

INAP

ISSN 2618-4362

VOL. 6 | N.º 3

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

ABR 2022-JUL 2022

ESTADO ABIERTO

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

VOL. 6 | N.º 3

Estado Abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad

Consejo Editorial

Leandro Bottinelli, Instituto Nacional de la Administración Pública

Diego Gantus, Universidad Nacional de Entre Ríos

Ester Kaufman, Red Académica de Gobierno Abierto, CEDES

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

Dora Orlansky, Universidad de Buenos Aires

Consejo Académico

Carlos Acuña, Universidad Nacional de San Martín

Dora Bonardo, Universidad Nacional del Comahue

José Manuel Canales, Universidad de Alicante

Ana Castellani, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Mariana Chudnosvky, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Entre Ríos

Alejandro Estévez, Universidad de Buenos Aires

Fabiana Machiavelli, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

André Marengo, Universidad Federal de Río Grande del Sur

Roberto Martínez Nogueira, FLACSO Argentina, Universidad de Buenos Aires

Vilma Paura, Instituto Nacional de la Administración Pública

B. Guy Peters, Universidad de Pittsburgh

Joan Subirats, Universidad de Barcelona

Secretario de Redacción

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

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Laura Scisciani

Melina Johanna Levy

Versión digital

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Mariano Vázquez

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Diego Fernando Segarra

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

Pedro Medellín Torres El Gobierno más allá de las instituciones: 13
desequilibrio, movimiento y energía

Vanessa Alejandra Rivera de la Fuente Género, inclusión y participación ciudadana en el 59
proceso de toma de decisiones públicas: Plan de
Movilidad Gran Concepción 2050

Camila Salgueiro Evaluando la paridad en América Latina: los casos 83
de Argentina, Bolivia, Ecuador y México desde una
perspectiva comparada

Lourdes Alvez Taylor La construcción de capacidades estatales y el 115
impacto de las tensiones en torno a los modelos de
intervención estatal: el caso de la Comisión Nacional
de Energía Atómica en el período 2012-2019

COMUNICACIONES

<i>Martina Virginia Oddone</i>	Las burocracias policiales en los nuevos estudios laborales. Revisión teórica y propuesta para su abordaje	147
--------------------------------	--	-----

RESEÑAS

<i>Miguel Gutiérrez</i>	Desarrollo local y gestión de residuos, de Roberto Gallo	165
-------------------------	--	-----

<i>Graciela Silva</i>	Hacia una revalorización de la función pública. Selección de textos de Hugo Cormick, de Beatriz de Anchorena y Gustavo Badía (comps.)	171
-----------------------	---	-----

COLABORACIONES

Página de colaboraciones	177
--------------------------	-----

Editorial

En este número de *Estado Abierto* nos complace publicar, en primer lugar, un trabajo teórico de gran profundidad, fruto de una reflexión académica basada en largos años de experiencia en investigación y consultoría en materia de gestión pública. Su resultado es *El Gobierno más allá de las instituciones: desequilibrio, movimiento y energía*, artículo escrito por Pedro Medellín Torres, reconocido especialista colombiano. En el trabajo se efectúa una exhaustiva revisita del concepto de *gobierno*, sus ambigüedades y sesgos. El autor señala que, en general, los estudios homologan el ejercicio del gobierno a sus múltiples *formas institucionales* a través de las que ese ejercicio nace, se expresa y reproduce como relación de poder, como fuerza política que impone el orden y/o como proyecto político que un sector específico de la sociedad busca imponer a los demás. En cambio, son pocos los esfuerzos por tratar de comprender el problema del gobierno desde la perspectiva de los modos de gobernar. De allí la reducción del Gobierno a un organismo colegiado formado por las/os ministras/os, al Poder Ejecutivo o, peor aún, al conjunto de sujetos constitucionales, legitimados para asumir las principales decisiones políticas, lo que lleva a incurrir en una trampa tautológica de la que difícilmente se puede salir. El desafío consiste en comprender que la tarea de gobernar involucra tantas y tan disímiles formas de intervención, tareas y propósitos, que es imperativo superar esa visión que reduce el problema del gobierno a las instituciones reguladoras o proveedoras de servicios a la ciudadanía o al mismo Estado, o al ejercicio del poder institucionalizado por parte de la/el gobernante y su equipo de trabajo, para observarlo en términos de una acción mucho más trascendente de conducción política y mantenimiento del orden en un escenario siempre inestable, y lejos de cualquier posibilidad de equilibrio.

La literatura relativa a las políticas de género e inclusión social registra en los últimos años un notable crecimiento en la producción académica, acorde con la destacada relevancia que estas cuestiones reciben en la agenda estatal. En este número, dos artículos se suman a esta corriente. Por una parte, el trabajo *Género, inclusión y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas: Plan de Movilidad Gran Concepción 2050*, de Vanessa Alejandra Rivera de la Fuente, magíster en Política y Gobierno de la Universidad de Concepción

en Chile. En el trabajo se relata la experiencia de participación ciudadana en el proceso decisorio que condujo a la adopción del referido Plan de Movilidad que fuera implementado a través del Programa de Vialidad y Transporte Urbano de SECTRA, organismo técnico especializado en planificación de transporte. La autora analiza la convocatoria de este organismo a la sociedad civil a colaborar en el diseño del plan, identifica conceptos y necesidades básicas en movilidad y describe el funcionamiento de la Mesa Ciudadana de Movilidad. Allí, destaca cómo el enfoque de género, la inclusión y el concepto de escala humana surgieron como ejes preponderantes a partir de la agencia de las mujeres de esta Mesa.

El otro artículo sobre este tema ofrece un interesante análisis comparativo entre distintos países. Se trata de *Evaluando la paridad en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y México desde una perspectiva comparada*, escrito por Camila Salgueiro, estudiante de posgrado de la Universidad de San Andrés de la Argentina. La autora señala que, a partir de la década de los noventa, buena parte de los países de América Latina adoptó medidas de acción afirmativa —fundamentalmente, reglas de cuota y paridad—, con el objetivo de incrementar la representación de las mujeres en ámbitos de decisión política. Pero los resultados no han sido homogéneos. El análisis concluye que en los países con diseños paritarios más fuertes (de aplicación amplia, con fuertes sanciones por incumplimiento y sin admisión de excepciones) y con sistemas electorales más favorables a la participación de las mujeres (representación proporcional + listas cerradas y bloqueadas) los resultados son más alentadores que en aquellos que poseen una normativa paritaria débil y reglas electorales más distorsivas. Esto se comprueba, tentativamente, a partir de la experiencia de la Argentina, Bolivia y México, países que tienen resultados más positivos que Ecuador, cuya normativa es más débil en cuanto a la aplicación efectiva y utiliza el voto preferente para la elección de cargos legislativos.

La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) es considerada habitualmente como una institución modelo dentro del sector público argentino y su desempeño ya ha sido objeto de un artículo publicado en esta revista. El análisis del tema vuelve a ser tratado en este número en *La construcción de capacidades estatales y el impacto de las tensiones en torno a los modelos de intervención estatal: el caso de la Comisión Nacional de Energía Atómica en el período 2012-2019*. La autora, Lourdes Alvez Taylor,

es estudiante de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina) y ganadora del Premio Oscar Oszlak 2022, otorgado por la Red INPAE. La autora señala que, desde mediados del siglo xx, el campo de la ciencia y la tecnología en la Argentina se ha visto tensionado por las diferentes concepciones que poseían los gobiernos respecto del rol del Estado y su intervención en el campo científico-tecnológico. Considerando el rol central de la CNEA en la definición de la política nuclear argentina, en este artículo se analiza el modo en que las transformaciones de sus capacidades estatales —durante el período 2012-2019— se vieron influenciadas por el cambio en el modelo de intervención estatal que se dio entre el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

La comunicación correspondiente a este número fue escrita por Martina Virginia Oddone, investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes, y lleva por título *Las burocracias policiales en los nuevos estudios laborales. Revisión teórica y propuesta para su abordaje*. Dentro del campo de los estudios laborales, el debate en torno a la sindicalización policial, en la Argentina, ha convertido el tema en una cuestión socialmente problematizada a raíz de numerosos hechos que pusieron en evidencia el creciente malestar policial con respecto a sus condiciones laborales, dada la prohibición de agremiación y su imposibilidad de influir en las decisiones relativas a su situación laboral. En el desarrollo de este caso de estudio, la autora efectúa una propuesta metodológica a fin de contribuir al desarrollo de nuevos trabajos en este campo de estudio emergente.

Como es habitual, en este número también se incluyen dos reseñas de libros recientes en materia de gestión y políticas públicas. La primera de ellas corresponde a un libro de Roberto Gallo, *Desarrollo local y gestión de residuos*, y ha sido elaborada por Miguel Gutiérrez. Según el comentarista, se trata de una investigación que analiza la administración integral de residuos en un importante municipio de la Provincia de Buenos Aires durante una década y media. Como estudio de caso, se inscribe en el campo de estudios socioambientales, tema que ha adquirido un lugar central en la agenda pública del último medio siglo, tanto en las distintas jurisdicciones gubernamentales como en la atención de distintos organismos internacionales. La obra, de importante valor comparativo con

experiencias similares, construye un puente entre el análisis de políticas públicas sobre desarrollo local y los trabajos descriptivos y cuantitativos que caracterizan a los estudios sobre el desempeño de organismos públicos.

Graciela Silva, autora de la segunda reseña, nos presenta *Hacia una revalorización de la función pública. Selección de textos de Hugo Cormick*, obra que se inscribe en la serie *Cuestiones de Estado* publicada por el INAP. Su trabajo constituye un justo homenaje a quien, además de haber presidido esta institución, fue un reconocido especialista en gestión pública, cuya obra estuvo orientada a poner en valor la acción estatal desde una mirada multidimensional e interdisciplinaria. El libro, compilado por Beatriz de Anchorena y Gustavo Badía, contiene textos de Cormick cuyo hilo conductor es el fortalecimiento de lo público, del interés general y de la democracia en la gestión estatal. En palabras de la prologuista, Ana Castellani, actual secretaria de Gestión y Empleo Público, los textos apuntan a «sostener la legitimidad del empleo público, (...) agente genuino para llevar adelante las políticas públicas propuestas y jerarquizar la Administración Pública en línea con las necesidades imperiosas de un Estado activo».

Cerramos así, con este número, nuestro sexto año de existencia y reiteramos a nuestras/os lectoras/es la permanente invitación a que envíen sus artículos, comunicaciones y reseñas bibliográficas para continuar desarrollando el conocimiento sobre el Estado, la administración y las políticas públicas con contribuciones de calidad.

ARTÍCULOS

El Gobierno más allá de las instituciones: desequilibrio, movimiento y energía

Por Pedro Medellín Torres*

Resumen

En este trabajo se presenta un análisis del concepto de *gobierno* a partir de la contribución que ofrecen algunos conceptos y herramientas analíticas desarrolladas en el estudio de la termodinámica y los desequilibrios por la física, la química y la biología a mediados del siglo pasado, para la mejor comprensión del funcionamiento y alcance como proceso de conducción política y campo de ejercicio del poder. Se trata de superar las restricciones que crea la visión institucionalista e instrumental del gobierno, para proponer la triada movimiento-energía-desequilibrio como la base hacia una aproximación más dinámica que da cuenta de la complejidad y del carácter contradictorio de la acción gubernativa.

De esta manera, es posible una reconstrucción conceptual en el campo de la ciencia política, en donde la visión del gobierno se complementa con una visión dinámica e inestable del poder y política dentro del marco del paradigma de la complejidad.

Palabras clave

Gobierno, poder, desequilibrio, movimiento, inestabilidad.

Abstract

This paper seeks to carry out an analysis of the concept of government from the study of the polysemy in its interpretation within social sciences. It allows us to build a more dynamic vision that takes into account the complexity that it expresses, taking into consideration mainly the contributions of the physics of thermodynamics and the imbalances that Ilya Prigogine has incorporated since the sixties.

* Doctor en Ciencias Políticas. Profesor titular en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia.

pemedellint@unal.edu.co; pedromedellin@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5445-4145>

Therefore, a conceptual construction is possible in the field of political science, where the vision of government is complemented by a dynamic and unstable vision of power and institutions within the paradigm of complexity.

Key words

Government, power, imbalance, movement, instability.

1. Introducción. Polisemia de un concepto

No hay un concepto al que se le atribuyan tantas acepciones y significados como el que invoca la palabra *gobierno*. La multiplicidad de dimensiones y las distintas naturalezas que puede adquirir un Gobierno, según el papel que esté cumpliendo o el momento que se esté observando, ayudan a comprender el porqué de esa *polisemia*¹. Ese llamado de atención lo hace el estudio elaborado por el lingüista italiano Paolo Colombo (2003), para quien el tratamiento recurrente que se le ha dado al gobierno concentra sus mayores esfuerzos en el abordaje y desarrollo de asuntos que, si bien pueden hacer referencia o estar relacionados con el ejercicio de gobierno, en realidad no son *el gobierno*. En este sentido, como afirma el autor,

... una reseña sobre *gobierno* puede terminar en una serie de significados que designan objetos diversos (...). De ese modo, se habla de representación, de monarquías y repúblicas, de legitimidad e ilegitimidad, de transiciones de regímenes, de instauración y revisión de los ordenamientos constitucionales, de democracia, directa y representativa (p. 7).

Sin embargo, el problema de esa multiplicidad de significados y acepciones no revela otra cosa que la ambigüedad que se puede tener en la definición de *gobierno*. En principio, las definiciones le pueden conferir al concepto determinados atributos, pero, al desentrañarlos, se encuentra que lejos de precisar un objeto que pretende ser explicado, la definición involucra tantos elementos (ciertamente relacionados) que termina alterando el objeto mismo que se está estudiando. Volviendo a Colombo:

¹ La Real Academia Española define *polisemia* como la palabra o expresión que tiene más de un significado o acepción.

Cuando nos abandonamos a la primera sensación de nitidez que acompaña su aparición en nuestra mente, descubrimos que la misma está generada por la multiplicidad de referentes a los que se encuentra ligada y que es demasiado arduo elegir entre ellos al prioritario: ¿gobierno es el organismo colegiado formado por el grupo de ministros? ¿Es el poder ejecutivo? ¿Es el conjunto de sujetos constitucionales, legitimados para asumir las principales decisiones políticas? Más allá de su «ropaje» constitucional, ¿es el grupo de personas que maneja el máximo poder político? ¿Es la forma constitucional asumida por el régimen político? ¿Es el propio, régimen? Son tantas las identidades que está en condiciones de mostrar el *gobierno* que puede inducir a la duda de que en realidad no tenga ninguna verdadera y que, por tanto, *gobierno* —en sí y por sí— no signifique en realidad nada, y que a causa de esto remita regularmente a algo distinto de sí mismo (2003, p. 8).

El sesgo es evidente. La ambigüedad conceptual proviene, en gran parte, del hecho frecuente de encontrar que los estudios asimilan (homologan) el ejercicio de gobierno con las múltiples *formas institucionales* a través de las que ese ejercicio nace, se expresa y reproduce como relación de poder, como fuerza política que impone el orden o como proyecto político que un sector específico de la sociedad busca imponer a los demás. Y son más bien pocos los esfuerzos por tratar de comprender el problema del Gobierno desde la perspectiva de los modos de gobernar. De allí que sea frecuente la reducción del concepto a un organismo colegiado formado por las/os ministras/os, al Poder Ejecutivo o, peor aún, al «conjunto de sujetos constitucionales, legitimados para asumir las principales decisiones políticas» (Colombo, 2003, p. 5). Es la trampa tautológica de la que difícilmente se puede salir.

El desafío está en comprender que la tarea de gobernar involucra tantas y tan disímiles formas de intervención, tareas y propósitos, que es imperativo superar esa visión que reduce tanto el problema del Gobierno a las instituciones reguladoras o proveedoras de servicios a las/os ciudadanas/os o al mismo Estado; como al ejercicio del poder institucionalizado por parte de la/el gobernante y su equipo de trabajo, para ponerlo en términos de una acción política mucho más trascendente de conducción política y mantenimiento del orden en un escenario siempre inestable, lejos de cualquier posibilidad de equilibrio.

La razón es simple. Quienes han pasado por el Gobierno ejerciendo un cargo de alto nivel o uno de funcionaria/o media/o o baja/o han comprobado que el aparato gubernamental no es un tubo al vacío que está a la espera de las ordenes gubernamentales que lo «llenen» para ponerse en movimiento; ni tampoco es un entramado de normas e instituciones que le confiere a los individuos el poder para decidir lo que se debe hacer y lo que no en un Estado y en una sociedad.

Considerado en una perspectiva mucho más estructural, el Gobierno es —sobre todo— ese grupo de personas a las que, por elección popular o designación jerárquica, se les ha asignado una labor a realizar en un período de tiempo. Y para cumplir con lo asignado se debe someter a unas determinadas *reglas de juego* institucionales y a una *jerarquía* funcional establecida que le da sentido de unidad y orden al trabajo, y contenido de autoridad a las personas que adelantan la tarea de orientar o conducir el cumplimiento de la tarea asignada.

No obstante, la primera constatación que hacen quienes han pasado por el Gobierno los conduce a considerar que, en la medida en que los gobiernos están conformados por equipos de personas (que llamamos funcionarias/os), su comportamiento está regido (como cualquier actividad humana) por los tres elementos que guían las decisiones y acciones de los individuos: *razones*, *emociones* e *intereses*. Son los factores que, en primera instancia, explican o —por lo menos— pueden dar cuenta del porqué en unas determinadas condiciones (culturales, políticas, económicas o sociales), en las distintas sociedades —e incluso en las dependencias o entidades que hacen parte de un gobierno—, le dan una particular interpretación o le confieren un alcance específico a las reglas de juego institucional; o le dan un especial uso político a la jerarquía funcional que rige la acción de las entidades gubernamentales, que son las que hacen que los Gobiernos y sus sociedades evolucionen (o retrocedan) en una u otra dirección.

La segunda constatación deja ver cómo, al estar regido en todos los segmentos por *razones*, *emociones* e *intereses*, el Gobierno se comporta como una especie de cuerpo o de organismo que tiene vida propia. Esto es que, independiente de la/el gobernante de turno o de la legislación y los procedimientos vigentes, el Gobierno no solo se proyecta como un cuerpo que tiene su propia *racionalidad*, que da rienda suelta a sus *emociones* y que actúa conforme a sus *intereses*. También se muestra

como una fuerza (política) de tal magnitud que está desafiando permanentemente el conjunto de fuerzas (políticas) que actúan sobre él (bien como fuerzas de apoyo o bien como fuerzas de oposición), de manera de impedir cualquier posibilidad de que se compensen y anulen entre ellas. Unas veces recurriendo a esas fuerzas como palanca para impulsar o para retirar unas políticas o acciones de gobierno, y otras cuestionándolas para hacer valer su primacía y pertinencia.

La tercera constatación revela cómo la acción de esa fuerza adquiere una importancia crucial. No solo es la que hace que el Gobierno no pueda llegar a ser un cuerpo en equilibrio. Esto es, un cuerpo que en algún momento pueda llegar a una situación de estabilidad tal que (una vez llegados a ese punto) permanezca invariable en el tiempo. La existencia de esa fuerza también implica que el Gobierno no pueda quedarse quieto en ningún momento; que no pueda permanecer estático en el tiempo; que tenga que estar en constante movimiento, confrontando y neutralizando (o potenciando) las fuerzas que tratan de imponerse sobre él. Pero ese movimiento permanente no es gratis. Para que exista y se pueda reproducir, necesita de una fuente de energía que lo nutra y le permita mantenerse como tal. Esa fuente de energía es el poder político: la fuerza que le permite renovarse y mantenerse con una cierta primacía sobre las demás fuerzas (de apoyo o de oposición que nunca dejarán de actuar).

Esa fuerza, que tiene como nutriente al poder político —el cual, a su vez, hace que el Gobierno se comporte como un organismo que tiene una vida propia—, no es una fuerza fácil de conquistar ni regular. No está dispuesta al servicio inmediato de la/el gobernante de turno: para que esta/e pueda hacerla suya, controlarla y regularla, antes que todo la debe conquistar. Debe saber ganársela como fuerza de acción política. Por sus características, es una fuerza que se va moldeando a través del tiempo y solo puede existir y permanecer en el aparato llamado Gobierno. Cuando una/un gobernante deja el cargo, la fuerza política no se va con la/el saliente ni llega con la/el entrante. Es una fuerza que está ahí, que permanece, independientemente de quienes estén ocasionalmente ocupando los cargos altos, medios y bajos de las entidades gubernamentales. Es decir que existe con sus propias características. Son las/os gobernantes de turno las/os que, luego de conquistarla, pueden controlar y regular su dinámica, tamaño e intensidad.

La revolución científica producida por los descubrimientos de un físico y químico de origen ruso (nacionalizado en Bélgica), en los años cincuenta y sesenta del siglo xx, llama la atención de la comunidad científica mundial sobre la necesidad de abordar el estudio de los cuerpos y organismos que viven lejos del equilibrio. Esto lleva a que muchos de esos científicos vuelvan la atención a sus disciplinas, las repiensen y, si es pertinente, retomen sus objetos de investigación y los reconsideren a la luz de su condición de desequilibrio en que se desenvuelven. Es decir, en condición de inestabilidad, vulnerabilidad y cambio a través del tiempo. Esos tres elementos son los que caracterizan a un organismo que vive lejos del equilibrio, que lo llevan a una situación de permanente movimiento en busca de energía que le permita sobrevivir al desequilibrio. Y, en la medida en que ese organismo va encontrando fuentes que lo nutran, no solo va desarrollando internamente sus propios mecanismos de autoorganización que le van a permitir reubicarse en la nueva distribución de funciones y competencias, y desarrollar nuevos atributos para sobrevivir cada vez en mejores condiciones; también le posibilitarán constituirse como un organismo con una fuerza tal que es capaz de asumir el control y la conducción del Estado y de la sociedad que se gobierna, de manera de llevarla a una situación de prosperidad generalizada.

La necesidad de comprender el origen, existencia y mecanismos de reproducción de esta fuerza tan determinante es la que plantea la necesidad de ver al Gobierno más allá de las instituciones políticas. Es decir, superar las visiones que lo reducen al Poder Ejecutivo o lo abordan con el simple ropaje constitucional de quienes manejan el máximo poder político y tienen legitimidad para tomar las decisiones. Es mucho más que eso. El propósito de este ensayo es el de tratar de dar cuenta de los elementos que hacen que el Gobierno se comporte de una determinada manera, de sus mecanismos de operación y reproducción como un cuerpo cuya cotidianidad transcurre lejos del equilibrio.

Para lograr el propósito, este ensayo está dividido en dos partes. En la primera, se exponen los elementos principales de los descubrimientos de Ilya Prigogine para el estudio de los cuerpos alejados del equilibrio y las puertas que abre al abordaje de un problema y organismo tan complejo como el ejercicio del Gobierno. En la segunda parte, se consideran las implicaciones que tienen los hallazgos de este

físicoquímico para la comprensión de los problemas del Gobierno, entendido como un organismo que vive lejos del equilibrio.

2. La revolución de Prigogine: virar hacia los organismos en desequilibrio. Cómo un descubrimiento científico pone al Gobierno más allá de las instituciones

Nos encontramos al final de esa era de la historia de la ciencia que se abrió con Galileo y Copérnico. Un período glorioso en verdad, pero que nos ha dejado una visión del mundo demasiado simplista. La ciencia clásica enfatizaba los factores de equilibrio, orden, estabilidad. Hoy vemos fluctuación e inestabilidad por todas partes. Estamos empezando a ser conscientes de la complejidad inherente del universo...

Ilya Prigogine (2000), Premio Nobel de Química 1977

El Gobierno es un organismo vivo que está en permanente movimiento, con unas características bien determinadas. La/el gobernante tiene el papel crucial de definir el curso específico que este organismo debe seguir en un momento del tiempo, bajo un proceso que, por su nivel de abstracción superior, se debe producir y expresar como una relación de poder; como un campo de relaciones políticas; como proceso político; como estructura política; como poder político que disciplina; como fuerza (política) que estructura el orden; y como proyecto (político) que traza el camino a seguir. El Gobierno en acción.

Solo ha pasado poco más de medio siglo desde que un grupo de científicos dieron trascendentales pasos para superar las limitaciones que imponía la tradición de concentrar su atención en los procesos que ocurrían en los organismos y fenómenos que estaban en *condiciones de equilibrio*², *de orden* o *de estabilidad*.

² Se dice que un sistema se encuentra en *equilibrio termodinámico* cuando es incapaz de experimentar espontáneamente algún cambio de estado en el sistema. En este sentido, se puede decir que «cuando un cuerpo está en equilibrio estático, si se lo mantiene así, sin ningún tipo de modificación, no sufrirá aceleración de traslación o rotación, en tanto, si el mismo se desplaza levemente, pueden suceder tres cosas: que el objeto regrese a su posición original (equilibrio estable), el objeto se aparte aún más de su

Hasta mediados de los sesenta, la linealidad de los comportamientos y la previsibilidad de las conductas que se podían observar bajo distintas situaciones hacían que la reversibilidad de los procesos y el orden de las estructuras fueran los rasgos característicos de los objetos que concentraban la atención de los científicos y los observadores (Manrique Solana, 1987).

Para entonces, los fenómenos cuyas estructuras, funcionamiento y mecanismos de cooperación estaban lejos de una situación de equilibrio, no solo no eran consideradas un objeto de interés, sino que simplemente no existían. O, si existían y si presentaban rasgos propios de algún tipo de orden, se convertían en objetos cuyo comportamiento era explicado como parte de un mundo presidido por una mano invisible. El llamado «diablillo de Maxwell» era el recurso que, en su época, se utilizaba para explicar cómo se relacionaban y controlaban los distintos componentes que regían las conductas de aquellos objetos u organismos que habían sobrevivido lejos del equilibrio (García Velarde y Fairen Le Lay, 1980).

2.1 El punto de partida para entender el problema: desequilibrio, movimiento y energía

A contracorriente de esta tendencia, en los trabajos publicados desde mediados de los años cincuenta, el físico y químico de origen ruso y nacionalizado belga, Ilya Prigogine, llamaba la atención sobre la necesidad de considerar la existencia de aquellos organismos que presentaban comportamientos no lineales o procesos de autoorganización, que resultaban muy sorprendentes, sobre todo, cuando se constataba que sobrevivían lejos del equilibrio. Es decir, en condiciones de *inestabilidad, vulnerabilidad y cambio* a través del tiempo.

¿Cómo explicar la supervivencia de ciertos organismos que están lejos del equilibrio? Es decir, en condiciones en las que su desenvolvimiento

posición original (equilibrio inestable) o que se mantenga en su nueva posición (equilibrio indiferente o neutro)». Esto es, que «en el estado verdadero de equilibrio de un sistema hay un balance total de todos los estímulos que puedan causar un cambio, lo cual trae consigo una constancia en el valor de todas las propiedades características del sistema; es decir, el sistema debe perdurar indefinidamente en el mismo estado, sin cambio alguno» (Bogoya, 1982, p. 64).

está sometido ante la amenaza que representa la triada *inestabilidad-vulnerabilidad-cambio*.

Para comenzar, Prigogine observaba que los organismos que estaban lejos de una condición de equilibrio, se veían obligados a moverse de manera permanente de modo que pudieran encontrar una fuente de energía que los alimentara y así poder garantizar la supervivencia como tales. En esta búsqueda, lo más sorprendente era la capacidad de *autoorganización* que alcanzaban, como mecanismo de adaptación a las cambiantes situaciones externas. Citando un informe preparado para la Comisión Europea por Biebricher *et al.* en 1995, el físico y químico nos recuerda que

El mantenimiento de la organización en la naturaleza no se consigue –ni se puede conseguir– con una dirección central; el orden solo se puede mantener mediante la auto-organización. Los sistemas auto-organizativos permiten adaptarse a (...) las condiciones externas. Hay que destacar la superioridad de los sistemas auto-organizativos sobre la tecnología humana convencional (...). Un ejemplo que ilustra esta superioridad son los sistemas biológicos en los que se pueden formar productos complejos con el máximo de precisión, eficacia y rapidez (como se citó en Prigogine, 2000, pp-1-2).

