la variable política. En efecto, los distintos niveles de gobierno entablan negociaciones entre sí, así como los distintos partidos o coaliciones que ejercen cargos públicos. En este sentido, González y Mamone (2011) identifican una amplia serie de elementos que influyen en la distribución: económicos, fiscales, estructurales o geográficos, político-electorales, institucionales e ideológicos. Los autores consideran que los factores políticos tienen un peso fundamental, pero los distinguen de las dos clases de criterios arriba mencionados: tanto la eficiencia como la equidad son considerados como parámetros *programáticos*, mientras que los basados en negociaciones son *discrecionales*. Por su parte, Bonvecchi y Lodola (2012) entienden la discrecionalidad como un continuo, que puede subdividirse en niveles alto, medio y bajo.

En resumen, los parámetros que orientan la distribución de recursos federales surgen de un programa definido por valores, que, en términos generales, consiste en una combinación de criterios de eficiencia y de equidad donde se prioriza uno de estos términos. Distintos gobiernos pueden establecer diversos mecanismos en la distribución primaria y secundaria de los recursos, con el objeto de lograr una mayor eficiencia del gasto, una reducción de los desequilibrios entre regiones o entre ciudadanas/os. Asimismo, negociaciones de orden político y electoral pueden influenciar en el diseño de estas herramientas.

Hasta este punto, se ha utilizado el término *transferencias intergubernamentales* para nombrar cualquier herramienta que distribuye recursos entre niveles estatales, sin considerar el tipo de insumos repartidos, su origen ni el carácter institucional del mecanismo, pese a que se ha tomado como modelo el de mecanismos de distribución de impuestos. Es importante hacer algunas aclaraciones: en primer lugar, los recursos no son necesariamente monetarios.

En este artículo, la noción de recurso es empleada también para hacer referencia a insumos sanitarios o a la creación de dependencias públicas en el interior, entre otros casos. En segundo lugar, el Presupuesto Nacional es otro instrumento que puede servir a la transferencia de recursos. En el caso argentino, resulta útil la clasificación establecida por Uña, Cogliandro y Bertello (2009), quienes señalan que existen «Programas de Transferencia a las Provincias» en el Presupuesto que funcionan en forma paralela a la coparticipación impositiva.

Esto puede vincularse con otra dimensión de las transferencias: estas pueden ser condicionadas o incondicionadas, de acuerdo a si el Estado nacional establece o no a qué fines o servicios deben ser destinadas. Esto se relaciona con la rendición de cuentas (*accountability*) entre niveles administrativos, así como las políticas de transparencia y correcta fiscalización. Asimismo, debe notarse que los objetivos programáticos del Gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales pueden diferir, por lo que esta dimensión cobra una relevancia crucial. En este sentido, Bonvecchi y Lodola (2012) hacen referencia a un doble sentido de la discrecionalidad de las transferencias, ya que a la discrecionalidad del presidente se suma la de los gobernadores, es decir, la posibilidad de definir el destino de los fondos recibidos.

Para poder analizar los parámetros implícitos en un mecanismo de distribución específico, resulta imprescindible estudiar las fórmulas que determinan los porcentajes destinados a cada repartición. Estos algoritmos se componen de prorrrateadores que asignan un valor determinado a ciertas variables de las jurisdicciones a las que se destinan los recursos. A partir de los aportes de González y Mamone (2011), y Porto (2004), es posible definir una tipología de estos distribuidores compuesta por cinco clases.

En primer lugar, se deben considerar prorrrateadores definidos discrecionalmente, es decir, sin seguir criterios objetivos explícitos. Como se ha señalado, estos distribuidores pueden resultar de negociaciones o acuerdos políticos, y se expresan en porcentajes fijos<sup>1</sup>. En algunos casos, estos indicadores surgen de

---

<sup>1</sup> Este artículo se enfoca específicamente en la definición de los destinos y de los montos transferidos. Sin embargo, como señalan Bonvecchi y Lodola (2012), la discrecionalidad tiene otras dimensiones, entre ellas el *timing* y la asignación específica.

parámetros subyacentes que guardan relación con los criterios siguientes, pero se desactualizan con el paso del tiempo. También se incluyen transferencias reservadas para casos de urgencia.

En segundo lugar, se identifican criterios igualitarios, no equitativos, sino homogéneos. En este caso, tampoco se consideran variables específicas de las reparticiones territoriales, pero sí existe un parámetro: el trato idéntico a todas las partes.

En tercer lugar, se hallan los prorrateadores proporcionales. Estos ponderan una característica específica de cada provincia, la población o la superficie, y distribuyen los recursos de modo proporcional a este indicador. En este punto se encuentra ya una cierta apreciación de criterios equitativos, sobre todo en el sentido horizontal. En el caso de que se trate de la población, las transferencias serán idénticas si se las considera per cápita.

En cuarto lugar, existen prorrateadores redistributivos, que buscan beneficiar a aquellas jurisdicciones: «con bajos niveles de actividad económica o demográfica» (Porto, 2004, p. 26). Múltiples distribuidores pueden considerarse en esta categoría: la brecha de desarrollo, el inverso de la población, la densidad poblacional, entre otros. También en este punto los criterios generales se vinculan con la equidad.

En quinto lugar, finalmente, se identifican distribuidores devolutivos, vinculados a parámetros eficientistas. Estos prorrateadores buscan «devolver» recursos a las jurisdicciones con mayor actividad económica, al transferir más cantidad a las que más poseen. Entre ellos, pueden identificarse: la recaudación (dentro de la jurisdicción) del impuesto distribuido, esfuerzo tributario y recursos provinciales propios.

Existe en la Argentina un gran número de artículos y trabajos acerca de transferencias intergubernamentales, federalismo fiscal y sistemas de distribución de recursos. A la bibliografía ya citada, pueden añadirse —a modo de ejemplo y sin intención de consignar una lista completa— los textos de Pírez (1986), Porto (1990), Dalla Via y Garat (1998), Manzanal (2007), Cao (2008) y la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2008). Asimismo, mucha bibliografía aborda la cuestión de los factores causales de



las transferencias desde una perspectiva política, con el reparto discrecional puesto en primer plano; este punto de vista puede verse en Jones (2001), Porto y Sanguinetti (2001), Lodola (2005), y González y Mamone (2011).

Este artículo busca realizar un abordaje integral de los posibles determinantes de la distribución de distintas clases de recursos. Estudios similares pueden encontrarse en Bonvecchi y Lodola (2012), trabajo que debe destacarse por el gran número de mecanismos estudiados: los autores analizan y clasifican estas herramientas a partir de la variable discrecionalidad. También se desarrolla en Capello, Figueras, Airaudo y Degiovanni (2015) una comparación internacional similar a la abordada en el siguiente apartado, y se clasifican en forma concisa los criterios de múltiples transferencias intergubernamentales de la Argentina.

### **3. Las experiencias latinoamericanas**

En esta sección se presentan brevemente algunos esquemas de distribución de recursos federales en países de América Latina, con el objeto de establecer comparaciones con el caso argentino. Para ello, se hace foco en las herramientas de asignación de recursos provenientes de la recaudación impositiva, debido a que esto permite establecer relaciones, similitudes y diferencias entre los distintos países y es el elemento de mayor impacto económico. No debe soslayarse el hecho de que los diversos Estados cuentan con diferentes grados de centralización recaudatoria y de descentralización del gasto, estructuras productivas, administraciones públicas y alianzas políticas, todos ellos factores que inciden en gran medida sobre la determinación de los instrumentos distributivos. Sin embargo, es posible extraer ciertas conclusiones de interés de un análisis generalizado de estos esquemas.

Un antecedente de gran relevancia para este análisis es el estudio comparativo completo realizado por Capello *et al.* (2015). Los autores comparan los sistemas de reparto de recursos en la Argentina con los de siete países: Australia, Brasil, Canadá, Colombia, España, India y México. Este artículo, al dedicarse no solo a sistemas análogos a la coparticipación, sino también a otras clases de mecanismos, permite dar cuenta de las grandes disparidades en los criterios de distribución

entre distintos Estados. En esta sección, se despliega un análisis de carácter más reducido, donde se toman exclusivamente los principales instrumentos de reparto de recursos fiscales de algunos países latinoamericanos, con el objeto de construir una base de comparación que permita una mejor comprensión del caso argentino.

Los países seleccionados en el presente artículo son México, Brasil, Perú y Bolivia. De este modo, se toman dos casos de Estados federales (Brasil y México, que son asimismo los países más grandes, en términos de población y de superficie, de América Latina), y dos unitarios. Respecto a estos últimos, Bolivia y Perú, su población es significativamente menor a la argentina. Se construyó de esta manera una serie de casos con múltiples divergencias, que permite dar cuenta de la diversidad de factores que influyen en la distribución de recursos.

### 3.1 México

En los Estados Unidos Mexicanos, el régimen de distribución federal de impuestos es denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este mecanismo tiene su origen en la creación en 1942 de un sistema de participaciones fiscales que tuvo sucesivas modificaciones hasta 1979, cuando se instauró el SNCF como funciona actualmente. Dentro de este sistema, la principal herramienta es el Fondo General de Participaciones (FGP), creado en 1990 y modificado en 1995 (Pérez Guadian, 2000; Manzanal *et al.*, 2006). El porcentaje de la recaudación destinado a este Fondo ha aumentado gradualmente hasta llegar al 20 %.

Desde el 2007, el FGP es distribuido a cada entidad federativa (estado)  $i$ , en un año  $t$ , a través de la siguiente fórmula:

$$P_{it} = P_{i07} + \Delta FGP_{07t} (0,6C1_{it} + 0,3C2_{it} + 0,1C1_{it})$$

Donde

$P_{i07}$  es el monto distribuido a la entidad  $i$  en el año 2007 (último año en que la distribución seguía otro mecanismo).

$\Delta FGP_{07t}$  es el crecimiento del FGP entre 2007 y el año de distribución  $t$ .

$C1_{i,t}$ ;  $C2_{i,t}$ ;  $C3_{i,t}$  son coeficientes de distribución. El 60 % se distribuye de acuerdo a  $C1$ , que calcula el crecimiento del producto interno bruto de la entidad. El 30 %, de acuerdo a  $C2$ , que calcula el incremento en la recaudación local. Finalmente, el 10 % es distribuido de acuerdo a  $C3$ , que calcula el nivel de la recaudación local (Ley de Coordinación Fiscal, 1978; Arechederra Mustre y Carbajal Zúñiga, 2017).

De acuerdo con la clasificación de prorratores resumida previamente, debe notarse que el algoritmo actual está formado por distribuidores de carácter devolutivo. Dentro de ellos, es posible distinguir entre  $C2$  y  $C3$ , que se basan en criterios de eficiencia fiscal al ponderar el incremento de la recaudación, y  $C1$ , que, si bien debe considerarse de tipo devolutivo, implica también la consideración de parámetros proporcionales, ya que la población es un factor esencial en el PIB (que no es considerado per cápita).

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_j \frac{PIB_{j,t-1}}{PIB_{j,t-2}} n_j} \quad C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_j \Delta IE_{j,t} n_j} \quad C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_j IE_{j,t-1} n_j}$$

### 3.2 Brasil

Brasil, al igual que México, es un Estado federal, pero cuenta con una centralización fiscal aún mayor. La distribución fiscal entre los estados es determinada por los artículos 157 a 162 de su Constitución nacional, enmendados en múltiples oportunidades en los primeros años del siglo XXI. El sistema consiste en dos fondos, el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE), y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). En la distribución primaria, se asigna 21,5 % del total de la recaudación de impuestos al primero y 22,5 % (al que debe sumarse 2,0 % distribuido en fechas específicas) al segundo.

Durante décadas, el FPE fue distribuido entre los estados por coeficientes fijos (criterio discrecional), pero con la Ley Complementaria 143 de 2013, esto fue modificado. Actualmente, la distribución entre los estados se define en torno a dos factores: se realiza en proporción directa a su población e inversa al ingreso

per cápita (Capello *et al.*, 2015; Pacheco de Castro, 2018). En este caso, se trata de un factor distributivo y uno redistributivo, pero debe destacarse que se mantiene la importancia de prorratores fijos y no actualizados.

### 3.3 Perú

A diferencia de los dos casos previos, Perú es un Estado unitario. El principal sistema de distribución de recursos fiscales es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que realiza una distribución en cuatro etapas. En primer lugar, se determina un monto fijo de 30 % para Lima, la capital del Estado. En segundo término, el porcentaje restante (70 %) es dividido entre las provincias de acuerdo a la variable de mortalidad infantil. En tercer lugar, dentro de cada provincia, se divide un 20 % para la capital y un 80 % para el interior. Finalmente, el 80 % destinado a los interiores provinciales se distribuye entre los distritos en forma proporcional a la población y en forma ponderada para la población rural, que es considerada con el doble de importancia que la urbana (Alvarado *et al.*, 2003).

En este caso, por lo tanto, se encuentran prorratores de tipo redistributivo (la variable mortalidad infantil) y de tipo proporcional (la población), de acuerdo a la tipología empleada. También existen distribuidores discrecionales: el que determina en montos fijos la participación de Lima y del resto del país, y el que discrimina a la población rural de la urbana dentro de los distritos. Debe destacarse, por otra parte, que en este mecanismo no existe simplemente una distribución primaria y secundaria, sino cuatro etapas distintas, lo que se vincula con la forma unitaria de organización del Estado.

### 3.4 Bolivia

Bolivia, al igual que Perú, es un Estado unitario. Los ingresos nacionales son distribuidos, en primer lugar, entre la Nación y los municipios a partir de un monto fijo: 75 % para la primera, 20 % para los segundos; el 5 % restante corresponde a las universidades. Este último es un actor novedoso, no considerado en los otros países analizados. Respecto al 20 % del total que reciben los municipios, este se

distribuye en forma proporcional a la población de cada jurisdicción; lo mismo ocurre con el 5 % de las universidades, de acuerdo a la cantidad de habitantes (Finot y Zapata, 2008).

Por lo tanto, este mecanismo emplea coeficientes fijos, discrecionales, para la distribución primaria, y prorrateadores proporcionales para la secundaria. Sin embargo, también es posible encontrar otras clases de distribuidores en el reparto de otros recursos fiscales en Bolivia. Por ejemplo, en el caso de las regalías de hidrocarburos y patentes, el 66 % es dividido entre los departamentos de acuerdo a la producción local, es decir, siguiendo criterios devolutivos (Finot y Zapata, 2008).

## **4. El caso argentino**

En este apartado se estudian los criterios y parámetros de distribución geográfica de recursos en diversos mecanismos e instrumentos del Estado nacional argentino. No se busca realizar un desarrollo exhaustivo, ya que existe una gama muy amplia y diversa de herramientas de este tipo, sino presentar una variedad de casos representativos de los diferentes supuestos que guían la división federal de insumos. Para el análisis, estos últimos son considerados desde una definición amplia, es decir, no simplemente como recursos fiscales, si bien se da particular importancia a la coparticipación de impuestos, que será comparada con los casos internacionales analizados en la sección previa del artículo.

### **4.1 Distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos**

Los Estados modernos, sean federales o unitarios, requieren emplear distintos instrumentos para coordinar la recaudación impositiva y la asignación de los recursos obtenidos a través de ella entre las unidades que componen el país. En el caso de la Argentina, estas jurisdicciones son las veintitrés provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y, en el nivel local, 1298 municipios. La coparticipación federal es uno de los mecanismos posibles para esta distribución, y es el que la Argentina emplea desde 1935. Es, efectivamente,

el más relevante de los instrumentos disponibles, y puede definirse como un sistema de redistribución de la renta tributaria federal, tanto en sentido vertical como horizontal (Garat, 2008).

La importancia de este sistema se debe a la preeminencia del Estado nacional en la imposición fiscal, ya que este recauda una proporción mucho mayor de recursos que las provincias y municipios. Esto se vincula a la dificultad para descentralizar impuestos y, así, mantener la equidad y la transparencia (Cetrángolo y Jiménez, 2004). La particularidad de la Coparticipación reside en dos elementos. En primer lugar, se determina la parte coparticipable de los recursos fiscales: solo una porción de la recaudación pasa a formar parte de la masa coparticipable bruta. Dentro de esta, en segundo lugar, se opera la distribución primaria, que define el monto destinado al Estado federal, el que corresponde al fondo de Aportes del Tesoro, el que debe enviarse a la CABA y el que se distribuye entre las provincias. En tercer lugar, el porcentaje destinado a las provincias se divide entre ellas en la distribución secundaria (Porto, 2004).

La parte coparticipable de los recursos fiscales es denominada masa coparticipable bruta. Sobre esta se operaba una detracción del 15 % destinada a la seguridad social nacional; sin embargo, este porcentaje se fue reduciendo y cesó de operar en 2020. Por otra parte, el Estado nacional retiene también un monto fijo para el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales, actualmente de \$549,6 millones. Este Fondo tiene como objetivo ayudar a las provincias a resolver los déficits en sus cuentas fiscales; y fue creado por la Ley 24.130 (1992) que estableció proporciones fijas para cada provincia (Capello *et al.*, 2015). Sigue, por lo tanto, un criterio discrecional (Bonvecchi y Lodola, 2012).

Con estas detracciones se obtiene la masa coparticipable neta, que tiene una distribución (primaria) en cuatro partes. El 1 % es destinado al fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN): se emplea para realizar transferencias que el Estado puede repartir en forma discrecional entre las provincias, para casos de emergencia. El 40,24 % corresponde al Tesoro nacional; el 1,40 % a la CABA (como se describirá más adelante, estos porcentajes fueron modificados en 2020). Finalmente, el 57,36 % se destina a las provincias.

A este último monto se aplica, en primer lugar, una retención de \$1284 millones, debido a la transferencia de servicios educativos y de salud nacionales a las provincias. La Ley 24.049, de 1991, faculta al Estado nacional a retener este monto y distribuirlo de acuerdo a coeficientes fijos tomados de los servicios específicos descentralizados a cada provincia. En segundo lugar, se aplica la Ley de Financiamiento Educativo, que será estudiada en una sección posterior. Así se obtiene, finalmente, el total de recursos de la distribución secundaria, que son divididos entre las provincias.