La dificultad mayor estaba en el hecho de que, en la búsqueda de energía, los organismos ya desperdician energía que no podían almacenar, lo que les obligaba a buscar nueva energía, que les exigía un movimiento mayor (y un consumo de energía mayor) que no podían reversar. Prigogine (2000) afirmaba:

... consideremos en primer lugar la física del desequilibrio. Aquí lo sorprendente es lo que sucede si se obliga a un sistema a alejarse mucho de su equilibrio (y las condiciones de nuestro propio sistema planetario e incluso nuestra situación cosmológica son tales que prácticamente todos los sistemas que nos rodean están muy lejos de encontrarse en equilibrio; un buen ejemplo es la ecosfera): aparecen nuevas estructuras en los puntos de «bifurcación». Así hablamos de una auto-organización que conduce a la formación de 'estructuras disipativas (...). La aparición de tales estructuras demuestra el papel constructivo que juega la irreversibilidad temporal.

Lejos de una posición de equilibrio, la materia adquiere nuevas propiedades que permanecen ocultas a nuestros ojos mientras nuestra atención se cifa a los estados estables (pp. 1-2).

En efecto, en sus investigaciones, Prigogine había logrado demostrar que, en la medida en que se trataba de organismos vivientes (o que funcionaban a la manera de estos) que estaban lejos del equilibrio y debían moverse para buscar la energía cuyo consumo les garantizaría su supervivencia, y en la medida en que se vinculaba con el movimiento, se trataba de fenómenos fuertemente irreversibles y, por tanto, fuertemente *disipativos* («despilfarradores») de energía o materia.

2.2 Sistemas abiertos y estructuras disipativas. Fisionomía de los organismos en desequilibrio

Al no poder revertir sus actuaciones, los organismos desperdiciaban tal cantidad de energía que, para mantenerse, necesitaban de un aporte adicional (y continuo) de energía del exterior tal que les permitiera compensar esa pérdida de energía (o materia) que habían tenido. Eso implicaba que los organismos que intercambian materia o energía con su entorno, adquirieran la condición de *sistema abierto*. Es decir, un sistema que mantiene contacto permanente con su entorno, bien para identificar y obtener energía o bien para saber cómo se desenvolvía y qué requería el mundo exterior³. Así, en la medida en que más energía se disipe o pierda, mayor será la necesidad de compensar esas pérdidas de energía, aumentando el flujo de la energía que continuamente se le está reclamando. En palabras de García Velarde y Fairen Le Lay:

³ La distinción entre sistemas abiertos y cerrados, como la realizada por Ludwig von Bertalanffy en 1968, «se basa en 1) la existencia de límites; 2) la regulación de la información del medio ambiente externo. Bertalanffy refiere a manera de ejemplo que los sistemas físicos, al operar dentro de sus propios límites y reaccionar a estímulos externos en forma mecánica, tienen un gran contraste con los sistemas abiertos, que se caracterizan por asimilar la información de su medio ambiente y emitir respuestas hacia el exterior, lo cual ocurre por antonomasia en los sistemas vivos, que están en el extremo abierto del *continuum*» (García Velarde y Fairen Le Lay, 1980, pp 10-11).

De aquí el calificativo de *estructuras disipativas* introducido en los años sesenta por Prigogine. Tales características de disipación y «alimentación» se simultanean con la condición necesaria pero no suficiente de que algunas de las leyes que gobiernan tales sistemas no sean «lineales» (1980, p. 10).

Pese a la resistencia inicial de sus colegas, sus descubrimientos fueron ganando espacio en la comunidad científica al punto que, al anunciar el Premio Nobel de Química para Prigogine en 1977, el profesor G. Maclmstrom, de la Real Academia de Ciencias sueca, señaló que

«Su mayor contribución a la teoría termodinámica es su extensión, con éxito, a sistemas que están lejos del equilibrio termodinámico». Y consideró esta aplicación «sumamente interesante, pues permitía entender por qué existimos, que los orígenes de la vida no fueron una coincidencia y que cabe la posibilidad de que se lleguen a seguir sus rastros» (El País, 2003).

Esa consideración llevaba a que, en la medida en que las necesidades de energía fueran mayores, también mayores serían los comportamientos no lineales de los organismos estudiados. A mayor consumo de energía, mayor inestabilidad del organismo. De esta manera, *disipación de energía y comportamientos no lineales* se convertirían en los elementos clave para comprender los procesos (y sus conceptos) de *regulación y autoorganización* que se observaban en las *estructuras disipativas*.

Eso implica, en primer lugar, que, a diferencia de las *estructuras conservativas* que tienden a comportarse establemente, las *estructuras disipativas* tienden a comportarse de manera *crecientemente inestable*. Esto es, que, en la medida en que requiere de más energía, la estructura se acomodará internamente a las actividades que le van a permitir conseguir y consumir una mayor cantidad de energía; y, cuando suceda lo contrario, pues también internamente se acomodará para reducir el consumo que necesita. Esta capacidad de conseguir y consumir más o menos energía es la que da cuenta de que una *estructura disipativa* está dotada de unas *propiedades reguladoras* y una *capacidad de adaptación* tal, que le permiten ajustar las cantidades de energía que se debe consumir.

En segundo lugar, esto supone que, ante la evidencia de una sucesión de comportamientos *no lineales*, las estructuras desarrollan sus propios mecanismos de *distribución de las cargas*, generados con esos comportamientos cambiantes. Se trata de mecanismos internos de *estabilización/control* y *compensación/control* que, ante cambios bruscos y complejos, logran adaptar la estructura a las condiciones de cambio, hasta el punto en que se logra estabilizarla hasta llegar a un estado compatible con el entorno de cambio (García Velarde y Fairen Le Lay, 1980). Es el punto en que la estructura se revela como una unidad *autoorganizada* que, gracias a los mecanismos internos de control, intervienen para adaptar a la estructura tantas veces como fuera necesario y con el grado de control que el proceso de *autoorganización* lo requiere. Como lo plantean García Velarde y Fairen Le Lay en los siguientes términos:

La auto-organización conlleva una jerarquía de estructuras o niveles de funcionamiento que va desde la célula hasta las sociedades y los ecosistemas, pasando por los organismos, y que se mantienen gracias a mecanismos intrínsecos de control. En definitiva, cabe decir que los seres vivos no son sino eslabones de una jerarquía de «*Estructuras Disipativas*» (1980, p. 13).

No hay duda de que la gran contribución de Prigogine no solo radica en haber permitido una nueva comprensión de los sistemas biológicos o, más precisamente, tener mejores elementos para descifrar el comportamiento de los organismos vivos y los que funcionan a su semejanza. También hay que reconocer la contribución analítica que sus modelos interpretativos pueden ofrecer a la economía, la sociología, la filosofía, el derecho o las ciencias políticas. Se trata de nuevos elementos que permiten un mejor abordaje y comprensión de los problemas del poder, el gobierno y las relaciones políticas, económicas y sociales de los individuos y las organizaciones que conforman la sociedad y el Estado.

Así, por ejemplo, si quisiéramos analizar el fenómeno del Gobierno a la luz de los aportes de Prigogine, encontramos varios elementos de mucha trascendencia que permiten una mejor comprensión de sus elementos constitutivos, particularidades, formas de funcionamiento y patrones internos de operación.

2.3 La aplicación al problema del Gobierno: el Gobierno como organismo que vive lejos del equilibrio

Desde las clasificaciones de Aristóteles y Platón en torno a la búsqueda del buen régimen de dominación (que no era otra cosa que la búsqueda del buen gobierno), la descripción de los procesos sobre cómo se construye el conocimiento en torno al problema del Gobierno hace que el escritor político

... se comporte como un botánico que, después de haber observado y estudiado atentamente un cierto número de plantas, las divide de acuerdo con las diferencias o las une según las afinidades, y al final llega a clasificarlas bajo un cierto orden (Bobbio *et al.*, 1993, p. 9).

Empero, no se trata de una labor puramente descriptiva. El hecho de abordar los elementos que permitan dar cuenta de lo que podría ser el mejor régimen de dominación, desde la filosofía política clásica, han alimentado las discusiones sobre la tipología de gobierno y la degradación de las formas buenas en formas malas; y los distintos aportes de los escritores políticos han sido relevantes en los debates en torno a la primacía del poder del Estado o de la Iglesia, o las polémicas sobre la naturaleza del Estado y sus formas de organización, entre muchos otros asuntos. Los debates en torno a si las particularidades morales (es decir, los vicios y las virtudes) de las clases dirigentes son las que explican la degradación de las formas buenas de gobierno en formas malas o si son otros factores que contribuyen en esa degradación, hacen que la analogía del botánico adquiera otra connotación. Esto pone «sobre la mesa» una característica que había pasado inadvertida en los estudios del Gobierno, pero que permite comprender el rasgo fundamental que da cuenta de la manera en que se comportan las entidades, las representaciones y las formas de organización que se desenvuelven en torno del Gobierno: la *naturaleza orgánica* que las rige. Esto es, sugerir que se comportan de manera análoga a un ser viviente. Es decir, que

1. tienen una *estructura compleja* y netamente diferenciada que les permite operar sin problemas y, sobre todo, adaptarse al cambio y evolucionar de acuerdo con las exigencias que le impone el entorno;

2. están regidas por un *principio de organización interna* y lazos de interacción o solidaridad estrecha entre las partes componentes, que hace que se comporten de una determinada manera;
3. se trata de cuerpos capaces de identificar tanto las exigencias de cambio que les imponen, como establecer las condiciones necesarias para autoorganizarse, permanecer y adecuarse a los cambios que exige el entorno.

Si se invitara a una/un especialista en física y a una/uno en biología a examinar el problema del Gobierno, lo primero que reconocerían, seguramente, sería su condición evolutiva. Es decir, la manera en que sus funciones y su naturaleza han ido mutando en función de los cambios que le impone el entorno. A partir de allí, identificaría tres atributos fundamentales a los que no dudarían en calificar de *inmanentes*⁴:

1. Que, en su evolución, el Gobierno se comporta como si se tratara de un *organismo viviente*. Su estructura, sus principios de organización, y la necesidad de consumir la energía necesaria para mantenerse le imprimen unos *rasgos de organicidad* tan fuertes que dan cuenta de un cuerpo que tiene los rasgos de un ser viviente. No solo presenta caracteres analógicos a los seres vivientes, como una *estructura compleja* y netamente diferenciada, regida por un *principio de organización interna* y por lazos de interacción o solidaridad estrecha entre las partes componentes. También da cuenta de un cuerpo que se *autoorganiza*, permanece y se adecúa a los cambios del entorno.
2. Que esa capacidad que le confiere su estructura, sus principios de operación y su forma de nutrición le confieren una cierta *autonomía*, que le permite evolucionar de acuerdo con sus propios mecanismos internos

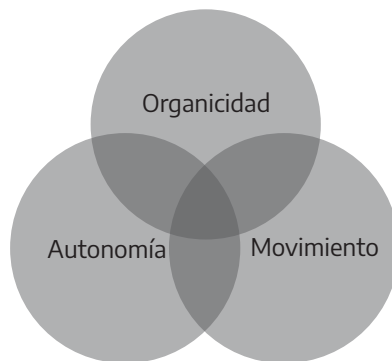
⁴ El diálogo disciplinario es muy ilustrativo. Para la antropología, la inmanencia es una propiedad única de los seres vivos; para la biología, es una condición intrínseca de un cuerpo; para la filosofía, es una actividad que pertenece a un ser, cuando perdura en su interior y corresponde con su misma razón de ser. Según la Real Academia Española, la *inmanencia* se define como la cualidad de *inmanente*, es decir, aquello «que es inherente a algún ser o va unido de un modo inseparable a su esencia, aunque pueda racionalmente separarse de ella».

de operación y aprovechar la energía que capta del exterior. Implica la constitución de una identidad, su internalización y posterior proyección como elemento diferenciador frente a la acción de los demás elementos internos y frente a los externos.

3. Que se trata de un cuerpo en constante *movimiento*, que es el factor determinante que explica su condición, su funcionamiento y su capacidad de adaptación a los cambios del entorno.

A continuación, en la Figura 1, se sintetizan los atributos.

Figura 1. Atributos del Gobierno



Fuente: elaboración propia

En su operación, los atributos de *organicidad*, *autonomía* y *movimiento* están tan estrechamente relacionados que uno no se puede explicar sin los otros dos. Esto es, que cada uno de ellos se constituye y desarrolla como tal en la medida en que se va desarrollando bajo los principios de *cooperación*, *regulación* y *autoorganización*. Cada uno emerge como clave en el desenvolvimiento de una estructura en la que, a una mayor complejidad que se produzca como consecuencia de cambios (políticos, económicos o sociales) bruscos y profundos en el entorno, mayor capacidad y velocidad de respuesta tendrá, así como mayor posibilidad para ajustar sus mecanismos internos de funcionamiento a las exigencias del

cambio. De esta manera, el Gobierno no solo está capacitado para mantener el control sobre la sociedad y el Estado, sino que también potencia todavía más su capacidad de conducción, por difíciles que sean las condiciones ante las nuevas y complejas decisiones que se tengan que tomar. No cabe duda de que estos atributos ofrecen elementos interpretativos que permiten comprender mejor el poder y la potencia que tiene el Gobierno en su tarea de estructurar, regular, controlar, disciplinar y conducir a las sociedades y los Estados.

3. El Gobierno: un organismo lejos de una situación de equilibrio

Los aparatos y las instituciones públicas con las que se gobiernan los Estados y las sociedades no son cuerpos inertes. Tampoco son máquinas ni instrumentos que se empacan al vacío cuando termina un Gobierno y quedan a la espera de que el entrante los desempaque y les dé el uso que considere conveniente. Están muy lejos de eso. La realidad demuestra que se trata de organismos que siempre están en movimiento, en permanente ebullición. Nunca pueden detenerse o estar quietos. Ni en las transiciones gubernamentales, ni en las peores crisis dejan de funcionar, ni se vacían de contenido.

Desde el punto de vista formal, por su naturaleza, el Gobierno está estructurado en torno a entidades, reglas de juego y mecanismos cuyos fines y medios han sido establecidos por arreglos constitucionales o legales. Están dotados de una multiplicidad de operadores y dispositivos de operación que, externamente, les permite desenvolverse de manera permanente y con una autonomía relativa en el cumplimiento de sus propósitos; e, internamente, le confiere una fuerza tal, que impulsa sus dinámicas de desarrollo o desata procesos de bloqueo o de deterioro⁵.

⁵ El hecho de que sean individuos los que manejan esos aparatos e instituciones —de acuerdo con la particular interpretación que hacen de las normas que sostienen su existencia— hace que la fuerza conferida por la ley a las organizaciones gubernamentales no siempre tenga un carácter propositivo para sus procesos de desenvolvimiento y desarrollo. La manera en que quienes hacen que esas entidades y mecanismos funcionen, utilicen los recursos que les han sido conferidos o interpreten de una manera determinada los fines y los medios que le han sido otorgados depende el rumbo que seguirán como organización.

Sin embargo, cuando se habla del *gobierno* más allá de la expresión de un conjunto de aparatos e instituciones públicas sometidos a unas determinadas reglas de juego legal, político y constitucional, y (más bien) nos referimos a un organismo viviente que internamente está regido por una dinámica interior propia. Una especie de cuerpo vivo, cuyo permanente movimiento lo ha ido *formando* y *moldeando* durante años; cuya cotidianidad ha ido determinando las pautas, los hábitos y los códigos comportamentales que día a día configuran esa cultura organizacional que resulta tan crucial y necesaria para potenciar o, por el contrario, limitar la acción de quienes las gobiernan.

3.1 Estar lejos del equilibrio hace que el Gobierno se comporte a la manera de un organismo viviente

Para comprender en toda su magnitud el problema del Gobierno, es necesario abordarlo como un cuerpo capaz de asumir tantas dimensiones como las requiera la supervivencia de la sociedad o el Estado, la necesidad de estructurarse en función de ellas y la flexibilidad para adecuar su naturaleza misma a la complejidad de la tarea que debe realizar. Esa riqueza implica que el Gobierno no es un objeto cualquiera, no es un cuerpo inerte, ni mucho menos estático. Si hay algo que lo caracteriza, es que se trata de una estructura compleja y netamente diferenciada, regida por un principio de organización interna y lazos de interacción estrecha entre las partes de manera que cada una realiza distintas tareas que se conectan entre sí, para dar vida a un organismo que funciona de manera similar a un ser vivo. Para describir la estructura del Gobierno, resulta pertinente la argumentación del filósofo Álvaro Moreno (2017) sobre los organismos vivos:

Los organismos vivos son sistemas auto-organizados, capaces de auto-producción y auto-mantenimiento, que se constituyen como entidades integradas para establecer sus propios objetivos y normas, y promueven las condiciones de su existencia a través de sus interacciones con el entorno (p. 157).

En este sentido, se puede decir que como ente que se comporta como si fuera un organismo vivo, el Gobierno cumple con sus tres funciones básicas:

1. se nutre de una fuente particular de energía que le permite operar todo el tiempo y con toda intensidad, sin tener que frenar sus actividades por falta de ese «alimento»;
2. interactúa con el exterior, pues intercambia energía con otros cuerpos de funcionamiento semejante o que, por lo menos, tiene los mismos códigos de comportamiento, es decir, una organización de carácter complejo; y,
3. se reproduce, ya que una vez dotado de energía, dispone de los mecanismos internos que le permiten renovar los componentes que le exige la complejidad de los procesos que enfrenta, de manera que se ajuste a las nuevas condiciones que se le plantean.

Esa condición de actuar a la manera de un ser viviente hace que el Gobierno *internamente* tenga la capacidad de evolucionar y *externamente* la propiedad de identificar las situaciones (coyunturales o estructurales) que le están exigiendo un cambio o un ajuste de fondo a la condición que detenta, o a las funciones que desempeña. Esto requiere una cierta capacidad de transformación para adecuarse a las cada vez más complejas y novedosas condiciones que le plantea el exterior. Como afirma Moreno, si el organismo sobrevive, lo hace, en buena medida, gracias a «la capacidad que tiene de manifestarse, adaptarse y de recuperarse frente a condiciones adversas» (Moreno, 2017, p. 158).

Pero esta doble capacidad (interna y externa) de adaptación al cambio implica como condición un principio de *autonomía*, que le garantiza al organismo no solo la competencia de evolucionar bajo su control, sino también —y, sobre todo— el poder decidir cuáles son los componentes que deben ser sometidos a renovación o cambio y cuáles no. El problema está en que ese margen de *autonomía* está condicionado por la capacidad coyuntural que pueda tener el organismo en cuestión, en unas condiciones particulares.

En la misma dirección, en su aproximación al concepto desde la biología, Humberto Maturana y Francisco Varela, con el propósito de describir las capacidades de autoproducción y mantenimiento de las entidades vivientes,

introducen el concepto de *autonomía* como la capacidad que tienen los sistemas para organizarse y mantenerse como entidades dotadas con los recursos para establecer no solo sus propios objetivos y normas que caracterizan su conducta, sino también para garantizar las condiciones de su existencia a través de sus interacciones con el entorno⁶. Esto significa que el Gobierno opera como si tuviera la capacidad de diferenciar lo que le es relevante de lo que no lo es; intervenir en lo que le interesa. El concepto de *autonomía* se asimila al concepto de *autonomía de lo orgánico*, porque se define como la capacidad que un agente tiene para determinar que le es relevante y, sobre todo, lo que le es indiferente⁷.

En esta perspectiva, la naturaleza del proceso adaptativo puede ser de *progresión*, en la medida en que cuando implica una mejora sus condiciones con respecto a las que regían antes del cambio; o puede ser de *regresión* cuando implica un deterioro con relación a la condición preexistente. Ese atributo es el que da cuenta, al menos en gran parte, de los procesos de consolidación gubernamental cuando la exigencia es de mayor democratización, o de degradación cuando están sometidos a tensiones autoritarias.

3.2 El Gobierno opera como un sistema abierto

Un *sistema abierto* se define como aquel que mantiene una interacción permanente con el entorno en que se desenvuelve, bien porque *necesita consumir o intercambiar la energía para nutrirse*, o bien porque requiere *información* sobre lo que allí sucede, para ajustarse a los cambios que sean necesarios, o para protegerse de alguna amenaza real o potencial. A todos los organismos vivos o que funcionan de manera semejante (que necesitan de una fuente energética externa o información externa para sobrevivir) se los considera *sistemas abiertos*.

⁶ En su introducción al libro *De máquinas y seres vivos*, Maturana y Varela plantean la autonomía como aquella que «... supone la subordinación de todos los cambios de un sistema a la conservación de su propia organización» (p. 21), es «... revelada de continuo en la capacidad (...) de conservar su identidad a través de la compensación activa de las deformaciones» (p. 61), y es percibida como «... un rasgo esencial de los sistemas vivientes».

⁷ Maturana y Varela describen este proceso en el capítulo cinco del libro *El árbol del conocimiento*, titulado «La evolución: la deriva de los seres vivos» (1996, p. 83 y ss.).

Esto es que, cuando la supervivencia de un organismo depende del exterior, se dice que está muy distante de una situación de equilibrio⁸. Esto significa que las fuerzas que operan sobre él, lejos de compensarse y anularse entre ellas, generan unos déficits o unos desarreglos tales que, requieren de más energía o de ajustes internos que aseguren que el organismo siga viviendo de la mejor manera posible.

Esa dependencia energética (y de información), tiene cuatro grandes consecuencias. La primera, afecta a la conformación y a las funciones mismas del organismo. Cuando un cuerpo se encuentra lejos del equilibrio necesita desarrollar, por una parte, la capacidad de *captar* y *asimilar* lo que sucede en el entorno, procesar y tramitar la información de manera que pueda identificar posibles fuentes de energía que lo nutran o establecer las alertas sobre los cambios que puedan afectar su supervivencia. Y por otra, requiere de la capacidad de *emitir respuestas* tanto hacia el exterior en términos de la energía que necesita consumir, como hacia el interior de su propio organismo sobre los ajustes que debe hacer para adecuarse a las condiciones que le exige el entorno en el que se desenvuelve⁹. Si quiere sobrevivir, debe tener una conexión cada vez más rápida y eficiente «entre un entorno exterior y su propia organización interna y dichos estados están fuertemente condicionados por su composición detallada y su historia real»¹⁰. La interconexión entre las partes debe ser tan fuerte, que una puede afectar a la otra de manera sensible, de forma que el organismo no solo desarrolla la capacidad para adecuar sus estructuras internas a los cambios que le exige el entorno.

La segunda consecuencia le plantea al organismo un desafío de proporciones: la *capacidad de ajustarse a las exigencias de cambio* que le impone el entorno

⁸ Los manuales de física consideran que un sistema está en equilibrio cuando la suma de fuerzas que actúan sobre él se compensa y anula recíprocamente. Esto es, se trata de un cuerpo en el que no actúan fuerzas o actúan varias fuerzas cuya resultante es cero. Para más información, ingresar a https://www.frro.utn.edu.ar/repositorio/secretarias/sac/ingreso/archivos/Unidad_3_fisica.pdf

⁹ Caracterización elaborada por Ludwig von Bertalanffy en Prigogine, I. (1968). *El cerebro como estructura disipativa*.

¹⁰ Basado en los desarrollos de Ilya Prigogine sobre las estructuras y los sistemas que están lejos del equilibrio térmico, tiene tal capacidad explicativa sobre los fenómenos de la física y la biología, que Alejandro Melo Florian (2010), en un estudio sobre el funcionamiento del cerebro humano, realiza una adecuada caracterización acerca de una de las implicaciones del funcionamiento de un sistema abierto.

no resulta suficiente. También necesita desarrollar la capacidad para alterar el entorno en el que se desenvuelve; modificarlo de manera que lo fortalezca y le confiera una mayor capacidad de supervivencia. Para garantizar esa seguridad, se requiere que el Gobierno genere su propia capacidad para propiciar cambios en su entorno. Es decir, no basta con adecuarse a las exigencias de cambio que le plantea el entorno: también se precisa que propicie cambios en el propio entorno de manera que asegure su supervivencia.

Los aportes del filósofo coreano Byung-Chul Han ofrecen «una luz en el túnel». Al considerar la magnitud del desafío que implica esa «peculiaridad transformadora de lo viviente», el autor rescata la capacidad que tienen los cuerpos vivos para enfrentar las condiciones adversas del entorno y modificarlas en su favor. En este sentido, afirma que

En oposición a la cosa inanimada y pasiva, el organismo (viviente) no permite sin más, que la causa exterior llegué a repercutir en él sin su intervención. Más bien reacciona *con autonomía* a la causa. Es justamente esta capacidad de respuesta autónoma a la motivación externa, lo que caracteriza lo orgánico. Por el contrario, una cosa inanimada *no responde* (...). Entonces es lo viviente mismo lo que tiene el *poder de convertir* lo que para él es externo, en causa de determinados procesos orgánicos. Es decir, estos procesos orgánicos no son una mera repetición de la causa externa en lo interior. Más bien son aportaciones propias, decisiones propias de lo viviente (...). La peculiaridad de lo viviente consiste en interrumpir la causa exterior, transformándola y haciendo comenzar en sí algo nuevo (...). Lo viviente reacciona con autonomía frente a lo externo. La causa externa no es más que una de las muchas motivaciones posibles que lo viviente mismo determina para que sea causa (...). Lo viviente nunca padece la causa externa de forma pasiva. Sin aportación ni decisión por parte de lo interior, la causa externa nunca llega a repercutir en el interior, como sucede en el caso de la transmisión de energía cinética de un cuerpo a otro (2019, p. 15).

Este planteamiento, permite dimensionar bien el poder y la potencia del Gobierno como sistema abierto. Esto es, su capacidad para identificar los problemas que enfrenta y para establecer si exigen una respuesta inmediata o si, más bien,

requieren un ajuste de fondo, tanto en sus estructuras internas como en el entorno en el que se desenvuelve. Al plantear la necesidad de entender el alcance y magnitud de esa capacidad transformadora que tienen los organismos vivientes para cambiar el mundo en que viven, se pone de presente el atributo del Gobierno para modificar el entorno bien en sus procesos o bien en sus estructuras. Eso, sin perder el control tanto sobre las variables en las que debe intervenir para resolver los problemas como sobre el timón, de manera que conserve el rumbo al que se había propuesto llevar a la sociedad y al Estado.

La tercera consecuencia se relaciona con el hecho de que, al tener que multiplicar sus esfuerzos y sus actividades permanentes para conseguir nuevas fuentes de energía, al Gobierno no solo le significa un mayor gasto de la energía que ya está consumiendo, sino también (ante búsquedas infructuosas) el desperdicio de cantidades adicionales que —por supuesto— debe reponer y, a su vez, exigir una mayor provisión de nueva energía en una cadena de nunca acabar. Pero el problema no está en ese esfuerzo tan desgastante. El problema de verdad radica en que la supervivencia del organismo queda *sometida a la acción de fuerzas externas distintas que pueden alterar su comportamiento* e impiden que siga las pautas de conducta individual o colectiva. Por más ajustes internos que haga, para buscar una mayor eficiencia en el consumo de energía, el organismo queda expuesto a una condición de vulnerabilidad e inestabilidad. De esta manera, los organismos que están por fuera del equilibrio son aquellos que se desenvuelven de manera tan autónoma que no es posible describirlos de manera lineal. Tienen comportamientos tan imprevisibles que, lejos de poder anticipar cualquier acción o trayectoria, en realidad, como afirma Pedreros Martínez,

... no es posible describirlos linealmente y atraviesan fases indeterminadas, no tienden al mínimo de energía y al máximo de entropía específica, sino que amplifican ciertas fluctuaciones y evolucionan hacia un nuevo régimen dinámico radicalmente diferente a los estados estacionarios en equilibrio o cercanos al equilibrio (2014, p. 119).

3.3 El Gobierno: una típica estructura disipativa que solo existe cuando se mueve

Llegados a este punto, es evidente que las características que dan cuenta del Gobierno como un organismo de estructura y comportamiento tan particular, no solo confirmarían las hipótesis de nuestros imaginarios invitados (físico, químico y biológico) con respecto a los atributos que son inmanentes, sino que también llegarían a la conclusión de que este organismo no es otra cosa que una *estructura disipativa*, que solo existe cuando se mueve.