El sistema de la coparticipación reviste una gran complejidad, debido a que existe un enorme número de impuestos cuya recaudación es dividida de acuerdo a parámetros diversos entre diferentes ámbitos del Estado. Debido a esto, el mecanismo es conocido como el «laberinto de la coparticipación». A continuación, se incluye un diagrama del sistema. Una parte importante de los recursos pasa a formar parte de la masa coparticipable; es sobre ella que se opera la distribución secundaria que se analiza en este apartado. Sin embargo, también hay otros instrumentos de transferencia hacia las provincias dentro del «laberinto», los regímenes especiales, que serán estudiadas más adelante.

Es posible dividir la historia de la Coparticipación Federal argentina en seis etapas (Porto, 2003)<sup>2</sup>. La primera de ellas abarca los primeros años, desde la implementación del régimen en 1935. En este período, el único factor de ponderación de la distribución entre las provincias era la población, es decir, un prorrateador de tipo distributivo. La segunda etapa comienza en 1947, durante el gobierno peronista. En este proceso, se incorporó un criterio de mayor redistribución, al asignar un 2 % de los recursos de acuerdo al inverso de la población, lo que favorecía a las provincias con menor cantidad de habitantes —que tienden a poseer menos recursos propios— (Porto, 2004).

---

<sup>2</sup> Se emplea una versión modificada de la división en etapas presentada por Porto, debido a que este autor estudia en detalle las modificaciones en la definición de la masa coparticipable y la distribución primaria, además de la secundaria. Estas variables no son de particular interés para este artículo, por lo que algunas etapas se unifican, cuando no se dan en ellas grandes transformaciones en la definición de los coeficientes y sus criterios. Se sigue, de este modo, una historización similar a la implícita en el trabajo de Porto de 2004.

Puede hablarse de una tercera etapa a partir de 1959, donde se consideraron cuatro criterios, cada uno de ellos aplicado a un 25 % de los recursos. Así, un cuarto se distribuía en partes iguales (criterio igualitario u homogéneo), otro cuarto por población (prorratedor distributivo), otro tanto en forma inversa a los recursos propios de las provincias y el porcentaje restante por los gastos realizados por ellas, también inversamente, destinando más recursos a las provincias con mayores gastos y menores fondos propios (factores redistributivos) (Porto, 2004).

El siguiente período se inicia con la sanción de la Ley 20.221 de Coparticipación de Impuestos Nacionales (1973), que estableció tres parámetros. El 65 % de los recursos se distribuía en forma proporcional a la población (prorratedor distributivo); el 25 % «en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área» (criterio redistributivo) (artículo 3°); y el 10 % restante exclusivamente a las provincias con densidad poblacional inferior al promedio, en proporción directa a la diferencia entre la densidad provincial y el promedio (criterio redistributivo). Durante la dictadura cívico-militar iniciada en 1976, se realizaron algunas modificaciones a esta Ley en los años 1980 y 1981, lo que redujo significativamente el monto de distribución secundaria.

Esta Ley estuvo vigente a lo largo de una década. Fue prorrogada en 1984, pero a finales de este año fue necesario reemplazarla: durante 1985, se estableció repetir la coparticipación del año previo, sumada a los Aportes del Tesoro Nacional. En el marco de la recientemente recuperada democracia, el gobierno de Alfonsín estableció diálogos con los gobernadores —que continuaron a lo largo de dos años—, pero con grandes tensiones. En este contexto, se realizó una propuesta, finalmente no aprobada, de criterios para la distribución secundaria: un 65 % de acuerdo a la población (prorratedor distributivo); un 20 % por brecha de desarrollo per cápita, que sumaba al sistema de 1973 el índice de analfabetismo (redistributivo); un 10 % por dispersión de la población (redistributivo); y un 5 % por esfuerzo tributario (devolutivo) (Pérez, 1986).

Estos diálogos culminaron, en 1987, con la sanción de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. Esta norma aprobó un régimen transitorio, pero que a través de prórrogas continúa vigente hasta el presente, e inaugura de



ese modo la quinta etapa. Como señalan diversos autores (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Vega y Russo, 2004; CIFRA, 2010), este período se distingue de todos los anteriores por la ausencia de criterios objetivos explícitos que determinan los coeficientes de la distribución secundaria. Desde 1988, con la vigencia de esta norma, el Estado argentino transfiere a las provincias recursos coparticipables a partir de porcentajes fijos, que no se actualizan año a año. En la Ley no se explicitan los parámetros que rigen dichos coeficientes, por lo que se trata de una distribución de carácter arbitrario.

Si bien es posible suponer que la población, la densidad poblacional y la brecha de desarrollo (los prorrateadores de la etapa previa), fueron empleados para el cálculo de estos porcentajes, esto no basta para clasificarlos de otra manera, debido a dos razones. En primer lugar, la ausencia de una explicitación de esta información, debido a que los porcentajes fueron acordados por los gobiernos provinciales y el nacional sin referencia a criterios objetivos. En segundo lugar, la falta de una actualización regular: aun si estos parámetros existen, se trata de su cálculo en 1987 y no de indicadores que se calculan anualmente.

La sexta etapa, vigente en el momento de elaboración de este artículo, tiene por inicio la Reforma Constitucional de 1994, la última que ha atravesado la Argentina. En la nueva Constitución nacional, se exige al Congreso la sanción de una nueva Ley de Coparticipación, en un plazo de dos años, que adopte criterios objetivos de distribución. A su vez, con esta reforma, la Ciudad de Buenos Aires se autonomizó, lo que abrió las puertas para que, a través del Decreto 702/2003, se cedieran fondos destinados a la Nación como participación de la CABA, en un porcentaje de 1,4 %; monto determinado sin parámetros explícitos, en forma arbitraria. Asimismo, se creó la última provincia del Estado argentino, Tierra del Fuego, a la que también se le destinó un monto, en este caso de 1,3 %. A partir de la década de 1990, ha habido algunos cambios en los coeficientes fijos de las provincias. Porto (2003) define a la situación actual como *federalismo coercitivo*.

Respecto a la participación de la CABA, es preciso hacer referencia a los cambios introducidos entre 2016 y 2020. En primer lugar, durante la presidencia de Mauricio Macri se realizó un incremento del 160 % de este monto, que pasó a ser de 3,75 % (Decreto 196/2016). En 2018, la misma administración operó una reducción de

este monto, al retrotraerlo a 3,50 % (Decreto 257/2018). Luego, en 2020, durante el gobierno de Alberto Fernández, a través del Decreto 735/2020, se redujo el monto a 2,32 % hasta la sanción de una ley de transferencia de servicios no federales. Dicha norma fue aprobada en diciembre de 2020, por lo que se redujo el porcentaje a 1,40 %, el monto original de 1994 (Ley 27.606). Si bien la ampliación de 2016 se había hecho reduciendo los recursos destinados al Estado nacional, con el decreto de 2020 el porcentaje recuperado fue destinado a la Provincia de Buenos Aires, a través del Fondo de Fortalecimiento Fiscal.

En términos generales, se observa, a lo largo de la historia de la coparticipación, el empleo sostenido de criterios distributivos con una creciente influencia de parámetros redistributivos. Debe destacarse, sobre todo, la ausencia de prorrateadores de tipo devolutivo en la determinación del monto destinado a las provincias. Esto parece indicar la existencia de un sistema equitativo que incorpora distribuidores destinados a morigerar los desequilibrios geográficos que sufre la República Argentina. Sin embargo, hay diversos factores que impiden que esto sea así.

En primer lugar, estas apreciaciones no pueden extenderse al período de más de tres décadas que va desde la sanción de la Ley 23.548 (1987) hasta el presente, ya que la ausencia de criterios explícitos de reparto no permite realizar un análisis sobre los determinantes de la distribución. En su lugar, es preciso observar los porcentajes fijos —y sus diversas actualizaciones y modificaciones—, así como la creación de fondos específicos externos a la coparticipación —como el destinado al conurbano bonaerense que se analiza más abajo—, y comparar el monto percibido por cada jurisdicción con sus niveles de desigualdad, sus recursos propios, y otros indicadores relevantes.

En segundo término, y como consecuencia del carácter arbitrario de los porcentajes, se profundiza el peso de otros factores determinantes posibles, debido a la creciente relevancia de la negociación política para la obtención de fondos. La representación legislativa —que también será analizada por este artículo más adelante— y los vínculos partidarios son algunas de estas variables que han sido estudiadas como condicionantes de la distribución. Bonvecchi y Lodola (2012) señalan en forma convincente los límites de la discrecionalidad

de las transferencias por coparticipación, debido al rol del Congreso en el establecimiento de los montos, las metas y la distribución geográfica de los fondos. Sin embargo, esto no tiene en cuenta la discrecionalidad implícita en la determinación original de estos elementos debido a la ausencia de parámetros explícitos que la justifiquen racionalmente. A esto se refiere Porto (2003) al señalar que se otorgaron poderes inusuales a las negociaciones con poderes ejecutivos provinciales en desmedro del Congreso.

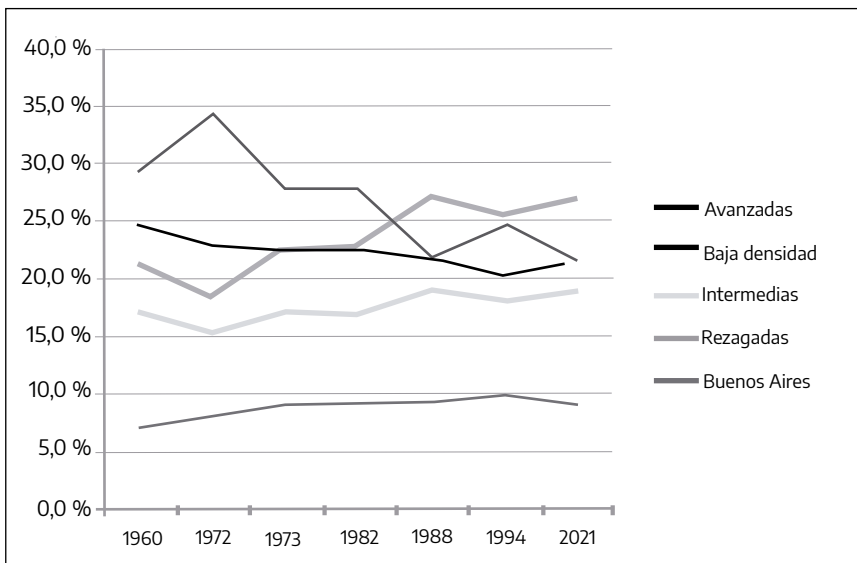
Es posible introducir, en este punto, algunas cuestiones básicas acerca de las inequidades del federalismo argentino. En este país existen importantes desequilibrios geográficos, tanto de tipo económico como político y social, en particular entre Buenos Aires y el interior del país (Cao y Vaca, 2006). La creciente centralización productiva, demográfica y administrativa (Sabatto y Doberti, 2020) podría ser enfrentada a partir de una coparticipación que asegurara el desarrollo de las provincias con menores recursos propios; pero, en lugar de esto, se ha fortalecido el centralismo de la capital.

Puede partirse, para este análisis, de la clasificación de las provincias realizada por Porto (2004), que define cuatro categorías: *avanzadas* (CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza), *baja densidad* (Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego), *intermedias* (San Juan, San Luis, Entre Ríos, Tucumán, Salta) y *rezagadas* (La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Formosa, Santiago del Estero). Sin embargo, el peso de la Provincia de Buenos Aires y su importante concentración demográfica hacen necesario que se la considere como una categoría aparte, separada de las demás provincias avanzadas. Partiendo de esta tipología —que resulta útil debido a que su empleo original busca formar clases que se sostengan a lo largo de la historia—, se observan notables evoluciones.

En primer lugar, la provincia de Buenos Aires vio reducir progresivamente el porcentaje de coparticipación que le corresponde. Para continuar, las provincias rezagadas exhiben una creciente participación, lo que demuestra el efecto de prorrateadores redistributivos; algo similar, pero en menor nivel, ocurre con las intermedias. Finalmente, las provincias de baja densidad y las avanzadas se han mantenido relativamente estables. En este último caso, esto indica que aún

falta progresividad en el sistema de transferencias. En resumen, en su evolución histórica, la Coparticipación ha tendido a una cierta redistribución hacia las provincias con menores recursos, pero esto se ha realizado, sobre todo, en desmedro de la provincia de Buenos Aires (que fue luego parcialmente compensada a través de fondos nacionales) y no necesariamente con recursos de las provincias con ingreso relativo. Esto puede observarse, a continuación, en el Gráfico 1.

**Gráfico 1. Distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos según provincias agrupadas**



Fuente: elaboración propia con base en Porto (2004) y datos de la Comisión Federal de Impuestos

En un documento elaborado por la Dirección de Relaciones Fiscales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2015), se señala que las provincias patagónicas –todas ellas incluidas en la categoría *baja densidad* de la tipología de Porto– son las más beneficiadas por el régimen actual, pese a tener los mayores ingresos por habitante. Si bien es cierto, y se vincula directamente con la influencia de prorrateadores inversos a la densidad poblacional, debe indicarse que la justificación del empleo de estos distribuidores se basa en que la dispersión

demográfica pone obstáculos al surgimiento de economías de escala, por ejemplo, en la provisión de servicios públicos. Por otra parte, el mismo informe sostiene que «la provincia de Buenos Aires resulta la gran perdedora del régimen de transferencias automáticas». Esto resulta evidente, y es preciso considerarlo, en consecuencia, como un paso en la dirección correcta la recuperación para esta provincia de fondos destinados a la CABA a través del Decreto 735/2020.

Es posible recuperar, con el objeto de considerar a la vez los factores positivos y negativos del esquema actual de descentralización, las consideraciones de Cetrángolo, Gómez Sabañi y Morán (2015). De acuerdo con estos autores:

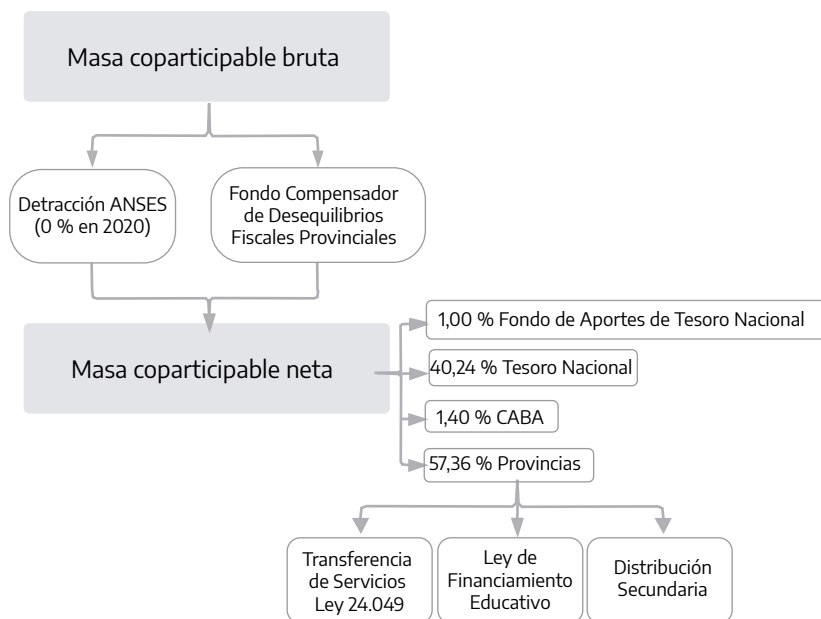
El sistema vigente resulta transitorio y desprolijo, y con incentivos difusos. Alcanza a mejorar la distribución regional de recursos sin llegar a niveles aceptables, lo que obedece, ciertamente, a problemas de desarrollo productivo de las regiones que son difícilmente abordables por sistemas de transferencias financieras y dejan un amplio margen tanto para las políticas de desarrollo productivo (Gatto, 2007) como para programas asistenciales financiados desde el gobierno central (p. 43).

Una nueva ley de Coparticipación Federal basada en criterios objetivos y explícitos, que elimine las ambigüedades y la arbitrariedad de la distribución presente, es imprescindible ya que resulta una condición necesaria para el desarrollo de un federalismo más equitativo. La gran complejidad de obtener el consenso político de las múltiples partes involucradas, así como de establecer un sistema que les conceda un lugar en la definición de los nuevos parámetros sin dejar de lado el empleo de variables objetivas que combinen equidad y eficiencia, no puede opacar la gravedad de la situación actual.

Sin embargo, la Coparticipación no es el único sistema de transferencias intergubernamentales vigente en la Argentina. Es preciso considerarlo en el contexto de una compleja estructura de mecanismos más o menos discrecionales, con mayor o menor condicionamiento. Bonvecchi y Lodola (2012) elaboran una detallada tipología de estas transferencias, donde las clasifican de acuerdo al grado de discrecionalidad que tienen el Estado nacional y los estados provinciales, en materia de montos, fechas y otros factores esenciales. Este artículo da

particular importancia, y estudiará en mayor detalle, aquellas transferencias que presentan algún tipo de criterio objetivo en su determinación.

**Gráfico 2. Distribución primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos**



Fuente: elaboración propia con base en la Comisión Federal de Impuestos (2020)

## 4.2 Regímenes especiales de la Coparticipación

Existen regímenes especiales que no se destinan a la masa de Coparticipación, sino a entes públicos específicos o a las provincias. Solo estos últimos resultan relevantes para la investigación, por lo que serán desarrollados a continuación. Se toma como guía la versión actualizada de 2020 del documento sobre el «laberinto de la coparticipación» elaborado anualmente por la Comisión Federal de Impuestos (2020).

#### 4.2.1 Impuestos a los combustibles

La distribución del monto recaudado por el impuesto a combustibles líquidos y dióxido de carbono —de acuerdo a los incisos a) al i)— funciona a través de un régimen especial. El 10,4 % del total obtenido se transfiere a las provincias, a través de tres mecanismos (Garat, 2008; Arroyo *et al.*, 2015). De este porcentaje, el 60 % se destina directamente a cada organismo provincial de vialidad, de acuerdo a los índices de coparticipación vial que elabora el Consejo Vial Federal (CVF), que cuenta con representantes de todas las jurisdicciones. De acuerdo con la Ley 23.966 (1991), dentro de este 60 %, estos prorrateadores deben seguir la normativa establecida por el Decreto-Ley 505/58, que en su artículo 23 indica una distribución basada en cuatro parámetros: el 18 % en partes iguales (criterio igualitario u homogéneo); el 12 % en proporción a la población (distributivo); el 12 % en proporción el inverso de los recursos viales propios (redistributivo); y el 18 % en proporción al consumo de nafta y gasoil (devolutivo).