A manera de síntesis, las argumentaciones de provienen de la física, la química y la biología indican que, en primer lugar, en su comportamiento, el Gobierno presenta caracteres analógicos a los que se observan en los seres vivientes. Esto es, que tiene rasgos de *organicidad*. Y que, como tal, está constituido como una estructura compleja y netamente diferenciada, en la que cada parte tiene una función que cumplir. Incluso aquella que le permite identificar fuentes de energía con las cuales puede sostener la creciente actividad. Internamente, está regida por un conjunto de principios de organización interna y lazos de interacción o solidaridad estrecha entre las partes componentes, que le permite absorber los cambios que se producen en el entorno y adecuarse con prontitud a las condiciones que esos cambios imponen.

En segundo lugar, se trata de un organismo que se comporta de manera *autónoma*. Es decir, con la capacidad para regularse, organizarse y mantenerse vigente, al utilizar los mecanismos que internamente tiene dispuestos para identificar y adecuarse a los cambios, aún cuando el entorno sea el más complejo y conflictivo. Se trata de un atributo que le permite constituirse y proyectarse como un *sistema abierto*, lo que, además, le posibilita no solo estar conectado permanentemente con el exterior de manera que es capaz de integrar la operación de sus dispositivos internos con la información que obtiene del exterior, dotando al organismo de una gran capacidad de acción y reacción a los desajustes que se originan en el exterior a él. También lo dota de una enorme sensibilidad para interpretar rápidamente lo que sucede en el exterior, tomar las decisiones internas de ajuste y emitir las respuestas más pertinentes posibles, de forma que gana una gran capacidad para tramitar y sobrevivir a los cambios en la adversidad.

En tercer lugar, se trata de un organismo que presenta un *permanente movimiento* como su principal y más trascendente rasgo distintivo. Pero ese movimiento no es entendido en el sentido de un cambio de posición con respecto a un punto de referencia precedente, ni tampoco como la transformación a lo largo del tiempo de una propiedad en el espacio, como puede ser la ubicación, la orientación, la forma geométrica o el tamaño. No. En este trabajo, el movimiento se entiende como la producción de tal nivel de *actividad interna o externa*, que se realiza con un propósito específico o en cumplimiento de una función determinada, que no sólo da sentido a la existencia de un organismo. También le impone la necesidad de una determinada cantidad de energía que debe consumir para mantenerse. Y produce un resultado que afecta (transforma) la estructura interna del organismo o del entorno en el que se desenvuelve. Si se quisiera sintetizar la trascendencia del movimiento como el principal rasgo distintivo del Gobierno, se puede decir que se trata de un organismo que vive en un permanente movimiento. Esto es, que «solo existe cuando se mueve». ¿Qué sería de un gobierno estático, paralizado, suspendido, o que está estancado?... Simplemente no existiría.

Pero no se trata solo de un movimiento permanente en el sentido de un activismo cotidiano que se limita a reproducir un estado de cosas. Nada más lejano a la acción de gobierno. Allí, nada permanece estático. Ni siquiera es repetitivo. Incluso las crisis. Cada una es peor que la anterior. Para quienes están en el Gobierno, el drama está en que los acuerdos políticos que se firman, los equilibrios políticos y sociales que se logran o la estabilidad institucional que se alcanza son siempre temporales. Nadie busca que sean para siempre, pero sí se espera que por lo menos tengan algo de trascendencia.

Todo depende del nivel de solidez institucional que se haya alcanzado. Si se trata de un país con instituciones fuertes y sentido de lo público sólido, los procesos tienen una mayor duración y alcance. Pero en los países donde las instituciones son frágiles o apenas se están consolidando y lo público es desplazado por lo privado, todo puede cambiar de un momento para otro; y por la razón menos esperada. Cuando lo que está en juego es el poder político y los intereses de todos los sectores se benefician o perjudican con los resultados parciales de ese juego, no puede haber una labor tranquila y pausada. Todo está mediado por la incertidumbre, la desinformación y la inestabilidad.

En este contexto, el «activismo gubernamental» puede alcanzar elevados niveles de complejidad. Al tiempo que puede estar atajando una crisis de proporciones, tiene que estar impulsando el desarrollo de sectores que generan beneficios colectivos. Bien porque es una respuesta a un difícil cambio que se está demandando del exterior y que tiene todas las limitaciones para hacerlo; o bien porque se trata de una señal con la que se busca reorientar la sociedad y el Estado que están a cargo, y el entorno se resiste a esa reorientación.

Como es evidente, ese intenso activismo altera los flujos de energía que se requieren para sostener el ritmo de actividad gubernamental. Aunque a veces (unas pocas) se requiere de menos energía, porque se ha reducido la intensidad del trabajo, en la mayoría de las ocasiones se requiere de mayores flujos, no solo para cubrir las necesidades de consumo habitual, sino también para compensar las pérdidas de energía que las respuestas deficientes o las malas decisiones han producido para el funcionamiento del sistema. Esa continua disipación de energía hace que el sistema se mantenga abierto y en alerta, pues, seguramente, pueden emerger nuevas estructuras que, por su carácter conflictivo o desestructurador, complejicen aún más el panorama.

La mayor complejidad de las estructuras aumenta la vulnerabilidad de todos a las fluctuaciones de energía que se producen. El sistema, en su conjunto, se aleja más y más del equilibrio. La inestabilidad, rasgo característico de la irrupción de la nueva complejidad, activa los mecanismos de regulación y auto-organización. Cada quien va recibiendo y procesando la información de lo que está ocurriendo, y se va adecuando a lo que exijan las circunstancias. Las partes se van reorganizando y la necesidad de un nuevo orden comienza a emerger, lo que fuerza la conciencia de que es necesaria una nueva forma de actuar. La reacción en cadena y (más o menos) articulada de las partes, van permitiendo que los pactos políticos de rehagan, los equilibrios políticos y sociales se restablezcan, y la estabilidad institucional retorne.

Pero cuidado. Esta evolución no implica que haya sido la salida correcta y esperada por todas/os. La evolución de las cosas va llevando a que se impongan los contenidos de los sujetos más fuertes. En unos casos, puede ser que los cambios producidos o las transformaciones desatadas en el entorno obliguen a

hacer ajustes o reformas que abran las puertas hacia un mayor progreso político, económico, social o institucional de las/os ciudadanas/os y las instituciones que hacen parte de la sociedad y del Estado; de manera que, si se trata de una democracia, las formas democráticas se fortalezcan o, si implica formas no democráticas prevaletentes, se obliga un cambio hacia formas democráticas. Pero también puede ocurrir que las fuerzas de cambio lejos de conducir por el camino del progreso lleven al retroceso político, económico, social o institucional de un país. Esto es que, cuando las fuerzas del cambio o la transformación que se activan en el entorno, también es posible que la evolución en los ajustes o adaptaciones del gobierno lleven a imponer formas autoritarias o que bloquean el desarrollo o el ejercicio de los derechos y las libertades democráticas¹¹.

Lo cierto es que el *movimiento* es el factor que explica en una gran parte la condición evolutiva de ese organismo llamado Gobierno. Esto es, como una estructura disipativa:

... una estructura se mantiene estable y al mismo tiempo consume y disipa materia y energía. El consumo o flujo de materia y energía dentro de la estructura puede cambiar, ocasionando transformación (...). Todo sistema abierto de intercambio de energía con el medio ambiente es una estructura disipativa, lo

¹¹ Un buen ejemplo en esta vía lo proporciona el proceso de cambio político y social que se produjo en el Cono Sur a mediados de los ochenta, cuando las movilizaciones sociales llevaron a las caídas de las dictaduras y al regreso hacia los gobiernos democráticos en América Latina. En ese caso ver, Cavarizzi, M. (1991). «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina». *Revista de Estudios Políticos*, (74), 85-112; Linz, J. J. y González de la Fe, T. (1990). «Transiciones a la democracia». *Reis*, 7-33; Camou, A. (2013). «¿De la revolución a la democracia? Revisitando el debate académico sobre las transiciones en América Latina (1973-1983)». *Question*, 1(40), 43-58; Pérez-Liñán, A., y Mainwaring, S. (2014), «La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)». *Revista América Latina Hoy*, 68, 139-168.

Ahora bien, para el caso de la Primavera Árabe en los noventa, ver Roque, M. A. (2015). «Los jóvenes en la Primavera Árabe». *Ankulegi. Revista de Antropología Social*, 19, p. 11-24; Turner, B. S. (2012) «La ciudadanía árabe: la Primavera Árabe y sus consecuencias no intencionales». *Sociología histórica*, (1); Rihawi Pérez, N. (2018). *El papel de las redes sociales en la cibercultura: el caso de la «primavera árabe»* [Tesis de grado]. E-prints Complutense; Zaccara, L. y Saldaña, M. (2015). «Cambio y estabilidad política en las monarquías del Golfo tras la Primavera Árabe». *CIDOB d'Afers Internacionals*, (109), 199-199.

cual implica que el mantenimiento de la estructura de este sistema se realiza con base en el consumo (disipación) o intercambio de energía...¹².

4. El Gobierno como estructura disipativa: la difícil construcción del orden y los nuevos rasgos del poder y la política

En la realidad del poder, para un Gobierno que se comporta como si fuera un ser viviente y que tiene la característica de ser una estructura disipativa, el primer elemento que hay que considerar es que la construcción del orden —lejos de ser sosegada y tranquila— está atravesada por un cúmulo de tensiones y conflictos que si no se regulan ni controlan: no solo se pueden reproducir sin parar, sino que puede escalar hasta niveles inimaginables. La razón es muy simple: la noción de orden siempre implica una *relación de poder*, una *relación de dominación*, en la que hay unos *dominantes* —que son los que imponen y sostienen el orden— y unos *dominados* —que, a pesar de someterse a los dictados de aquellos, siempre están tensionando el orden con la expectativa de que un día se pueda resquebrajar y el orden de dominación cambie—. Y esa expectativa es la que nutre de conflictividad la construcción y mantenimiento del orden. Esa tensión hace que la interacción entre dominantes y dominadas/os sea siempre conflictiva. Se trata de una relación de fuerza en la que los que la tienen deben hacerla valer en el terreno mismo de la *producción social*. Como argumenta Lechner,

Una relación de poder conseguirá ser reconocida cuando durante un tiempo mantenga un orden, o sea cuando orden y duración adquieran significación en la formación de la conciencia. Mantener el orden significa ante todo ofrecer una seguridad de orden. Tal seguridad existe cuando los participantes tienen una certeza de lo que ellos pueden y deben hacer, certeza de que todos cumplirán con las «reglas del juego» y de que se sancionaran las infracciones, y cuando pueden prever, lo que tienen que hacer para obtener una gratificación, es decir, existe una seguridad de orden cuando el proceso social es calculable y predecible. Alcanzado ese grado de certeza, los individuos, incluso los más reprimidos, comienzan

¹² Una descripción detallada de este proceso se encuentra en García Velarde y Fairen Le Lay (1980).

por invertir intereses en el orden establecido. O sea, intentarán obtener una capacitación adecuada para un buen lugar de trabajo, que les asegure cierto ingreso, buscaran una vivienda y la confianza de sus superiores y, por lo demás, evitaran comprometerse. Todo eso exige innumerables pequeñas acciones cotidianas que los vinculan al orden establecido. Tales acciones no suponen un apoyo activo al orden, ni siquiera algún oportunismo, sino solamente aquel conformismo indispensable para evitar el heroísmo (2013, p. 91).

La afirmación del autor demuestra cómo, bajo un ropaje de aparente tranquilidad, la evolución de los organismos sociales o las creaciones institucionales derivadas de ellas se desenvuelven en condiciones de tensión y conflicto social. Y lo hacen siempre bajo las más disímiles condiciones, las más distintas intensidades y en todas direcciones posibles. Esto es, en distintos niveles de conflictividad. En su desenvolvimiento, la conflictividad (abierta o soterrada) propia de la construcción de un orden hace que, quienes participan de la búsqueda del mejor orden, se debatan entre los extremos del *orden perfecto* (en el que todo funciona tan bien, que no hay tensiones, ni conflictos y, por tanto, no se necesita quien la controle, pues todos se autorregulan) y el *desorden perfecto* (en el que todo está tan mal, que las tensiones y conflictos han llegado a tal nivel en el cual nadie controla a nadie). Pero, por más que unos sectores se movilicen más activamente que otros, el orden resultante —o, por lo menos, el que va a regir durante un período de tiempo— depende de la manera cómo, en su evolución, las relaciones de poder queden más cerca de un extremo o del otro. El contenido político e ideológico, que poco a poco ha ido permeando a las relaciones de poder, va nutriendo las fuerzas que pugnan o se debaten por quedar más cerca de uno u otro extremo. Todo depende de la proporción de fuerzas que los distintos sectores en pugna logren movilizar. Si tienden al conservadurismo el péndulo se desplazará en una dirección, pero si las relaciones de poder están en favor de las grandes transformaciones, el péndulo se desplazará en sentido contrario. La fuerza del orden se expresa en toda su dimensión:

El gran logro del poder es el orden. El poder no convence racionalmente de que sea orden; no hay diálogo. Se trata de una persuasión fáctica (lo que no significa manipulación consciente; la manipulación refuerza una estructura,

impidiendo su transparencia). El fenómeno se insinúa en el doble significado de la palabra «orden»: mandamiento y norma. El poder «ordena». El orden no es un «hecho» posterior al surgimiento del poder. El poder determina la realidad; la realidad del poder es la realidad del orden. El poder transpira orden. El orden es la forma de aparición del poder (Lechner, 2013, p. 112).

4.1 El Gobierno como fuerza política capaz de imponer el orden

Pero ¿qué sucede cuando las tensiones y conflictos evolucionan de manera tal que ninguna fuerza tiene la capacidad de imponerse sobre las demás? ¿Y qué pasa si tampoco logra copar los espacios que le aseguren una victoria o, por lo menos, una situación de supremacía, así fuera temporal? Cuando ningún actor o grupo social tiene la fuerza para levantarse y conducir a ese cuerpo que internamente se debate en el desorden y la confrontación generalizada, es cuando se necesita el Gobierno. O, más precisamente, es cuando ese cuerpo necesita «ser gobernado». Es decir, estar sometido por una fuerza que sea capaz de levantarse por encima de los demás, imponerse y hacer valer el *orden* vigente, «controlar» y «regular» los comportamientos de los individuos y las instituciones, y «conducir» a la sociedad y al Estado en la trayectoria que, por haber sido acordada, todas/os esperan seguir y es el punto al que aspiran llegar. Más allá de cuán traumático haya podido ser el desplazamiento, lo que importa es que esa capacidad de «asumir el poder» y ejercerlo de manera que cumpla con su cometido, es la manera de asegurar que el orden no solo no se autodestruya, sino que tampoco se pierda el horizonte que se había previsto.

Esa fuerza a la que debe estar sometido ese cuerpo no es otra que *el Gobierno*, entendido como el proceso de «conducción política de la sociedad y del Estado» que, como la define Colombo, «es la actividad de guiar y organizar hombres asociados entre sí dentro de una síntesis política» (2003, p. 7) hacia un Estado o período de desarrollo acordado por todas/os. Se trata de una fuerza de múltiples dimensiones que no solo exige la capacidad de identificar y tramitar adecuadamente las soluciones a los problemas que se presentan, sino también la flexibilidad necesaria para mantenerse y adecuarse a los cambios que imponga el entorno, sin perder el rumbo que se ha fijado para la sociedad y el Estado.

Pero, puesto en la perspectiva del Gobierno como estructura disipativa, las tensiones y conflictos que se habían desatado y expresado en la construcción del orden se desplazan hacia el ejercicio de gobierno, para desarrollarse y expresarse allí con toda intensidad. La razón es evidente: por más que los Gobiernos tramiten o gestionen adecuadamente los problemas que se van presentando y las soluciones que van surgiendo, las decisiones que se toman, los procesos que se siguen y las acciones gubernamentales que se realizan no se producen al vacío. A la manera de la lucha por el orden, en el Gobierno, las decisiones, procesos y acciones gubernamentales, en la medida en que llevan implícita una relación *mandato/obediencia*, no son neutras ni están desprovistas de poder, ni tampoco están a salvo de complejos litigios. La interferencia que puede producir la tríada *razones-emociones-intereses* tiende a complejizar los trámites y la gestión de las diferencias en las sociedades, bien porque se ejercen a través de un vínculo de dominación política (propia de una/un gobernante sobre una/un gobernada/o) o uno de subordinación funcional (en la condición de jefa/e a empleada/o). O bien porque se trata de actividades que directa o indirectamente afectan las razones, los intereses o las emociones de un grupo social específico, en un juego de suma cero. Lo que un grupo social puede ganar siempre se hace a costa de perjudicar las razones, los intereses o las emociones de otro, y viceversa.

Esa condición de juego de suma cero hace que el nivel de tensiones y conflictividad al que están expuestas las relaciones de poder y el ejercicio de Gobierno sea todavía mayor. Y que el nivel de riesgos y amenazas, además de creciente, sea algo permanente. Si bien es cierto que, aún con estas características, se podría gobernar con algún grado de estabilidad, al menos temporal, ello no necesariamente quiere decir que se está gobernando o se pueda gobernar en condiciones de «equilibrio». A ese punto jamás se llegará. La complejidad, intensidad y conflictividad de las relaciones de poder derivadas de las interacciones gubernamentales con la sociedad, con los demás poderes del Estado y con él mismo, hace que las fuerzas que se expresan en cada momento sean tan distintas que no logran compensarse entre sí, ni mucho menos contrarrestarse para llegar a un momento de armonía o, por lo menos, de convivencia o concordia.

4.2 La nueva especificidad del poder político

Cuando se aborda el asunto del *poder* se encuentra una situación paradójica. Con frecuencia, el *poder* se asimila a una *fuerza* que limita la voluntad o la libertad de otro. Bien porque le impone una idea, una creencia o una labor en contra de la voluntad o de la aprobación del otro, o bien porque condiciona o restringe las convicciones o las actividades del otro. Es la visión del poder como coerción (Russell, 2017)¹³. Esas interpretaciones, cuando se ponen en la perspectiva del Gobierno, pareciera que son ilimitadas y le confieren la capacidad de conducir a las personas y las instituciones por un curso en donde el ejercicio de la fuerza es el elemento determinante.

Sin embargo, cuando se aborda el problema del *poder político* desde la perspectiva del Gobierno como una estructura disipativa, se encuentra que la mayor expresión de ese poder no se alcanza cuando una/un gobernada/o es sometida/o a la máxima fuerza. Resulta paradójico, pero, en realidad, el más alto nivel de poder político se consigue cuando son las/os gobernadas/os quienes se someten a los dictados de la/el gobernante por su propia convicción. Bien porque comparten la acción o decisión de esta/e, o bien porque creen que, aunque no la compartan, tiene la obligación de someterse porque es lo que establece el ordenamiento político e institucional vigente. Por tanto, allí donde la/el dominante tiene menos fuerza que usar para lograr el consentimiento de las/os dominadas/os, es cuando más poder logra acumular. Como afirma Byung-Chul Han,

¹³ Asimismo, para David Easton (1968), el poder es un fenómeno de relaciones, no es una «cosa» que alguien posea: es una relación en la cual una persona o un grupo puede determinar las acciones de otro, en forma tal que satisfagan los fines del primero. Por su parte, Carl Friedrich (1968) considera que el poder se presenta como una relación interpersonal que se manifiesta con la obediencia, es decir, con un comportamiento que indica adecuadamente que A, B y C hacen lo que L desea. Raymond Aron opina que el poder es la capacidad de un individuo para determinar la conducta de otros. En su sentido más general, el poder es la capacidad de hacer, producir o destruir (En *Democracia y totalitarismo*, Editorial Seix Barral, 1968). Por otro lado, Max Weber (1993) lo define como la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por añadidura, Étienne de La Boétie, toma al poder como una servidumbre voluntaria derivada de la incapacidad para asumir la propia libertad (para más información, ingresar a <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint62.2005.02>).

Es un signo de poder superior, cuando el súbdito *quiere* expresamente, por sí mismo, lo que quiere el soberano, cuando el súbdito obedece a la voluntad del soberano *como si fuera la suya propia*, o incluso *la anticipa* (2013, pp.12-13).

Por el contrario, allí donde quien domina tiene que usar más poder, es porque está más débil o porque su poder está cuestionado. El propio filósofo recuerda las palabras de Ulrich Beck, cuando decía que

La obvedad, el olvido y la grandeza del poder se correlacionan positivamente. Se puede decir que, ahí donde nadie habla de poder, está incuestionablemente ahí, con seguridad y al mismo tiempo con grandeza en su incuestionabilidad. Cuando el poder se convierte en tema, es cuando comienza su desintegración (como se citó en Han, 2013, p. 12).

Estas consideraciones sobre la aceptación o rechazo del poder —específicamente, del poder político— ponen de presente una de sus características cruciales: a diferencia del *poder institucional* del que está investido una/un jueza/ez o una/un legisladora/or, cuya naturaleza es «permanente» e «indiscutible», el poder político «no es permanente, ni omnímodo o absoluto, y sí es discutible». No solo está limitado o sometido por las propias reglas del juego político y social, establecido en la constitución y las leyes.

Me explico. Por una parte, el *poder institucional*, que es el poder con el que son investidas/os las/os funcionarias/os del Estado, especialmente las/os legisladoras/es y juezas/ces. Se trata de un poder que, como se afirmó, se caracteriza por ser «permanente» y «estable». Es permanente, porque la intensidad que se use no puede depender de la legitimidad o aceptación de las/os ciudadanas/os en un momento del tiempo, ni tampoco puede ser puesto en cuestión por estas/os. Y debe ser estable porque no puede ser un flujo variable que le pueda garantizar a las personas «igualdad ante la ley». La particularidad de ese poder radica en que, a pesar de que su aplicación puede ser extendida en todo el territorio —y es permanente y estable—, puede utilizarse únicamente para el caso en que sea puesto a su consideración. Esto es que, ni las/os juezas/ces ni las/os legisladoras/es pueden usar su poder de juzgar o hacer leyes si no se ha cumplido un proceso judicial previo

de acusaciones con un mínimo fundamento (en el caso de las/os primeras/os) o un trámite legislativo previo de avales y aprobaciones (en el caso de las/os segundas/os). Ni una/o ni otra/o pueden usar su poder en cualquier momento sin cumplir con esos requisitos.

Por el contrario, en condiciones de inestabilidad, vulnerabilidad y exposición permanente al cambio, el poder político se caracteriza por ser «transitorio», «discontinuo» y «volátil» en sus flujos. Esto es, que depende del grado de aceptación, validación o legitimidad que la/el gobernante tenga en un momento del tiempo por parte del grupo social que gobierna. Es lo que hace que esta/e no solo está a la caza del «favor popular» para que apoye sus propuestas o valide sus decisiones, sino que, cada vez más, gobierna en función de las encuestas. De lo que la gente quiere que le digan. En este sentido, el poder político es altamente «volátil». El más inesperado acontecimiento, la más intrascendente de las declaraciones o el más inofensivo de los procedimientos pueden echar al traste con una gestión gubernamental o pueden salvar a una/un gobernante de una catástrofe. La otra característica es que el poder político se puede ejercer sin procesos previos o condición alguna distinta de tener el apoyo de las/os ciudadanas/os¹⁴.

Esa condición de transitoriedad, discontinuidad y volatilidad del poder es la que eleva aún más el valor y trascendencia de la tarea de gobernar. Si se acepta que se trata de conducir a la sociedad y al Estado en una dirección determinada, pero que depende del grado de aceptación de la ciudadanía, entonces la/el gobernante entenderá al poder político como aquel que alcanza su nivel máximo en el momento en que, sin que medie un acto de fuerza o de violencia, una/un gobernada/o se «amolda» (se somete) voluntariamente a los designios de la/el gobernante¹⁵.

A diferencia del *poder institucional* con el que, en nombre del Estado, una/un jueza/ez o una/un legisladora/or impone a la/el ciudadana/o una conducta

¹⁴ Puede haber personas que, sin ejercer el Gobierno, tienen tal grado de influencia, tal nivel de movilización o tal capacidad de despliegue político que, siendo una/o ciudadana/o común y corriente, puede poner contra la pared al más poderoso de los gobiernos.

¹⁵ Byung-Chul Han ofrece una completa reflexión en esta perspectiva en el capítulo sobre la lógica del poder en su ensayo *Sobre el poder* de 2019 (Editorial Herder).

contra su voluntad, la neutraliza o restringe sus derechos más fundamentales como individuo, en el caso del *poder político*, sin que una/un gobernada/o por sí misma/o no quiera lo que quiere la/el gobernante, no hay poder. Sin poder no hay obediencia. Y sin obediencia no hay conducción política que valga. En otras palabras, «sin cumplir la voluntad de quien manda»¹⁶ no hay gobierno. Se trata de una relación de poder político que cubre todos los ámbitos de la vida de las personas en su interacción con las instituciones, en particular, aquellos espacios en los que las personas cumplen su papel como *sujetos políticos* y como *individuos titulares de derechos y deberes* ante las instituciones. Son los espacios en que las instituciones controlan, regulan y conducen los asuntos fijados por la constitución y las leyes.

Nadie puede negar que, cualquiera sea el régimen político, los partidos y movimientos de oposición (y también las/os propias/os ciudadanas/os) tienen a mano los recursos políticos, jurídicos e institucionales para rechazar o bloquear decisiones gubernamentales e incluso para movilizar a la ciudadanía en contra del Gobierno. Pero ese no es el único frente que deben atender las/os gobernantes. También deben sortear los obstáculos que surgen más allá de sus fronteras, bien de carácter legislativo o judicial, o simplemente por argumentos ambientales o de preservación cultural, que terminan obligando a reversar ciertas decisiones tomadas.

No sucede lo mismo con una jueza/ez a quien pretendan cuestionar sus sentencias. En este caso, lo máximo que pueden hacer las/os ciudadanas/os es apelar o recurrir el fallo judicial en pos de buscar claridad o modulación, pero nunca podrán cuestionarlo o incumplirlo. Lo mismo sucede con las/os legisladoras/es: las/os ciudadanas/os podrán pedir el ajuste de un texto, su aclaración o su nulidad —según sea el caso—, pero nunca estarán facultadas/os para expedir nuevas leyes. Claro, a menos que ellas/os mismas/os sean elegidas/os legisladoras/es.

En este sentido, las *relaciones de poder político* se caracterizan por ser: *asimétricas*, pues están mediadas por el poder que ejerce una de las partes sobre la otra; *expansivas*, porque buscan copar hasta el último resquicio de las relaciones políticas, económicas, sociales e institucionales; y *temporales*, pues no existe una persona que posea al poder de manera única y permanente. Todo depende de

¹⁶ Es la definición literal que hace la Real Academia Española de la palabra *obedecer*.

dónde se esté y en dónde se ejerza: el poder favorece a alguien, para someter a alguien. Como analiza Foucault (2010) en su microfísica del poder, hay relaciones donde se ejerce y relaciones donde se padece.

4.3 La contribución crucial de la política

Ahora bien, cuando se considera el otro componente de la dupla, la *política*, se entiende muy rápidamente que su razón de ser y contribución al ejercicio de gobierno radica en lo que constituye su gran cualidad: la *política* es la mediadora de la relación «inmediata» y «cotidiana» entre las/os ciudadanas/os, y entre estas/os y el Estado, que se produce y concreta en el campo del Gobierno. Esa cualidad se desdobra y expresa en tres propiedades fundamentales:

1. La *política* es la que permite identificar y aislar las tensiones y conflictos que se desatan en esa relación inmediata y cotidiana entre las/os ciudadanas/os y el Estado, para ser tramitados y desactivados. No solo se trata de encontrar opciones de acuerdo o diálogo, o identificar alternativas de intervención que puedan llevar a que las partes resuelvan sus diferencias. También se requiere que la política, con su mediación, le confiera una cierta institucionalidad a la acción del Gobierno. Así, la política, siguiendo el principio desarrollado por la física de atracción/repulsión, adquiere la connotación de una especie de «campo de fuerzas» en el que confluyen un conjunto de relaciones de fuerzas que se desata y estalla entre agentes e instituciones (al interior de cada uno y entre ellos), para expresarse como una lucha por formas específicas de dominio¹⁷. Es el campo de fuerzas que se activa con el ejercicio de

¹⁷ Esta consideración es tomada de la elaboración sobre los orígenes y génesis de la teoría de los campos en sociología que, en principio, es tomada de la física y aplicada por Wolfgang Köhler a la psicología. Por su parte, Kurt Lewin la adaptó a la psicología social «para pensar las interacciones entre el individuo y su entorno». Luego, fue introducida a la sociología por Pierre Bourdieu, quien realizó un desarrollo en términos de las fuerzas que se expresan y confrontan unos agentes en busca de imponer su dominio sobre los demás. Así lo describe Gisele Safiro en su ensayo «La teoría de los campos en sociología: génesis, elaboración y usos», en la *Revista El Taco en la Brea*, (5), año 4, 435-455 (disponible en <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar>). Esto también es explicado por Alicia Gutiérrez en su ensayo «Bourdieu y las

gobierno (o cualquier forma de dominación similar). Pero, luego, cuando esas relaciones de tensión y conflicto se deben tramitar para preservar el orden establecido, es la política la que asegura que las relaciones de dominación se desdoblén y revelen como *relaciones de poder político institucionalizado*, expresadas bajo las relaciones de sujeto gobernante/gobernado, jefe/subalterno o líder/seguidor, que se confrontan por la definición y consolidación del orden social.

2. La *política* es el artefacto privilegiado que hace que los *intereses, racionalidades y emociones* —que guían y explican los comportamientos de los individuos y organizaciones que gravitan en torno a las estructuras y relaciones de poder del Estado y la sociedad— se «activen», «reúnan» y «movilicen» en torno a las ideas, posiciones y realidades políticas, ideológicas e institucionales que van surgiendo o que están siendo inducidas por la acción gubernamental. La política no solo hace que, a través de las organizaciones y aparatos políticos, los distintos se *expresen y se definan políticamente* frente a las acciones del Gobierno, bien dando su apoyo como parte de la coalición gubernamental o bien confrontándolo como oposición política.
3. La *política* «limpia», «decanta» el terreno de las deliberaciones públicas. No solo le permite al Gobierno priorizar la agenda de discusiones públicas sobre los problemas trascendentes para la sociedad y el Estado; también le posibilita identificar los actores políticos y sociales más relevantes con los que se deben trabajar los temas públicos. Esto es, la política le permite al Gobierno definir el *sentido* y el *contenido* de la relación entre ciudadanas/os y Estado. *Sentido*, en términos de establecer los horizontes que habrá de seguir la relación entre unos y otros, y *contenido* en función de los campos temáticos sobre los que se va a desarrollar la relación.

Estas propiedades dejan ver muy claramente cómo el Gobierno tiene su principal instrumento de acción estratégica en la política. No solo le confiere un amplio

margen de acción política e institucional en el conjunto de las relaciones Estado-ciudadana/o para definir *el qué* de hasta dónde ir y con qué propósito; y *el cómo* decidir con quién y con qué recursos hacerlo. En otras palabras, la política es el recurso que le permite a la/el gobernante «disponer las cosas para conducir las a un fin conveniente para cada una de las cosas que se gobierna» (Guillaume de La Perrière, 1567, como se citó en Lechner, 1984). Bien para potenciar los recursos que ha dispuesto para la realización de una tarea y el logro de una meta o bien para contener o bloquear la acción de aquellos que, desde la oposición, tratan de impedir que cumpla con sus propósitos. Con esta definición, se advierte que el Gobierno no solo se debe ocupar de una diversidad de fines específicos que no necesariamente están interconectados. En la conducción, también debe ser capaz de describir una trayectoria que vaya estableciendo los vínculos entre los fines que constituyen la marca de los Gobiernos. Puesto en términos de Foucault, gobernar desde y con la política como recurso estratégico

... significa por supuesto ocuparse de los marineros, pero también de la nave, del cargamento; Gobernar una nave significa además tener en cuenta los vientos, los escollos, las tempestades; esto es lo que caracteriza el gobierno del navío: poner en relación los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso conducir al puerto, y todo ello en relación con los sucesos tales como los vientos, los escollos, las tempestades, etc. (2010, p. 16).

A manera de síntesis, la manera como la/el gobernante logre combinar esos dos recursos poderosos que tiene a mano (el poder y la política) es la que le va a posibilita:

1. *Capacidad para regular y controlar las tensiones y conflictos que viven los individuos y sus instituciones*, que le permite mantener el orden y, lo más esencial, *asegurar la cohesión del Estado y de la sociedad*.
2. *Capacidad para establecer y conservar el rumbo que se ha decidido en la tarea de conducir a la sociedad y el Estado*. Es decir, determinar cual será el rumbo a seguir, señalar las tareas a realizar, distribuir las cargas entre los miembros de la sociedad y establecer los resultados que se deben esperar.

3. *Capacidad para moldear los comportamientos políticos, sociales e institucionales de uno y otra*, en tránsito hacia. Esto significa operar sobre los principios, valores y tradiciones de las/os ciudadanas/os y las instituciones del Estado, remover las costumbres y los hábitos, para imponer nuevos patrones comportamentales y pautas culturales, acordes con las exigencias impuestas por la evolución de las sociedades y los Estados.

5. A manera de conclusión: movimiento, inestabilidad y poder. Elementos para una teoría del Gobierno

No hay duda. Cuando se trasciende lo puramente institucional como rasgo característico, el Gobierno se convierte en un asunto que va más allá de las instituciones. Deja de ser una simple maquinaria, un aparato o un mecanismo neutro, inmóvil y sin contenido que responde solo a los impulsos de quien lo controla. Y, por tanto, el ejercicio de gobierno también deja de ser una cuestión de voluntariedad de las/os gobernantes y sus equipos para convertirse en un problema de poderes y de mantenimiento de un orden. No solo porque el Gobierno es quizá la más importante de las restricciones ideadas por el ser humano para que, con sus acciones, no vaya a *transgredir* los límites del orden establecido por la ley; y, con sus pasiones, no vaya a *alterar* la convivencia con los demás. También porque el Gobierno es quien debe imprimir un sentido a las cosas que hacen esos individuos en colectividad, así como quien debe estructurar (o dar estructura) a las relaciones e interacciones políticas, económicas y sociales que desarrolla, de manera que todo se desenvuelva dentro de un orden predeterminado y bajo un relativo control.

Por tanto, como ocurre en todas las estructuras formadas por individuos y que se desenvuelven al mismo ritmo en que se desarrollan sus relaciones e intermediaciones, el Gobierno adquiere una condición muy particular: se trata de una *estructura orgánica*. Es decir, que se comporta a la manera de un organismo viviente. Entonces, se trata de un organismo constituido por una «armazón interna» compleja y bien diferenciada, que está regida por un principio de organización interna y especialización funcional, y que, además, está operada por lazos de interacción o solidaridad estrecha entre las partes.

Estas características tienen una significativa implicación en la manera de abordar y comprender la naturaleza y el funcionamiento del Gobierno. Aceptar que este se comporta a la manera de un organismo viviente implica aceptar un replanteamiento de fondo en sus contenidos más sustantivos, que se pueden formular en tres grandes conclusiones:

Conclusión 1: el Gobierno se comporta como una estructura viviente que está en *constante movimiento*. Por tanto, se trata de un cuerpo que está lejos del equilibrio y que, para sobrevivir, necesita de una energía exterior que le garantice que se puede seguir moviendo. Y que, además, nunca va a parar pues, si lo hace, queda ante la amenaza de desaparecer.

Estamos ante el principio más fundamental y definitivo de este enfoque interdisciplinario: «el Gobierno solo existe cuando se mueve». Aquí la noción de *movimiento* no solo pone de presente la naturaleza viva y dinámica del ejercicio de gobierno, su complejidad y contradicciones, y muestra que, en su acción, nada es estático, sino que todo está expuesto al cambio. También revela que, en el quehacer gubernamental, por cotidiano que sea, concurre una *multiplicidad de fuerzas* (fuerzas de poder), unas con más capacidad de presión que otras, que hacen que el Gobierno no se quede quieto y que, en ese desplazamiento, vaya describiendo una *trayectoria* que no es incierta, ni se produce de cualquier manera, ni al azar; pues siempre implica una conducción (formal o informal, explícita o implícita) e invariablemente tiene un punto de partida y otro de llegada.

Esa trayectoria tiene naturaleza *política*. Esto es que refleja las convicciones que tienen quienes gobiernan y la cantidad de poder que ejercen para lograr que el aparato se mueva en una u otra dirección y buscando uno u otro resultado. Sin embargo, esa capacidad para lograr que el Gobierno se mueva en una determinada dirección, no implica la capacidad para «evolucionar» en la misma «dirección» y con la misma «velocidad» con la que pretenden que evolucione los individuos que lo conforman. El valor político que tiene esa trayectoria que se alcanza no es otra que la conferida por tener un proyecto político que la haya trazado con anterioridad. Que haya previsto la «ruta» a seguir, las metas que se espera obtener y la población a la que se busca impactar, que no son otra cosa que los compromisos políticos que adquieren los sujetos gobernantes con los sujetos gobernados.

El proyecto político de la/el gobernante tiene una importancia crucial: es el instrumento que ordena las fuerzas que van a operar en función de los propósitos que traza para alcanzar en el Gobierno y de los recursos que dispone para alcanzar los resultados. En el ejercicio de gobierno, las fuerzas que intervienen son fuerzas políticas y operan bajo la forma de *intereses, razones y emociones*. No se comportan de cualquier manera. Es el vector que, en un momento determinado, conecta las fuerzas que se están haciendo presentes, para llevar a la sociedad y al Estado en una dirección determinada.

Conclusión 2: en su movimiento permanente, si el Gobierno necesita energía externa para sobrevivir —y si, de hecho, sobrevive— es porque internamente tiene la capacidad para «identificar» en el entorno las fuentes de energía que lo nutren para mantenerse, pero también para «procesar» y «tramitar» esa energía que —proveniente de la multiplicidad de fuerzas de poder concurrentes que hacen a su movimiento— la ordena y encauza dentro de la naturaleza política que rige los procesos gubernativos.

Esta segunda conclusión debe ser considerada desde una doble perspectiva. Por una parte, el carácter orgánico que se le atribuye (comportarse como un ser vivo) hace que «el Gobierno funcione como un sistema abierto». Esto es, que tiene que estar estructuralmente conectado con el exterior. No solo porque el movimiento permanente le exige energía de la que pueda nutrirse para sobrevivir, sino también porque le requiere información sobre lo que está ocurriendo y lo que puede ocurrir en el entorno en el que se desenvuelve. De la manera en que evolucione ese entorno dependen los cambios que debe poner en marcha. Bien para enfrentarse a un problema de desabastecimiento de energía —de modo que pueda superarlo de la manera más rápida y eficiente— o bien para tomar las medidas necesarias en pos de adecuar su manejo a unas condiciones que exigen un cambio de fondo o, por lo menos, un ajuste en sus estructuras o procedimientos a las condiciones que impone el entorno.

Por otra parte, la multiplicidad de fuerzas de poder cuya concurrencia hace mover al Gobierno es de tal amplitud y diversidad que requiere que sean procesadas y tramitadas por las instancias gubernamentales, de manera que puedan ser encauzadas como fuerzas (aliadas del Gobierno, como fuerzas de oposición

o, simplemente, como fuerzas independientes), cuya concurrencia llevan a que el organismo se mueva en una determinada dirección. Esto implica que la naturaleza que tenga la trayectoria que sigue el Gobierno está determinada por la propia naturaleza de la energía que lo está impulsando. Así, en la medida en que son fuerzas determinantes del movimiento del Gobierno, se trata de fuerzas de poder político.

Conclusión 3: a diferencia del poder institucional —que es propio de los poderes públicos y que le confiere a las/os juezas/ces la fuerza para juzgar, a las/os legisladoras/es el poderío para legislar y a las/os gobernantes el atributo de gobernar—, el poder político es una fuerza exterior al Estado y al Gobierno. Es el nutriente que le confiere la fuerza necesaria para moverse, más aún, en una dirección determinada. Por tanto, no es permanente, omnímodo ni indiscutible como elemento constitutivo del aparato gubernamental.

Asumir que el poder político es la energía que mantiene al aparato gubernativo pone sobre la mesa el hecho de que, al comportarse a la manera de un organismo viviente, conlleva una redefinición a fondo de la naturaleza y operacionalidad del poder político y su diferenciación con respecto al poder institucional. Esto es, que las visiones tradicionales que consideran al Gobierno como entramado institucional no establecen diferencias entre el poder institucional y el poder político. En esas visiones, prevalecen los enfoques que privilegian al poder como la fuerza con la que es investida una persona para que ejerza unas determinadas facultades y funciones en representación del Estado, generalmente, las relacionadas con el fin de asegurar el mantenimiento del orden y el respeto a las reglas del juego jurídico, político e institucional. Esa visión favorece un contenido coercitivo del poder. Es decir, que el poder que consiste en imponer decisiones propias contra la voluntad del otro. Aquí el poder político es un poder que es *permanente, omnímodo e indiscutible* para los asuntos que son de su competencia.

Sin embargo, cuando se acepta que para que exista el Gobierno y se mueva en un rumbo necesita de un combustible que le imprima la fuerza y la dirección necesaria para que las sociedades y los Estados avancen por la senda determinada, también se está aceptando que el poder institucional no es suficiente. Es decir que el

Gobierno es un sistema que, por estar lejos del equilibrio, requiera de un poder de naturaleza política que no solo desate una fuerza movilizadores, sino también (lo que es más importante) que esa movilización sea en una dirección determinada. Ese carácter de combustible propulsor que se le da a la fuerza que viene de la política pone sobre la mesa dos grandes consecuencias clave para comprender los problemas del Gobierno. La primera, que, a diferencia del poder institucional, el poder político no es permanente: es volátil y tiene que ser constantemente revalidado y reconstituido. Y la segunda es que, al depender del poder político, el Gobierno queda expuesto a una altísima incertidumbre e inestabilidad.

De todos modos, al considerar el comportamiento orgánico del Gobierno, la naturaleza y la operacionalidad del poder político adquieren un nuevo contenido sustantivo y marcan una diferencia clara con respecto al poder institucional. A diferencia de las/os legisladoras/es y juezas/ces cuyo poder es *permanente, integral e indiscutible* —pues, en el desarrollo de sus facultades y funciones siempre va implícita la limitación de la voluntad o de la libertad de otra persona¹⁸—, el poder político de la/el gobernante no solo se fundamenta en el mantenimiento del orden, sino también en el hecho de que debe ofrecer una alternativa de futuro a toda la ciudadanía. La razón es evidente. Si se trata de una estructura que debe ser capaz de identificar los cambios del entorno y someterse a ellos de manera que asegure su propia supervivencia, también debe ofrecer a sus ciudadanas/os la opción de mejorar sus condiciones de vida, de forma que la acción que busca preservar el orden (en el caso del Gobierno) no solo implique la limitación de la voluntad o la restricción de las libertades, sino que también procure nuevos desarrollos. Nuevos espacios en los que las personas puedan encontrar más, mejores y más próximas opciones de vida.

Ahora bien, la conexión permanente con el exterior que le implica tener que nutrirse le debe garantizar tanto alimentarse como mantener su capacidad de adaptación al cambio. Esa exigencia no es gratuita, no se produce a costo cero. Su complejidad le impone una condición muy particular: el Gobierno está sometido a una *inestabilidad permanente*. Esto es, una condición en la que la

¹⁸ Bien porque hace valer una idea, una creencia o una norma que fue aceptada por todas las personas, cuya trasgresión afecta la convivencia individual y la colectiva porque condiciona o restringe las convicciones o las actividades de otro sujeto con el que comparte la vida en comunidad.

evolución del entorno en que se desenvuelve está estructuralmente marcada por la falta de firmeza o de equilibrio en la naturaleza o en sus procesos. Se trata de una condición que hace que la estabilidad gubernamental quede sometida a la acción de fuerzas externas «diferentes», «ajenas» y «desconocidas» que pueden alterar su comportamiento o afectar alguno de sus componentes e impedir que siga las pautas de conducta individual o colectiva que se habían prefijado en la agenda política o se trataba de implementar a través de las políticas públicas. Por más ajustes internos que el Gobierno haga en pos de lograr mayor eficiencia en el consumo de energía que obtiene del exterior, hace que —como organismo viviente—, además de la condición de inestabilidad, quede expuesto a una condición de *vulnerabilidad*.

Sin embargo, esa doble condición de *inestabilidad-vulnerabilidad* también tiene como contrapartida que el Gobierno tenga una cierta capacidad para adecuar sus estructuras y procedimientos o para ajustar sus operaciones a las condiciones que le imponga el entorno. Esa capacidad no es otra cosa que capacidad para *redistribuir las cargas*, que resulta de la aplicación de los mecanismos internos de *compensación-control* y de *estabilización-control* que, ante cambios bruscos y complejos, logran adaptar la estructura a las condiciones de cambio, hasta el punto en que se logra estabilizar la estructura un estado compatible con el entorno de cambio. En este sentido, la condición de funcionar como un *sistema abierto* hace que la conexión *imprescindible* con el exterior lleve a las estructuras del Gobierno por la triada *inestabilidad-vulnerabilidad-cambio* como proceso que pone en evidencia su elevada capacidad de adaptación a las condiciones —siempre cambiantes— que impone el entorno.

En suma, el problema del Gobierno va mucho más allá de las instituciones. En la medida en que es la estructura en torno de la cual se produce y reproduce el orden político y social, hay que aceptar que en su operación adquiere la sensibilidad necesaria para identificar los cambios que se producen en el entorno. Y eso plantea la capacidad para adecuarse a las exigencias del ambiente, porque como organismo tiene una *condición evolutiva* que implica que, en su movimiento, se «degrada», «recompone» y «reconstituye» con una capacidad renovada para continuar como tal.

Referencias bibliográficas

- Abu-Tarbush, J. (2011). Perfiles sociopolíticos de la primavera árabe. *Actas del X Congreso de AECPA*. <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/249.pdf>
- Aristóteles (2012). *La ética a Nicómaco*. Editorial Diálogo.
- Bauman, Z. y Bordoní, C. (2016). *Estado de crisis*. Paidós.
- Bobbio, N. (1994). *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975- 1976*. Fondo de Cultura Económica, 15-17.
- Bobbio, N., Mateucci, N. y Pasquino, G. (1993). *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores.
- Bogoya, D. (1982). Características del equilibrio termodinámico. *Ingeniería e Investigación*, (3), 64-67. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/39896/28733-102914-1-PB.pdf>
- Colombo, P. (2003). *Gobierno. Léxico de política*. Nueva Visión.
- Easton, D. (1968). *Política moderna*. Letras.
- El País (28 de mayo de 2003). Ilya Prigogine, premio Nobel de Química y padre de la «Teoría del Caos». https://elpais.com/diario/2003/05/29/agenda/1054159209_850215.html
- Foucault, M. (2010). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.
- Friedrich, C. (1968). *El hombre y el gobierno: teoría empírica de la política*. Tecnos.
- García Velarde, M. y Fairen Le Lay, V. (1980). Estructuras disipativas. Algunas nociones básicas. *El Basilisco*, (10), 8-13. <https://fgbueno.es/bas/pdf/bas11002.pdf>
- Gonzalez-Quijano, Y. (2011). *Las revueltas árabes en tiempos de transición digital. Mitos y realidades*. Nueva Sociedad, (235).
- Habermas, J. (1975). *Perfiles filosófico-políticos*. Taurus.
- Han, B. C. (2019). *Sobre el poder*. Herder.
- Lechner, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. FLACSO Chile.
- Lechner, N. (2013). Poder y orden: la estrategia de la minoría consistente. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 83-127. <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-pdf-S1870730013723238>
- Manrique Solana, R. (1987). Estructuras disipativas. De la termodinámica a la psicoterapia familiar. *Revista Especializada de la Asociación Neuropsiquiátrica*, VII(11).

- Maturana, H. y Varela, F. (1996). *El árbol del conocimiento*. Editorial Debate.
- Maturana, H. y Varela, F. (2006). *De máquinas y seres vivos*. Editorial Universitaria.
- Medellín Torres, P. (2006). *El presidente sitiado*. Editorial Planeta.
- Melo Florian, A. (2010). *Cerebro, mente y conciencia. Un enfoque multidisciplinario*. Internal Medical Publishing.
- Moreno, A. (2017). ¿Qué significa hoy la idea de autonomía para la biología? *Metatheoria*, 8(1), 157-168. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2505>
- Pedrerros Martínez, R. I. (2014). Modos de pensar y hablar sobre equilibrio térmico: significados y contextos de uso en las ciencias de la naturaleza. *Tecné, Episteme y Didaxis: TED*, (35), 113-132. <http://www.scielo.org.co/pdf/ted/n35/n35a06.pdf>
- Prigogine, I. (2000). ¿Qué es lo que no sabemos? *A Parte Rei, Revista de Filosofía*, (10).
- Robles Carcedo, L. y Frayle Delgado, L. (2019). Estudio preliminar de *Monarquía*, de Dante Alighieri (3ª ed.). Tecnos.
- Russell, B. (2017). *El poder. Un nuevo análisis social*. RBA Libros.
- Sartori, Giovanni (1979). Politics, Ideology, and Belief Systems. *Revue Européenne des Sciences Sociales*, 17(46), 91-114.
- Ubl, K. (2003). *Republicanism y platonismo en la Monarchia de Dante*. <https://core.ac.uk/download/pdf/322580018.pdf>
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Zaccara, L. y Saldaña, M. (2015). Cambio y estabilidad política en las monarquías del Golfo tras la Primavera Árabe. *CIDOB d'Afers Internacionals*, (109), 199-199.

Revistas

- Ankulegi, Revista de Antropología Social*. Asociación Vasca de Antropología, 2015, (19). <https://aldizkaria.ankulegi.org/>
- E-Prints Complutense*. Repositorio Institucional de la Universidad Complutense de Madrid, 2018. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/47935/>
- Revista América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, 2014, 68. <http://iberoame.usal.es>
- Revista Basilisco*. Fundación Gustavo Bueno, 1990, (10). <https://fgbueno.es>

Revista Cidob D'afers Internacionals. Barcelona Centre for International Affairs, 2015, (109). <https://www.cidob.org>

Revista de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid. <https://revistas.ucm.es/>

Revista de Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, (74). <http://cepc.es>

Revista el Taco en la Brea, Revista Semestral de Investigaciones Teórico-Literarias CEDINTEL. Universidad Nacional del Litoral. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/ElTacoenlaBrea/index>

Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, (90). <https://reis.cis.es/>

Revista Questión. Universidad Nacional de La Plata, 2013, (40). <http://www.unlp.edu.ar/>

Revista Sociología Histórica. Universidad de Murcia, 2012, (1). <https://revistas.um.es/>

Cómo citar este artículo

Medellín Torres, P. (2022). El Gobierno más allá de las instituciones: desequilibrio, movimiento y energía. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), abril-julio, 13-58.

Fecha de recepción 01/2022 | Fecha de aprobación 04/2022

Género, inclusión y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas: Plan de Movilidad Gran Concepción 2050

Por Vanessa Alejandra Rivera de la Fuente*

Resumen

En este trabajo se aborda la participación ciudadana como política pública en la toma de decisiones del Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050 del Ministerio de Transporte chileno. En 2021, este Ministerio, a través de su Secretaría (SECTRA), convocó a la sociedad civil a colaborar en el diseño del Plan para identificar conceptos y necesidades básicas en movilidad. Asimismo, en el artículo se describe el proceso desde el punto de vista de la sociedad civil articulada en la Mesa Ciudadana de Movilidad, con énfasis en cómo el enfoque de género, la inclusión y el concepto de *escala humana* surgen como ejes preponderantes a partir de la participación de las mujeres de la Mesa.

Palabras clave

Género, inclusión, políticas públicas, movilidad, participación ciudadana.

Abstract

This article addresses citizen participation as a public policy in the decision-making of the Mobility Plan of Greater Concepción 2050 of the Chilean Ministry of Transport. In 2021, the Ministry, through its secretariat, SECTRA, called on civil society to collaborate in the design of the plan, identifying concepts and basic needs in terms of mobility. Moreover, the process is describe from the point of view of civil society articulated in the Mobility Citizen Board, with an emphasis on how gender perspective, inclusion and the concept of *human scale* emerge as preponderant axes due to the participation of the women of the Board.

* Magíster en Política y Gobierno por la Universidad de Concepción (UDEC), Chile.

vrivera.de@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1987-2330>

Key words

Gender, inclusion, public policies, mobility, citizen participation.

1. Antecedentes de la participación ciudadana en Chile

En los últimos treinta años, en Chile, se ha desarrollado un proceso progresivo de implementación de un marco de participación ciudadana, entendida como

Un mecanismo de perfeccionamiento de las democracias, no solo a través de la participación indirecta de la ciudadanía a través de sus representantes electos, sino que también a través de formas de participación directa en los diversos ámbitos de la vida política (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, p. 1).

La participación ciudadana es la injerencia activa de las ciudadanas y los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas. Permite a las/os tomadoras/es de decisiones y a la ciudadanía comprender mejor los problemas sociales que pueden convertirse en política pública, identificar recursos disponibles para elaborar soluciones, reparar desigualdades, dar voz y representación a quienes no la tienen o están subrepresentadas/os, y mejorar la calidad de los servicios públicos, entre otros beneficios.

Los esfuerzos gubernamentales por favorecer la participación ciudadana coexisten con una larga tradición organizativa de la sociedad civil y los sectores populares en Chile. El involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos data del siglo XIX, cuando surgieron las primeras organizaciones obreras y artesanas; luego, emergió el sindicalismo en las primeras décadas del siglo XX. Estos fenómenos son anteriores a la legislación laboral que se promulgó en 1924 y 1931. Similar es el surgimiento de las organizaciones de pobladores y de vivienda: los comités de adelanto, comités relacionadores de poblaciones y comités de sin casa o allegados son anteriores a la Ley de Junta de Vecinos de 1968.

Durante la dictadura, la sociedad civil demostró una gran capacidad organizativa, a pesar del contexto represivo, limitante de las libertades y con nula vinculación con la ciudadanía en materia de participación. Garcés y Valdés (1999) señalan que

Surgieron en esta etapa nuevas formas de asociación entre las bases, especialmente entre jóvenes de ambos sexos y muy especialmente entre las mujeres. Este «tejido social» rearticulado y con diversos apoyos institucionales de la Iglesia, las ONG y los partidos de oposición al régimen militar, fue una base fundamental en la expresión pública del malestar, que se expresó en las «protestas nacionales» de los años 1983-1986 (p. 24).

Iniciada la transición a la democracia, durante la década de los noventa, los partidos políticos asumen el rol de canalizar la participación y toman el lugar de los movimientos sociales y la sociedad civil involucrada en los asuntos públicos. Estos últimos toman un papel estrictamente político-electoral. La consecuencia de esto es una brecha entre los partidos políticos y la ciudadanía, que genera

... la ruptura entre «lo social» y «lo político» que está a la base del actual régimen democrático, al tiempo que puso de manifiesto la debilidad de los discursos y proyectos alternativos a la dictadura (...). La paradoja de la transición chilena a la democracia es que ésta descansa principalmente en los consensos y negociaciones alcanzados y le da la espalda al movimiento ciudadano que la impulsó y le dio legitimidad (Garcés y Valdés, 1999, p. 25).

2. La participación ciudadana como política pública

En la década del 2000, la participación ciudadana vuelve a emerger como un factor relevante para los gobiernos. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscrita por el gobierno de Chile en 2009, define este proceso como

... [la] construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de la comunidad y pueblos indígenas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2009, capítulo primero, artículo 2, pp. 3-4).