Luego, el 30 % se transfiere para obras de infraestructura de energía eléctrica u otras obras públicas, siguiendo los coeficientes de la distribución secundaria. Y finalmente, el 10 % restante corresponde al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), cuya administración pertenece al Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE), conformada por la Secretaría de Energía de la Nación y representantes de las provincias (Bonvecchi y Lodola, 2012). El CFEE es estudiado en mayor detalle más adelante.

En conclusión, en los regímenes vinculados a estos impuestos se encuentran tres elementos. Por una parte, la existencia de prorrateadores objetivos de diverso tipo, en el caso del Decreto-Ley 505/58. Pero, por otro lado, estos conviven con organismos federales que definen el monto recibido por cada provincia. Finalmente, en algunos casos se emplean los coeficientes de la distribución secundaria, lo que demuestra la necesidad de una nueva ley de coparticipación que reemplace el sistema discrecional actual.

#### **4.2.2 Impuesto al valor agregado**

Dentro del «labyrintho de la coparticipación», otro impuesto que tiene un régimen especial de distribución que afecta a las provincias es el Impuesto al valor agregado (IVA). Del monto neto de su recaudación —luego de considerar devoluciones y reintegros—, el 89 % se destina a la masa de coparticipación, y el 11 % restante al sistema de seguridad social.

De acuerdo a la Ley 23.966 (1991), este porcentaje debe destinarse, a su vez, en parte a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y en parte a las jurisdicciones subnacionales, incluyendo la CABA. Actualmente, la división es del 93,73 % para el organismo nacional y del 6,27 % para las provincias y la CABA.

La normativa vigente indica un prorratador que debe guiar este reparto: debe hacerse de acuerdo a la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada jurisdicción «al 31 de mayo de 1991» (Ley 23.966, 1991). Esto sigue un criterio distributivo, que considera no el total de la población, sino la que se ve afectada por los fondos. La Ley, sin embargo, no especifica la necesidad de establecer actualizaciones al prorratador.

#### **4.2.3 Impuesto a los bienes personales**

Otro régimen especial es el que corresponde al impuesto a los bienes personales. En primer lugar, se le aplica una detracción de un monto fijo para el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI). Del neto resultante, por un lado, el 93,73 % se distribuye en tres partes, con los mismos coeficientes que la masa coparticipable neta: el 1 % se dirige al fondo de ATN; el 41,64 % corresponde al Tesoro nacional, y el 57,36 % restante se distribuye entre las provincias siguiendo los coeficientes fijos de la coparticipación. Por otro lado, el 6,27 % del neto del impuesto también se divide directamente entre las provincias y la CABA, destinado específicamente a la seguridad social, del mismo modo que el IVA.



#### **4.2.4 Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo)**

De acuerdo a la Ley 24.977 (1998), el monto recaudado a través del monotributo se distribuye de la siguiente manera: el 70 % corresponde a la ANSES y el 30 % se divide entre las provincias, con base en los coeficientes determinados por la Ley de Coparticipación vigente.

#### **4.2.5 Financiamiento adicional de cultura y educación, ciencia y técnica**

En 1991, la Ley 23.906 creó un régimen especial para el financiamiento de la cultura y la educación, y la ciencia y técnica, a partir de un porcentaje de la recaudación obtenida del impuesto sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas. La distribución de estos recursos se hace en dos partes: en primer lugar, el 35 % se destina a la Nación y el 65 % a las provincias; en segundo lugar, entre estas últimas, se dividen de acuerdo con los coeficientes de la distribución secundaria de la coparticipación.

### **4.3 Aportes del Tesoro Nacional**

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) reúne las principales transferencias discrecionales del Estado argentino. De acuerdo con la Ley 23.548, los recursos de este fondo se deben destinar a: «atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior» (artículo 5). No debe considerarse, por lo tanto, como negativo el hecho de que se emplee la discrecionalidad como criterio de su distribución, debido a que es preciso que el Estado nacional disponga de recursos que puedan aplicarse ante situaciones imprevistas y de urgencia, que no pueden planificarse y resolverse por las transferencias automáticas. Sin embargo, debido a que no hay una especificación mayor de los parámetros que determinan sus usos posibles, los ATN han sido empleados con regularidad para fines no considerados en la Ley (Bonvecchi y Lodola, 2012).

Si bien es la norma citada la que reglamenta actualmente su financiamiento, los ATN fueron creados por la Constitución nacional de 1853 y conservan desde entonces estatus constitucional. En el texto actual, son nombrados en el artículo 75, inciso 9. Si bien este artículo capacita al Congreso para acordar este tipo de subsidios —e históricamente este fue el ámbito de su gestión (Bonvecchi y Lodola, 2012)—, desde la sanción de la Ley 23.548 (1987) el Ministerio del Interior es el encargado de su asignación.

Como indica Porto (1990), los ATN fueron la principal transferencia fiscal a las provincias hasta el comienzo de la Coparticipación Federal de Impuestos, en 1935. También cumplieron un rol igualmente central en el breve período en que esta Ley no estuvo vigente, entre 1985 y 1988.

#### **4.4 Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense y Fondo de Infraestructura Básica**

Como se ha mencionado, la provincia de Buenos Aires sufrió una importante reducción del monto recibido por la Coparticipación a partir del tramo final del siglo xx. A esto debe sumarse una tendencia deficitaria en las cuentas públicas bonaerenses, que implicó una situación alarmante para esta jurisdicción. En consecuencia, se establecieron algunas medidas destinadas a morigerar los efectos negativos de estos procesos (Cuattromo, 2018).

Las principales respuestas al desequilibrio fiscal padecido por Buenos Aires consisten en la creación, en 1992, del Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense (FCB), a través de la Ley 24.073. Esta norma también dio origen al Fondo de Infraestructura Básica (FIB), que buscó compensar al resto del país a través de transferencias realizadas a todas las provincias —excepto Buenos Aires—, destinadas principalmente al financiamiento de escuelas, hospitales y proyectos sociales similares. En este apartado, se estudian ambos fondos debido a su creación simultánea y a sus orígenes comunes: la normativa que los creó lo hizo a partir de una modificación en el impuesto a las ganancias.

Respecto a la distribución del FCB, como es evidente, solo es posible caracterizar los criterios que la guían como discrecionales, debido a que afecta exclusivamente a una provincia, que fue seleccionada por exhibir ciertos patrones antes indicados. Esto permite establecer una distinción entre discrecionalidad y arbitrariedad; la segunda tiene una connotación negativa, que no aplica en este caso, ya que hay motivos explícitos y razonables para esta distribución. La discrecionalidad, en cambio, implica exclusivamente ausencia de una reglamentación específica; y en determinados casos, esto es algo positivo, que permite mayor flexibilidad a la hora de tomar ciertas decisiones de orden político. Asimismo, si bien el nombre del Fondo da a entender que las transferencias deben destinarse a programas sociales, no existe un condicionamiento legal que obligue a esto (Bonvecchi y Lodola, 2012).

Por otro lado, como describe en detalle Cuattromo (2018), se fueron colocando sucesivos topes nominales al monto absoluto máximo que la provincia puede recibir del FCB, los cuales, en consecuencia, fueron diluyendo su valor en términos reales. Además, debido a transformaciones en la recaudación del impuesto a las ganancias, Buenos Aires redujo cada vez más su participación en el Fondo. De acuerdo con el autor, este intento de dar una solución de compromiso al escaso porcentaje que la Coparticipación Federal otorga a esta jurisdicción, distorsionó su cometido original y resultó insuficiente para facilitar la reducción de los desequilibrios en las cuentas públicas bonaerenses.

Respecto al FIB, este es distribuido entre todas las provincias excepto Buenos Aires, de acuerdo a los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de cada una de ellas (Ley 24.073, 1992). En consecuencia, se considera que inciden dos parámetros en la definición de estas transferencias: en primer término, un criterio discrecional que sostiene la exclusión de la provincia de Buenos Aires; en segundo término, un criterio redistributivo, ya que las NBI permiten identificar aquellas provincias que cuentan con menos recursos propios y que padecen una mayor desigualdad e inequidad de ingresos.

Por otra parte, a diferencia del FCB, existe un condicionamiento en el uso de los recursos transferidos por este Fondo. Los gobiernos provinciales deben rendir cuentas respecto al destino de las transferencias, que deben ser empleadas en proyectos de infraestructura social básica (Bonvecchi y Lodola, 2012).

## 4.5 Fondo Nacional de la Vivienda

Así como existen fondos específicos para determinadas provincias, también se han instituido otros que tienen como objetivo financiar determinadas políticas consideradas estratégicas o de vital importancia para el desarrollo del Estado. Este es el caso del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), orientado a dar respuesta al déficit habitacional que atraviesa la Argentina. Fue creado en 1972 a través de la Ley 19.929; y en 1977, la Ley 21.581<sup>3</sup> dictó sus atribuciones y reglamentó su funcionamiento. Solo a partir de 1991, sin embargo, este fondo comenzó a distribuir recursos entre las provincias argentinas, con la Ley 23.966 que también eliminó el aporte patronal que originalmente formaba parte de la constitución del Fondo (Viola, 2001). Finalmente, la Ley 24.464 de 1995 estableció el Sistema Federal de la Vivienda, que implicó una descentralización de la administración de los recursos hacia los órganos ejecutores de cada jurisdicción (Banzas y Fernández, 2007).

Pero esta Ley también implicó la explicitación de un régimen de coeficientes fijos, no objetivos, que siguen un criterio discrecional sin actualización. Esta norma, además de establecer estos prorrateadores, indica que el Congreso debe sancionar en 1996 y, posteriormente, cada dos años, nuevas leyes que fijen nuevas distribuciones: «teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra, directamente o por medio del crédito y la variación del déficit habitacional» (artículo 5). Esto no ha sido cumplido, en forma análoga a la normativa vigente respecto a la Coparticipación Federal. Al considerar este valor, que no es porcentual, a la vez se tiene en cuenta un factor redistributivo como uno distributivo, ya que se pondera las provincias que tienen mayor necesidad, pero sin dejar de considerar las diferencias demográficas entre ellas.

Por otra parte, los indicadores basados en la utilización de los fondos, el nivel de recuperos y de inversión, parecen ser similares a parámetros de tipo devolutivo, ya que funcionan en modo similar al esfuerzo fiscal, al señalar aquellas provincias con mejor capacidad de emplear con eficiencia los recursos.

---

<sup>3</sup> Esta Ley fue sancionada en la última dictadura cívico-militar, durante la cual el Congreso no estaba abierto a la libre participación de los partidos políticos.

#### **4.6 Fondo Especial del Tabaco**

El Fondo Especial del Tabaco (FET) reemplazó al Fondo Tecnológico del Tabaco en 1972, con el objetivo de fomentar la industria tabacalera a través de un subsidio. Creado por la Ley 19.800 (1972), el Fondo se financia con el 7 % del precio de venta de cada paquete de cigarrillos, a lo que se suma un 0,35 % destinado a obras sociales y un adicional fijo por cada venta (Izurietta, 2009).

El total recaudado se otorga a las provincias productoras de tabaco: Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones, Jujuy, Salta y Tucumán. La distribución se hace de la siguiente manera: el 80 % de los recursos se destinan a estas provincias y el 20 % restante, al financiamiento de proyectos de inversión en la industria, que deben ser presentados en forma conjunta por productores de tabaco y representantes provinciales, y aprobados por la Secretaría de Agricultura de la Nación. El monto cedido a cada provincia de la primera proporción resulta del producto entre tres variables: la cantidad de cigarrillos vendida en la provincia sobre el total del país, el valor de la producción en la provincia sobre el total nacional, y el total del FET (Bonvecchi y Lodola, 2012).

De este modo, el 80 % de la distribución incorpora criterios devolutivos —debido a que los recursos se envían en forma exclusiva a las provincias que los originan— y distributivos —ya que el porcentaje que corresponde a cada una de ellas está en relación con la cantidad y el valor de su producción—, mientras que el resto, al requerir la aceptación del estado nacional, es distribuido en forma discrecional. También es discrecional la discriminación primaria entre ambos porcentajes.

#### **4.7 Fondos del Consejo Federal de la Energía Eléctrica**

Como se ha mencionado, el CFEE es administrado por la Secretaría de Energía de la Nación, y distribuye los recursos del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (FNEE). El 19,86 % de ellos corresponden al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) y el 80,14 % se destina a las provincias. De este monto, el 40 % corresponde al Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el 60 % al Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de

Tarifas a Usuarios Finales (FCT), ambos transferidos a las provincias de acuerdo a coeficientes definidos por el Consejo.

En el caso del FEDEI, no se siguen criterios objetivos para la determinación del monto que corresponde a cada provincia; también es discrecional la normativa que divide los fondos en un 87,5 % para las provincias, 12,0 % a cooperativas locales y el 0,5 % restante al mismo CFEE. En el caso del FCT, se emplean cuatro prorrateadores: el 15 % es otorgado a provincias donde el costo de la energía es mayor al promedio nacional (criterio redistributivo); el 30 % en forma proporcional al número de usuarios por kilómetro de red de distribución intermedia (distributivo); el 30 % de acuerdo a la existencia de áreas marginales en las redes de distribución (redistributivo); y el 25 % restante en partes iguales a cada provincia (igualitario u homogéneo) (Bonvecchi y Lodola, 2012).

#### **4.8 Ley de Financiamiento Educativo**

La Ley de Financiamiento Educativo, sancionada en 2005, estableció una asignación de recursos coparticipables para las provincias y la CABA por fuera de los coeficientes de la distribución secundaria, destinados a fines educativos<sup>4</sup>. Esta normativa continúa vigente, debido a sucesivas prórrogas. El monto total a distribuirse corresponde al 60 % del incremento en la participación del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el PIB.

Para la determinación de la proporción que corresponde a cada jurisdicción, se tomaron tres criterios. En primer lugar, el 80 % de los recursos se distribuyen de acuerdo a la participación en la matrícula en los niveles inicial a superior, con exclusión del universitario (que es nacional); este es un parámetro distributivo. En segundo término, el 10 % se asigna de acuerdo a la incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de cada jurisdicción; se trata de un criterio

---

<sup>4</sup> Puede citarse, asimismo, una política importante de distribución en el área salud: la que aplica a las vacunas contra el COVID-19, en desarrollo en el momento de escritura de este artículo. Se siguieron criterios distributivos para la asignación de la cantidad de vacunas correspondiente por provincia, de acuerdo a la cantidad de habitantes, así como parámetros específicos vinculados a la población objetivo y las prioridades establecidas por cada jurisdicción.

redistributivo. Y el 10 % restante se reparte de acuerdo a la cantidad de población no escolarizada de 3 a 17 años; este criterio es distributivo<sup>5</sup>.

#### 4.9 Capitales alternas

También es posible estudiar la distribución de recursos que no consisten en insumos determinados, sino en ámbitos políticos, de representación y de gestión pública. En esta categoría se incluyen las capitales alternas creadas por la Ley 27.589 (2020).

Esta normativa otorga el estatus de Capital Alterna a ciertas ciudades del país y crea, a su vez, el programa Gabinete Federal, de acuerdo al cual el Gabinete de Ministros deberá trasladarse regularmente a las ciudades designadas, con el objetivo de acercar la gestión del Estado nacional a todo el territorio. El criterio que se siguió para la distribución de las capitales combina caracteres igualitarios y discrecionales: cada provincia de la Argentina es sede de una de estas ciudades —lo que implica una homogeneidad— salvo Buenos Aires, donde se ubican dos capitales alternas (Mar del Plata y La Matanza). Al ponderar esta provincia, probablemente debido a su alto nivel de concentración demográfica, se incluye un factor discrecional.

Por otra parte, esta Ley también pone a cargo del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior:

... la coordinación del proceso de evaluación y selección de los organismos y entidades del Sector Público Nacional (...) cuyas sedes centrales o delegaciones serán relocalizadas o instaladas en territorio provincial, así como también, la definición de la locación específica de su asiento (artículo 6).

---

<sup>5</sup> Un error de esta Ley es que al incluir un coeficiente de ruralidad se consideró el porcentaje de estudiantes de esta modalidad sobre el total de alumnas/os de cada provincia, en lugar de contemplar la participación relativa de estudiantes rurales de cada jurisdicción sobre el total del país de estas/os estudiantes. De este modo, se otorgó un financiamiento adicional para las provincias chicas que pueden tener altos porcentajes relativos de ruralidad, pero pocas/os alumnas/os a financiar en comparación con las jurisdicciones más pobladas.

Si bien este proceso es discrecional, debido a que no hay prorrateadores numéricos que definan, por ejemplo, la cantidad de organismos que deban trasladarse a cada jurisdicción, se enuncia una serie de criterios para tener en consideración: las competencias del ente público específico; las propuestas elaboradas por los gobiernos provinciales y municipales; el impacto potencial de la relocalización; y las condiciones normativas, geográficas, presupuestarias y de dotación de personal requeridas<sup>6</sup>.

#### **4.10 Representación política en el Poder Legislativo**

El Poder Legislativo de la Argentina es bicameral: está formado por la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas instituciones están compuestas por legisladores elegidos en representación de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como sostiene Cao (2020), existe una gran impronta territorial en el Congreso argentino, debido a que no solo las/os senadoras/es son votados por distrito provincial, sino que también lo son las/os diputadas/os. Esto quiere decir que las/os legisladoras/es de la Cámara Baja representan al pueblo de la Nación, pero el distrito por el cual se eligen corresponde al nivel provincial. Esto se diferencia de sistemas distintos aplicados en otras repúblicas, como el de los Estados Unidos, donde los representantes de la Cámara Baja son votados en circunscripciones uninominales: el territorio del país es dividido en un número de distritos igual a la cantidad de legisladoras/es, de modo que cada una/o de ellas/os elige a una/un representante. Estas circunscripciones no coinciden con las provincias o estados, sino que son divisiones específicas para la elección de legisladoras/es.

Debido a esta impronta provincial, puede analizarse en forma análoga a la distribución de recursos la determinación del número de diputadas/os y senadoras/es que corresponde a cada jurisdicción. En este sentido, la representación política en el Poder Legislativo — principal ámbito del Estado nacional donde conviven diversas coaliciones y partidos— puede ser considerada como un recurso. Efectivamente, tiene una gran importancia en los estados federales, debido a que puede influenciar en la definición de la distribución geográfica de otros recursos, cuando estos siguen criterios discrecionales.

---

<sup>6</sup> Para un análisis de los elementos considerados en estos criterios, puede consultarse el trabajo de Sabatto y Doberti (2021).



El Senado está compuesto por setenta y dos legisladores, y es presidido por la vicepresidencia de la Nación. Cada provincia tiene tres representantes, es decir que se aplica un parámetro homogéneo. Lo mismo puede decirse de la distribución interna de las/os tres senadoras/es como resultado de una elección: sin importar los porcentajes obtenidos por las/os candidatas/os, siempre la lista más votada obtiene dos bancas y la siguiente, la restante. De acuerdo con Gervasoni (2005), la Cámara Alta argentina tiene un índice de desproporcionalidad particularmente alto; es probable que esto se derive de la inmensa diferencia demográfica entre la provincia más poblada del país (Buenos Aires, con 15 millones de habitantes) y la menos poblada (Tierra del Fuego, con 150.000 habitantes): una relación de 100:1.

La Cámara de Diputados reviste mayor complejidad. El artículo 46 de la Constitución nacional indica el número de diputadas/os de la primera Legislatura sin seguir ningún criterio objetivo, pese a que el artículo 45 —que define la composición de la Cámara— dice que el número de representantes debe ser de una/o por cada 33.000 habitantes o una fracción que no baje de 16.500<sup>7</sup>. Asimismo, la Constitución dicta que para la conformación de sucesivas legislaturas debe ajustarse la cantidad de acuerdo a nuevos censos.

La Ley 22.847 (1983) —por la que la dictadura cívico-militar autodenominada «Proceso de Reorganización Nacional» convocó a las elecciones que permitieron el retorno de la Argentina al régimen democrático— actualizó en su artículo 3 la tasa de representantes por habitantes a una/o por cada 161.000 o fracción no menor a 80.500. Esto implica un criterio distributivo, ya que el número de diputadas/os estaría en proporción directa de la cantidad de habitantes.

Sin embargo, la norma añade tres diputadas/os por distrito, con base en un criterio de homogeneidad. También indica que el número de representantes por cada jurisdicción no puede ser inferior a cinco diputadas/os ni a la cantidad que tenía al 23 de marzo de 1976, antes del golpe de Estado. Finalmente, la Ley otorga dos diputadas/os a Tierra del Fuego. Estos dos factores incluyen parámetros discrecionales, destinados a beneficiar a las provincias con menor población. Pese a ello, por la concentración demográfica en Buenos Aires, esta provincia cuenta con 70 diputadas/os, siete veces más que el promedio (de acuerdo a la

---

<sup>7</sup> Estos artículos continúan vigentes en las últimas actualizaciones de la Constitución, pese a no tener incidencia alguna sobre la conformación actual del Poder Legislativo.

distribución de 1983, este es de 10,5 representantes por jurisdicción). La siguiente provincia con mayor cantidad de diputadas/os es Santa Fe, con 19,74 % menos que Buenos Aires. Por otra parte, en 1994 el hasta entonces territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur pasó a ser una provincia; y de conformidad con la Ley, el número de representantes fue ascendido a cinco.

De acuerdo con Gervasoni (2005), también hay una importante desproporción en esta Cámara. El autor explica que una/un diputada/o bonaerense representa a 197.000 habitantes, mientras que un representante fueguino lo hace respecto a solo 20.000 personas, es decir, que el voto de un diputado por Tierra del Fuego pesa cerca de diez veces más<sup>8</sup>.

La proporción actual de representantes en la Cámara de Diputados, con la salvedad ya mencionada de Tierra del Fuego, continúa siendo idéntica al número indicado en la normativa de 1983. Esto quiere decir que este número no fue actualizado según los múltiples censos realizados en las casi cuatro décadas transcurridas desde entonces. De acuerdo con la población calculada en el censo de 2010, a Buenos Aires le corresponderían cerca de cien diputadas/os, de cumplirse los criterios establecidos en la Ley 22.847.

## **5. Conclusiones**

En este artículo se analizaron diversos mecanismos de reparto de recursos entre jurisdicciones geográficas de la Argentina. Es preciso tener en consideración, para la correcta comprensión de estas herramientas y de las fórmulas o algoritmos que ellas emplean, el carácter determinante del federalismo, que establece una relación particular entre el Estado nacional y las provincias que lo conforman. La Argentina se encuentra, por lo tanto, en la siguiente situación: es un Estado federal donde la debilidad de las cuentas fiscales de la mayoría de las provincias —fruto de una organización económica centralizada en Buenos Aires

---

<sup>8</sup> Si se actualizan estos datos al Censo 2010, debe considerarse que una/un legisladora/or bonaerense representa a 223.000 habitantes, mientras que una/un representante fueguino/o hace otro tanto con tan solo 25.000 personas, es decir que su voto pesa cerca de 9 veces más. Existe una ligera reducción de la desproporción, debida al crecimiento mayor de la provincia patagónica.

(Cao y Vaca, 2006)— obliga El estado central a tomar un rol preponderante. Como se ha estudiado en investigaciones previas (Sabatto y Doberti, 2020; Sabatto y Doberti, 2021), eso se da en paralelo a una concentración demográfica y administrativa en la capital y el Área Metropolitana de Buenos Aires, que tiene consecuencias negativas no solo para el desarrollo del interior del país, sino también para el mismo AMBA.

A lo largo del estudio, se intentó aplicar una definición amplia de los recursos federales, con el propósito de no subsumir el patrón asimétrico a una cuestión meramente fiscal. Pese a ello, es notorio que la distribución del monto recaudado por el sistema impositivo ocupa un lugar central en la organización económica y política del país. El complejo sistema que se ocupa de su reparto, el llamado «laberinto de la coparticipación» y el conjunto de regímenes y fondos especiales, fue estudiado haciendo foco en los criterios utilizados para determinar su distribución geográfica.

Según la tipología elaborada al comienzo del artículo, estos parámetros se clasificaron en discrecionales, igualitarios, distributivos, redistributivos o devolutivos. Se hallaron ejemplos de cada una de estas clases, y una cantidad importante de los mecanismos emplea una combinación de ellos en la formación de una fórmula compleja. Resulta importante notar que los criterios igualitarios y los devolutivos son los menos empleados, mientras que los discrecionales aparecen en una proporción muy importante de las herramientas estudiadas. Si bien no se siguió un abordaje exhaustivo, debido al objetivo de incluir diversos tipos de recursos, es posible extraer algunas conclusiones del análisis realizado.

La distribución discrecional de ciertos recursos resulta problemática, particularmente en el caso de la distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos. Esto se debe a varios motivos. En primer lugar, los coeficientes actuales fueron determinados luego de arduas negociaciones desarrolladas en el marco del inicio de una crisis hiperinflacionaria en la Argentina, pocos años después del retorno democrático y ante una notable inestabilidad política fruto de levantamientos armados; en consecuencia, existieron importantes factores condicionantes que pueden haber impedido una negociación equilibrada. En segundo lugar, se trata de montos fijos, que fueron

modificados en diversas oportunidades pero que no consideran ningún tipo de actualización regular. En tercer lugar, hay un factor institucional y normativo: la Constitución exige el dictado de una nueva ley de coparticipación.

Un cuarto elemento, el más importante, está vinculado al mismo carácter discrecional de las transferencias intergubernamentales. Debe señalarse, una vez más, que este término no es intrínsecamente negativo, ni resulta idéntico a la noción de arbitrariedad. La discrecionalidad implica reservar una potestad de decisión política, ya que la racionalidad técnica no siempre es capaz de ofrecer las mejores respuestas a los problemas de los Estados. La teoría política y social considera, al menos desde Weber (2012/1919), que la adecuación de medios a fines no puede ser la única lógica que guíe la política pública, ya que esta se encuentra íntimamente vinculada con una esfera moral asociada a valores que solo pueden ser aplicados a través de la decisión política de las/os gobernantes. Si bien suele asociarse a la teoría weberiana con la idea de la burocracia como una máquina, debe resaltarse que este mismo autor introdujo las primeras preocupaciones acerca de los límites de esta clase de racionalidad. Por lo tanto, no debe considerarse la definición de fórmulas objetivas como una solución exenta de problemas o completamente racional. Como señala Heredia (2017), este planteo de tipo tecnocrático tuvo gran vigencia en la Argentina en la década de 1990 y tendió a reducir la política a un mero cálculo estratégico, al negar la existencia de diversas posibilidades.

Hecha esta consideración, es preciso indicar que la alternativa a la discrecionalidad no debe necesariamente ser un cálculo reduccionista de este tipo, sino que las opciones estudiadas en este artículo dan cuenta de una amplia gama de criterios objetivos que pueden emplearse para la distribución de recursos; y que, incluso, pueden combinarse entre sí, y dejar lugar al mismo tiempo para cierta decisión política, limitada, en el modo en que lo describen Bonvecchi y Lodola (2012). Asimismo, existen fondos específicos para transferencias discrecionales, destinados a urgencias y situaciones excepcionales; específicamente, los ATN. Por otra parte, la gran importancia de la distribución secundaria de los recursos coparticipables, que reside en las características ya explicadas del federalismo argentino, así como el hecho de que otros mecanismos de reparto emplean también sus coeficientes, hace que sea especialmente problemático mantener

porcentajes fijos, no determinados en función de parámetros objetivos. En este sentido, resulta particularmente problemática la desactualización de estos coeficientes, debido a que no dan cuenta de las transformaciones demográficas, administrativas y económicas que atraviesa el país a lo largo del tiempo. Para concluir, la determinación de estos últimos no solo introduce una concepción racional, sino que también permite emitir juicios respecto a la ponderación de un prorrateador específico por sobre otro, lo que habilita a efectuar ajustes y mejoras al mecanismo, así como una mayor transparencia del régimen.

Esto puede vincularse a la tensión entre la eficiencia o la equidad como fines de la distribución, idea introducida en el apartado de marco conceptual de este artículo. Esto no puede dejar de lado los importantes desequilibrios territoriales que padece la Argentina contemporánea, así como el hecho de que el centralismo y la macrocefalia porteña (Sabatto y Doberti, 2020) se encuentran en el origen de estas desigualdades. En consecuencia, los mecanismos de transferencias de recursos deben considerar la importancia de fomentar el desarrollo con equidad social en todo el país. En este contexto, los criterios redistributivos adquieren particular importancia, lo que no es de ninguna manera incompatible con la presencia de ciertos elementos devolutivos. Esta definición corresponde al ámbito de la decisión política, y es por lo tanto discrecional, pero no arbitraria.

El análisis realizado en esta investigación no agota los posibles estudios sobre criterios de distribución de recursos federales en la Argentina. Tanto desde el punto de vista económico como sociopolítico, así como desde la disciplina histórica, es posible y necesario continuar produciendo conocimiento acerca de las formas en que el Estado federal reparte recursos entre las provincias y la capital. Una posible línea de investigación se relaciona con el nivel local, es decir, la distribución de recursos del Estado provincial hacia los municipios. Esto requiere un enfoque comparativo que dé cuenta de las diferencias y similitudes entre las veintitrés provincias. Otro eje de interés se vincula con una posible nueva ley de coparticipación. Es preciso estudiar las diversas clases de criterios que pueden resultar pertinentes para la distribución secundaria, para elaborar recomendaciones que permitan un reparto más equitativo. Por otra parte, es posible estudiar la posibilidad de realizar cambios más profundos en el «laberinto de la coparticipación». Esto hace necesario definir no solamente cuáles serían

estas transformaciones, sino indagar su conveniencia administrativa —de acuerdo a parámetros equitativos o eficientistas— y su viabilidad política. A estas líneas de investigación posibles puede agregarse un eje relacionado con el análisis de los criterios discrecionales, con el objeto de distinguir usos arbitrarios y justificados de las transferencias de este tipo.

En conclusión, el carácter particular de la Argentina, en virtud de la convivencia de un centralismo de la recaudación y de la administración con una creciente descentralización del gasto público, hace que las herramientas orientadas a distribuir recursos entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cobren una relevancia insoslayable. Debido a ello, es importante comprender los parámetros que guían esta distribución, en pos de establecer mecanismos que contribuyan a un desarrollo inclusivo de todas las regiones del país.

## Referencias bibliográficas

- Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2008). *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*.
- Alvarado Pérez, B., Rivera P., B., Porras M., J. y Vigil G., A. (2003). *Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales de Perú* (Documento de trabajo N.º 60). Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Arechederra Mustre, F. K. y Carbajal Zúñiga, A. (2017). Errores estadísticos en la Ley de coordinación fiscal de México: una nota. *Estudios Económicos*, 32(2), 317-345. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72022017000200317](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72022017000200317)
- Arroyo, J. C. G., Ramírez, F. G. y Ruiz, S. A. (2015). *Impuesto a los combustibles líquidos. Un análisis descriptivo del régimen hasta el año 2013* (Trabajo de investigación). FCE-UNCUYO. [https://tesisenfermeria.bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/6943/22-arroyo-ramirez-ruiz-tesisfce.pdf](https://tesisenfermeria.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6943/22-arroyo-ramirez-ruiz-tesisfce.pdf)
- Banzas, A. y Fernández, L. (2007). *El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos* (Documento de trabajo n.º 18). Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. <http://www.iade.org.ar/system/files/dt18.pdf>

- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2012). La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino en T. G. Falleti, L. González, y M. Lardone (coord.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 105-157). Universidad Católica de Córdoba.
- Cao, H. (4-7 de noviembre de 2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios* [Ponencia]. XIII Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Cao, H. (2020). La gestión pública en un país federal. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(28). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/59/CUINAP%2028>
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95-111.
- Capello, M., Figueras, A., Airaud, F. y Degiovanni, P. (noviembre de 2015). *Sistema de transferencias y nivelación fiscal. Una comparación internacional*. L Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, Argentina.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabañi, J. C. y Morán, D. (2015). Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014). *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, (165). CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, (84), 117-134.
- CIFRA-CTA (2010). *Coparticipación federal* [Diapositiva PowerPoint]. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Coparticipacion%20Federal.pdf>
- Comisión Federal de Impuestos (2020). *Laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos 2020* [Archivo PDF]. [http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion\\_version2020.pdf](http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2020.pdf)
- Consejo Interuniversitario Nacional (2016). *Modelo de asignación presupuestaria*. <https://www.cin.edu.ar/comisiones/asuntos-economicos-documentos-aprobados/>
- Cuattromo, J. (2018). El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo. *EC Revista de Administración y Economía*, año I, (1), 13-25.

- Dalla Via, A. R. y Garat, P. M. (1998). *La situación en las provincias, descentralización fiscal y coparticipación federal*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Dirección de Relaciones Fiscales (2015). Coparticipación Federal de Impuestos: alternativas de distribución secundaria bajo criterios objetivos de reparto. [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/alternativas\\_de\\_distribucion\\_secundaria\\_-\\_criterios\\_objetivos\\_de\\_reparto.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/alternativas_de_distribucion_secundaria_-_criterios_objetivos_de_reparto.pdf)
- Finot, I. y Zapata, M. (2008). Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (10), 59-96.
- Garat, P. M. (2008). El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina. *Revista Latinoamericana de Derecho*, año v, (9-10), 55-113.
- Gatto, F. (2007). Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina en B. Kosakoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL.
- Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, (16), 83-122.
- González, L. y Mamone, I. (2011). La economía política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina. *Desarrollo Económico*, 51(201), 59-80.
- Izurieta, G. (2009). *La economía regional del tabaco en la Argentina* [Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires]. Facultad de Ciencias Económicas. Biblioteca Central Alfredo L. Palacios.
- Heredia, M. (2017). Política y decisión: la razonabilidad de la acción política a través de la historia de la convertibilidad en G. Vommaro y M. Gené (comps.), *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política* (pp. 189-209). Ediciones UNGS.
- Jones, M. (2001). Political institutions and public policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the national budget en S. Haggard y M. McCubbins (comps.), *Presidents, parliaments and policy*. Cambridge University Press.
- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44(176), 515-536.
- Mansilla, D. y Burgos Zeballos, M. (2009). Las regalías hidrocarburíferas en la desigualdad fiscal provincial. *Realidad Económica*, (246). IADE.



- Manzanal, M. (2007). La coparticipación de impuestos en Argentina, ¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial? *Realidad Económica*, 225, 47-71.
- Manzanal, M., García, A. y Villarreal, F. (16-19 de mayo de 2006). *Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México* [Ponencia]. IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII), Bahía Blanca, Argentina.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168), 519-543.
- Pacheco de Castro, K. (2018). Novo critério de rateio de fundo de participação dos estados: efetivo ou inócuo? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 397-412.
- Pérez Guadian, A. (2000). *La coordinación fiscal en México: evaluación de la distribución de participaciones federales* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Nuevo León]. Facultad de Contaduría Pública y Administración. Repositorio Académico Digital.
- Piffano, H. (2003). *La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación*. Universidad Nacional de La Plata. <https://aaep.org.ar/anales/works/works2004/PIFFANO.pdf>
- Pírez, P. (1986). *Cincuenta años de disputa por los recursos entre el gobierno nacional y las provincias. La coparticipación federal en Argentina*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Porto, A. (1990). *Federalismo fiscal. El caso argentino*. Editorial Tesis.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. Documento de Federalismo Fiscal 2. Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2004). *Finanzas públicas subnacionales: la experiencia argentina*. Documento de Federalismo Fiscal 12. Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2019). *Temas de políticas públicas*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996). *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Serie Política Fiscal 88, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ.