A comienzos del siglo XXI, se ve emerger nuevos actores que ejercen fuerza en el sistema político para involucrarse en los procesos de toma de decisiones públicas que les afectan, como estudiantes del nivel secundario, feministas, ambientalistas y ciclistas; así como nuevas formas de organización de la sociedad civil expresadas en redes, colectivos, grupos de iniciativa o asambleas que plantean nuevos temas o dan mayor relevancia política a problemas sociales que ya existían, pero no se consideraban parte de la agenda gubernamental. Es en este contexto y en respuesta al aumento considerable de «las exigencias de la ciudadanía por encontrar mayores espacios de participación en la construcción de las políticas públicas» (Ministerio Secretaría General de Gobierno, s.f., p. 8) que la participación ciudadana toma la forma de política pública en 2011, con los siguientes instrumentos centrales:

1. El Instructivo presidencial sobre participación ciudadana en la gestión pública (Presidencia de la República de Chile, 2011), firmado por la expresidenta Michelle Bachelet Jeria, cuyo objetivo es fortalecer el capital social de Chile a través de la presencia activa de las/os ciudadanas/os en los asuntos públicos, tanto en la promoción del bien común como en el papel del Estado como servidor de las personas. En este documento se define a la participación ciudadana como:

Un proceso de cooperación mediante el cual, el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía, en el diseño y elaboración de decisiones públicas (artículo 3).

2. La Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad, presentada bajo el contexto de la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, basada en tres ejes: información y consulta a la ciudadanía, control ciudadano y fortalecimiento de la sociedad civil. La política busca robustecer la comunicación entre el Gobierno y las/os

ciudadanas/os con mayor transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

3. La Ley 20.500 (sobre Asociaciones y Participación Ciudadana de la Gestión Pública) de 2011, que modificó la Ley 18.875 (Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). En esta norma se incorporó el capítulo 4 sobre participación ciudadana, en donde se reconocen los derechos generales de asociatividad y la obligación del Estado de promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Esto significa que los órganos de la Administración del Estado están obligados a proporcionar espacios institucionalizados que fomenten la participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

3. Género y participación ciudadana

Una de las orientaciones clave del Estado en materia de participación ciudadana es la incorporación del género, tanto en las políticas públicas como en el proceso participativo y decisonal sobre estas. El enfoque o perspectiva de género

... es una herramienta que permite utilizar los elementos de la teoría de género para analizar las relaciones sociales entre hombres y mujeres, con el fin de proponer acciones tales como políticas nacionales y la ejecución de proyectos, que promuevan la construcción de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres (Dirección del Trabajo, 2019, p. 6).

En *El futuro que queremos*, documento final de la Conferencia Río+20 (2012), que convocó a 192 gobiernos y ayudó a sentar las bases para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se expresa:

Recalcamos que las mujeres pueden contribuir decisivamente al logro del desarrollo sostenible. Reconocemos la función de liderazgo de las mujeres y resolvemos promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y asegurar su participación plena y efectiva en las políticas,

los programas y los procesos de adopción de decisiones en materia de desarrollo sostenible a todos los niveles (artículo 45).

La inclusión social en materia de participación ciudadana no solo implica dar cabida a las personas y grupos históricamente invisibilizados o minorizados en el sistema político —como las personas en situación de discapacidad, los adultos y adultas mayores, las personas LGBTQ y de la diversidad sexual, las/os jóvenes y los pueblos originarios, por ejemplo—, sino, especialmente, aplicar un enfoque de interseccionalidad en el proceso participativo como una herramienta de análisis que, de acuerdo con Bersezio *et al.* (2020),

... implica conceptualizar los problemas considerando que la dinámica social se encuentra atravesada por las relaciones de inequidad y desigualdad entre mujeres y hombres, y entre colectivos según diversas características, condición y posición que ocupan en el ámbito macro y micro social, lo cual, tiene expresiones concretas tanto en el proceso de desarrollo como en la calidad de vida de las personas (p. 3).

La participación ciudadana es una condición del desarrollo sostenible. En la declaración de Río+20 (2012) se asevera:

Reconocemos el papel de la sociedad civil y la importancia de posibilitar que todos los miembros de la sociedad civil participen activamente en el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y a la creación de capacidad de la sociedad civil y de un entorno propicio (artículo 44).

En 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su *Estudio de gobernanza pública*, afirmó que, si bien nuestro país es una de las democracias más estables y consolidadas de América Latina, el nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos era baja por alcanzar un 48 %. Este nivel bajo marcaba 1.3 en el índice de calidad de vida de la OCDE que, de acuerdo a la entidad, era producto de la desconfianza en las instituciones, lo que afectaba la

legitimidad del sistema democrático y del Gobierno como responsable ante sus electoras/es y ciudadanas/os.

Por lo dicho, la participación de la ciudadanía es crucial para los procesos de profundización de la democracia y para fortalecer la legitimidad de las acciones gubernamentales y administrativas. Para esto, hay que ir más allá de los marcos regulatorios y de la consideración de la participación ciudadana al nivel de una política pública, por encima del cumplimiento de los reglamentos y métodos. Los órganos, estamentos y autoridades deben poner voluntad política ya que, de acuerdo con Medina y Véjar (2016):

Para generar estos espacios colaborativos y de innovación en la generación de políticas públicas es vital la consolidación de la democracia en el sentido de que deben existir mutuas confianzas tanto de las instituciones como del ciudadano y viceversa. Por ello es un aspecto que las democracias latinoamericanas tienen al debe y que es necesario ir perfeccionando para lograr espacios de participación, retroalimentación y aporte de los distintos actores de forma institucionalizada y efectiva (p. 30).

4. Participación ciudadana en el Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050

El Gran Concepción es un área urbana ubicada en el centro de Chile. Está compuesta por diez comunas: Concepción, Coronel, Chiguayante, Hualpén, Hualqui, Lota, Penco, San Pedro de la Paz, Talcahuano y Tomé. En conjunto, estas forman parte de la provincia de Concepción, en la Región del Biobío.

El Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050 (PMGC 2050) es una iniciativa del Ministerio de Transporte, a través del Programa de Vialidad y Transporte Urbano, SECTRA, que «apunta a obtener un trabajo colaborativo entre diversos actores de la sociedad, con el objetivo de construir en conjunto una respuesta sistémica y coherente para responder a las necesidades de movilidad y acceso de la conurbación»¹.

¹ Para más información, ingresar a https://movilidadgranconce2050.cl/plan_movilidad.php

La movilidad puede entenderse como «la suma de desplazamiento que hacen los ciudadanos para acceder a los servicios necesarios para el quehacer diario, el cual es realizado a través de diferentes medios que presentan unas condiciones de uso, que los caracterizan socialmente» (Velázquez, 2015, p. 48).

Estos desplazamientos de las personas suponen la capacidad de moverse por el territorio o la ciudad y el acceso efectivo a los destinos, bienes y servicios que las motivan. Además, están condicionados por distintos factores como el nivel socioeconómico, la geografía y realidad socioterritorial, el grupo etario, la discapacidad y el género, entre otros.

La movilidad es una fuente de cohesión social, pero no toda la gente se mueve igual en la ciudad o un territorio. Esta se construye a partir de las necesidades y características de los viajes que cada persona realiza para cumplir con sus actividades cotidianas, conocidas como *patrones de movilidad*, que incluyen los motivos por los que se trasladan las personas, el tipo de viajes que realizan y los medios de transporte que utilizan.

Factores como la planificación urbanística y las condicionantes mencionadas influyen en el uso del espacio público y urbano en condiciones de mayor o menor desigualdad para ciertas personas y grupos. La movilidad es un proceso dinámico que va cambiando por los factores socioculturales, el surgimiento de nuevas tecnologías, el enfoque de movilidad sostenible, la complejidad de los sistemas urbanos y territoriales, y los componentes de cohesión social y de género.

4.1 Movilidad y género

Las mujeres, en particular, no nos movemos igual por la ciudad que los hombres. Nuestros motivos, trayectos y tiempo utilizado en los desplazamientos son distintos y, en muchas ocasiones, están marcados por las labores de cuidado que, en sociedades patriarcales, es un trabajo cuya carga, distribuida en forma desigual por el sistema sexo/género, nos corresponde casi exclusivamente a nosotras. La movilidad de las mujeres:

... se inscribe en un entramado de relaciones donde el espacio social ha sido construido a partir de los dominios y las jerarquías del género, definiendo tanto sus actividades, como los usos del tiempo y los territorios físicos de sus desplazamientos. Elementos que no solo median y condicionan la movilidad de las mujeres, sino también influyen en sus márgenes de autonomía física, económica y política (Casas *et al.*, 2019).

El enfoque de género reconoce que hay espacios públicos y privados donde las oportunidades de participación de hombres y mujeres son desiguales, producto de un modelo sociocultural basado en el referente masculino-heterosexual que desempodera a las mujeres. Esto impacta las decisiones de movilidad y el uso de los espacios comunes por parte de las mujeres.

En el marco de las políticas públicas, la perspectiva de género reconoce que estas tienen un impacto diferenciado entre hombres y mujeres, por lo tanto, es necesario hacer los ajustes pertinentes en diseño e implementación para que respondan de manera equitativa a sus necesidades.

En materia de participación ciudadana, el enfoque de género «actúa como herramienta dirigida hacia un afianzamiento de la igualdad de oportunidades en las distintas instancias, herramientas y metodologías implementadas» (Caorsi Riveros *et al.*, 2017, p. 15).

4.2 Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050

El PMGC 2050 tiene el propósito de dar origen a iniciativas que fomenten y potencien modos de transporte sostenibles para solucionar los problemas estructurales de movilidad en el Gran Concepción e identificar las mejores opciones y los lineamientos más pertinentes para el desarrollo integral de un sistema de transporte tanto en el mediano como en el largo plazo.

En vista de este objetivo, SECTRA se propone establecer acuerdos entre los distintos actores involucrados en la movilidad para el diseño de estrategias, proyectos y medidas del plan que, a partir de compromisos generados de un

proceso decisional dialogado, aborden las distintas necesidades de los actores, desde lo sectorial hasta el rol de cada una/o de las/os habitantes. Su fin es instalar un sistema de movilidad sostenible, es decir:

Un conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, con un costo económico razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas (García Bernal, 2019, p. 1).

Siguiendo a Pérez (2019), la movilidad sostenible no solo es eficiente y no contaminante, sino que se relaciona con la equidad en el acceso a la ciudad y sus espacios. El autor señala que

Una movilidad sostenible es aquella que brinda a los habitantes de una zona un desplazamiento eficiente social y ambientalmente, con costos y tiempos reducidos, favoreciendo la integración de distintos modos de transporte, así como el uso y disfrute del espacio público para todas y todos sus usuarios (p. 9).

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) de 2016, la movilidad sostenible:

... es aquella que proporciona acceso a todos los habitantes a las oportunidades, servicios y comodidades que la ciudad puede ofrecer sin dañar el medio ambiente y aumentar la contaminación, sin causar muertes y lesiones por accidentes de tránsito y sin perder horas personales en atascos (Clos, 2018).

Para SECTRA, «hacer posible la movilidad sostenible» quiere decir tener una visión integral de la movilidad, en la cual el objetivo no solo sea reducir los costos de transporte y tiempos de viaje, sino también disminuir las emisiones contaminantes, potenciar los modos activos y el transporte público, ayudar a resolver desequilibrios territoriales y mejorar el acceso a oportunidades, así como el desempeño de los sistemas de transporte, gestión, operación e inversión. Para ello, requiere la participación de la ciudadanía, no solo porque así lo dispone el

marco normativo de la gestión pública del país, sino porque las experiencias de la sociedad civil y de otros actores con interés en el proceso son fundamentales para comprender cómo se desarrollan los procesos de movilidad en el Gran Concepción y las necesidades de cada uno de ellos respecto a este problema de política pública.

5. Modelo de participación ciudadana de SECTRA

Las críticas recurrentes a los procesos de participación ciudadana como política pública tienen que ver con la instancia del proceso en el cual la ciudadanía es convocada y con el carácter vinculante de este. En general, la ciudadanía es informada de las decisiones, pero no se la convoca a ser parte del proceso decisional.

De acuerdo con Medina y Véjar (2016), la percepción de la sociedad civil sobre la participación ciudadana es que esta se instrumentaliza a favor de unos pocos:

El hecho de que señalan que la Ley 20.500 prácticamente no se ocupa y si se hace, es básicamente para cumplir con las firmas requeridas en cada uno de los procesos establecidos en la Ley y netamente por conveniencia política, sin tener ningún aporte real vinculante para los vecinos (p. 70).

Uno de los puntos álgidos sobre los procesos de participación ciudadana se relaciona con su carácter vinculante, es decir, qué tanta influencia real tiene la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas.

No obstante, es complejo determinar cómo hacer *vinculante* un proceso que involucra a diversos actores con opiniones e intereses distintos y, a veces, opuestos. Si asumimos *lo vinculante* en su acepción normal, es decir, algo que obliga o compromete, es imposible en la práctica que la autoridad pública se obligue con todos. Por otra parte, no hay que obviar que esta autoridad es quien tiene la responsabilidad decisional sobre las políticas y finalmente, no es menor el hecho de que para establecer procesos de participación ciudadana efectivos, la ciudadanía debe tener las *capacidades*.

El modelo de participación ciudadana de SECTRA, propuesto por Medina y Véjar (2016), establece que lo vinculante se da cuando el proceso completo de planificación vincula a la sociedad civil, desde el levantamiento de expectativas y problemas hasta la puesta en marcha del proyecto para brindar los espacios de discusión y deliberación en todo el proceso de desarrollo de un proyecto de transporte urbano.

Figura 1. Modelo de Participación Ciudadana de SECTRA



Fuente: Medina y Véjar (2016)

Esto no altera el hecho de que los procesos de participación de la sociedad civil no pretenden cambiar el *quién* toma las decisiones, sino que pretenden modificar el *cómo*, al propiciar un mayor espacio de intercambio de ideas, intereses y transparentando el proceso de toma de decisiones. Para que esto sea posible, los actores involucrados deben ser capaces de capacitar y educar a la sociedad civil, incentivar la participación, empoderar a las/os dirigentes y brindar todas las condiciones para que más gente se integre al proceso.

De acuerdo con las conclusiones de Médina y Véjar:

El proceso de planificación de transporte urbano debe existir Participación Ciudadana, de carácter vinculante (...) existiría un aumento marginal en los tiempos de duración de los proyectos, más que nada al inicio de ellos, pero que se reduciría durante la ejecución ya que generará menor reticencia social *ex durante* y *ex post* (...) la participación de ellos (la sociedad civil) en este tipo de procesos, permite que los organismos técnicos logren visibilizar problemas que de no considerar la participación de la gente, pasarían por alto (2016, p. 77).

El proceso de participación ciudadana para el PMGC 2050 comenzó en 2021 con un llamado a la sociedad civil para ser parte de este proceso. En mayo de ese año, las organizaciones ciudadanas que se sintieron convocadas formaron la Mesa Ciudadana de Movilidad², cuyo propósito era coordinar el proceso participativo de la sociedad civil con SECTRA.

La Mesa Ciudadana se definió como un espacio abierto para todas las organizaciones del territorio del Área Metropolitana del Gran Concepción, es decir, con las siguientes características:

- Recibir constantemente adhesiones en la medida en que las organizaciones interesadas soliciten incorporarse.

² Para más información, acceder a la declaración fundacional de la Mesa Ciudadana de Movilidad: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=3020830311474339&set=pcb.3020841791473191>

- Ser un espacio de formación y conversación sobre las diferentes temáticas de movilidad para incidir informada y activamente en el proceso participativo del Plan de Movilidad 2050 impulsado por SECTRA y el Ministerio de Transporte.
- Ser una plataforma de incidencia en temas de movilidad en la Región del Biobío.

Los principios de funcionamiento de esta mesa, acordados por sus miembros fueron: integración; participación ciudadana vinculante; transparencia y probidad en la gestión pública; justicia territorial; respeto ambiental; equidad del espacio público; igualdad de género; acceso universal a la movilidad; equipamiento y servicios de calidad; democracia y libertad por la diversidad y la autonomía de las organizaciones participantes; e independencia del control de intereses económicos o políticos partidistas.

Las organizaciones, grupos, colectivos y redes fundadoras fueron: La Bici te Salva; Junta de Vecinos de Chaimávida; Plataforma Municipalista Pencopolitania; Asociación de Mujeres Líderes de la Región del Biobío; Pedal Autónomo; Colectivo Muévete; Movimiento de Cuidadoras Informales del Biobío; Grupo Social y Cultural de Discapacitados «Unión y Fuerza» Chiguayante; Agrupación de Ayuda a Niños Autistas (AGANAT) de Talcahuano; Concepción que Camina; Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; Viernes por el Futuro Concepción; Plataforma (Colectiva); Agrupación Futuro Mejor de Hualpén; y TEA Arauco.

Estas organizaciones no fueron las únicas que se sumaron al proceso de participación ciudadana convocado por SECTRA: la Cámara Chilena de la Construcción, Ferrocarriles, la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Concepción (UDEC), el Colegio de Ingenieros, la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (Sochitran), el Colegio de Arquitectos y el Consejo Superior del Transporte Urbano se hicieron parte. Si bien estas entidades figuran como parte de la sociedad civil en el proceso de participación, no conforman la Mesa Ciudadana de Movilidad.

Una vez satisfecha la convocatoria, entre el 9 y el 21 de julio de 2021, se desarrollaron distintos conversatorios *on line* en los que SECTRA invitó a las organizaciones participantes a exponer sus experiencias y necesidades. El objetivo de estos encuentros era identificar los atributos relevantes en materia de movilidad para cada uno de los actores participantes³.

5.1 La participación de las mujeres

El enfoque de género no era un elemento presente en la propuesta de participación ciudadana diseñada por SECTRA. El género, como categoría de análisis vinculado a la ciudadanía de las mujeres y a la movilidad, fue introducido por la Mesa Ciudadana de Movilidad a través de instancias de capacitación y por iniciativa de las mujeres participantes, ya que está compuesta por varias organizaciones lideradas por ellas o donde estas eran socias mayoritarias, o en las que el enfoque de género o de cuidados era un eje del trabajo colectivo.

Cuando SECTRA planificó los conversatorios, invitó a la Asociación de Mujeres Líderes del Biobío —miembro de la Mesa Ciudadana— a que realizara una presentación. Esta organización convocó a todas las mujeres de la Mesa «a un proceso participativo y deliberativo previo», para definir qué es lo que se va a presentar. Además, se notificó a SECTRA que en el conversatorio no solo participaría la asociación, sino todas las mujeres afectadas por una planificación de la movilidad que no es género-sensible.

Las mujeres de la Mesa Ciudadana eligieron a una vocera que presentara la postura del grupo, para luego abrir el debate entre todas con el Ministerio. La intervención comenzó de la siguiente manera:

Lo que algunas personas llaman problemas de movilidad, nosotras lo llamamos vulneración de derechos del 51 % de la población de la Región del Bío Bío. La movilidad es parte de vivir en una ciudad y su mal diseño genera desigualdad en dimensiones físicas y organizacionales. Cuando hablamos de la movilidad y de un

³ Todos los conversatorios se encuentran disponibles en <https://movilidadgranconce2050.cl/conversatorio.php>

plan para ordenarla y hacerla eficiente, deberíamos considerar que estos planes estén hechos con enfoque de género y derechos ya que moverse es moverse para vivir y vivir es vivir con derechos. Incorporar el enfoque de género significa identificar cómo los roles, actividades y la distribución de tareas en hombres y mujeres influye en sus experiencias de movilidad (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Las ideas expuestas expresan que las relaciones desiguales como las de género, las socioeconómicas, las de capacidad o de edad generan experiencias diferenciadas donde, para algunas personas, la experiencia de viajar se vuelve difícil y violenta. En las relaciones de poder y género en materia de movilidad se cruzan las diferencias de ingreso, capacidad, edad y ubicación geográfica. Las mujeres, cuyos roles se dividen entre el reproductivo y el productivo, requieren realizar varias tareas al mismo tiempo y experimentan grandes dificultades en su desplazamiento. Particularmente, las mujeres cuidadoras y las que se encuentran en situación de discapacidad señalan que sus derechos se ven vulnerados en sus experiencias de movilidad cuando

... hay un paseo peatonal con tachones que se transforman en obstáculos, hay rejillas donde se enredan los bastones, hay calles sin veredas, con desnivel, baches, alcantarillas abiertas, hay postes y diversos elementos que obstruyen los espacios que debieran ser usados para que los peatones circulen; no hay semáforos audibles, se discrimina a mujeres con perros guías, no hay tecnología que permita a una persona ciega saber los recorridos del microbús, por ejemplo. Se privilegian las escaleras por sobre las rampas, los microbuses no tienen rampas, hay maltrato hacia las mujeres cuidadoras y las personas que cuidan, hay centralización de servicios que exponen a las mujeres a una movilidad mal diseñada (Trasa Ingeniería Ltda., 2021)⁴.

La presentación concluye con un llamado de atención sobre el hecho de que «el mapa no es el territorio», pues

El territorio incluye también las experiencias con la movilidad y lo que

4 Cuarta sesión del Conversatorio Ciudadano disponible en <https://movilidadgranconce2050.cl/file/actas/4%20Acta%20Conversatorio%2030-06-21.pdf>

parece un trayecto corto en geografía puede ser una experiencia negativa para una mujer cuidadora que debe llevar a su hijo con discapacidad a un control médico, para una mujer rural que tiene solo un bus para viajar al centro de la ciudad, para una adulta mayor que debe sortear el desafío de las escaleras en una pasarela o para una estudiante de una comuna que no es capital y que tiene que viajar a Concepción para ir a clases y vuelve tarde a casa (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Para las mujeres de la Mesa Ciudadana de Movilidad, la experiencia de desplazamiento por el Gran Concepción está formada por una dinámica interseccional de factores violentos. Afirman que la desigualdad en materia de movilidad es un factor de vulneración de los derechos humanos de las mujeres, de las tienen alguna discapacidad y de las adultas mayores, lo que contraviene las convenciones en la materia ratificadas por Chile como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015. Por este motivo, plantean a SECTRA la necesidad de

... una planificación con un enfoque interseccional e intersectorial, vinculante con la ciudadanía y comprometido con la opinión de las mujeres, que atienda los procesos sociales involucrados en la experiencia de movilidad y cómo éstos afectan las vidas de las personas, en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5, 10 y 11 de la Agenda 2030 adoptada por Chile en el año 2015 (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Asimismo, señalan la urgencia de incorporar el enfoque de género no solo en los procesos de participación ciudadana, sino en todas las instancias del diseño de las políticas públicas:

Paridad de género en la participación ciudadana y en la administración pública y en los equipos que diseñan las políticas públicas, así como un proceso de participación ciudadana que sirva de fundamento a una gobernanza con enfoque de género, que es el ejercicio de la política, la economía y la autoridad administrativa para gestionar los asuntos de un

país y que se compone de los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos, ciudadanas y los grupos de la sociedad civil articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Una vez concluido el período de audiencias o conversatorios, SECTRA pasó a la siguiente etapa del proceso de participación ciudadana en la gestión pública. A comienzos de 2022, realizó un Taller de Visión Objetiva con el fin de identificar los elementos clave para una propuesta participativa del PMGC 2050. La jornada tuvo dos etapas: la primera fue una sesión plenaria de tipo expositivo, donde profesionales de SECTRA dieron a conocer el proceso participativo a desarrollar durante la construcción del Plan de Movilidad 2050. La segunda etapa correspondió al trabajo participativo propiamente tal, mediante el cual se buscó lograr dos objetivos:

- Validar la síntesis de atributos realizada sobre los conceptos planteados por la sociedad civil en las jornadas sostenidas entre el 9 de junio y 21 de julio, y jerarquizarlos.
- Construir una Mesa Ciudadana integrada por seis representantes de la sociedad civil correspondientes a los gremios y las cámaras comerciales; el sistema logístico-portuario; la academia y los colegios profesionales; los movimientos sociales, urbanos y ambientales; las organizaciones territoriales; y usuarios/os del espacio público.

Esta organización del proceso propuesta distribuye a las mujeres de la Mesa Ciudadana de Movilidad por todos los grupos de trabajo, lo que produce espacios de interlocución entre la sociedad civil articulada en la Mesa Ciudadana y otras entidades y organizaciones con interés en el diseño del plan. También es la oportunidad de incorporar el enfoque de género de manera transversal en la participación ciudadana. El proceso está en desarrollo, ya que se encuentra en la mitad de su cronograma y del cumplimiento de objetivos. La Mesa Ciudadana de Movilidad, por su parte, sigue funcionando como órgano autónomo de convergencia y deliberación de la sociedad civil en materias de movilidad y cuestiones vinculadas al proceso.

6. Elementos para la reflexión

Al cierre de este trabajo, el proceso de participación ciudadana para el Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050 se encuentra en curso. Ya que no es posible entregar una perspectiva concluyente, comparto algunos elementos para la reflexión.

6.1 Tensiones

Como todo proceso que involucra voluntades y complejidades derivadas de la necesidad de conciliar intereses diversos, dinámicas de poder y el factor político, este caso no ha estado exento de tensiones. Existen rigideces entre las organizaciones articuladas en la Mesa Ciudadana de Movilidad y otros actores participantes del proceso que representan el capital o una mayor cercanía con el poder político. La razón subyacente tiene que ver con los enfoques sobre movilidad que cada entidad defiende.

La Mesa Ciudadana es crítica respecto del capitalismo neoliberal y de la planificación territorial centrada en la productividad económica del cual se benefician las empresas constructoras, las/os dueñas/os del transporte y las empresas portuarias; lo cual no produce justicia social en materia de derecho al espacio público. El proceso de participación ciudadana ha revelado que, en cuestiones de movilidad, también se produce el choque entre dos modelos de vida, discusión que ha estado presente en la Convención Constitucional y que ha sido transversal a la sociedad chilena durante los veinte años, especialmente a partir de 2011.

6.2 El enfoque de género

Hasta ahora, las mujeres han sido parte activa del proceso y lograron instalar que la movilidad para ellas no es solo un derecho, sino que también los habilita. Si bien la incorporación del enfoque de género en la participación ciudadana es una orientación establecida por la política pública, en el caso estudiado se manifiesta mejor como una iniciativa de las mujeres participantes, involucradas

en este proceso y dispuestas a instalar sus experiencias como información relevante para el proceso decisional. Es de esperar que se mantenga vigente el género como categoría de análisis en la formulación de la política pública y que se creen alianzas para tener una injerencia más potente, no solo en el proceso de participación ciudadana en particular, sino en materia de movilidad en general.

Por otro lado, es relevante considerar cómo el trabajo de cuidado y las labores de reproducción impactan en las decisiones de movilidad de las mujeres, pero también sus oportunidades de participar en igualdad de condiciones en el proceso decisional. Los cuidados siguen siendo un tema pendiente en las políticas públicas. En cuestión de movilidad, las mismas razones que mueven a las mujeres, les obstaculizan la participación política. El rol de cuidadora —que determina muchas de las decisiones de las mujeres en materia de movilidad y uso del espacio público— implica una carga aún distribuida por género, que limita la capacidad de estar presentes en reuniones o talleres de capacitación organizados por la Mesa Ciudadana.

La *corresponsabilidad*, factor crítico de la participación ciudadana como política pública, también es un elemento fundamental en la organización de la vida en el mundo privado para generar equidad e igualdad de oportunidades. Desde este punto de vista, las decisiones de movilidad para las mujeres comienzan en el ámbito privado y del hogar, con la organización de las actividades de cuidado y de reproducción de la vida de un modo que permitan salir al espacio público. En suma, la inequidad en los cuidados y en el uso del espacio público afectan el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres.

Por lo tanto, el enfoque de género en materia de movilidad no debe estar limitado a describir la forma en que las mujeres se mueven, las violencias presentes y las desigualdades, sino a impulsar una sociedad de los cuidados con transversalidad de la corresponsabilidad y la equidad de género. En este desafío la participación ciudadana de las mujeres es clave, como señala el documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

Para impulsar políticas de cuidado que contribuyan a superar las desigualdades de género, es clave poner en marcha procesos participativos

con inclusión de las organizaciones de mujeres y feministas, y de las organizaciones de cuidadoras y de trabajadoras domésticas remuneradas (...) que consideren de forma prioritaria estrategias y campañas de comunicación orientadas a transformar los roles de género en el cuidado y promuevan la corresponsabilidad. Además, para la implementación de un marco normativo y la construcción y el fortalecimiento de capacidades estatales (...) es esencial la asignación de recursos presupuestarios suficientes que garanticen la sostenibilidad financiera de las políticas (2021, p. 7).

6.3 Nuevos paradigmas

El contexto que ofrece el proceso constituyente da espacio para pensar en nuevos paradigmas de participación ciudadana y de las relaciones entre las/os ciudadanas/os y de estas/os con el poder. En el artículo 151 de la propuesta constitucional se señala que

La ciudadanía tiene derecho de participar de manera incidente o vinculante en los asuntos de interés público (...). Los poderes públicos deberán facilitar la participación del pueblo en la vida política, económica, cultural y social del país. Será deber de cada órgano del Estado disponer de los mecanismos para promover y asegurar la participación y deliberación ciudadana incidente en la gestión de asuntos públicos, incluyendo medios digitales (pp. 58-59).

La participación ciudadana con enfoque de género busca equiparar la participación y la incidencia en las políticas públicas a través de la instalación de este tipo de capacidades en los equipos técnicos, para que puedan aplicar el criterio desde el diagnóstico hasta la evaluación, a la vez que identifiquen las brechas de género existentes en las distintas etapas del proceso participativo.

Respecto a la ciudadanía, el enfoque de género en la participación ciudadana quiere promover la paridad en la conformación del público objetivo, el uso del lenguaje inclusivo y la representatividad de las disidencias sexuales, así como

generar resultados cualitativos y cuantitativos diferenciados por género para una mejor toma de decisiones:

Entendiendo que la participación ciudadana es un proceso que implica construcción de poder social, con frenos y contrapesos, evitando la captura y la cooptación, de lo contrario, se restringen las libertades para promover espacios de participación y diálogo en torno a las políticas públicas (Montecinos, 2018).

Referencias bibliográficas

- Bersezio, M. E., Faúndez Meléndez, A., Quiroz Zárate, S., Siclari Bravo, P. y Tarducci, G. (2020). *¿Qué entendemos por interseccionalidad?* (serie Marcos Conceptuales N.º 3). Consultora Latinoamericana Inclusión y Equidad. <http://inclusionyequidad.org/home/wp-content/uploads/2021/02/Documento-3-Interseccionalidad.pdf>
- Caorsi Riveros, C., Costa Cordella, E. y Ortúzar Squella, L. (2017). *Manual de participación ciudadana*. Ministerio de Desarrollo Social. <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/2298/2017.07.20%20-%20MANUAL%20Definitivo%20Participacion%20Ciudadana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Casas, M., Lara, C. y Espinosa, C. (2019). Determinantes de género en las políticas de movilidad urbana en América Latina. *Boletín FAL*, 371. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44902-determinantes-genero-politicas-movilidad-urbana-america-latina>
- Comisión Económica para América Latina (2021). *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47264/3/S2100564_es.pdf

- Clos, J. (2018). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III): la Nueva Agenda Urbana. En CEPAL, *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2016-2018*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43803>
- Río+20 (20-22 de junio de 2012). *El futuro que queremos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenido. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>
- Convención Constitucional de Chile (2022). Texto armonizado del borrador constitucional.
- Dirección del Trabajo (2019). Glosario de Género. https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-116605_recurso_3.pdf
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno (Chile) (s.f.). *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública*. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-87929_Criterios.pdf
- Garcés, M. y Valdés, A. (1999). *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile* (Documento preliminar para OXFAM-GB).
- García Bernal, N. (2019). Movilidad sostenible. Experiencia de política y regulación en España. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27370/1/BCN__Movilidad_sostenible_.pdf
- Labarthe, G. (2020). *NUMP-Chile: Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible para Chile*. SECTRA, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. http://www.dirplan.cl/estudios/Documents/Tercera_Mision_BID/2-EstrategiaNac-Movilidad_%20Sostenible-SECTRA.pdf
- Medina, R. y Véjar, P. (2016). *Rol de la sociedad civil en los procesos de planificación de transporte urbano en Chile* [Tesis de maestría]. Universidad de Concepción.
- Montecinos, E. (21 de julio de 2018). Participación ciudadana en la gestión pública: ¿vinculante o incidente? *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/07/21/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica-vinculante-o-incidente/>

- Ministerio Secretaría General de Gobierno (Chile) (s.f.). Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad. https://www.defensa.cl/archivo_mindef/anexos/politica_de_participacion.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE. Chile. La participación ciudadana en el proceso constituyente*. <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>
- Pérez, G. (2019). Políticas de movilidad y consideraciones de género en América Latina. *Serie Comercio Internacional*, (152). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45042/1/S1900968_es.pdf
- Plan de Movilidad Gran Concepción 2050 (8 de junio de 2021). *Conversatorios*. <https://movilidadgranconce2050.cl/conversatorio.php>
- Presidencia de la República de Chile (2011). Instructivo Presidencial N.º 002. Política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad. 20 de abril de 2022. <https://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participación-Ciudadana.pdf>
- Subsecretaría General de Gobierno (Chile) (s.f.). La participación ciudadana como política pública: Chile cumple. *Serie Participación Ciudadana para una Mejor Democracia*, (1). https://observatorioidigital.gob.cl/sites/default/files/participacion_ciudadana_como_politica_chilecumple.pdf
- Trasa Ingeniería Ltda. (1 de julio de 2021). *Conversatorio Plan de Movilidad Gran Concepción 2050 (sesión 4)* [Archivo de video]. YouTube.
- Velázquez, C. (2015). *Espacio público y movilidad urbana. Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)* [Tesis doctoral]. Universidad de Barcelona. https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/319707/01.CVVM_1de5.pdf?sequence=1

Cómo citar este artículo

Rivera de la Fuente, V. A. (2022). Género, inclusión y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas: Plan de Movilidad Gran Concepción 2050. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), abril-julio, 59-82.

Fecha de recepción 03/2022 | Fecha de aprobación 04/2022

Evaluando la paridad en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y México desde una perspectiva comparada

Por *Camila Salgueiro**

Resumen

En este artículo nos proponemos analizar las normas paritarias vigentes en países de América Latina desde una perspectiva comparada.

La instrumentación de reglas de cuota o paridad ha sido extensiva en el continente, aunque ha mostrado resultados diversos. Como podremos ver a lo largo del trabajo, el desempeño de las normas paritarias depende en buena medida de la forma en que estas son concebidas y de las características del sistema electoral en el que se aplica la regla. La heterogeneidad del diseño de la paridad y de los arreglos institucionales electorales en los países de la región son factores de relevancia para explicar aquella diversidad de resultados.

Palabras clave

Leyes electorales, paridad de género, América Latina, mujeres, política comparada.

Abstract

In this paper we analyze the rules governing parity in Latin American countries from a comparative perspective.

The implementation of quota or parity rules has been extensive in the continent, although it has shown different results. As it is presented in the paper, the performance of parity norms depends to a large extent on the way in which they are conceived and on the characteristics of the electoral system in which the rule is applied. The

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

camilalsalgueiro17@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3501-7972>

heterogeneity of the parity design and electoral institutional arrangements in Latin American countries are relevant factors to explain that diversity of results.

Key words

Electoral laws, gender parity, Latin America, women, comparative politics.

1. Introducción

La adopción de medidas de acción afirmativa con el objetivo de incrementar la proporción de mujeres en ámbitos de representación política ha adquirido en las últimas décadas una especial relevancia. Recientemente, buena parte de los países de América Latina han aprobado legislación que exige a los partidos políticos conformar sus listas de candidatas/os y cumplir con un piso mínimo de participación de mujeres. La adopción de reglas de cuota o paridad constituye, para la literatura, una alternativa efectiva para compensar la posición estructural desfavorable en que se encuentran las mujeres en los espacios de decisión política. Sin embargo, a pesar de que las medidas afirmativas han sido aprobadas de forma extensiva en todo el continente, su éxito y su desempeño han sido muy variados, aun cuando la participación de las mujeres ha ido en aumento.

Para 2020, las mujeres representan en promedio de 35 % de las legislaturas de la región. Esta subrepresentación, aún en contextos normativos favorables para una representación equilibrada, ha suscitado múltiples interrogantes: ¿qué factores explican el éxito de las medidas afirmativas? ¿En qué contextos es más probable presenten resultados favorables? Y, por el contrario, ¿qué factores institucionales, políticos y sociales obstaculizan la eficacia de las reglas de cuotas?

Como veremos más adelante, diversas líneas de investigación se han encargado de abordar e intentar responder a estas preguntas. Fundamentalmente, predominan dos tipos de factores para explicar el éxito de estas políticas: los factores institucionales relativos a las reglas electorales de cada país y las características del diseño de la regla de cuota o paridad.

Este artículo se propone analizar, desde una perspectiva comparada, las reglas de paridad aprobadas en países de América Latina, con el objetivo de identificar qué factores intervinieron positiva y negativamente en sus respectivos desempeños. Para ello, tomaremos los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y México.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera. En el primer apartado, recorreremos los principales aportes de la literatura de ciencia política que aborda la representación política de las mujeres, recuperando conceptos teóricos y herramientas prácticas que son útiles para analizar los procesos de aprobación de leyes de cuota y paridad en la región, así como los factores que inciden en su efectividad. En esta sección, además, identificaremos los principales factores que explican la relativa eficiencia y eficacia de las reglas de cuota. En el segundo apartado, luego, analizaremos la normativa relativa a acciones afirmativas vigentes en los cuatro países elegidos desde una perspectiva comparada con el objetivo de identificar la fortaleza del diseño institucional de las mismas. En la tercera sección, observaremos los resultados de la implementación de las normas paritarias para los casos escogidos, a los fines de evaluar el desempeño de las mismas. Finalmente, en el último apartado presentaremos los principales hallazgos de nuestro análisis.

2. Aportes de la literatura

Las instituciones son el conjunto de reglas de juego que dan forma a la interacción humana, en tanto moldean los incentivos que experimentan los actores y motivan la elección de sus caminos de acción (North, 1990). El enfoque neoinstitucionalista de la ciencia política reconoce la importancia del análisis de las instituciones políticas para explicar fenómenos sociales y políticos que tienen lugar como consecuencia de la interacción de los actores políticos, impulsada por incentivos específicos que son consecuencia de las reglas y normas existentes (Abal Medina, 2010; North, 1990; Norris, 2004).

En este sentido, comprender las reglas que rigen las interacciones políticas reviste una especial relevancia en la medida en que permite dar cuenta de los incentivos que experimentan los actores políticos y las motivaciones que guían

sus decisiones de acción, y, por tanto, nos ayudan a comprender los resultados de esa interacción.

Esta idea de la importancia de las instituciones para explicar fenómenos políticos adquirió una especial preponderancia en el estudio de la representación política de las mujeres. Buena parte de la literatura que aborda estos temas presta atención al marco normativo y legal, y a cómo este puede facilitar u obstaculizar la participación de las mujeres en ámbitos de decisión política. Fundamentalmente, esta literatura ha abordado el acceso por parte de las mujeres a las legislaturas, atendiendo a cómo influyen las diversas normas electorales y partidarias en la participación de este grupo social en la arena legislativa.

La idea subyacente a esta línea de investigación es que los partidos políticos y las/os electoras/es enfrentan determinados incentivos dados por el arreglo institucional que rige las elecciones y que, dependiendo de las características de este, son más o menos propensas/os a incluir mujeres en sus listas o a votarlas, respectivamente.

Existe un amplio consenso en la literatura respecto al impacto de las medidas tendientes a incrementar la participación de las mujeres en ámbitos de representación política. La introducción de mecanismos de acción afirmativa —como requisitos de cuota o la paridad de género para la conformación de las listas de candidatos en el diseño electoral— tienen una fuerte influencia sobre el nivel de representación de las mujeres en los espacios de decisión (Archenti & Tula, 2017; Krook, 2009, 2017; Caminotti, 2016; Norris, 2004; Jones, 2004, 2009; Htun & Jones, 2002; Larsrud & Taphorn, 2007; Tripp & Kang, 2008; Dahlerup, 2002; Franceschet *et al.*, 2012).

Ahora bien, más allá del consenso respecto a la utilidad de los mecanismos afirmativos, la adopción de estas medidas en América Latina, en las últimas décadas, ha mostrado una amplia variedad de resultados. Esta diversidad puede explicarse a partir de múltiples factores institucionales y contextuales.

Buena parte de la literatura se ha enfocado en las variables institucionales que intervienen en la eficacia de las medidas afirmativas. El arreglo institucional, en la medida que moldea los incentivos de los actores (partidos políticos, electoras/es, etc.), puede ayudar a explicar el relativo éxito o fracaso de las reglas de cuota o paridad.

Podemos reconocer dos tipos de factores institucionales que tienen efecto directo en la eficacia de las reglas paritarias: las características del sistema electoral y el propio diseño de la norma que regula la aplicación de la cuota o paridad.

Con respecto al sistema electoral, típicamente prestamos atención al sistema de representación (si es proporcional o mayoritario) y al tipo de lista (si son abiertas o cerradas). La bibliografía que aborda este tema coincide en que la eficacia de las reglas de cuota es mayor en contextos de representación proporcional, donde la magnitud de distrito (la cantidad de cargos en juego) es mayor y donde las listas partidarias son cerradas y bloqueadas (las/os electoras/es votan la lista completa y no pueden alterar el orden establecido en ella). Esto en virtud de que, en la medida que aumenta la cantidad de cargos a cubrir, mayor es la probabilidad de que resulten electas candidatas mujeres y, teniendo en cuenta que la imposibilidad de alterar el orden de las listas según las preferencias de las/os votantes, elimina la posibilidad de que se desfavorezca a las candidatas mujeres (Htun & Jones, 2002; Krook, 2009; Larserud & Taphorn, 2007; Paxton *et al.*, 2010; Schwindt-Bayer, 2009; Jones *et al.*, 2012).

Entre los factores relativos al diseño de la cuota que influyen directamente en su efectividad se encuentran el tamaño de la cuota, el mandato de posición, la penalización por incumplimiento (Schwindt-Bayer, 2009), el alcance de la cuota (suplentes o titulares) y la existencia de válvulas de escape (Freidenberg y Caminotti, 2016).

El tamaño de la cuota refiere al mínimo porcentaje de mujeres que la norma exige incluir en la conformación de las listas (20 %, 30 %, 50 %, etcétera). Si bien no existe un correlato proporcional entre el porcentaje de mujeres que debe incluir una lista y el porcentaje de mujeres que efectivamente accede a cargos en los parlamentos —teniendo en cuenta los efectos del sistema electoral—, la literatura coincide en que en la medida que aumenta el piso mínimo de mujeres establecido por la regla de cuota, deberíamos esperar un incremento de la cantidad de mujeres que resultan electas (Jones *et al.*, 2012).

Por otra parte, un buen diseño institucional de las cuotas debe garantizar la inclusión de mujeres en lugares competitivos de las listas, es decir, en

candidaturas que tengan posibilidades de ganar. El mandato de posición exige a los partidos que posicionen a las candidatas en candidaturas efectivas (Freidenberg y Caminotti, 2016; Archenti & Tula, 2007) para evitar que cumplan de manera minimalista con la norma paritaria, lo cual las coloca en posiciones simbólicas (en circunscripciones plurinominales) o en distritos perdedores (en circunscripciones uninominales). La forma típica del mandato de posición es la obligatoriedad del principio de alternancia en la conformación de las listas; esto es, la exigencia de armar las listas con candidatos varones y candidatas mujeres de forma alternada. Mediante este ordenamiento de las listas, se garantiza que exista una conformación equilibrada por géneros. Cabe destacar que el mandato de posición tiene efectos positivos especialmente en sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas, en los cuales las/os electoras/es votan las listas completas sin poder alterar el orden o la composición de las mismas (Htun & Jones, 2002; Archenti & Tula, 2007).

Otro factor significativo que puede explicar el relativo éxito de las medidas afirmativas es la previsión de sanciones por incumplimiento. ¿Qué pasa si los partidos presentan listas que violan lo estipulado por la regla de cuota? ¿qué mecanismos de *enforcement* contempla el diseño para generar los incentivos necesarios para que los partidos adopten la cuota? Estos pueden ser inexistentes (la ley de cuota no prevé ninguna sanción o castigo para los partidos políticos que presentan listas de candidatos que incumplen con el requerimiento de cuota), débiles (se estipula alguna penalidad [económica, fundamentalmente] para los partidos que incumplen, pero no se les prohíbe participar de las elecciones) o fuertes (el incumplimiento supone el rechazo de la lista y la imposibilidad de participar en las elecciones) (Schwindt-Bayer, 2009). Según la literatura, en países con leyes de cuota con mecanismos fuertes de *enforcement* deberíamos encontrar un porcentaje mayor de mujeres que acceden a cargos en las legislaturas.

Freidenberg y Caminotti (2016) añaden dos variables adicionales a esta lista clásica de factores institucionales que inciden en la eficacia de las leyes de cuota: el alcance de la cuota y la existencia de válvulas de escape.

El alcance de la cuota refiere a si el requerimiento de cuota se aplica a la lista completa, es decir, si incluye tanto a las/os titulares como a las/os suplentes o

si únicamente se exige en las candidaturas titulares. Que los cargos suplentes se conformen de acuerdo con el requerimiento de cuota opera de forma positiva sobre la participación de las mujeres, en tanto evita que los partidos coloquen a sus candidatos varones en esos cargos y presionen a las mujeres titulares a renunciar una vez que resultan electas¹. Como consecuencia, esperamos que las leyes de cuota que tienen un alcance amplio (es decir que rigen sobre la fórmula completa) tengan un mejor desempeño y resulten en un mayor porcentaje de mujeres electas, en tanto limitan la capacidad de maniobra de los partidos para evadir la norma.

Las leyes de cuota que tienden a ser más efectivas son las que limitan las excepciones de su aplicación. Estas excepciones pueden darse para algunos tipos de candidaturas (por ejemplo, en países con sistemas electorales mixtos, puede exigirse la cuota en las listas plurinominales y no aplicarse la regla a las listas uninominales) o para algunas elecciones particulares (puede excluirse del ámbito de aplicación de la cuota a las elecciones primarias o internas).

En síntesis, las leyes de cuota tenderán a ser más efectivas cuando el tamaño de la cuota sea mayor, exista un fuerte mandato de posición, se prevean sanciones por incumplimiento efectivas, se aplique la paridad sobre la fórmula completa (titulares y suplentes) y se limiten las excepciones a su aplicación.

3. La paridad de género en ámbitos de representación política en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y México

En este apartado haremos un recorrido por la normativa que se ha aprobado en materia de representación política de las mujeres en América Latina en las últimas décadas. Si bien ha existido una multiplicidad de medidas de diversa naturaleza en la región, abordaremos especialmente las últimas reformas que introdujeron reglas paritarias (50 %) para las elecciones de representantes nacionales.

¹ Esta práctica es una maniobra común que utilizan los partidos políticos para eludir el compromiso paritario que consagran las reglas de cuota. Es por ello que un diseño fuerte debe tener en cuenta estos aspectos y limitar la discrecionalidad de las organizaciones partidarias.

El objetivo de esta sección es analizar, a la luz de lo desarrollado en el apartado precedente, el diseño institucional de algunas leyes de paridad aprobadas en el continente desde una perspectiva comparada. Recuperaremos las características de la normativa paritaria vigente para cuatro países del continente (Argentina, Bolivia, Ecuador y México) en pos de identificar si su diseño constituye un arreglo institucional fuerte en los términos que vimos el apartado anterior y, por tanto, si pueden esperarse resultados favorables para cada norma.

Como abordaremos únicamente reglas de paridad, el factor *tamaño de la cuota* no será tenido en cuenta en tanto que para todos los casos tomará el mismo valor (50 %). Sí tendremos en cuenta para cada caso si se cuenta con mandato de posición, si se prevén mecanismos de *enforcement*, cuál es el alcance de la cuota y la existencia de válvulas de escape.

3.1 Argentina

La Argentina fue el primer país del mundo en introducir, mediante la sanción de la Ley 24.012 de 1991, cuotas de género para los cargos de representación nacionales, lo que obligó a las organizaciones partidarias a incluir un porcentaje mínimo de 30 % de mujeres en sus listas de candidatas/os nacionales (diputadas/os y senadoras/es). Un aspecto relevante respecto a esta primera medida afirmativa refiere a que, ya en esta instancia inicial, la norma contemplaba fuertes sanciones frente al incumplimiento de los partidos: prohibía la oficialización de listas que no cumplieran con el requisito del 30 %, sin excepciones.

En 2017, el Congreso Nacional aprobó la Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de representación política. Esta normativa establece que las listas de candidatas/os para cargos legislativos nacionales deben ser conformadas respetando el criterio de paridad. En ese sentido, la Ley estipula que los partidos políticos están obligados a incluir en sus listas de precandidatas/os y candidatas/os para las elecciones de diputadas/os y senadoras/es nacionales y parlamentarias/os del Mercosur un 50 % de mujeres. Asimismo, la norma incorpora el principio de alternancia, según el cual se debe emplazar a las/os candidatas/os alternando sus géneros desde la/el primera/er titular hasta la/el última/o candidata/o

suplente, para evitar que las mujeres sean ubicadas en posiciones no competitivas de las listas.

Siguiendo la línea de la normativa previa (la ley de cuota del 30 %), el incumplimiento de los requisitos para la conformación de las listas de candidatas/os es penalizada mediante la no oficialización, es decir que no adecuar las listas a lo prescripto por la ley imposibilita la participación de esa fuerza política en las elecciones.

3.1.1 Mandato de posición

La Ley de Paridad argentina establece en su artículo 1 que

Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente (Ley 27.412).

La adopción legal del principio de alternancia obliga a los partidos a colocar a las mujeres en lugares competitivos de las listas y no en las últimas posiciones con menos probabilidades de ganar. Si bien está contemplada la composición paritaria e intercalada, la normativa no establece requerimiento alguno respecto al encabezamiento de las listas. Otros países de la región han avanzado en la adopción de normativas que regulen la designación de las cabezas de listas, mediante la exigencia de un umbral mínimo de listas que deben ser encabezadas por mujeres.

La ausencia de un requisito de encabezamiento de listas puede suponer una limitación, en tanto las candidatas pueden resultar perjudicadas en su posicionamiento y en las conformaciones legislativas resultantes, sobre todo, en jurisdicciones de magnitud de distrito impar².

² En distritos de magnitud impar, la figura de la cabeza de lista se vuelve especialmente importante. Supongamos que un distrito pone tres bancas en juego y que una de las listas que compite está conformada respetando la alternancia y es encabezada por un varón, de forma tal que queda

Más allá de esto, se considera que el mandato de posición en la Argentina es un mecanismo fuerte: los partidos no tienen demasiado espacio para eludir el cumplimiento y colocar a mujeres en posiciones no competitivas.

3.1.2 Mecanismos de *enforcement*

La normativa argentina establece como requisito para la oficialización de las listas el cumplimiento de la paridad y el respeto de la alternancia de género.

Para subsanar el incumplimiento, la Justicia Electoral solicita a la Junta Electoral del partido o alianza que corresponda que ordene la lista respetando el requerimiento de la conformación paritaria. A su vez, se dispone que, si la lista presentada con posterioridad no cumpliera con lo requerido o se venciera el plazo establecido, el juez electoral podrá ordenarla de oficio.

En suma, las listas de candidatas/os que no cumplan con los requerimientos legales no pueden competir en las elecciones.

3.1.3 Alcance de la cuota

El alcance de la cuota es amplio pues abarca tanto a las/os candidatas/os titulares como a las/os suplentes. De manera adicional, la Ley estipuló que, cuando hiciera falta sustituir a una/un diputada/o o senadora/or, estas/os deben ser reemplazadas/os por la/el siguiente candidata/o o suplente del mismo género. Así se modificó el procedimiento de reemplazos vigente hasta ese momento: en caso de sustitución de una/ legisladora/or, se aplicaba el criterio de corrimiento según el cual la vacante abierta debía cubrirse con la/el candidato que siguiera en el orden establecido en la lista. Con la introducción de esta modificación se buscó que la paridad en las listas se traduzca en paridad en las cámaras y, así, garantizar el equilibrio de género en su composición. A su vez, esto evita que

confeccionada de la siguiente manera: varón-mujer-varón. En este caso, aun cuando la lista resulte ganadora y pueda poner a sus tres candidatas/os en la Legislatura, la conformación resultante de la cámara presentaría un desbalance entre géneros.

desde los partidos se presione a las mujeres a renunciar para ser reemplazadas por el candidato varón que les siguiera en la lista respectiva.

3.1.4 Válvulas de escape

La ley de paridad argentina no contempla excepciones para el cumplimiento del requerimiento de composición paritaria y alternada de las listas. Tanto las listas para las elecciones primarias (Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias [PASO]) como las de las elecciones generales están alcanzadas por la obligatoriedad de la paridad.

3.2 Bolivia

Bolivia introdujo el principio de paridad de género a través de la reforma constitucional del año 2009. La Constitución Política del Estado Plurinacional estableció la adopción del requisito para la elección de asambleístas y la designación de los miembros del gabinete nacional.

Las leyes 18 y 26 de 2010, que crean el Órgano Electoral Plurinacional y aprueban el nuevo Régimen Electoral respectivamente, consagran el principio de equivalencia e igualdad de oportunidades. En ese marco, estipulan el requisito de la composición paritaria y alternada para las candidaturas a cargos de representación nacional, departamental, regional y municipal, así como en las elecciones internas de las organizaciones partidarias.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de la norma por parte de los partidos políticos. En casos de incumplimiento se exige a los partidos la adecuación de las listas, no pudiendo participar de las elecciones si no se acata lo ordenado por el Tribunal.

3.2.1 Mandato de posición

El mandato de posición en la ley paritaria boliviana es fuerte. Las listas de candidatas y candidatos deben ser conformadas alternando mujeres y varones desde la/el primera/er candidata/o titular hasta la/el última/o suplente (artículo 11 de la Ley 26).

Asimismo, la normativa especifica que, para el caso de las circunscripciones uninominales, es decir, para los distritos en que hay un solo cargo en juego, la paridad debe ser expresada en un doble sentido. Por un lado, se respeta el principio paritario alternando mujeres y varones en las titularidades y las suplencias: si la lista es encabezada por un varón, la candidata suplente deberá ser mujer y viceversa. Por otro lado, se establece que, del total de las circunscripciones uninominales, por lo menos en el 50 % se deberá colocar como titulares a candidatas mujeres. De esta manera, se espera evitar que las candidaturas unipersonales sean mayoritariamente representadas por hombres (Tula, 2021).

3.2.2 Mecanismos de *enforcement*

El TSE es el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de los requisitos para la conformación de las listas de candidatas/os. El artículo 107 del Régimen Electoral dispone que las listas que no den cumplimiento a los criterios de paridad y alternancia no serán admitidas. En caso de ser rechazada una lista, el TSE debe informarlo al partido político y este tendrá un plazo de 72 horas para adecuarla. Caso contrario, la lista será desestimada y el partido no podrá competir en el proceso electoral.

Las sanciones por incumplimiento establecidas por la normativa paritaria boliviana son fuertes en la medida que esta prohíbe la participación en las elecciones de las listas que incumplieran con el principio de paridad.

3.2.3 Alcance de la cuota

El alcance de la norma es amplio pues, como ya vimos, aplica tanto a candidatas/os titulares como a suplentes.

3.2.4 Válvulas de escape

La normativa paritaria de Bolivia no admite excepciones para el cumplimiento del requisito de paridad. Todas las circunscripciones (diputaciones plurinominales, uninominales y especiales para los pueblos originarios) están alcanzadas por el principio paritario para su conformación.

El caso de las bancas especiales destinadas a la representación de los pueblos indígenas originarios y campesinos reviste especial importancia. Si bien la normativa electoral establece que las listas de candidatas/os para las bancas especiales sean elaboradas de acuerdo a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, la ley exige que se respeten los principios de paridad y alternancia entre ambos géneros. Según Archenti y Albaine (2013), esto resuelve la tensión que existe entre el reconocimiento de la paridad de género y de la autonomía de los pueblos. El principio de interculturalidad puede colisionar con el principio de paridad y obstaculizar su efectividad. Es en ese sentido que la preeminencia de la equidad de género en la normativa boliviana se vuelve especialmente relevante.