- Porto, A. & Sanguinetti, P. (2001). Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina. *Economics and Politics*, 13(3), 237-256.
- Restrepo-Botero, D. I. (2012). Descentralización para la equidad. *Economía, Sociedad y Territorio*, xii(40), 793-821.
- Rueda López, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público. *eXtoikos*, (1), 38-47.
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado Nacional: elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(33). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/65/CUINAP%2033>
- Sabatto, D. y Doberti, J. (2021). Factores condicionantes del proceso de descentralización. Un análisis del caso argentino. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(52). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/87/CUINAP%2052>
- Uña, G., Cogliandro, G. y Bertello, N. (2009). *Inequidades y ausencia de criterios explícitos de reparto: la distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el periodo post crisis (2004-2007)* (Documento de trabajo 7/9). Fundación Siena.
- Vega, J. A. y Russo, E. A. (10-12 de noviembre de 2004). *Indicadores objetivos de reparto e incentivos de responsabilidad fiscal. Dos cuestiones a considerar en la futura ley de coparticipación federal de la Argentina* [Ponencia]. xxxix Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, Argentina.
- Viola, A. L. (2001). La situación del sector vivienda en la República Argentina. *Colección*, año 7, (11), 227-234.
- Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Alianza. (Trabajo original publicado en 1919)

## Leyes y resoluciones

- Decreto-Ley 505 de 1958. Estatuto Orgánico de Vialidad Nacional. 22 de enero de 1958. <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas3/505-58.htm>
- Ley de Coordinación Fiscal de 1978. 27 de diciembre de 1978 (México). [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley\\_de\\_Coordinacion\\_Fiscal.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_de_Coordinacion_Fiscal.pdf)

- Ley 17.319 de 1967. Ley de Hidrocarburos. 23 de junio de 1967. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16078/norma.htm>
- Ley 19.800 de 1972. Ley Nacional del Tabaco. 23 de agosto de 1972. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17440/norma.htm>
- Ley 19.929 de 1972. Fondo Nacional de la Vivienda - Creación. 13 de noviembre de 1972. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=F14C56C778FE2274A1D27DC5F297B012?id=263460>
- Ley 20.221 de 1973. Coparticipación de Impuestos Nacionales. 21 de marzo de 1973. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38936/norma.htm>
- Ley 21.581 de 1977. Fondo Nacional de la Vivienda. 26 de mayo de 1977. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30932/norma.htm>
- Ley 22.847 de 1983. Ley de Convocatoria Electoral. 12 de julio de 1983. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195989/norma.htm>
- Ley 23.548 de 1983. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. 7 de enero de 1987. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>
- Ley 23.906 de 1991. Cultura y Educación. 10 de abril de 1991. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/306/norma.htm>
- Ley 23.966 de 1991. Financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social. Afectación del IVA. Impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural. Modificaciones a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda. Derogación de regímenes de jubilaciones especiales. Impuesto sobre los bienes personales no incorporado al proceso económico. Destino de los recursos de privatizaciones. Modificación de la Ley de Tasas Judiciales. 1 de agosto de 1991. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/365/texact.htm>
- Ley 24.073 de 1992. Modificación del Impuesto a las Ganancias. 8 de abril de 1992. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/472/norma.htm>
- Ley 24.130 de 1992. Ratifícase el Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales. 2 de septiembre de 1992. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/17/norma.htm>

- Ley 24.464 de 1995. Sistema Federal de la Vivienda. 8 de marzo de 1995. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16331/texact.htm>
- Ley 24.977 de 1988. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. 3 de junio de 1988. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51609/texact.htm>
- Ley 26.075 de 2005. Ley de Financiamiento Educativo. 21 de diciembre de 2005. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>
- Ley 27.589 de 2020. Capitales Alternas de la República Argentina. 11 de noviembre de 2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/344859/norma.htm>
- Ley 27.606 de 2020. Convenios. 28 de diciembre de 2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345677/norma.htm>
- Resolución 386 de 2021 [Ministerio de Educación de la Nación]. Consejo Federal de Educación. 13 de febrero de 2021. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res\\_cfe\\_386\\_-\\_if-2021-12986679-apn-sgcfeme.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_386_-_if-2021-12986679-apn-sgcfeme.pdf)
- Resolución 2883 de 2020 [Ministerio de Salud de la Nación]. Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 en la República Argentina. 29 de diciembre de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2883-2020-345799>

## Anexo estadístico

**Tabla 1. Distribución primaria y secundaria, y regímenes especiales de la Coparticipación Federal de Impuestos por jurisdicción en 2021**

Recursos	Coparticipación federal	Fondo Compensador de Déficit Fiscales Provinciales	Bienes personales		Financiamiento adicional a cultura y educación	Impuesto al valor agregado	Impuesto a los combustibles		Monotributo
			Distribución por coeficientes de Ley 23.548	Seguridad social			Obras de infraestructura	FONAVI	
Normativa	Ley 23.548	Ley 24.130	Ley 24.699	Ley 23.966	Ley 23.906	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 24.977
Buenos Aires	12,46%	0,00%	12,46%	44,37%	18,96%	2,78%	21,73%	14,50%	6,52%
Catamarca	1,56%	4,80%	1,56%	0,00%	1,42%	0,00%	2,73%	2,10%	0,82%
Chaco	2,83%	1,09%	2,83%	3,81%	3,08%	0,24%	4,94%	4,60%	1,48%
Chubut	0,89%	6,55%	0,89%	1,49%	1,42%	0,09%	1,56%	3,20%	0,47%
Córdoba	5,04%	1,09%	5,04%	15,15%	5,24%	0,95%	8,79%	5,65%	2,64%
Corrientes	2,11%	3,28%	2,11%	4,85%	2,35%	0,30%	3,68%	4,95%	1,10%
Entre Ríos	2,77%	3,93%	2,77%	6,34%	2,44%	0,40%	4,83%	3,90%	1,45%
Formosa	2,07%	4,80%	2,07%	1,77%	1,66%	0,11%	3,60%	4,00%	1,08%
Jujuy	1,61%	4,80%	1,61%	0,00%	1,51%	0,00%	2,81%	3,00%	0,84%
La Pampa	1,07%	5,46%	1,07%	1,28%	1,25%	0,08%	1,86%	2,00%	0,56%
La Rioja	118%	4,80%	1,18%	0,00%	1,22%	0,00%	2,05%	2,00%	0,61%
Mendoza	2,37%	4,80%	2,37%	0,00%	2,59%	0,00%	4,13%	4,00%	1,24%
Misiones	1,87%	4,80%	1,87%	2,08%	1,93%	0,13%	3,27%	4,70%	0,98%
Neuquén	0,99%	5,46%	0,99%	0,86%	1,71%	0,05%	1,72%	4,30%	0,52%
Río Negro	1,43%	5,46%	1,43%	0,00%	1,98%	0,00%	2,50%	4,50%	0,75%
Salta	2,18%	5,46%	2,18%	0,00%	2,62%	0,00%	3,79%	4,00%	1,14%

PROVINCIAS

Recursos	Copa- rti- ción federal	Fondo Compensador de Déficits Fiscales Provinciales	Bienes personales		Financiamiento adicional a cultura y educación	Impuesto al valor agregado	Impuesto a los combustibles		Monotributo
			Distribución por coeficientes de Ley 23.548	Seguridad social			Obras de infraestructura	FONAVI	
Normativa	Ley 23.548	Ley 24.130	Ley 24.699	Ley 23.966	Ley 23.906	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 23.966	Ley 24.977
San Juan	192 %	4,80 %	1,92 %	0,00 %	1,48 %	0,00 %	3,34 %	3,65 %	1,00 %
San Luis	130 %	4,80 %	1,30 %	0,00 %	1,23 %	0,00 %	2,26 %	3,65 %	0,68 %
Santa Cruz	0,90 %	6,55 %	0,90 %	1,21 %	1,23 %	0,08 %	1,56 %	3,20 %	0,47 %
Santa Fe	5,07 %	1,09 %	5,07 %	12,42 %	4,98 %	0,78 %	8,84 %	5,65 %	2,65 %
Santiago del Estero	2,34 %	4,80 %	2,34 %	0,00 %	2,47 %	0,00 %	4,09 %	4,30 %	1,23 %
Tierra del Fuego	0,70 %	6,55 %	0,70 %	0,11 %	0,59 %	0,01 %	1,22 %	2,65 %	0,37 %
Tucumán	2,70 %	4,80 %	2,70 %	0,00 %	2,24 %	0,00 %	4,71 %	4,20 %	1,41 %
Total provincias	57,36 %	100,00 %	57,36 %	95,74 %	65,59 %	6,00 %	100,00 %	98,70 %	30,00 %
CABA	14,0 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	2,14 %	0,00 %	0,00 %	1,30 %	0,00 %
Municipios	0,00 %	0,00 %	0,00 %	4,26 %	0,00 %	0,27 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Nación	40,24 %	0,00 %	41,64 %	0,00 %	32,28 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Fondo ATN	1,00 %	0,00 %	1,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
ANSES	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	93,73 %	0,00 %	0,00 %	70,00 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Federal de Impuestos

**Tabla 2. Distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos por jurisdicción y por año**

Jurisdicción	Año									
	1960	1972	1973	1982	1988	1994	2021			
Buenos Aires	29,53 %	34,49 %	28,01 %	27,90 %	21,85 %	24,77 %	21,73 %			
Catamarca	1,94 %	1,47 %	1,87 %	1,90 %	2,74 %	2,55 %	2,73 %			
Chaco	3,53 %	2,84 %	4,15 %	4,10 %	4,96 %	4,32 %	4,94 %			
Chubut	1,37 %	1,68 %	1,88 %	1,90 %	1,57 %	1,90 %	1,56 %			
Córdoba	8,89 %	8,41 %	8,92 %	8,90 %	8,83 %	8,02 %	8,79 %			
Corrientes	4,68 %	4,10 %	3,73 %	3,80 %	3,70 %	3,55 %	3,68 %			
Entre Ríos	4,56 %	4,10 %	4,56 %	4,50 %	4,86 %	4,62 %	4,83 %			
Formosa	1,48 %	1,47 %	2,29 %	2,30 %	3,62 %	3,28 %	3,60 %			
Jujuy	2,62 %	2,63 %	2,19 %	2,20 %	2,83 %	2,77 %	2,81 %			
La Pampa	1,60 %	1,58 %	1,76 %	1,80 %	1,87 %	1,91 %	1,86 %			
La Rioja	1,37 %	1,26 %	1,66 %	1,70 %	2,06 %	2,02 %	2,05 %			
Mendoza	5,36 %	5,47 %	4,77 %	4,70 %	4,15 %	4,11 %	4,13 %			
Misiones	2,85 %	2,52 %	2,90 %	3,00 %	3,29 %	3,29 %	3,27 %			
Neuquén	1,37 %	1,37 %	1,66 %	1,70 %	1,73 %	1,97 %	1,72 %			
Río Negro	1,60 %	1,79 %	2,29 %	2,30 %	2,51 %	2,53 %	2,50 %			

Jurisdicción	Año							
	1960	1972	1973	1982	1988	1994	2021	
Salta	3,42 %	3,36 %	3,73 %	2,50 %	3,81 %	3,69 %	3,79 %	
San Juan	2,85 %	2,52 %	2,49 %	3,70 %	3,36 %	3,16 %	3,34 %	
San Luis	1,60 %	1,47 %	1,76 %	1,70 %	2,27 %	2,25 %	2,26 %	
Santa Cruz	1,14 %	1,68 %	1,45 %	1,40 %	1,57 %	1,75 %	1,56 %	
Santa Fe	10,38 %	9,15 %	9,02 %	9,10 %	8,89 %	8,15 %	8,84 %	
Santiago del Estero	2,85 %	2,42 %	3,94 %	4,00 %	4,11 %	3,81 %	4,09 %	
Tierra del Fuego	0,34 %	0,32 %	0,41 %	0,40 %	0,68 %	1,06 %	1,22 %	
Tucumán	4,68 %	3,89 %	4,56 %	4,50 %	4,73 %	4,50 %	4,80 %	
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	

Fuente: elaboración propia con base en Porto (2004)

y datos de la Comisión Federal de Impuestos



## **Cómo citar este artículo**

Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 95-143.



# **COMUNICACIONES**



# Implementación de políticas de gobierno abierto: una década de investigaciones

Por *Diego J. Gantus\**

## Resumen

Aunque la noción de gobierno abierto tiene sólidos antecedentes en el siglo xx, y que, a lo largo del siglo xxi, haya ido adquiriendo más y nuevos atributos, es a partir de 2009 que comienza a ganar tracción entre practicantes y académicas/os. La labor de ciertos organismos internacionales —en particular, de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011— han contribuido a difundir a escala global esta filosofía de gestión, al decir de Oszlak —tanto en entidades estatales nacionales como subnacionales—. Tras una década de iniciativas implementadas con el propósito de tornar más transparente, más colaborativa y más participativa a la acción pública, académicas/os y practicantes han contribuido a sistematizar experiencias (casos), a compararlos y a extraer lecciones y aprendizajes. Este artículo propone, en primer lugar, ofrecer una panorámica de distintos meta-análisis publicados en los últimos años, organizados en torno a un puñado de desafíos que podrían enfrentar los organismos estatales que buscan abrirse en este sentido, así como las recomendaciones que pueden ser consideradas como alternativas para conciliarlos debidamente. En segundo lugar, a partir de algunos hallazgos preliminares, busca problematizar qué implicancias tienen esas lecciones y esos aprendizajes sobre lo que el gobierno abierto efectivamente es, y los usos habituales que se hacen de su concepto.

## Palabras clave

Estado, gobierno abierto, acción pública, transparencia.

---

\* Docente e investigador en la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Entre Ríos.  
diego.gantus@uner.edu.ar  
<https://orcid.org/0000-0003-2653-4652>

## Abstract

The concept of open government has solid antecedents during the 20th century and so far in the present. But it is from 2009 where he begins to gain a foothold in the academic world. Central to this has been the work of certain international organizations such as the Alliance for Open Government since 2011, helping to spread this management philosophy on a global scale, as Oscar Oszlak has argued. After a decade of initiatives implemented with the purpose of making public action more transparent, more collaborative and more participatory, academics and managers have contributed to systematizing experiences, comparing them, and extracting lessons and learning. This work aims, first, to offer an overview of different meta-analyses published in recent years, organized around a handful of challenges that state agencies seeking to open up in this regard could face, as well as the recommendations that can be considered as alternatives to properly reconcile them. Secondly, based on some preliminary findings, it seeks to problematize the implications of these lessons and learnings about what open government actually is, and the habitual uses that are made of its concept.

## Key words

State, open government, public action, transparency.

## Introducción

Hay una historia conocida cuyo efecto se ve reforzado por aspectos simbólicos, pero también materiales. Obama ganó las elecciones de 2008, que tuvieron lugar el primer martes de noviembre. Asumió el 20 de enero y el día posterior tomó un conjunto de decisiones, las primeras de una administración que parecía llamada a «hacer historia» y dejar un legado imborrable. Una de esas decisiones quedó plasmada en el memorándum dirigido a las cabezas de departamentos y agencias que dependen del titular de la rama ejecutiva del *Estado*. Este mensaje comenzaba diciendo: «Mi administración está comprometida con crear un nivel de apertura del *Estado* sin precedentes» (Oficina de Prensa de la Casa Blanca, 2009, p. 1). La apertura, sostenía Obama, fortalecería la democracia; y, con ello, la eficacia y eficiencia del *Estado*. Para ello, el *Estado* debía ser transparente; el

*Estado* debía ser participativo; el *Estado* debía ser colaborativo (Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, 2009, pp. 1-2).

El término *Estado* está destacado en itálica porque, en los EE. UU., el término que se utiliza para designar a las unidades soberanas nacionales, miembros de la ONU y actores del sistema internacional —como en la tradición europea continental utilizamos el término *Estado*, de la que somos tributarios—, no es precisamente *Estado* (*State*, que queda reservado para referirse a las unidades subnacionales soberanas sobre las que se erige *la Unión*), sino Gobierno (*Government*). Obama no procuraba *solo* un gobierno abierto (una rama ejecutiva abierta), sino un Estado abierto. Era el respeto por la división de poderes el que lo obligaba a centrarse solo en los departamentos (ministerios) y agencias sobre las que su magistratura le otorgaba competencias.

En noviembre de 2009, en el marco de la v Conferencia Ministerial de la Unión Europea (UE) en Malmö (Suecia), se aprobó por unanimidad la Declaración Ministerial sobre Gobierno Electrónico. En el marco de la crisis económica y social registrada —consecuencia globalmente transmitidas de la crisis de las hipotecas *subprime* en los EE. UU. de 2007-2008, que derivó en una crisis financiera internacional sin precedentes—, las/os ministras/os allí reunidas/os sostenían que, para enfrentar los desafíos de la hora, ciudadanas/os y empresas tenían una expectativa creciente: que en la provisión de servicios públicos sean: «... más abiertos, flexibles y colaborativos» (Unión Europea, 2009, p. 1).

En ese marco, el primero de los objetivos compartidos para el sexenio siguiente, se resume en la siguiente imagen del estado futuro deseado: «Ciudadanas/os y empresarias/os, son empoderados por servicios de Gobierno Electrónico diseñados en torno a las necesidades de sus usuarias/os y desarrollados en colaboración con terceros, así como por el acceso a la información pública, a la transparencia fortalecida, y a medios efectivos para el involucramiento de las partes interesadas en el proceso de políticas» (Unión Europea, 2009, p. 2). ¿Las semejanzas son pura coincidencia?

Sin embargo, a pesar de esa convergencia inicial en dos actores centrales en la difusión de estas ideas —como el Gobierno de los EE. UU. y la Unión Europea—, a

la temática del gobierno abierto le han dedicado su atención y reflexión creciente tanto académicas/os como practicantes (funcionarias/os), provenientes de diversas áreas del conocimiento y de la gestión. El resultado directo fue el estiramiento paulatino del concepto: muy heterogéneos propósitos, perseguidos por quienes en el desempeño de sus funciones cuentan con muy heterogénea formación y trayectoria profesional, derivaron en usos muy heterogéneos del concepto. Quizás, no podía ser de otra manera.

Pero lo que aquí nos importa es que las investigaciones sobre lo que las/os funcionarias/os hacen no pueden sino recoger, a fines de elaboración teórica posterior, lo que sucede en la práctica concreta. El resultado indirecto fue que hemos perdido crecientemente la convicción de que, al hablar de gobierno abierto, estamos hablando de lo mismo. La preocupación no se origina en el mero preciosismo académico; la desambiguación es esencialmente necesaria para poder traducir la decisión política de «abrir un gobierno» en políticas —y los instrumentos, medidas, iniciativas que las materializan— que, efectivamente, «abran el gobierno» y no produzcan un resultado diferente. De mínima, para saber cuál es el «rango» de políticas que, con propiedad, «caban dentro» del concepto de gobierno abierto. Es decir, que pueden ser consideradas como políticas «propias» de un gobierno que busca «abrirse» en línea con lo que el concepto supone o implica.

En concreto, tomar e implementar decisiones de política que puedan ser consideradas buenas, regulares, o malas en relación con lo que se busca o pretende, demandan tener en claro «qué se busca o pretende». Aprender lecciones de la experiencia internacional, o nutrirse de una discusión global, demanda mínimos denominadores comunes.

Este trabajo busca, precisamente, recuperar esos denominadores para establecer un diálogo global más claro y preciso que posibilite, entre otras cosas, que tanto académicas/os como practicantes puedan extraer lecciones, aprendizajes, *ideas de política* en el más amplio sentido del término, a partir de la revisión de los estudios sobre otros estudios, y de los estudios sobre las prácticas, que recogen diez años de investigación sobre teoría y práctica del gobierno abierto.



En lo que sigue, se abordarán los siguientes ejes de esa discusión: el concepto, los desafíos y su impacto. En relación al primer eje, el concepto del gobierno abierto, sus dimensiones constitutivas y el relativo equilibrio o desequilibrio de estas serán cuestiones abordadas en las secciones I, II y III. En relación al segundo eje, los desafíos que enfrentan las políticas del gobierno abierto —en materia de la confianza pública, pero también de su implementación en general— serán asuntos planteados en los apartados IV y V. En relación al tercer y último eje, la cuestión del impacto de las políticas de gobierno abierto será tratada en la sección VI.

## I. Sobre los orígenes y la definición del gobierno abierto

La búsqueda de establecer denominadores comunes para reconocer qué es y qué no es gobierno abierto (GA) o las políticas de gobierno abierto, es el punto de partida del artículo «Open government: origin, development, and conceptual perspectives», escrito en 2015 por Bernd W. Wirtz y Steven Birkmeyer (de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas). El artículo sistematiza la literatura sobre GA publicada en las revistas científicas especializadas de mayor calidad y reconocimiento, con revisión de pares, entre 2009 y 2014. Se propone: a) caracterizar el origen y desarrollo del concepto; y b) proveer un claro entendimiento teórico del término.

- Los autores señalan que, i) en general, no es un concepto nuevo. Con una gran historia, ha sido utilizado en diversos contextos, entre ellos, el derecho de acceso a la información, la lucha contra la corrupción y la transparencia. Sin embargo, ii) la gran mayoría de la literatura especializada sobre la temática, es posterior a —y está íntimamente relacionada con— el memorándum de Obama de 2009.
- Respecto de lo segundo, el punto de partida es reconocer que solo el 9 % de los *papers* publicados en las revistas científicas analizadas hace un esfuerzo claro por «definir» a qué se refieren cuando hablan de gobierno abierto.

Solo están en condiciones de proveer una definición clara de gobierno abierto a partir de explorar los denominadores comunes de esos trabajos —y no porque todos esos trabajos utilicen definiciones muy semejantes, que no es lo mismo—: «El gobierno

abierto es un proceso multilateral, político y social, que incluye en particular la acción transparente, colaborativa y participativa del gobierno y la administración» (Wirtz y Birkmeyer, 2015, p. 4). Para que ello ocurra, continúan: «... la ciudadanía y los grupos sociales deben integrarse en los procesos políticos con el apoyo de las modernas tecnologías de la información y la comunicación, que en conjunto deben mejorar la efectividad y eficiencia de la acción gubernamental y administrativa» (p. 4).

## II. Las dimensiones del gobierno abierto

Evidentes puntos de contacto tienen el artículo de Wirtz y Birkmeyer, y el de Juan Ramón Gil García, Mila Gasco-Hernández y Theresa Pardo: «Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government» («¿Más allá de la transparencia, la participación y la colaboración? Una reflexión sobre las dimensiones del gobierno abierto»), publicado en 2020 en *Public Performance & Management Review*. Entendido por las/os autoras/es como una estrategia de reforma administrativa de importancia y difusión creciente, destacan la falta de claridad y entendimiento reinante en torno al concepto de gobierno abierto, y a sus dimensiones principales. Es confuso, la mayoría de las veces, con ciertos términos que están muy relacionados con él. En ocasiones, los mismos términos refieren a elementos o factores propios del GA; en otras, aluden a los efectos de implementar iniciativas de GA.

Este estado de cosas no es necesariamente «todo negativo»; en la opinión de las/os autores, refleja el dinamismo de la teoría y práctica del gobierno abierto. Aun así, coinciden en que avanzar en mayor precisión conceptual no solo puede guiar la acción de investigadoras/es y funcionarias/os, sino también a una mayor comprensión del papel que cada dimensión individualmente concebida puede jugar en la implementación de políticas de GA, así como de las relaciones de facilitación u obturación que pueden presentarse entre las distintas dimensiones (y que, por ello, deben ser gestionadas). El ejercicio de revisión de la literatura existente, les permite identificar cinco dimensiones constitutivas del concepto y avanzar en una especificación mayor de él.

- *Disponibilidad de la información* (pública). Esta es una condición necesaria, mas no suficiente, para que pueda considerarse que un gobierno está/es abierto. Y las/os autoras/es se refieren aquí a cuán entendible y útil es esa información.
- *Transparencia*. Es una segunda dimensión del concepto, muchas veces utilizada como sinónimo de GA. Va más allá de la disponibilidad de la información pública, porque incorpora los aspectos de la calidad y pertinencia de los datos, y si estos son entendibles y útiles para distintos actores con interés en el asunto (*stakeholders*).
- *Participación*. Refiere a la habilidad/capacidad de la ciudadanía de involucrarse en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos. Ese «involucrarse» puede ocurrir de múltiples maneras; pero una buena parte de los estudios disponibles ponen el foco en las «motivaciones» para comprometerse en distintas instancias o modalidades propias del GA. Más recientemente, hay quienes entienden que las dos primeras dimensiones deben ser concebidas como «medios» que hacen posible una «verdadera y significativa» participación.
- *Colaboración*. Esta cuarta dimensión alude a instancias específicas en que los gobiernos colaboran con individuos u organizaciones (públicas o privadas) para proveer un servicio o para mejorar una función o proceso de gobierno. *Participación* aludiría a un proceso más general y amplio (la ciudadanía, sobre todos los temas), mientras que la *colaboración* es uno más específico y limitado (algún/algunos actores, en instancias o finalidades claramente acotadas). No debe ser confundida con la *coproducción*, que está más próxima a un tipo concreto —más avanzado, más comprometido— de participación ciudadana. Coproducir políticas con la ciudadanía —a través de una participación más significativa en el contenido y la forma en que se prestan ciertos servicios— tendría múltiples ventajas (mejora la sintonía entre el insumo-demanda y el producto-servicio, aumenta el capital social de la comunidad, refuerza la confianza en las instituciones políticas, entre otras).

- Aunque más disputada/controversial que las restantes, crecientemente la investigación en teoría y práctica del GA identifica a la *tecnología de la información* como una quinta dimensión. Esta refiere al uso de plataformas, sitios, aplicaciones móviles y otras tecnologías que hacen posible el acceso a la información pública, la transparencia, la participación y la colaboración. Pero no solo ello: potencian, mejoran, facilitan todas las restantes (Gil-Ramon *et al.*, 2020, pp. 4-8).

Concebir a la *tecnología de la información* como una dimensión constitutiva del GA permite reconocer inicialmente cuánto y cómo están relacionadas entre sí las restantes. Claro que la *transparencia* contribuye fuertemente a mejorar el producto de la *participación*; pero no podría lograrlo del mismo modo en contextos en los que el desarrollo tecnológico desalienta a esta última (por exceso, sin dar cuenta de la brecha digital que fragmenta nuestras sociedades; por defecto, al obturar la participación efectiva).

Las/os autoras/es concluyen en que el GA debe ser entendido como un proceso sociopolítico, multidimensional, en el que el foco de la gestión debe estar puesto en las relaciones entre las dimensiones, con el propósito de gestionarlas debidamente para mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios que brindan nuestras administraciones públicas (Gil-Ramon *et al.*, 2020, pp. 14-15).

### III. Gobierno abierto: tres pilares ¿en equilibrio?

Si consideramos el impacto global que tuvieron en la difusión de la teoría y práctica del GA el memorándum de Obama y la Resolución Ministerial de la UE de 2009 en materia de administración electrónica, podemos considerar que ya en 2014 —muy tempranamente—, el ejercicio de revisión de resultados de investigaciones hecho por Karin Hansson, Kheira Belkacem y Love Ekenberg, denominado «Open government and democracy: a research Review» («Gobierno abierto y democracia: una revisión bibliográfica de las investigaciones»), publicado en *Social Science Computer Review*, advertía sobre un tema de creciente importancia: gobierno abierto era, en materia de investigaciones sobre implementaciones, una cuestión más relacionada con iniciativas de *transparencia* (y el intercambio de información),

que con iniciativas de *participación* y *colaboración*, que exceden el valor de un «mejor entendimiento» público; y están más relacionadas con la deliberación y la representación propias del proceso democrático (Hansson *et al.*, 2014, p. 7).

Un segundo hallazgo es que las investigaciones sobre implementación de políticas de GA utilizan/se sirven de una noción de «el público» (la ciudadanía) como si fuera una entidad homogénea, al desconocer la diversidad de grupos con intereses, preferencias y habilidades diferentes (Hansson *et al.*, 2014, p. 8).

A una conclusión parecida llega Kuan-Ting Tai, que revisó unos doscientos *papers* sobre investigaciones en materia de GA entre 2008 y 2019. En su trabajo «Open government research over a decade: a systematic review» («Una década de investigación en gobierno abierto: una revisión sistemática de resultados de investigaciones»), publicado en *Government Information Quarterly*, sostiene que su investigación: «encontró que el gobierno abierto generalmente se conceptualiza como una nueva estructura de gobierno que enfatiza tanto la transparencia (visión) como la participación pública (voz)» (2021, p. 7). Sin embargo, también identifica un «enfoque impulsado por la transparencia, tanto para la selección de casos de estudios académicos como para la implementación práctica» (lo que evidencia, o pone de manifiesto, una brecha entre la teoría y la práctica del gobierno abierto) (p. 7).

#### **IV. El desafío de la confianza pública**

En un trabajo seminal, presentado por primera vez en 2012, Oscar Oszlak esclarecía así los supuestos que subyacen a las promesas de esta forma de gobierno:

El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. El razonamiento del que se parte, puede interpretarse en términos de los supuestos implícitos sobre los que se basa esta novedosa fórmula de vinculación entre estado y sociedad. En esencia, quienes propician su adopción, consideran que:

- 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción

de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor) (p. 3).

Si ello supone «abrir la caja negra del Estado» (de máxima) o configura nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanía (de mínima), importa menos que reconocer que, cualquiera sea el caso, «para que algo ocurra, se necesita de dos, como en el tango». A un lado del mostrador, ello supondría que las/os funcionarias/os estén efectivamente dispuestas/os a preguntar, a escuchar, a responder, a ser escrutadas/os y a responder por todo ello: en definitiva, a coproducir con la sociedad civil las decisiones de política. Parece ser, ciertamente, la mitad de la tarea más difícil (énfasis a la expresión «parece ser»).

Sin embargo, la otra mitad no se queda atrás.

Pero, además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que, una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, solo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la *polis*? Lo que pretendo destacar es: 1) que como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y 3) que aún empoderado,

el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla. Estos supuestos, del lado de la sociedad civil, negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual (Oszlak, 2012, p. 4).

En buen romance, no solo la administración pública (AP) debe cambiar; ese cambio, promovido y facilitado por las TIC, también es un cambio social. La ciudadanía no solo debe poder; también debe querer.

Reflexionar sobre el particular importa puesto que, como bien señala Cecilia Güemes en «Wish you were here: confianza en la Administración Pública en Latinoamérica»:

La confianza garantiza el terreno común desde el que operar con otros. Reduce incertidumbre, genera sentidos compartidos y aumenta, a partir de ello, las probabilidades de cooperación y colaboración. Sin confianza mutua es imposible imaginar la co-creación de políticas públicas (2019, p. 1068).

En ese trabajo —que combina información cuantitativa y cualitativa de Latinobarómetro y CAF con relevamientos propios que contaron con apoyo de la OEA— Güemes se pregunta dos cosas: a) si la desconfianza en la AP se explica por prejuicios y estereotipos sociales fundados en el desconocimiento del funcionamiento de la AP y la complejidad de sus labores; y b) cuáles son las causas de la desconfianza y cuáles las soluciones al problema que tanto la AP como la sociedad civil perciben en América Latina. Su principal hallazgo es que «La desconfianza sería una respuesta generalizada a un clima de desigualdad social lacerante y corrupción generalizada que no depende tanto del desempeño de la institución o los estereotipos sociales, sino en la sensación de desigualdad de trato» (2019, p. 1086).

Contemplar esta dimensión del tipo de vínculos que una política orientada a abrir el gobierno busca establecer, debe ser resultado de una convicción. Pero si así

no lo fuera, que al menos sea una cuestión de necesidad: sin dar cuenta de este desafío, muchos esfuerzos caerán en saco roto.

La relación entre confianza y gobierno abierto es bidireccional y ambos fenómenos están indisolublemente unidos. Por un lado, el gobierno abierto se constituye en una promesa para quienes buscan estimular y crear la confianza. Por otro, exige confianza y la necesita como lubricante social para que funcione una de sus bases: la cooperación (Güemes y Brugué, 2017, p. 255).

Una preocupación semejante tiene el trabajo de Matías Bianchi, Cristian León y Antonella Perini (2018), denominado «Gobierno abierto como estrategia para restaurar la confianza en las instituciones. Lecciones aprendidas a nivel subnacional» (colaboración entre Asuntos del Sur y la Alianza para el Gobierno Abierto), aunque abordada desde una perspectiva teórico-metodológica diferente<sup>1</sup>.

Las/os autoras/es sostienen: «Diversos estudios muestran que la confianza en las instituciones depende de la evaluación que hacen los ciudadanos acerca de qué tan justas, abiertas e interactivas son las políticas públicas» (Bianchi *et al.*, 2018, p. 1). En esa clave, el trabajo —con foco en las experiencias de ciudades propias de países en los que los niveles de confianza en las instituciones públicas es un bien particularmente escaso<sup>2</sup>— se propone indagar: «... si las iniciativas de gobierno abierto están efectivamente mejorando la confianza en las instituciones» (p. 1).

Sus hallazgos pueden reseñarse así: el impacto de las iniciativas de GA han sido mixtos, puesto que a) la mayoría son relativamente recientes y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) involucradas aún no son numerosas; b) dicho lo anterior, la confianza sube dramáticamente entre aquellas OSC que participan de las iniciativas; c) ello parece derivar de la mayor interacción con funcionarias/os,

---

<sup>1</sup> El estudio no solo afirma que la confianza depende del desempeño, sino que, además, utiliza esencialmente fuentes primarias (cuestionario a miembros de la sociedad civil, análisis de conversaciones en Twitter y entrevistas a funcionarias/os).

<sup>2</sup> Buenos Aires (Argentina), Jalisco (México), Montevideo (Uruguay), Nariño (Colombia), San Isidro (Perú), Santa Fe (Argentina), San Pablo (Brasil), Quito (Ecuador) y Xalapa (México).



y de la capacidad de incidir en las políticas públicas; d) así las cosas, las OSC participantes se convierten en *intermediarias de confianza*, pues «amplifican» la labor del gobierno y «convencen» a mayores audiencias, incluidas otras organizaciones más reacias a colaborar con el gobierno (Bianchi *et al.*, 2018, p. 2).

## V. Los desafíos de la implementación de políticas de gobierno abierto

El campo de estudios sobre las políticas públicas es un producto de la inmediata posguerra. Uno de sus primeros logros fue el de proveer una imagen potente e inspiradora: aunque luego sería revisada, criticada y parcialmente superada, concebir a las políticas públicas como un ciclo que se desenvuelve en etapas proveyó un marco y cierto lenguaje común para «pensar las políticas». De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992), a pesar de ciertas diferencias apreciables entre distintas tradiciones de indagación, todos los abordajes del ciclo de políticas tienen cuatro denominadores comunes: a) la existencia de una situación problemática; b) un curso de acción orientado a intervenir sobre ella; c) que produce ciertos resultados; d) estos deben ser evaluados para realimentar el proceso.

Esta versión del proceso de políticas, la más familiar (el llamado «modelo secuencial» o MS) ha tenido, no obstante, dos grandes desventajas. La primera es que nos ha acostumbrado a concebir al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo como los ámbitos privilegiados —casi excluyentes— de la «elaboración» de la política (su diseño y formulación). Es allí donde se toman las decisiones, es allí donde ocurre «la hechura» de las políticas. La segunda —más importante en relación al tema que nos ocupa— es que una vez que las decisiones se han tomado, una vez que se ha diseñado la política, esta será implementada sin más, de acuerdo a lo previsto, por un aparato burocrático compuesto por profesionales, expertas/os, organizadas/os jerárquicamente, que cumplen y acatan (Aguilar Villanueva, 1993).

Si la decisión había sido tomada por quienes habían sido electas/os para hacerlo (autoridades legítimas); y si para transformarse en voluntad del Estado, habían sorteado con éxito las restricciones legales imperantes —y habían adquirido, entonces, la forma de resolución ministerial, decreto presidencial, o ley del

Congreso válida—; se seguía, entonces, que las fallas en la consecución de los objetivos fijados se debían, exclusivamente, a defectos morales, intelectuales, o de alguna índole, de quienes conformaban el aparato burocrático del Estado (Aguilar Villanueva, 1993).

Con el crecimiento sostenido de la magnitud de la intervención del Estado en nuestra vida económica y social durante buena parte de un siglo (1870-1970), pero también debido a la creciente complejidad de los problemas públicos, los fracasos relativos o absolutos se fueron apilando. Se hizo cada vez más difícil justificarlos con una mirada tan estrecha, amparada en aquellas imágenes. A la par, se fue recolectando sólida evidencia que desplazaba el potencial explicativo de los magros resultados en el desempeño del Estado desde su aparato burocrático (siempre perfectible, claro está) a las decisiones mismas de política pública.