3.3 Ecuador

En el año 2000, Ecuador estableció un piso mínimo de 30 % de representación de mujeres en las listas de candidatas/os para elecciones plurinominales, comprometiéndose a incrementar ese porcentaje de forma gradual hasta alcanzar la paridad.

En 2009, se convirtió en el primer país de la región en introducir el principio paritario en su Constitución y consagró la representación igualitaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública. El texto constitucional establece la obligatoriedad de la integración paritaria y alternada para las listas de candidatas/os en distritos plurinominales. Asimismo, prevé la aplicación de sanciones por faltas contra lo estipulado y habilita a los órganos judiciales electorales a fiscalizar el cumplimiento y a ejecutar las sanciones correspondientes.

Finalmente, en 2020, la Asamblea Nacional aprobó una reforma electoral que terminó de definir la normativa paritaria ecuatoriana. Mediante esta reestructuración, se ampliaron los espacios de participación alcanzados por la regla de paridad (se aplica también a las candidaturas uninominales), al mismo tiempo que se estableció que el 50 % de las listas para cargos uninominales y pluripersonales debían ser encabezadas por candidatas mujeres, lo cual refuerza el mandato de posición vigente.

3.3.1 Mandato de posición

La normativa ecuatoriana, como vimos, prevé un doble mandato de posición: por un lado, exige que se respete la alternancia en las listas de candidatas/os al ubicar de forma intercalada varones y mujeres, y, a partir de la reforma electoral de 2020, también exige que la mitad de listas para cargos plurinominales y uninominales sean encabezadas por mujeres. Garantizar que el 50 % de las listas coloquen candidatas a su cabeza tiene un efecto favorable sobre el acceso de estas a los cargos en disputa. Para el caso de los cargos legislativos, por ejemplo, la preeminencia de candidatos varones en las cabezas de listas puede distorsionar el efecto de la paridad, especialmente en jurisdicciones con magnitud de distrito impar.

De esta manera, podemos concluir que el mandato de posición delineado por la normativa ecuatoriana constituye un instrumento fuerte para la implementación de la paridad.

3.3.2 Mecanismos de *enforcement*

La normativa resulta algo vaga respecto a la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento por parte de las organizaciones partidarias. Si bien el Consejo Nacional Electoral tiene entre sus competencias la potestad de rechazar las listas que vulneren el principio de paridad³, la norma no menciona de forma expresa que

³ El Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales no podrán negar la inscripción de candidaturas, salvo en los siguientes casos «(...) 2. Que las listas no mantengan de forma estricta la

las listas que violen la regla de paridad serán automáticamente rechazadas y no podrán competir en las elecciones (Albaine, 2010).

Dada la vaguedad de la normativa en este sentido, los mecanismos de *enforcement* contemplados en el diseño de la regla de paridad adolecen una relativa debilidad.

3.3.3 Alcance de la cuota

El alcance de la paridad es amplio en tanto aplica a candidatas/os titulares y suplentes.

3.3.4 Válvulas de escape

No existen excepciones al cumplimiento de la regla de paridad. Todos los tipos de elecciones (primarias y generales) se encuentran alcanzadas por el requisito.

3.4 México

Desde la década de 1990, México impulsó diversas medidas tendientes a incrementar la participación política de las mujeres en ámbitos de representación: fundamentalmente, incorporó requisitos mínimos de participación de mujeres, primero estableciendo un umbral mínimo de 30 %, luego uno del 40 %, hasta llegar a la paridad para 2013.

A partir de la reforma constitucional aprobada en 2014, México introdujo como principio la paridad de género en las listas de candidatas/os para la Cámara de Diputados y el Senado. La norma establece que los partidos políticos están obligados a integrar sus listas de forma paritaria, es decir, respetar la alternancia hasta agotar la lista en distritos plurinominales e incluir suplencias del mismo género. La totalidad de las candidaturas de la Legislatura Federal están alcanzadas por esta normativa: las listas para los cargos electos por el principio de representación proporcional en distritos plurinominales deberán integrarse de

equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres...» (Ley 2 de 2009).

forma paritaria y alternada. Asimismo, en el caso de los cargos elegidos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, se debe cumplir con el principio de paridad horizontal, es decir, que en el 50 % de estos distritos se deben postular candidatas mujeres.

3.4.1 Mandato de posición

El artículo 41, base de la Constitución mexicana, consagra el principio de alternancia, estableciendo que en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional a legisladores federales y locales debe intercalarse a los candidatos de distinto género para garantizar la paridad hasta agotar cada lista.

Además, el régimen electoral establece que la mitad de las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales deberán estar encabezadas por cada género (INE, 2018). Esto supone que en aquellos distritos en que —por la cantidad de cargos en juego— no puede cumplirse con el principio de alternancia, se deberá dar cumplimiento al requisito de encabezamiento paritario o *paridad horizontal*.

Adicionalmente, incorpora la prohibición de que los partidos postulen candidatas/os de un determinado género en distritos «perdedores», es decir, en aquellos en los que tuvieron un bajo desempeño en la elección anterior o en jurisdicciones en las que históricamente el partido político no ha sido competitivo (Freidenberg, 2017)⁴.

3.4.2 Mecanismos de *enforcement*

En línea con lo que se expuso en los casos de la Argentina y de Bolivia, la normativa electoral mexicana presenta fuertes sanciones por incumplimiento para las candidaturas que cometan infracciones o violen lo dispuesto para la conformación de las listas. El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales

⁴ Para cada uno de los partidos mexicanos se debió determinar cuáles eran los distritos competitivos, semicompetitivos y no competitivos. El Instituto Nacional Electoral (INE) fue el órgano encargado de identificar los criterios para dar cuenta de esa competitividad y de fiscalizar el cumplimiento de este requisito por parte de los partidos políticos en las elecciones posteriores.

Electorales están facultados para fiscalizar el cumplimiento por parte de las organizaciones partidarias y para rechazar el registro de las candidaturas que no se adecúen a la norma. Como en aquellos países, las listas de candidatas/os que no cumplen con los requisitos de paridad y alternancia no pueden ser admitidas y, por tanto, no están habilitadas a participar en las elecciones.

3.4.3 Alcance de la cuota

La normativa paritaria mexicana alcanza a la lista completa de candidatas/os. México ha incluido en su regulación electoral lo que se conoce como la «suplencia por género», que implica que las candidaturas titulares y suplentes sean del mismo sexo. En tal sentido, la nómina de suplentes reflejará automáticamente el equilibrio paritario de las candidaturas titulares.

3.4.4 Válvulas de escape

El corpus normativo vigente es bastante fuerte en su diseño y deja poco espacio para las excepciones. Antes de la reforma constitucional, las reglas de cuota que establecían un piso mínimo de participación de mujeres en las listas de preveían algunas excepcionalidades para su cumplimiento: concretamente, los partidos políticos que celebraran elecciones internas democráticas para la designación de sus candidatas/os quedaban exentos del cumplimiento de la equidad de género.

Con la aprobación de la nueva carta magna, fueron eliminadas todas aquellas *válvulas de escape* que eximían a los partidos del cumplimiento efectivo de las cuotas de género. Por el contrario, la normativa actual prohíbe el registro de cualquier candidatura que incumpla el principio paritario y la alternancia de género.

En síntesis, la normativa sobre paridad de género en México es fuerte: no admite excepciones a su cumplimiento y, entonces, ningún partido puede participar en las elecciones si incumple la normativa de paridad de género.

Habiendo caracterizado brevemente la normativa paritaria vigente en cada uno de los países seleccionados, pasaremos a identificar los puntos en común y las principales divergencias que encontramos en los diversos diseños institucionales analizados.

Como vimos a lo largo del apartado, todos los países analizados incorporan en su normativa un fuerte mandato de posición: en todos los casos, las listas para candidaturas en distritos plurinominales con reglas proporcionales deben conformarse alternando varones y mujeres hasta agotarlas. En el caso de Bolivia, Ecuador y México, la normativa también incluye requisitos relativos al encabezamiento de las listas. El primero establece un piso mínimo de listas encabezadas por mujeres únicamente para los distritos uninominales que, lógicamente, no pueden cumplir con el principio de alternancia. Ecuador y México, por su parte, establecen el requisito de paridad horizontal tanto para los distritos uninominales como para los plurinominales.

En cuanto a los mecanismos de *enforcement*, todos los casos analizados contemplan alguna sanción por incumplimiento. Mientras que en la Argentina, Bolivia y México la normativa expresamente prohíbe la oficialización de listas que no cumplan estrictamente con el principio paridad, en Ecuador la norma es algo más ambigua, aunque también habilita al máximo órgano electoral a rechazar aquellas listas que incumplieran los requisitos estipulados en la normativa electoral.

En relación con el alcance de la cuota y las excepciones a su cumplimiento, la normativa de los cuatro países analizados tiene un diseño fuerte: la paridad tiene una aplicación amplia, alcanza a toda la lista (titulares y suplentes) y no contempla condiciones excepcionales que permitan la eximición del acatamiento de la ley.

Si bien no hemos analizado en profundidad las reglas electorales de cada país, resulta relevante incluir en el análisis uno de los principales factores electorales que puede incidir de forma directa en el éxito relativo de las leyes de cuota: el tipo de lista partidaria. Como ya mencionamos, existe un amplio consenso en la literatura respecto a que la combinación de cuotas de género, mandato de posición y la utilización de listas cerradas y bloqueadas resulta en un mejor desempeño de las candidatas mujeres en las elecciones.

La Argentina, Bolivia y México utilizan listas partidarias cerradas y bloqueadas para las elecciones de la Cámara de Diputados. En el caso de Ecuador, hasta la reforma del 2020, para la elección de diputadas/os y senadoras/es de la Asamblea Nacional Ecuatoriana se utilizaron listas abiertas. La reforma incorporó la utilización de listas cerradas y bloqueadas para esa categoría de cargos. Como el análisis que desarrollaremos en el siguiente apartado llega hasta el año 2020, tomaremos en cuenta el régimen electoral previo a la reforma.

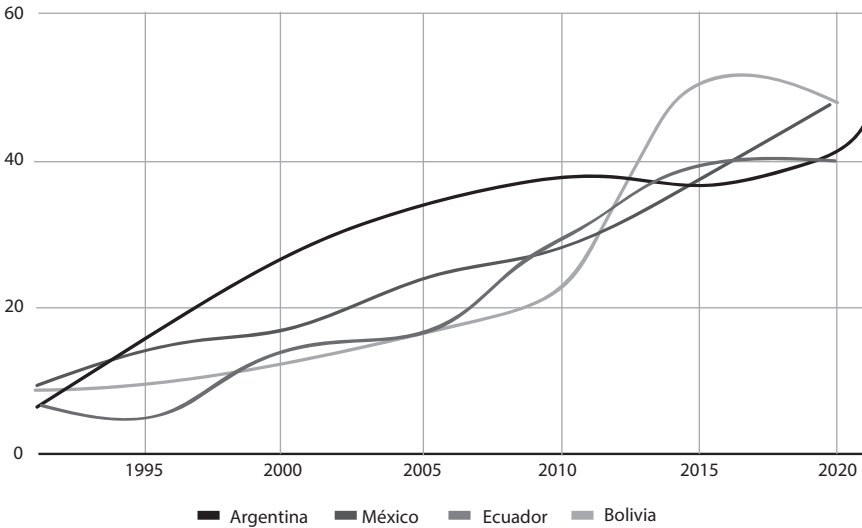
Tabla 1. Normativa sobre paridad de género. Argentina, Bolivia, Ecuador y México (2020)

País	Argentina	Bolivia	Ecuador	México
Mandato de posición	Sí (solo alternancia)	Sí (alternancia y encabezamiento)	Sí (alternancia y encabezamiento)	Sí (alternancia y encabezamiento)
Sanciones por incumplimiento	Sí, fuertes	Sí, fuertes	Sí, débiles	Sí, fuertes
Alcance de la cuota	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio
Válvulas de escape	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
Tipo de lista	Cerradas y bloqueadas	Cerradas y bloqueadas	Abiertas	Cerradas y bloqueadas

Fuente: elaboración propia con base en leyes paritarias de cada país

4. Implementación de la paridad: representación política de las mujeres en las cámaras bajas de Argentina, Bolivia, Ecuador y México

Gráfico 1. Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados 1991-2020 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en las Cámaras de Diputados de cada país

*Para los casos de la Argentina, Bolivia y México, tomamos la Cámara de Diputados. Para el caso de Ecuador, al ser una legislatura unicameral, tomamos la totalidad de las/os legisladoras/es

**Para la Argentina, se toma hasta 2021 para reflejar el cambio en la composición de la Cámara como consecuencia de las elecciones de medio término del mismo año

Como se observa en el Gráfico 1, en las últimas décadas, la proporción de mujeres que accedió a las legislaturas de la región ha aumentado marcadamente (representaban el 7,4 % en promedio de las/os legisladoras/es en 1991 y alcanzaron una media de 44 % para 2020). Si bien los cuatro países analizados muestran un incremento significativo de la proporción de mujeres en sus cámaras bajas en los últimos años, cada uno de ellos presenta caminos diversos.

Observemos el caso de la Argentina (Anexo, Gráfico 2). Experimentó un aumento abrupto en la cantidad de mujeres que accedieron a la Legislatura con la introducción de la Ley de Cuotas en 1991: pasó del 5,7 % en el bienio 1991-1993 al 27 % en el bienio 1995-1997 y alcanzó el 40 % en 2007. Con posterioridad a la fecha, la proporción de mujeres evidencia un estancamiento, ya que quedó cerca del 37 % durante cinco períodos legislativos. Finalmente, con la introducción de la Ley de Paridad en 2017, los valores comenzaron a ascender de forma continua hasta alcanzar un 45 % en 2021.

Bolivia, por su parte, presentó un incremento menos pronunciado que el caso argentino durante el período 1990-2010, pero despegó y supera el desempeño de todos los casos observados con posterioridad al 2009, año en que aprobó su nueva Constitución y reconoció el principio paritario. Bolivia es el único país que supera la marca del 50 %: en 2014, la proporción de mujeres diputadas llegó al 50 % y en 2018 alcanzó el 53 %. Para 2020 presentó una pequeña caída de la proporción, aunque sigue siendo uno de los países con el mejor desempeño de la ley de cuota en la región.

Por otro lado, la trayectoria ecuatoriana es algo más errática, pues presenta una curva con mayor oscilación que las de los otros países analizados. Como puede observarse en el Gráfico 4 (Anexo), a partir de los años 2000 Ecuador comenzó a experimentar un incremento sostenido de la cantidad de mujeres que acceden a diputaciones y «rompió» el piso del 30 % para 2007. Como pasó en el caso boliviano, la incorporación del principio paritario en la Constitución provocó un aumento importante de la participación de las mujeres en la Asamblea Nacional, que se mantuvo en niveles cercanos al 40 % hasta el final del período analizado. Esto pone de manifiesto que, aun cuando la introducción de la paridad tuvo un impacto positivo concreto en la cantidad de mujeres que accedieron a cargos legislativos, su participación se ha estancado en los últimos años sin superar el 40 % de las bancas.

Finalmente, la experiencia mexicana pareciera ser la más lineal de los casos abordados. Como se ilustra en el Gráfico 5, la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados ha aumentado de manera sostenida, de manera que acompañó la introducción de reformas electorales tendientes a favorecer la equidad de género en ámbitos representativos. Con la implementación de

diversas normas de cuota, la proporción de mujeres legisladoras pasó del 9 % en 1991 a casi el 30 % para 2009. Con posterioridad a la adopción de la reglparitaria (2013) y de la reforma constitucional (2014), este indicador alcanza el 42 % en 2015 y valores cercanos al 50 % para 2018.

Como vimos, los cuatro países analizados experimentaron un importante crecimiento del porcentaje de mujeres en sus legislaturas en las últimas décadas, aunque presentaron trayectorias disímiles. Por un lado, Bolivia y México parecieran ser los casos paritarios más exitosos. Presentan los mejores resultados con posterioridad a la introducción de sus respectivas normas de paridad: el primero es el único caso que alcanzó y superó el 50 % de las bancas ocupadas por mujeres, mientras que México se mantiene en niveles cercanos a ese valor.

Por su parte, la Argentina tuvo un muy buen desempeño desde la introducción de la Ley de Cuota en 1991 y, además, con la adopción de la regla de paridad en 2017 el porcentaje de mujeres en la Cámara nuevamente mostró un significativo crecimiento, aunque mantiene niveles cercanos al 45 % (un poco más bajos de los que encontramos en los primeros dos casos). A pesar de ello, los gráficos ilustran (Anexo) que existe una tendencia positiva. Sin embargo, cabe destacar que la normativa paritaria en este país es bastante reciente —solamente se aplicó en dos procesos electorales (2019 y 2021)—, por lo que, para evaluar integralmente su éxito, deberíamos extender el análisis a las próximas elecciones.

Ahora bien, el caso ecuatoriano presenta resultados menos alentadores. Si bien luego de la adopción del principio paritario en el texto constitucional el porcentaje de mujeres en la Asamblea Nacional aumentó casi un 32 %, esa proporción se mantiene estable cerca de 40 % desde 2015. Esto parece indicar que la paridad no logra romper ese techo y, por tanto, que la participación de las mujeres en la Asamblea ecuatoriana se encuentra obstaculizada.

Teniendo en cuenta las características de cada una de las normas paritarias y las breves consideraciones respecto a la importancia del tipo de listas partidarias, podemos suponer que este desempeño dispar de la paridad en la región responde a la heterogeneidad de los diseños institucionales de las reglas paritarias y a los efectos del sistema electoral de cada país.

La Argentina, Bolivia y México tienen una normativa paritaria fuerte. Como vimos, esto puede medirse a partir de una serie de indicadores que hacen a la fortaleza de las reglas de paridad: el mandato de posición, los mecanismos de *enforcement*, el alcance de la cuota y la existencia de válvulas de escape. Estos tres casos cuentan con un fuerte mandato de posición —para los distritos plurinominales se exige el respeto de la alternancia y para los uninominales (solo aplica en Bolivia y México) se estipula el requisito del 50 % de candidaturas de mujeres—, y mecanismos de *enforcement* adecuados —se prohíbe la participación en las elecciones de aquellas listas que incumplieran la norma paritaria—. Además, la paridad alcanza a la lista completa y ninguno prevé excepciones al cumplimiento de la norma paritaria.

En cuanto al tipo de lista, los tres países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de diputadas/os, que impiden al electorado establecer modificaciones en el orden preestablecido y, por lo tanto, no puede alterarse la posición competitiva en que han sido colocadas las candidatas mujeres.

Por el contrario, el corpus normativo ecuatoriano presenta fundamentalmente dos aspectos que pueden suponer limitaciones para el desempeño de la regla paritaria. En primer lugar —y en relación con el diseño institucional de la paridad—, si bien la norma prevé sanciones por incumplimiento, su redacción es ambigua y puede dar lugar a un cumplimiento parcial o incompleto. En este sentido, podemos decir que los mecanismos de *enforcement* son débiles cuando los comparamos con la normativa que rige la paridad en los otros tres casos.

Por otra parte, respecto al sistema electoral ecuatoriano, el tipo de listas que se utilizan para la elección de cargos legislativos son abiertas. El sistema de voto de Ecuador, conocido como «voto preferente», permite al electorado conformar su propia lista de candidatas/os, es decir que establece quienes la integran y en qué orden en función de sus preferencias. Esto permite que las listas que presentan los partidos políticos, con respeto sobre los criterios de paridad y alternancia, se vean fuertemente alteradas por las/os electoras/es en el momento del comicio. Como consecuencia, la conformación paritaria y alternada puede verse significativamente distorsionada.

En ese sentido, podemos aventurar que los magros resultados que muestra el caso ecuatoriano respecto a sus pares de la región, tienen que ver con la utilización del voto preferente y con la ambigüedad de la normativa en relación con las sanciones por incumplimiento, que pueden obstaculizar el éxito de la normativa paritaria.

Resultará relevante continuar el análisis de la aplicación de la regla de paridad en Ecuador en los próximos procesos electorales teniendo en cuenta la reciente reforma electoral que cambia el voto preferente por la utilización de listas cerradas y bloqueadas. Si lo que aquí planteamos es correcto, con este cambio esperaríamos encontrar un mejor desempeño de la paridad en la composición de la Asamblea Nacional Ecuatoriana.

Conclusiones

En este artículo nos propusimos analizar las normas paritarias vigentes en países de América Latina desde una perspectiva comparada, a la luz de los principales aportes teóricos y prácticos que nos brinda la literatura que aborda la representación política de las mujeres.

La instrumentación de reglas de cuota o paridad ha sido extensiva en el continente, aunque ha mostrado resultados diversos. Como pudimos ver a lo largo del trabajo, el desempeño de las normas paritarias depende en buena medida de la forma en que estas son concebidas y de las características del sistema electoral en el que se aplica la regla. La heterogeneidad del diseño de la paridad y de los arreglos institucionales electorales en los países de América Latina son factores de relevancia para explicar aquella diversidad de resultados.

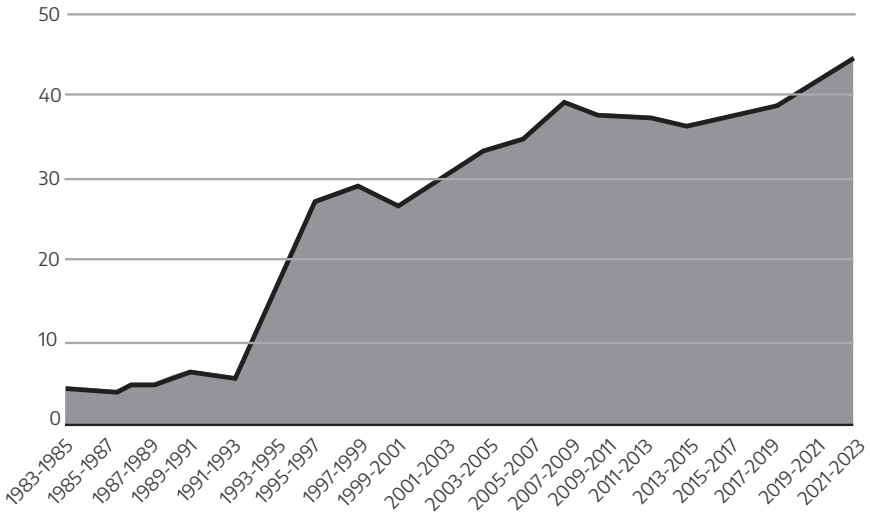
En países con diseños paritarios más fuertes (de aplicación amplia, con fuertes sanciones por incumplimiento y sin admisión de excepciones) y con sistemas electorales más favorables a la participación de las mujeres (representación proporcional + listas cerradas y bloqueadas) esperamos encontrar resultados más alentadores que en países con normativa paritaria débil y reglas electorales más distorsivas. Esto se comprueba, tentativamente, a partir de la experiencia

de los cuatro países analizados: la Argentina, Bolivia y México, que poseen leyes paritarias fuertes y utilizan listas cerradas y bloqueadas, mostraron mejores resultados que Ecuador, cuya normativa presenta cierta debilidad relativa al *enforcement* y que utiliza el voto preferente para la elección de cargos legislativos.

En suma, queda pendiente profundizar el análisis comparado de la normativa paritaria de la región en futuras investigaciones. En primer lugar, se podría extender el análisis a otros países que también han adoptado reglas paritarias con el objetivo de conocer sus experiencias y sus resultados concretos. Y, en segundo lugar, sería interesante continuar el estudio de los casos escogidos a los fines de seguir sus trayectorias e identificar los cambios en la conformación de las legislaturas, a partir de las próximas modificaciones en sus normativas.

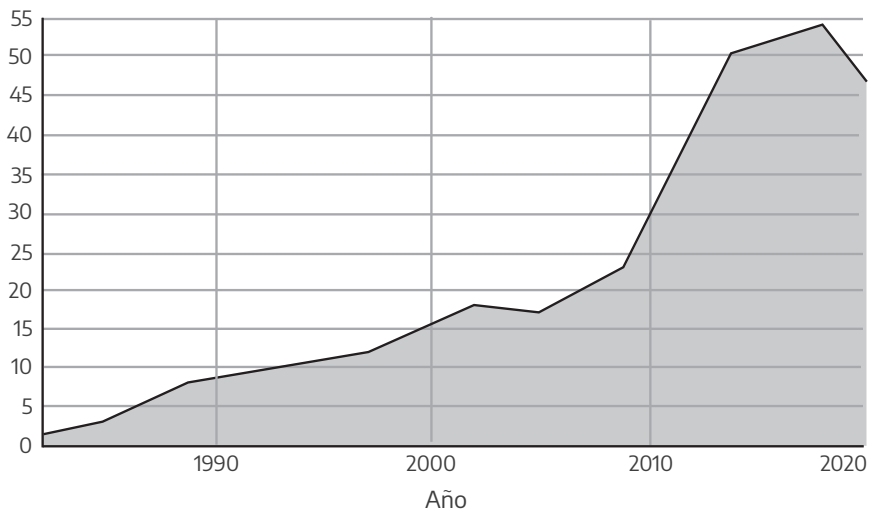
Anexo

Gráfico 2. Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados de la Argentina (1983-2021) (en porcentajes)



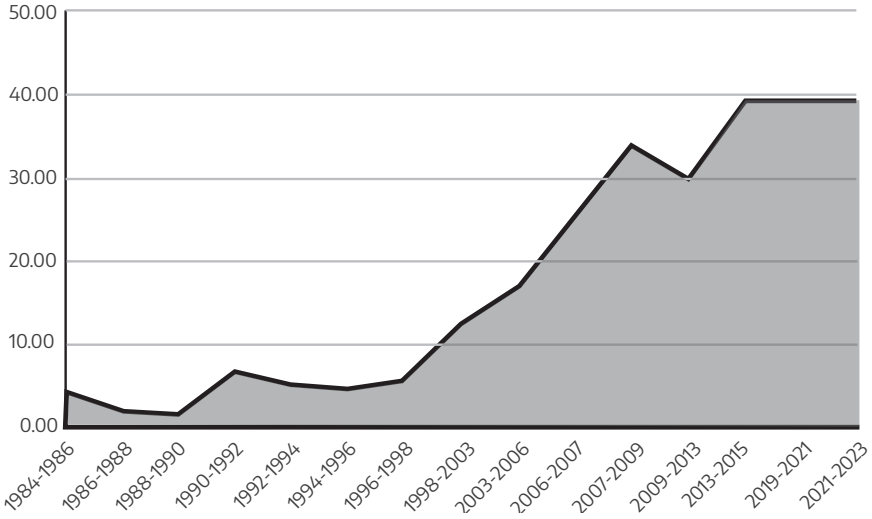
Fuente: elaboración propia con base en www.diputados.gob.ar

Gráfico 3. Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados de Bolivia (1982-2020) (en porcentajes)



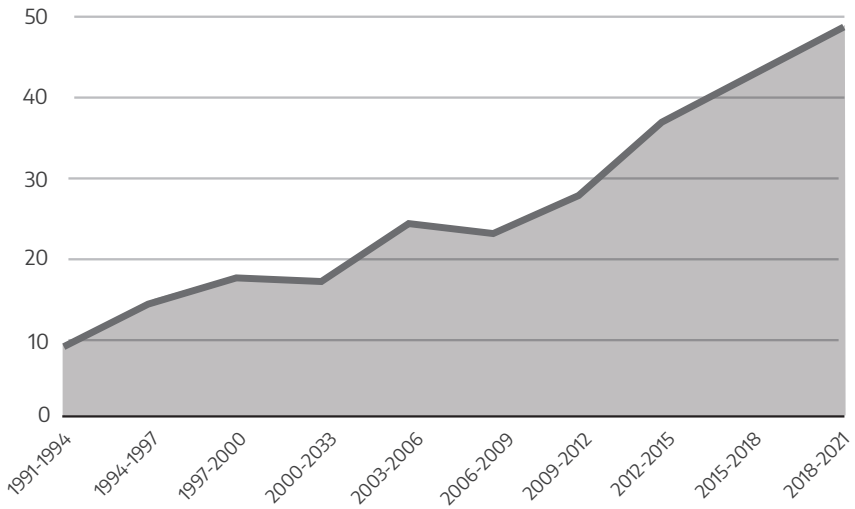
Fuente: elaboración propia con base en el Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer (<http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio>)

Gráfico 4. Proporción de mujeres en la Asamblea Nacional de Ecuador (1984-2020) (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca de la Asamblea Nacional

Gráfico 5. Proporción de mujeres en la Cámara de Diputados de México (1991-2021) (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en el #MujeresElectas del Proyecto «#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)» (Cámara de Diputados de México, 2017)

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de ciencia política*. Eudeba.
- Albaine, L. (2010). Sistema de Paridad y acceso de las mujeres al Poder Legislativo Nacional. El caso de Bolivia y Ecuador - 2009. *ORG & DEMO, Marília*, 11(1), 69-88.
- Archenti, N. & Tula, M. (2017). Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America. En T. Došek, F. Freidenberg, M. E. Caminotti & B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America* (pp. 29-44). Palgrave McMillian.
- Archenti, N. y Albaine, L. (2013). Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador. *Revista Punto Género*, (3), 195-219.