En muchos casos, se decidía mal o se improvisaba —sin buenas teorías de apoyo, sobre la base de información circunstancial o incompleta, con enfoques equivocados—. Frente a ello, una ejecución puntillosa no podía corregir los defectos de diseño. Cuando se decidía bien, y con base en conocimiento confiable, la ejecución recaía en organismos que, en ocasiones, eran incompetentes tecnológicamente hablando; pero en otras muchas, estaban saturados, eran incontrolables o estaban desfinanciados (Aguilar Villanueva, 1993).

La complejidad, escala y urgencia de problemas públicos cada vez más numerosos, pusieron en cuestión no solo el proceso decisorio, sino también su *tratabilidad*. Es decir, comenzó a cuestionarse si el Estado puede, efectivamente, hacer algo significativo al respecto. Así nacen los estudios sobre la implementación de las políticas: del desengaño, de la decepción, frente a los magros resultados de los ambiciosos programas de los años sesenta, que en los EEUU multiplicaron por tres el gasto social —que era por cinco en los hogares pobres—, sin acercarse siquiera a los cálculos más pesimistas.

Esta breve digresión pretende llamar la atención sobre un aspecto crucial de la gestión de gobierno en general (y las políticas de gobierno abierto no constituyen una excepción): toda acción pública implica una hipótesis de cambio. El mejor diseño puede fracasar y hacerlo en grande. Reconocer previamente los desafíos

de la implementación, y concentrar esfuerzos y recursos para minimizar su impacto, puede hacer la gran diferencia. La intuición y la experiencia pueden contribuir; el aprendizaje de las lecciones disponibles, pasadas por el tamiz del contexto específico, también.

Aunque ha sido puesto en discusión por falta de evidencia que la respalde (Hughes, 2011), un buen punto de partida puede ser la siguiente afirmación, que se transformó en lugar común en la teoría de la organización desde los tempranos noventa, y aún goza de razonable salud: el 70 % de las iniciativas de cambio fallan, tanto en el sector público como en el privado (Higgs & Rowland, 2005). Que el cambio, tan crucial para toda acción pública, debe ser gestionado está fuera de discusión. El tema es cómo.

En la literatura relativamente reciente, el foco ha estado centrado en las personas. Por un lado, en las/os trabajadoras/es, las formas en que descifran las transformaciones en el ambiente externo e interno, y se aferran al *statu quo* frente a un cambio que se ve amenazante; o, por el contrario, si buscan adaptarse y cómo. Pero, esencialmente, en el papel que juega o puede jugar el liderazgo —tanto de directivas/os como de funcionarias/os, como de los mandos medios de toda organización—.

El primero de esos focos es más tradicional; el segundo, algo más novedoso, dado que las investigaciones sobre gestión del cambio han estado más atentas a describir prácticas o a prescribir recetas para gestionar el cambio efectivo, que a dar voz a las/os responsables de gestionar el cambio, a sus visiones, actitudes y la experiencia vivida (Buchanan *et al.*, 1999, p. 20). Ello se traduce, en opinión de los autores, en que se han dedicado mayores esfuerzos a establecer qué competencias deben tener las/os responsables de gestionar el cambio, que a la formulación e implementación concreta de prácticas orientadas a seleccionar, desarrollar, recompensar y brindar apoyo a las/os gestores del cambio.

Si la literatura sobre gestión del cambio es relativamente incipiente, más aún lo es la relativa a la gestión del cambio en la implementación de políticas de apertura de gobiernos. Van der Voet *et al.* parten de señalar que, a pesar de la centralidad de la gestión del cambio en la labor de las/os directivas/os públicas/os, el cambio

organizacional no es estudiado generalmente como un problema de implementación; es decir, el foco no está puesto habitualmente en cómo el proceso de implementación es influenciado por el particular contexto de las organizaciones públicas (2015, p. 2).

Para la literatura sobre gestión del cambio, el compromiso de las/os trabajadoras/es es crucial para el éxito de iniciativas de cambio; y dependen fuertemente (esa es la premisa del trabajo) del proceso de implementación; este proceso, a su vez, se ve afectado por factores asociados al carácter público de las organizaciones gubernamentales (Van der Voet *et al.*, 2015, pp. 3-4).

Las iniciativas de cambio pueden ser planificadas (de arriba hacia abajo) o emergentes (de abajo hacia arriba, más dependientes de la participación e involucramiento de las/os trabajadoras/es). Para que pueda lograrse el compromiso con el cambio organizacional —definido por la literatura como el deseo de proveer apoyo al cambio basado en la creencia de sus beneficios—, la investigación que reseñamos aquí establece que las/os supervisoras/es pueden jugar un rol central a través de proveer información sobre el proceso y, así, estimular la participación de las/os trabajadoras/es (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 15).

Si *comunicación y participación* son claves para estimular el compromiso de las/os trabajadoras/es, el carácter público de las organizaciones gubernamentales importa. El liderazgo depende fuertemente del ambiente en que las/os líderes se desenvuelven; y para las/os directivas/os públicas/os, ese ambiente supone: a) múltiples partes interesadas; b) objetivos muchas veces conflictivos; c) alto nivel de escrutinio público; y d) influencia política externa sobre el proceso decisorio (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 16).

Hay autoras/es que sostienen que este complejo ambiente promueve el liderazgo transformacional: ese que modifica valores básicos, creencias y actitudes a través de articular una visión de futuro; promover la aceptación de las metas colectivas; brindar apoyo individualizado donde hace falta; y, así, lograr que las/os trabajadoras/es estén dispuestas/os a ir más allá de lo que se espera de ellas/os (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 4). Y ello porque, bajo condiciones de complejidad como las señaladas, es difícil «rutinizar» las operaciones cotidianas. Y estas descansan en ese papel de líder que clarifica, orienta, convence y acompaña especialmente a quienes más la/o necesitan.

Paradójicamente —o no—, las organizaciones públicas suelen ser catalogadas como *burocráticas*. Esos grados de burocratización han sido mucho menos claros en los países de nuestra región, en comparación de las democracias del cuadrante noroeste del globo. Ello, que pone en discusión la cuestión de las capacidades del Estado para diseñar e implementar políticas y obtener resultados, podría ser «positivo» para la gestión del cambio: a mayor grado de formalización (lo propio de grados altos de burocratización, en las que las tareas y deberes están claramente establecidos, documentados, y dejan poco margen para la innovación y el aprendizaje), menores chances de despliegue del liderazgo transformacional, y viceversa (Van der Voet *et al.*, 2015, p. 7).

## VI. Los impactos/efectos/resultados de las políticas de gobierno abierto

En el dominio de la evaluación de políticas públicas, entre las primeras recomendaciones que surgen de la literatura está la de no confundir los productos, los impactos y los efectos o resultados de la acción pública. Dicho lo anterior, podemos capturar la idea central de la sección: a saber, qué lecciones podemos aprender a partir de la investigación sobre la teoría y la práctica del GA, en materia de las consecuencias que la implementación de políticas ad hoc produce (estén o no alineadas con los objetivos de esa intervención, sean directas o indirectas, sean de corto, mediano o largo plazo).

1. En 2016, el Banco Mundial publicó un informe denominado *Open government: impact and outcomes*, que busca sistematizar las investigaciones del impacto, y los resultados de las reformas y las intervenciones propias del gobierno abierto. En el contexto de ese trabajo, *producto* es lo que la acción pública produce como resultado de sus actividades y recursos; *resultado* es el efecto que tiene ese producto en el corto y mediano plazo; *impacto* es el efecto de ese resultado en el largo plazo (tanto positivo como negativo).

El foco puesto en investigaciones sobre resultados e impactos deja, obviamente, cuestiones de lado: aquellas orientadas a indagar cómo las reformas o intervenciones funcionan, cuándo funcionan, por qué lo hacen, y qué puede hacerse para mejorarlas (World Bank, 2016, p. 7). Se revisaron más

de setenta y cinco investigaciones concluidas o en marcha que se ajustaran al criterio de recorte, clasificadas por tipo de institución responsable: basadas en la universidad; en otras instituciones de investigación y *think tanks*; en organizaciones *pluriactorales*; en organizaciones no gubernamentales de alcance regional o global.

Algunos hallazgos, entre los más relevantes para académicas/os relacionadas/os con la investigación en gobierno abierto, son los siguientes:

- La mayoría de las investigaciones se interesan en temas, como el potencial de las políticas de gobierno abierto sobre la mejora/incremento de la participación extraelectoral (primer lugar) y el incremento de la calidad de los servicios públicos (segundo lugar). Entre los temas que menor interés despertaron, se encuentran su incidencia en la eficiencia del Estado y el cumplimiento de la normativa regulatoria.
- Es llamativa la ausencia de investigaciones sobre resultados e impactos de las leyes de acceso a la información pública en las naciones en vías de desarrollo.
- La mayoría de las investigaciones se concentran más en productos y resultados que en impactos.
- Contrariamente a lo que ocurre en otros dominios de la investigación social, la proporción de estudios que utilizan métodos experimentales es relativamente grande, ya que más del 25 % de la muestra lo hace (World Bank, 2016, pp. 25-31).

2. A casi una década de su constitución en 2011<sup>3</sup>, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), que reúne a gobiernos (nacionales y subnacionales) y organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de «planes concretos que buscan lograr que los gobiernos sean más incluyentes, respondan a las necesidades de sus ciudadanos y rindan cuentas» (OGP, 2019, p. 27), publicó

---

<sup>3</sup> Los ocho países fundadores son: Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica.

su informe global en dos volúmenes, denominado *La democracia más allá de las urnas*. Su premisa es, ciertamente, sugerente: mientras la percepción de que las elecciones son cada vez más libres y competitivas crece en todo el globo, la vida cívica de nuestras sociedades parece degradarse. Investigaciones propias e independientes (V-Dem Institute, The Economist Intelligence Unit, World Justice Project), sin embargo, le permiten afirmar que, en ese panorama: «El gobierno abierto funciona, y las sociedades abiertas prosperan» (OGP, 2019, p. 28).

El informe sostiene que, más allá de los argumentos normativos y legales a favor del GA, la evidencia es lo que marca el impacto positivo de largo plazo. Parte de esa evidencia puede ampliarse en la *Guía de gobierno abierto para escépticos*, también publicada por la OGP en 2019.

Muy sintéticamente, en materia de salud, educación y economía —con control sobre terceros factores—, las sociedades con gobiernos más abiertos se desempeñan mejor que aquellas con gobiernos más cerrados (OGP, 2019, pp. 31-32). Adicionalmente, la apertura de los gobiernos funciona mejor cuando: a) existen elecciones robustas y un sistema de control; b) aun en países con menores ingresos y niveles de rendición de cuentas, la apertura puede mejorar la capacidad del Estado (pp. 32-33).

## Comentarios finales

En materia de gestión pública —como en muchas otras—, pocas/os creen que es posible copiar *vis a vis* lo que otros países han hecho —o han evitado hacer—. Los años noventa fueron pródigos en materia de «políticas de mimetismo institucional», para utilizar la feliz expresión del especialista francés Yves Meny (1996). La distancia entre el modelo y los resultados, así como las externalidades de la implementación (en general, entre neutras y negativas), no redujo la pretensión de aprender de la experiencia —tanto de terceros, como de nosotras/os mismas/os en otro tiempo—: simplemente, alertó sobre la necesidad de revisar críticamente las ideas y experiencias ajenas, para adaptarlas al contexto específico y presente, con la preparación y los ajustes que demanda.

Dicho lo anterior, nos hemos propuesto aquí ofrecer una panorámica sobre las principales conclusiones de estudios «sobre prácticas» o «sobre otros estudios» que, en buena medida, han tenido lugar en contextos muy diversos —y fundamentalmente, ajenos a nuestro continente—. No solo invitan a efectuar ejercicios a gran escala en América Latina: esperamos que provean lineamientos generales sobre los que reflexionar profundamente al momento de diseñar, implementar y evaluar instrumentos, iniciativas o medidas de política pública para abrir nuestros gobiernos.

Algunas de las lecciones y recomendaciones —tanto en términos de buenas prácticas como de advertencias sobre lo que debe evitarse—, se recuperan aquí a modo de síntesis. En muchos casos, de ellas se derivan también líneas de indagación a desarrollar en América Latina en general, y en nuestro país en particular.

- Aunque podemos reconocer tres dimensiones pilares centrales, la definición y *operacionalización* de la noción de gobierno abierto es, ciertamente, un terreno de disputa relativa —y, en ocasiones, contrariamente a lo que podríamos sospechar *a priori*, pareciera ser poco relevante—.
- De entre esas dimensiones/pilares centrales, parecen predominar los avances en materia de *transparencia; participación y colaboración*.
- *Participación y colaboración* dependen tanto de cambios al interior de las organizaciones estatales, como de cambios en la sociedad civil. Contrariamente a lo que puede (y suele) sostenerse, los últimos pueden ser más dificultosos.
- En ellos, un papel importante lo desempeña la confianza pública. Las políticas de gobierno abierto pueden ser una estrategia con potencial para reestablecer/elevar los niveles de confianza entre sociedad civil y Estado.



- La implementación de las políticas de gobierno abierto no debería subestimarse. Debe prestarse particular atención a la función del liderazgo en la gestión del cambio que se proponen, y al papel que la comunicación y la participación de las/os trabajadoras/es del Estado puede cumplir en ella.
- Como no podía ser de otra manera, la capacidad del concepto de gobierno abierto introduce temas nuevos en la agenda de académicas/os y practicantes, pero reactualiza otros viejos; los resignifica. De la mano, un creciente interés por investigar si «funciona» se ha desarrollado (y este trabajo es prueba del interés por ese interés).
- A las dificultades habituales de aislar terceros factores propios de la investigación sobre resultados e impactos, se suma una adicional: la de investigar aquello que no deja evidencia.

Sobre este punto, pretendo compartir una última reflexión. Una mirada crítica sobre el GA realmente existente, debería poder posarse también sobre aquello que no es evidente: el oportunismo y la manipulación política. Sin generalizar sus bondades, pero tampoco la utilización cínica, vale la pena destinar esfuerzos a explorar las grietas que importan: entre el dicho y el hecho, entre los objetivos explícitos y los implícitos de la acción pública, pero también de la sociedad civil organizada. Nos debemos, allí también, producir conocimiento socialmente útil.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Buchanan, D. Claydon, T. & Doyle, M. (1999). Organization development and change: the legacy of the nineties. *Human Resource Management Journal*, 9(2).

- Güemes, C. (2019). *Wish you were here: confianza en la Administración Pública en Latinoamérica*. *Revista de Administración Pública*, 53(6).
- Güemes, C. y Brugué, Q. (2017). Confianza y gobierno abierto an América Latina en A. Nasser, A., Ramírez-Alujas y D., Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Higgs, M. & Rowland, D. (2005). All changes great and small: exploring approaches to change and its leadership. *Journal of Change Management*, 5(2).
- Hughes, M. (2011). Do 70 per cent of all organizational change initiatives really fail? *Journal of Change Management*, 11(4), 451-464.
- Meny, Y. (1996). Las políticas del mimetismo institucional. *Revista Gestión y Política Pública*, 5(1).
- Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos* [Ponencia]. VIII Conferencia Anual Red INPAE, San Juan, Puerto Rico.
- Unión Europea (2009). *Ministerial Declaration on eGovernment*. 5th Ministerial Conference on eGovernment, Malmö, Suecia. [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/en/dam/jcr:29b2396b-a915-4f2f-a29b-d3e6403cc5bd/declaracion\\_ministerial\\_malmo.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/en/dam/jcr:29b2396b-a915-4f2f-a29b-d3e6403cc5bd/declaracion_ministerial_malmo.pdf)
- Van der Voet, J., Kuipers, B. & Groeneveld, S. (2015). Implementing change in public organizations: the relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Management Review*, 18(6).
- Wirtz, B. W. & Birkmeyer, S. (2015). Open government: origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.

## **Cómo citar este artículo**

Gantus, D. J. (2021). Implementación de políticas de gobierno abierto: una década de investigaciones. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 147-169.



# RESEÑAS



## **Democracia, gobierno y administración pública contemporánea**

Bernabé Aldeguer Cerdá (director) y Gema Pastor Albaladejo (directora)

Madrid, Tecnos, 2020, 408 páginas

ISBN: 978-84-309-8119-9

Por *Jaime Rodríguez Alba*

La obra que dirigen el profesor Bernabé Aldeguer Cerdá y la profesora Gema Pastor Albaladejo presenta temas tópicos de los estudios de administración pública (modelos de gestión pública, procesos de gestión humana, dirección pública, gobernanza territorial, buen gobierno, transparencia, rendición de cuentas, partenariados público-privados, uso de las TIC e innovación pública, cambio organizacional, etc.) de forma coherente. Allí refieren a la recuperación de una mirada pluralista que apela a la diferencia, la diversidad, pero, en especial, a la conquista del Estado por parte de la ciudadanía en sus modulaciones.

La autora y el autor son profesora y profesor de Ciencia Política y de Administración. Bernabé Aldeguer es profesor en la Universidad de Valencia; Gema Pastor en la Universidad Complutense de Madrid, donde dirige el Instituto Complutense de Administración Pública. Bernabé se ha destacado con varios premios a lo largo de su formación académica, entre ellos, la mención por tercer mejor expediente académico otorgado por el gobierno de España. Ha participado en diversos grupos de investigación y publicaciones en la temática. Por su parte, Gema Pastor es referente, en especial en cuestiones de gobierno abierto con enfoques neopúblicos, y ha escrito numerosas obras en temas de administración pública. Las/os veintinueve autoras/es que realizan los trabajos de esta obra son también profesionales (profesoras/es e investigadoras/es) de diversas instituciones educativas y de investigación, tanto de España como de algunos centros extranjeros, como la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

La obra que reseño tiene muchas virtudes. La primera de ellas, ofrecer un compilado de temas tópicos en el campo de los estudios sobre administración pública (transparencia, buen gobierno, burocracia, innovación pública, partenariados, gobernanza multinivel, etc.) con un prisma novedoso, pero, sobre todo, con una capacidad muy grande en sintetizar información actualizada, muy bien estructurada y con hipótesis interpretativas sugerentes. Constituye, en este sentido, un auténtico manual que permite —en sus veinte capítulos y con los aportes de veintinueve autoras/es— ofrecer un panorama de los temas actuales, ineludible para quien desee tener una visión completa y profunda de las usuales tematizaciones en el campo.

Sin lugar a dudas, pese a la diversidad de autoras/es, hay una clara línea argumental que sostiene este manual: pensar el nexo entre democracia, procesos de democratización, el gobierno y la administración pública. La clave con la que las/os autoras/es piensan este nexo, a mi juicio, no puede ser más actual y relevante: apostar por modalidades de interacción entre el Estado, la administración pública y los diversos *stakeholders* —que definen sus procesos y relaciones en el marco de los enfoques neopúblicos—, con el desarrollo de una visión crítica que integra logros. Empero, ubica riesgos y problemáticas en los enfoques gerencialistas, con los que usualmente se considera superar las rigideces de un Estado, que han de abrirse para sumarse a los retos que la globalización tecnológica en curso imprime.

El paradigma neopúblico asoma en diversos espacios de la obra, tanto en los más teóricos como en aquellos que describen casos puntuales. De esta manera, generan ideas para dar sustento empírico a los modelos neoweberianos; a las concepciones del nuevo servicio público; a modos de armar gobernanzas colaborativas, innovaciones sustentables, horizontes prácticos para el gobierno abierto; y otros tópicos que la obra aborda. Los trabajos sostienen posturas metodológicas diversas, pues muchos de ellos son de tipo analítico-crítico, otros más de exposición teórico-conceptual, si bien la mayoría recurre a estudios de casos para poder fundamentar las hipótesis e ideas.

La obra se compone de tres partes. La primera, «Aproximaciones teóricas para el estudio de gobierno y administración pública», está compuesta por ocho capítulos que ahondan en las referencias teóricas que sustentan la mirada neopública de



fondo. La segunda, «Gobiernos y administraciones públicas en acción», repasa en nueve capítulos tópicos como: la transparencia, el buen gobierno, los partenariados público-privados, las exigencias para una comunicación institucional exitosa, la gobernanza inteligente, el márketing territorial, la gestión del riesgo, la rendición de cuentas, los procesos colaborativos, entre otros. La tercera parte, «Agentes estratégicos para la innovación pública», aglutina en tres capítulos las novedades en temáticas como: el empleo público y las competencias profesionales, la alta función pública y los directivos, y las interacciones entre grupos de interés y administración pública. Exploremos brevemente cada una.

En la primera sección de esta obra, se puede visualizar de modo claro el enfoque teórico, y las apuestas epistemológicas y políticas de las/os autoras/es y sus trabajos. Al comienzo, Bernabé Aldegue y Gema Pastor reivindican, en «El Estado en acción», el marco general del enfoque neopúblico con el que se piensa la reestatalización que sugiere la obra. Luego, Luz Muñoz Márquez y Juan Antón Mellón —«Política, administración pública y democracia»— ahondan en la usual contraposición burocracia/gerencia, al señalar la necesidad de democratizar y generar espacios participativos que superen enfoques tradicionales (burocráticos o gerencialistas). Por su parte, Joan Baptista Harguideguy y Cristina Fernández Rivera —«La ciencia de las políticas en el análisis de las políticas públicas»— apuestan por el pluralismo analítico y la apertura epistemológica para una institucionalidad reflexiva que democratice el ciclo de las políticas públicas. Además, Ángel Iglesias —«Nueva Gestión Pública e innovación en el sector público»— explora la necesidad de una innovación que se sustente en estrategias de alianza que presten especial atención a los impactos de las innovaciones, más allá de enfoques puramente resultadistas. Luego, Ángel Valencia Sáiz y Bernabé Aldegue Cerdá —«Tecnocracia y gestión pública»— consideran central, para la democratización auspiciada en la obra, una refundación de la estatalidad orientada a superar el gerencialismo y la tecnocracia de modelos previos.

Asimismo, Cristina Ares Castro-Conde —«Gobernanza multinivel en el marco de la Unión Europea»—, al analizar el concepto de gobernanza y su interacción con la presencia de múltiples niveles decisionales y administrativos, estima que se precisa repolitizar espacios de gobernanza en la Unión Europea, considerando el actual método comunitario. Finalmente, Gema Pastor Albaladejo, Gema Sánchez

Medero y Pilar Mairal Medina —«Nuevo servicio público y gobierno abierto»— dan un cierre coherente a esta primera parte: estiman las metodologías del gobierno abierto en la senda democratizadora de este enfoque neopúblico que estudian en los autores del Nuevo Servicio Público. De tal modo, ponen foco en las claves hermenéuticas de la obra: la deliberación, la cogestión, la codirección, etc., y los procesos de transformación cultural necesarios para superar modelos gerencialistas.

En cuanto a la segunda parte del libro, esta inicia con las consideraciones de Laura Román Masedo —«Buen gobierno y transparencia»—, relativas a la equivocidad de los conceptos de *buen gobierno* y de *transparencia*, así como las dificultades metodológicas del diseño de indicadores y dimensiones para la implementación de los mismos. A continuación, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto —«Rendición de cuentas y control del gasto público»— consideran central en el control del gasto público la receptividad social, así como la apuesta por modalidades de *public compliance*, y la articulación de los programas y acciones de las entidades de fiscalización superior con los sistemas de rendición de cuentas de instituciones y gobiernos. Por otro lado, Oscar Diego Bautista —«Ética pública y gestión de integridad»— presenta los instrumentos éticos que conforman un Sistema Ético Integral (SEI), y señala la importancia de la profesionalización en la gestión ética, así como la supervisión cívica. Luego, Irene Belmonte Martín y María José García Solana —«Gestión pública y gestión privada»—, en sintonía con el marco general de la obra, consideran la inserción de los partenariados público-privados en el marco del gobierno abierto y una gobernanza orientadas a la coproducción, cocreación y gestión integrada de servicios. Por su parte, Cecilia Güemes y Jorge Resina —«Procesos colaborativos»— muestran, mediante un estudio empírico asociado al caso de *Madrid escucha*, las variables e indicadores que permiten procesos de participación virtuosos; y señalan cómo la confianza es clave en su desarrollo.

Además, Rubén Sánchez Mederos —«Comunicación institucional y gestión de la información pública»— estima que la democratización y sus exigencias (pluralidad, diversidad, etc.) exigen considerar los sistemas de información y comunicación junto con diseños institucionales permeables a las formas de escucha activa. A continuación, Gonzalo Pardo Beneyto y María Ángeles Abellán López —«TIC e innovación institucional»— vinculan la gobernanza inteligente —cuyo desarrollo

comporta nuevas tecnologías— a la necesidad de cambios organizacionales. Cambios precisos para domesticar las diversas formas de isomorfismo que pueden desvirtuar la innovación pública. Por su parte, María José Cerdá Bertomeu —«Marketing territorial y diplomacia pública»— considera que el márketing territorial es un proceso político que puede convertirse en una herramienta de gestión público para la gobernanza de los territorios. Esta segunda parte finaliza con el trabajo de Roberto Losada Maestro —«Gestión del riesgo»—, en donde tematiza los elementos éticos presentes en las regulaciones de la complejidad, incertidumbre y ambigüedad presentes en la gestión del riesgo, y apuesta por la regulación comunitaria como buena opción para la tematización ética.

La tercera parte de esta obra comienza con el trabajo de Nieves Ortega Pérez y Margarita Pérez Sánchez —«Empleados públicos y competencias profesionales»—. Las autoras, además de presentar las innovaciones en el empleo público generadas por la nueva regulación del Estatuto Básico del Empleado Público, inciden en profundizar las tendencias hacia un servicio público caracterizado por el desarrollo de nuevas competencias profesionales y la flexibilidad estructural. Luego, Jorge Crespo —«Alta función pública y directivos públicos»— explora la tensión entre administración (técnica) y política (ideología) en su modulación entre una dirección pública y una dirección profesional. Esta tercera sección finaliza con el trabajo de Iván Medina Ibarra y Luis Bouza García —«Grupos de interés y administraciones públicas»—, en donde valoran fenómenos como la cartelización política y el corporativismo. Fenómenos que pueden ser abordados en su complejidad mediante medidas neopúblicas, orientadas al reconocimiento de nuevos actores, y a una visión abierta y pluralista de la interacción con y entre ellos.

Esta obra es más que recomendable. No solo por ser un manual al estilo tradicional de puntilla y búsqueda de completud, sino por el ejercicio coherente en la interpretación de tópicos —usuales en el campo de las ciencias políticas y de la administración—, desde una escala de afinidades realmente asombrosa para la multitud de autoras/es que escriben. A lo que ha de sumarse el rigor científico en las fuentes, las referencias epistémicas obligatorias, los debates actuales en liza, etc.

A una/un lectora/or quisquillosa/o podría gustarle una introducción general más amplia, en donde la directora y el director exploraran la obra que dirigen, si

bien es cierto que en el capítulo primero hacen esto de forma concisa. También puede que les sugiriera que —en un manual que pretende analizar la articulación entre Estado, democracia y administración pública contemporánea—, se preste también atención a la deconstrucción de la mirada eurocéntrica para avizorar otras epistemologías, tradiciones institucionales, miradas poscoloniales, etc., dado que la obra no delimita el ámbito geográfico de contemporaneidad. Finalmente, si atendemos a una/un lectora/or escrupulosa/o de épocas y tendencias tecnológicas, echaría de menos un mayor análisis de los impactos de la *smartificación* de la gestión pública para las administraciones actuales. No obstante, cabe reconocer que en la obra se abordan estos problemas en varios acápites. Pero, por ejemplo, sería positiva una mayor especificidad en la temática de los problemas estratégicos, políticos y éticos, que suponen la ciencia de datos o la inteligencia artificial aplicada a la gestión pública.

Como Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo refieren en el primer capítulo, las/os destinatarias/os posibles de esta obra son muchas/os estudiantes, profesoras/es, investigadoras/es, pero también especialistas y funcionarias/os públicas/os. Por supuesto, se trata de un manual también escrito con la suficiente amplitud como para ser utilizado por aquellas/os lectoras/es interesadas/os en temas de la política y el Estado.

## Gobiernos y democracia en América Latina. ¿En la búsqueda de la igualdad social?

Francisco Reveles Vázquez (coordinador)

Teseo, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2020,  
339 páginas

ISBN: 978-607-302-925-4

Por *Pablo Navarro Urquiza*

A partir de comienzos del siglo XXI, varios de los gobiernos de América Latina son adjetivados como *progresistas*. Estos buscan diferenciarse de las dos décadas anteriores en donde, con matices propios, predominaron las llamadas políticas neoliberales, orientadas por el Consenso de Washington. Estas fomentaron un retiro del Estado y la mercantilización de las relaciones sociales; el mercado pasó a ser el principal espacio de distribución de la renta y los recursos sociales. Así, se retomaba la idea de la centralidad de la distribución primaria de la renta y de las ventajas de la acción de la *mano invisible* del mercado como principal mecanismo de desarrollo social. La *teoría del derrame* que proponía esta concepción, lejos de disminuir la pobreza y la desigualdad sociales, solo empeoró la situación en la mayoría de los países de la región: se originaron una serie de fenómenos marcados por la exclusión social, que dejaron a millones de personas por fuera del mercado laboral, con las consecuencias económicas, sociales y también culturales de este fenómeno que se fue tornando como estructural.

Los diferentes abordajes presentes en este libro recuperan el contrapunto encarado por los gobiernos progresistas. El Estado regresó a la escena como principal agente de la política social, al intentar buscar la igualdad social con la implementación de diferentes políticas de tendencias universalistas en mayor a menor grado. De esta manera, son abordados tanto en estudios de casos como en comparaciones binarias: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Uruguay y Venezuela.

Esta obra colectiva, coordinada por el profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, Francisco Reveles Vázquez, intenta indagar sobre los vínculos entre el régimen político y la implementación de diversas políticas sociales tendientes a construir espacios más igualitarios y equitativos en América Latina, la región más desigual del planeta. En palabras de Reveles Vázquez:

En los albores del siglo XXI, accedieron al poder gobiernos interesados en avanzar en la resolución de estos problemas. Se distinguieron por la reivindicación de la función social del Estado, y a partir de ello orientaron muchos de sus recursos y acciones a enriquecer las condiciones de vida de la gente. Su principal estrategia, pero no la única, fue la puesta en marcha de programas sociales consistentes en transferencias económicas directas. Sus resultados fueron positivos, puesto que en efecto hubo mayor bienestar social, aunque casi siempre la desigualdad social persistió. Las experiencias son incipientes y no se pueden esperar resultados radicales ante problemas que son estructurales y que implicarían cambios de raíz, que no forman parte de las agendas de la gran mayoría de los gobernantes en la actualidad. Pero al menos estos gobiernos (conocidos como progresistas) pusieron en el centro el papel del Estado con responsabilidad social, y la sociedad cuestionó la legitimidad de la democracia representativa al demandar la satisfacción de sus necesidades más apremiantes (p. 9).

Es así como, salvando las distancias entre cada realidad nacional, podemos observar una tendencia común en América Latina.

Dada la situación de precariedad social, las principales políticas se caracterizaron por transferencias directas, resaltándose la asistencia social básica y algunas políticas tendientes a la niñez y el fomento de la escolarización. Al respecto, el profesor Reveles Vázquez nos señala:

Las políticas sociales siguieron más o menos patrones comunes de desarrollo. Las transferencias económicas directas fueron prioritarias, particularmente en materias como la educación o la asistencia social. Familias e individuos en condiciones de vulnerabilidad social recibieron beneficios en especie de forma directa, satisfactorios que mejoraron

sus condiciones de vida, aunque no de manera permanente. En paralelo, otros rubros quedaron rezagados, como la salud, la vivienda o el fomento al empleo. Los servicios básicos en general, si bien incrementaron su cobertura, no garantizaron calidad ni continuidad, generando insatisfacción en sectores amplios de la población. Y en cuanto a desigualdad, en varios países se mantuvo o incluso se acentuó, puesto que el crecimiento positivo rindió más frutos para las clases medias que para otros sectores. De cualquier manera, la distribución de la riqueza fue mucho más desventajosa para los sectores más pobres, pese a las intenciones de algunos de los tomadores de decisiones (p. 13).

Por esta razón, es muy difícil poder trazar un balance general sobre el alcance de estas políticas para revertir una situación estructural acentuada en las últimas décadas y que ha caracterizado históricamente a la región.

En lo que respecta a la Argentina, el libro cuenta con los trabajos de Lisandro Martín Devoto, Teresa Castro Escudero y Nelson Dionel Cardozo. Luego, el propio Francisco Reveles Vázquez se encarga de Brasil, México y Venezuela, mientras Mario Galindo Soza analiza Bolivia. Además, el caso de Chile es abordado por Claudia Alaniz Hernández; y Lisandro Martín Devoto, Martín Freigedo Peláez y Guillermo Fuentes realizan un abordaje sobre Uruguay. Mención especial merece en análisis de Cuba, ya que tiene un régimen político de partido único hegemónico, aunque completa un marco regional y optimiza el alcance de la comparación.

Este trabajo colectivo expresa claramente la capacidad de las/os científicas/os sociales para la construcción de una agenda común de investigación; y, así, hacen de la cooperación una de sus fortalezas. El manejo de datos provenientes de organismos internacionales, como los datos primarios que construyen las/os diferentes autoras/es nos permite afirmar que estos estudios se vienen consolidando en la región, y son una herramienta útil para lo propia gestión pública y la toma de decisiones por parte de los gobiernos.

Cabe destacar el proceso de elaboración de una obra colectiva de esta magnitud, la que expresa parte de los resultados del Proyecto de Investigación «Gobiernos y democracia en América Latina. En la búsqueda de la equidad social y la

participación ciudadana» bajo la dirección de del Dr. Reveles Vázquez, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIT- IN304517) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Autónoma de México (UNAM). Las/os autoras/es de los diferentes capítulos han participado como investigadoras/es directas/os y externas/os a la institución patrocinante, siendo reconocidas/os especialistas de América Latina. Por otro lado, siguiendo las tendencias en la distribución y el acceso a la producción científica, el libro puede adquirirse en formato impreso en diferentes librerías de Iberoamérica como así también descargarse en forma gratuita de la página web de la editorial Teseo, lo que garantiza la comunicabilidad de la investigación hacia la comunidad científica y las/os lectoras/es interesados en la temática.

Nos queda invitarlas/os a la lectura crítica y reflexiva sobre una obra que, si bien nos provee de un conjunto de datos sistematizados con una sólida coherencia en su fundamentación y análisis, nos deja con un balance abierto y en construcción sobre los Estados en la región y su búsqueda de la igualdad social.



## 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 y la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la revista vía correo electrónico a [estadoabierto@jefatura.gob.ar](mailto:estadoabierto@jefatura.gob.ar), con copia a [revistaestadoabierto@gmail.com](mailto:revistaestadoabierto@gmail.com). Deben ser trabajos originales e inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Los trabajos recibidos se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Luego, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses.

A continuación, la Revista se pondrá en contacto con las/os autoras/es para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, las/os autoras/es tendrán un plazo para introducir los cambios y responder a las observaciones recibidas.

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

Para la presentación de los trabajos, se deberán cumplir los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. Deben presentarse en un archivo Word, con letra Arial número 12 e interlineado sencillo. La hoja debe ser de tamaño A4, con márgenes de 2,5 cm.
3. El título del trabajo debe estar en Arial número 14. Los nombres y apellidos de las/os autoras/es deben estar en cursiva número 12.

4. Es necesario consignar con asterisco la pertenencia institucional de las/os autoras/es y la dirección electrónica.
5. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español. También deberán incluirse 3 o 4 palabras clave en los mismos idiomas.
6. No deben exceder los 100.000 o las 30 carillas, incluidos las tablas, cuadros e imágenes. Esto incluye resúmenes, palabras clave y referencias bibliográficas. Las reseñas no deben exceder los 4000 caracteres con espacios.
7. Las notas aclaratorias o comentarios deben ir al pie de página en tamaño 10. Asimismo, debe evitarse su uso excesivo.
8. Las referencias bibliográficas deben seguir el formato requerido en las Normas APA 2020 (para más información consultar nuestras Pautas de redacción).
9. Los gráficos y las tablas deben presentarse numerados y ordenados en un archivo Word o Excel editable, es decir, que los textos puedan ser extraídos y el diseño, modificado. De lo contrario, requerimos que los textos se entreguen en un archivo aparte, en forma de listado por fuera del gráfico o tabla al que correspondan. Las imágenes deben ser enviadas por separado con una definición de 300 dpi y en escala de grises.







Se terminó de editar en  
abril de 2022



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**