- Cámara de Diputados de México (2017). *#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)* (proyecto). http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php
- Caminotti, M. E. (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partido Políticos en América Latina (1978-2015)*, (pp. 183-203). OEA-UNAM-PUCP-SAAP.
- Código Nacional Electoral (2018). Instituto Nacional Electoral (INE).
- Dahlerup, D. (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. International IDEA.
- Franceschet, S., Krook, M. L. y Piscopo, J. M. (2012). *The Impact of Gender Quotas*. Oxford University Press.
- Freidenberg, F y Caminotti, M. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-141.
- Freidenberg F. (2017). *La representación política de las mujeres en México*. Instituto Nacional Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F. y Alva Huitrón, R. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel. En F. Freidenberg (ed.), *La representación política de las mujeres en México*. Instituto Nacional Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Htun, M. & Jones, M. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En N. Crake & M. Molineux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America* (pp. 32-56). Palgrave Macmillan.
- Jones, M. (2004). Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience. *Journal of Politics*, 66(4), 1203-1223.
- Jones, M. (2009). Gender Quotas Electoral Laws, and the Election of Women Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), 56-81.
- Jones, M., Alles, S. y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357.

- Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics*. Oxford University Press.
- Krook, M. L. (2017). Electoral Quotas and Beyond: Strategies to Promote Women in Politics. En T. Došek, F. Freidenberg, M. Caminotti y B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Women Politics and Democracy in Latin America* (pp. 15-27). Palgrave McMillian.
- Larserud, S. & Taphorn, R. (2007). *Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit, and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*. International IDEA.
- Ley 2 de 2009 [Asamblea Nacional]. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 27 de abril de 2009 (Ecuador).
- Marx, J., Borner J. y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Schwindt-Bayer, L. (2009). Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws On the Election of Women. *Legislative Studies Quarterly*, xxxiv(1), 5-28.
- Tripp, A. y Kang, A. (2008). The Global Impact of Quotas: on the Fast Track to Increased Female Legislative Representation. *Comparative Political Studies*, 41(3), 338-61.
- Tula, M. I. (2021). *Elecciones y paridad de género en Bolivia*. Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.

Cómo citar este artículo

Salgueiro, C. (2022). Evaluando la paridad en América Latina: los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y México desde una perspectiva comparada. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), abril-julio, 83-113.

Fecha de recepción 02/2022 | Fecha de aprobación 04/2022

La construcción de capacidades estatales y el impacto de las tensiones en torno a los modelos de intervención estatal: el caso de la Comisión Nacional de Energía Atómica en el período 2012-2019

Por *Lourdes Alvez Taylor**

Resumen

Desde mediados del siglo xx, el campo de la ciencia y la tecnología (CyT) en la Argentina se ha visto tensionado por las diferentes concepciones de los gobiernos respecto del rol del Estado y su intervención en la CyT. Teniendo en cuenta el papel central de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en la definición de la política nuclear argentina, en este artículo se indaga el modo en que las transformaciones de sus capacidades estatales se encontraron influenciadas por el cambio en el modelo de intervención estatal durante el período 2012-2019, que comprende el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

Palabras clave

Capacidades estatales, Estado, políticas públicas, políticas de ciencia y tecnología, política nuclear.

Abstract

In Argentina, since the mid-twentieth century, the field of science and technology has been caught between the different political views of the role of the State regarding its intervention in the science and technology field. Deemed the central role of the National Atomic Energy Commission (CNEA by its acronym in Spanish) in the definition of Argentinian nuclear policy, this article aims to inquire about the

*Estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina). Colaboradora del proyecto de investigación «Problemática energética y disputas sociales: actores, escenarios y conflictos en la Argentina actual» (UNGS/ICI). Ganadora del Premio Oscar Oszlak 2022 otorgado por la Red INPAE.

lalveztaylor@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0161-0308>

manner in which the transformations of its state capacities in the period 2012-2019 were influenced by the change in the state intervention model that occurred between the second term of Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) and the presidency of Mauricio Macri (2015-2019).

Key words

State capacity, state, public policies, science and technology policies, nuclear policy.

1. Introducción

Desde mediados del siglo xx, el campo de la ciencia y la tecnología (CyT) en la Argentina se ha visto tensionado por las diferentes concepciones de los gobiernos respecto del rol del Estado y su intervención en ese campo. Mientras que desde algunos gobiernos se resaltó la importancia de presentar al Estado como protagonista en la inversión y la ejecución de políticas en ciencia y tecnología (PCyT), desde otros se adoptaron acciones tendientes a separarlo de esta función (Bedetti, 2015).

Teniendo en cuenta que, desde la década de 1950, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) desempeña un rol protagonista dentro del campo de las PCyT y que, además, es un organismo que históricamente estuvo atravesado por las tensiones en torno al rol del Estado y la intervención en CyT, en un trabajo previo (Alvez Taylor, 2022) se analizó su proceso de construcción de capacidades en el período 2012-2019. Ahora bien, en este artículo se indaga, especialmente, cómo las transformaciones que ocurrieron en este período pueden vincularse con la concepción acerca de los modelos de intervención estatal, y se analiza el proceso de cambio que se dio entre el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

Comprendiendo las capacidades estatales como la aptitud de los organismos para cristalizar los niveles máximos de valor público que sean posibles a través de las políticas públicas, resulta subyacente que existe un conjunto de factores que incide sobre la capacidad de los organismos para implementar políticas de forma efectiva, eficiente y sustentable (Repetto, 2004; Hilderbrand & Grindle,

1997). Así, la consideración del rol que el Estado adopta en áreas estratégicas de desarrollo requiere de la indagación sobre las configuraciones específicas que las burocracias estatales adoptan en cada momento, las que se traducen en las capacidades potenciales que los organismos poseen para diseñar e implementar políticas públicas. No obstante, aunque el funcionamiento interno de la burocracia y su capacidad administrativa se presentan como condiciones necesarias para el diseño y la implementación de políticas públicas, no debe ignorarse la relevancia de la capacidad institucional en términos políticos. Es decir, el modo en que la burocracia estatal articula con la totalidad de actores políticos, sociales y económicos que conforman su arena de intervención (Completa, 2017).

Resulta valioso recuperar los aportes de Isuani *et al.* (2012), quienes consideran que las capacidades potenciales pueden ser analizadas a partir de las capacidades organizacionales —compuestas por los recursos financieros (*hardware*), los recursos humanos (*software*) y la capacidad administrativa (*orgware*)— así como por las relaciones que se establecen en la arena de intervención —conformada por diversos escenarios de interacción y retroalimentación—, a través de las que los actores externos al organismo influyen sobre su desempeño. Es decir que las capacidades estatales se configuran como la cristalización de luchas de poder que se dan en las arenas públicas; por lo tanto, solo pueden apreciarse en el análisis que se realiza de un organismo en particular, prestando atención a la especificidad de las funciones y los objetivos que este debe cumplir (Bertranou, 2015).

De esta forma, se presenta un adelanto de los resultados de una investigación que se desarrolló a partir de una triangulación metodológica, orientada al análisis documental, que permitió abordar de un modo complejo el análisis de las variables que componen tanto las capacidades organizacionales como la arena de intervención del organismo. En primer lugar, la caracterización de esta última se realizó por medio del análisis de fuentes secundarias vinculadas a los actores gubernamentales, políticos, sociales y económicos que la integran. En segundo lugar, las capacidades organizacionales fueron caracterizadas a partir del análisis de información estadística, técnica y económica. Para ello, sirvieron como principales fuentes las cuentas de inversión de la Contaduría General de la Nación, y las memorias y balances institucionales de la CNEA, teniendo en consideración la serie 2012-2019. También se consultaron otras

fuentes primarias y secundarias que permitieran profundizar y contextualizar la información recopilada, como leyes, decretos, resoluciones, informes oficiales, artículos académicos y notas periodísticas.

En suma, este artículo comprende tres secciones: en primer lugar, se realiza una reseña sobre la historia y la trayectoria de la CNEA; en segundo lugar, se caracteriza la arena de intervención del organismo y los principales actores involucrados en ella; y, por último, se presentan brevemente las transformaciones en las capacidades organizacionales de la institución y se consideran las variables nuevas que permitieron profundizar el análisis previo, particularmente, en lo referido al *hardware* y *software*. Finalmente, a modo de conclusión, se comparten algunas reflexiones sobre el proceso de construcción de capacidades del organismo y el impacto que tuvieron sobre él las tensiones existentes entre los diferentes modelos de intervención estatal.

2. Un breve recorrido por la historia de la CNEA

La CNEA fue creada en 1950 por el Decreto 10.936 con el objetivo de brindar apoyo al Proyecto Huemul, mediante el cual el físico austríaco Ronald Richter afirmaba que lograría controlar la fusión nuclear para generar energía a partir de ella. De todas formas, el organismo no se limitó únicamente a brindar apoyo, sino que consultó a diversos expertos con el fin de auditar el proyecto. Para ello, se creó una comisión fiscalizadora cuyos integrantes más destacados fueron los doctores Balseiro y Báncora, quienes demostraron la inviabilidad del proyecto (Mascotti, 1984). A partir de este hecho, Balseiro y Báncora se incorporaron a la CNEA —al igual que otros científicos— y continuaron con las actividades de investigación con desarrollar en la Argentina la física nuclear con fines de generación.

Así comenzó un proceso de ampliación de actividades en el organismo vinculadas con la creación y el fortalecimiento de la trama nuclear argentina, que inicialmente se expandió hacia la metalurgia, con el objetivo de realizar las actividades necesarias para la construcción de reactores nucleares. Posteriormente, con el fin de ofrecer la formación altamente especializada que requerían los recursos

humanos de la CNEA, se crearon el Centro Atómico Bariloche y el Instituto Balseiro en los terrenos que habían sido otorgados a la Comisión para el desarrollo del Proyecto Huemul. En este contexto, el organismo se constituyó, finalmente, como entidad autárquica durante el gobierno dictatorial de la autodenominada «Revolución Libertadora», por medio del Decreto-Ley 22.498/1956. Y, rápidamente, se conformó como un actor protagonista del desarrollo nuclear, no solo hacia interior del país, sino también en toda América Latina, ya que estuvo profundamente relacionado con el surgimiento de la Escuela de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (PLACTED) (Galante *et al.*, 2017).

Durante la década de 1960, la PLACTED —integrada por pensadores como Jorge Sabato, Amílcar Herrera, Osvaldo Sunkel, Helio Jaguaribe, y otros investigadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— impulsó una agenda regional para la discusión de PCyT que consideraba las capacidades industriales, tecnológicas y estatales, así como las trayectorias históricas que resultaron en que se produjera un desarrollo dependiente (Hurtado y Zubeldía, 2018). La división internacional del trabajo derivó en una diferenciación entre los roles productivos asignados a las naciones, lo que produjo una brecha regional en la producción y el aprendizaje científico-tecnológico. De esta forma, el diagnóstico de PLACTED se vinculó con las dinámicas dependientes de desarrollo. Fundamentalmente, en aquellas en las que los Estados latinoamericanos contaban con una escasa capacidad para diseñar PCyT orientadas al desarrollo nacional, de forma que los avances en el proceso de acumulación científico-técnica respondieran a las necesidades de cada país.

En este contexto de fuerte impulso a las PCyT que fortalecieran la autonomía de los países latinoamericanos, se iniciaron los debates en torno a la redefinición de los objetivos de la Comisión que eclosionaron en el Gobierno de Cámpora (1973) y resultaron en la profundización de un proceso de politización de actores estatales hasta entonces caracterizados por su apoliticismo. Este proceso de politización y revalorización política de la CNEA como líder del desarrollo científico-técnico independiente y autónomo colocó al organismo como uno de los protagonistas de la intervención estatal en el marco del modelo desarrollista, y se destacó por su capacidad para definir y guiar el desarrollo de la política nuclear (Oszlak, 1976). Así, la irrupción del golpe cívico-militar de 1976 no solo impactó en el organismo

con la desaparición de trabajadoras/es, sino que también tuvo profundas consecuencias sobre la construcción de la identidad burocrática de la CNEA. El impacto fue tal que, hasta la primera década del siglo XXI, esta burocracia no se cuestionó una memoria institucional que asociaba la «aparición» de la política en el organismo con el fin de lo que sus profesionales señalaban como el tiempo de «mística institucional» (Fernández Larcher, 2017).

Durante la dictadura cívico-militar el desarrollo de la CNEA se encontró tensionado entre dos facciones del gobierno de facto: una desarrollista, que valoraba el carácter estratégico del organismo; y una liberal, que impulsaba la desindustrialización y las reformas socioeconómicas que impactaron sobre las posibilidades de crecimiento del sector nuclear (Hurtado, 2012). El resultado de esta puja fue el alto nivel de deuda que el organismo debió contraer para sostener sus proyectos, mas no el quiebre de la trayectoria del desarrollo nuclear fuertemente ligado a lo público. Esta trayectoria histórica de crecimiento —que se basaba en el carácter público y estratégico del sector nuclear y colocaba a la CNEA como organismo clave en la construcción de la trama nuclear— se modificó finalmente en la década de 1990, cuando el Estado abandonó su rol de promoción e intervención para avanzar en un paradigma de desarrollo privado y mercantilista, que resultó en la paralización del sector (Cantero *et al.*, 2017).

En este contexto, se diseñó el actual marco normativo de la CNEA, con la intención de privatizar la actividad desarrollada en la trama nuclear, lo que llevó a que se le quitaran al organismo sus competencias de regulación y generación nucleoelectrónica¹. Esto, a su vez, dio lugar a lo que se llamó «CNEA residual» (Peano, 2018). Así, en 1997, fue sancionada la Ley 24.804 de Actividad Nuclear que le otorga las facultades de regulación, fiscalización, investigación y desarrollo de la actividad nuclear. De esta forma, el organismo realiza las funciones de asesoría

¹ Con el objetivo de facilitar el proceso de privatización, el Decreto 1540/1994 dividió a la CNEA en tres organismos: Nucleoelectrónica Argentina S.A. (NA-SA) recibió la función de operación de centrales nucleares; las facultades de regulación y control pasaron a depender del Ente Regulador Nuclear (ENRE); mientras que la CNEA únicamente continuó con las funciones productivas, de investigación y de desarrollo. De todas formas, luego de que fallaran los intentos de privatización, el ENRE delegó en la CNEA la operatividad de las facultades de regulación y fiscalización (por medio de las leyes 24.804, 25.018 y 25.279).

sobre política nuclear al Poder Ejecutivo, la promoción de la formación de recursos humanos en materia nuclear, el desarrollo de aplicaciones de radioisótopos y radiaciones (utilizadas en medicina, biología e industria), la gestión de los residuos radiactivos del país y la transferencia de tecnologías nucleares.

No obstante, la trayectoria histórica caracterizada por la intervención del Estado como promotor del desarrollo nuclear fue retomada con la reactivación del Plan Nuclear Argentino en 2006, mediante el que volvieron a activarse las principales líneas de acción de la CNEA, así como su principio de impulsar el desarrollo de la trama nuclear. De esta forma, según el exministro Julio de Vido, los principales ejes de la reactivación eran, en primer lugar, promover la generación masiva de energía nucleoelectrica y, en segundo lugar, la aplicación de la tecnología nuclear en salud e industria.

Por un lado, en relación con la generación de energía nucleoelectrica, pueden señalarse dos proyectos como centrales entre los que quedaron bajo la responsabilidad de la CNEA: la construcción y puesta en marcha del Reactor de baja potencia CAREM-25 (Decreto 1107/2006), la primera central nucleoelectrica con diseño completamente argentino, cuyos primeros bocetos conceptuales se diseñaron a principios de la década de 1980; y la reactivación del complejo tecnológico en Pilcaniyeu, en el que se desarrollan los procesos de enriquecimiento de uranio necesarios para la fabricación de los elementos combustibles nucleares. Por otro lado, en relación con las aplicaciones de tecnología nuclear, pueden mencionarse dos proyectos principales: la producción de radioisótopos primarios y la construcción del Reactor Nuclear Argentino Multipropósito RA-10, que permitirá satisfacer hasta el 10 % de la demanda a futuro de radioisótopos en el nivel global (Comisión Nacional de Energía Atómica [CNEA], 2014).

Por otro lado, en cuanto a sus funciones, se consideró relevante para el análisis observar otros dos proyectos realizados por la CNEA: la asistencia técnica en ingeniería, planificación, diseño, construcción y extensión de vida útil que el organismo brinda a las centrales nucleares del país; así como las acciones que cumple en relación con la gestión de desechos radiactivos para la seguridad nuclear y la protección ambiental.

3. La arena de intervención de la CNEA

Como se mencionó, durante el siglo XX, una de las características que diferenció a la Comisión de otros organismos públicos fue el rol que asumió en la planificación y el desarrollo de su sector. Ya desde su creación, pero particularmente a partir de la década de 1970, el organismo ocupó un papel central en la creación y el fortalecimiento de la trama nuclear argentina (García *et al.*, 2007).

La trama nuclear argentina está integrada por diversas organizaciones y empresas estatales que cuentan con funciones y roles claramente definidos en relación con la política nuclear del país, en donde se distinguen aquellas que se encuentran vinculadas a la formación de los recursos humanos especializados que el sector requiere, las que se relacionan con el sostenimiento del ciclo de combustible y la generación nucleoelectrónica, y, finalmente, aquellas vinculadas con el desarrollo de tecnología nuclear. Por su rol como planificador estratégico y articulador del sector, la CNEA ocupa el núcleo de esta trama productiva. En relación con ello, es posible señalar que la trama nuclear argentina, si bien se ha desarrollado de forma exitosa debido al grado de especialización e inserción internacional que ha logrado obtener, también evidencia signos de tener en su interior un esquema relacional altamente endogámico y jerarquizado entre la CNEA y las empresas que la conforman (Alvez Taylor, 2022).

Esto se relaciona no solo con la alta especialización del sector, que inevitablemente resulta en que los actores de su arena se encuentren estrechamente vinculados, sino también con la relación que la CNEA posee particularmente con las empresas públicas que integran la trama, al haberse conformado como el organismo de planificación del sector. Las empresas que integran la trama nuclear argentina son siete y la CNEA posee capacidad de decisión sobre cinco de ellas, ya sea por la posesión de acciones o por la representación en sus directorios:

- Combustibles Nucleares Argentinos S.A. (CONUAR S.A.). Creada en 1981 por la CNEA en asociación con el Grupo Pérez Companc –dueño del 67 % de las acciones, mientras que la CNEA tiene el control sobre el directorio–, con el fin de gestionar y realizar los mantenimientos de la planta industrial de combustibles nucleares.

- Dioxitek S.A. Creada en 1996 mediante un convenio establecido entre la CNEA —que posee el 99 % de las acciones— y la provincia de Mendoza, con el objetivo de producir dióxido de uranio, insumo necesario para el ciclo del combustible. En la actualidad, diversificó sus acciones, por lo que también produce y comercializa las fuentes de cobalto 60.
- Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (ENSI S.E.). Creada en 1989 mediante un convenio establecido entre la CNEA y la provincia del Neuquén, cuya principal función es la gestión y la operación de la planta industrial de agua pesada (PIAP).
- Fabricación de Aleaciones Espaciales S.A. (FAE S.A.). Creada en 1986 mediante un convenio entre CONUAR S.A. y la CNEA, con el fin de gestionar la planta de aleaciones espaciales.
- INVAP S.E. Creada en 1976 mediante un convenio entre la provincia de Río Negro y la CNEA, con el objetivo de desarrollar tecnologías nucleares, vinculadas tanto al ciclo combustible como a la medicina nuclear; así como el desarrollo tecnológico y la fabricación de satélites y radares.
- NA-SA. Creada en 1994, con el fin de facilitar el proceso de privatización de la generación nucleoelectrónica, para lo que recibió la función de gestión y construcción de centrales nucleares, y sobre la que actualmente la CNEA posee el 20 % del paquete accionario.
- Polo Tecnológico Constituyentes S.A. (PTC S.A.). Empresa creada en 1998, con el fin de coordinar y gerenciar el Polo del que forman parte la CNEA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa, el Servicio Geológico Minero Argentino y la Universidad Nacional de San Martín.

De todas formas, si bien estas empresas constituyen fundamentalmente la trama nuclear argentina y se encuentran profundamente vinculadas con la CNEA, ya que se conforman como organizaciones coproductoras de la política nuclear, no son

los únicos actores que integran la arena de intervención del organismo. También deben mencionarse una serie de organismos públicos con los que la CNEA establece un vínculo de coproducción, entre los que se destacan:

- La Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), que desde 1997 fiscaliza la actividad nuclear en lo referido a la seguridad radiológica y nuclear.
- El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que financiaron proyectos de investigación y formación de los recursos humanos que conforman la CNEA.
- La Secretaría de Articulación Científico Tecnológica, que realiza las tareas ejecutivas de vinculación entre la CNEA y otras áreas del desarrollo científico nacional.
- La Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, con la que se coordinó para fomentar la vinculación entre la CNEA y organismos multilaterales y bilaterales para el desarrollo de investigaciones.
- Diversas universidades con las que se establecen convenios para la formación de recursos humanos de alto grado de especialización.

Así, al observar la complejidad de actores que resultan fundamentales para el desarrollo y el sostenimiento de la trama nuclear, y el rol que ocupa la CNEA como núcleo planificador y coordinador, es posible comprender la dependencia que la totalidad del sector posee con el organismo. Cuando anteriormente se comentó el desarrollo histórico de la Comisión, un aspecto que resultaba fundamental era la trayectoria de crecimiento del sector. Por un lado, la que se conformó desde mediados del siglo xx, que, si bien presentaba diferencias en materia de los objetivos políticos o la relevancia que cada gobierno asignaba a la política nuclear, siempre mantenía intacto el carácter público del desarrollo del sector, con la CNEA a la cabeza. Por otro lado, en los años noventa, se produce un quiebre que redefine la trayectoria de crecimiento del sector, y se pasa a incentivar la acción

empresarial privada y la mercantilización. En este segundo esquema, la CNEA pierde su relevancia como ente planificador y coordinador de la trama nuclear, ya que el Estado deja de presentarse como interventor, pero este corrimiento del organismo se tradujo en una paralización total del sector.

Si se analizan las transformaciones que se produjeron en la arena de intervención del organismo entre 2012 y 2019, es posible afirmar que en este período se replicó el cambio de trayectorias de crecimiento que se dio a finales del siglo xx. Así, a partir de 2006, la trayectoria de crecimiento vuelve a encontrarse definida por su carácter público. En este contexto, en el subperíodo 2012-2015, la CNEA se vincula con el Poder Ejecutivo a través de su inserción en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, específicamente bajo la supervisión de la Subsecretaría de Energía. Mientras que, en el subperíodo 2015-2019, no se contó con esta estabilidad en la inserción institucional del organismo. Entre 2016 y 2017, la CNEA se encontró bajo la órbita del Ministerio Energía y Minería, mientras que en el primer tramo de 2018 las actividades relacionadas con Minería fueron trasladadas y la CNEA se mantuvo dentro del ámbito del entonces Ministerio de Energía. Pero, posteriormente, en 2018, se dispuso una nueva serie de cambios en la estructura ministerial, en la que las actividades relacionadas con Energía fueron absorbidas por el Ministerio de Hacienda.

Esto resulta fundamental para considerar los diferentes impactos que los modelos de intervención estatal poseen sobre las posibilidades de construcción de capacidades estatales que pueden sostener los organismos públicos, ya que, como se observó históricamente en el caso de la trama nuclear, la lógica de desarrollo con la que se define la trayectoria de crecimiento del sector puede producir fuertes impactos en cortos períodos de tiempo. Y, desde esta perspectiva, se deben considerar los roles que estos ministerios asumieron en la definición de políticas públicas en ambos subperíodos.

Así, entre 2012 y 2015, la CNEA se vinculaba con un ministerio caracterizado como un *ministerio de tecnología* (Hurtado, 2016), que planificaba con una perspectiva de desarrollo tecnológico autónomo y que promovía una trayectoria de crecimiento de carácter público, desde la que se había diseñado un plan estratégico orientado a reducir la dependencia del país en materia nuclear. Por

el contrario, en el subperíodo 2015-2019, se insertó institucionalmente en una diversidad de ministerios que se caracterizaron por planificar la política nuclear con un sesgo notoriamente economicista: una trayectoria de crecimiento vinculada al accionar empresario privado.

De esta forma, en el primer subperíodo analizado, la CNEA recuperó su rol como asesor del Poder Ejecutivo en política nuclear y logró continuar el proceso de reactivación de la trama, que la llevó a experimentar una etapa de crecimiento como institución productiva. El impacto que tuvo este regreso a la trayectoria histórica de crecimiento del organismo sobre la construcción de capacidades estatales puede apreciarse en las palabras de la expresidenta de la CNEA, quien señala que, ante el crecimiento presupuestario del momento y el apoyo que se brindó a la expansión del organismo, instruyó que el equipamiento adquirido en este período fuera tecnología de primer nivel «... que permita que, cuando venga el invierno nuclear de vuelta, puedan trabajar diez años con tecnología de punta» (Alonso, 14 de junio de 2018b).

Mientras que, al definir la política nuclear desde un sesgo economicista, muchos de los proyectos que se destacaban por su importancia en relación con el desarrollo, la autonomía tecnológica y la soberanía nuclear dejaron de tener importancia para las autoridades políticas en el período 2015-2019, lo que llevó a que se paralizaran e incluso se eliminaran ciertas líneas de acción. Son muy diversos los ejemplos que permiten ilustrar cómo el cambio hacia una trayectoria de crecimiento mercantilista impactó negativamente sobre la construcción de capacidades, no solo de la CNEA, sino también de la totalidad de la trama nuclear.

Uno de los primeros impactos sobre la arena que se produjeron a partir del cambio en la trayectoria fue la suspensión del acuerdo para la construcción de Atucha III, la cuarta central nuclear argentina, que fue uno de los objetivos principales que se habían establecido en la reactivación del Plan Nuclear Argentino. El por entonces presidente de la CNEA se manifestó en contra de esa suspensión públicamente, ya que el proyecto

... implicaba aprovechar todas las cosas que se habían hecho para la extensión de vida de la central de Embalse con aporte de la industria

argentina. Una porción importante de todo lo que había que hacer iba a ser de fabricación argentina (Alonso, 14 de marzo de 2018).

La suspensión del acuerdo no solo significó la pérdida de los desarrollos industriales asociados, sino que también resultó en que se contara con una reserva de agua pesada suficiente para las necesidades actuales del sector, por lo tanto, ya no sería necesaria la producción realizada por la PIAP. El proceso de producción de agua pesada es muy costoso, lo que llevó a que se frenara la producción en este período, se suspendieran trabajadoras/es y se planteara la reconversión de la planta. Esta suspensión de la producción implicó romper con un proceso fundamental del ciclo nuclear, que, a largo plazo, atenta contra el sostenimiento de las plantas de agua pesada que actualmente se encuentran en funcionamiento y construcción.

De modo similar, durante la gestión del ministro Aranguren, en una reunión entre las autoridades superiores y representantes de la ENSI, se informó tanto la cancelación del proyecto RA-10 como el pase de concesión del proyecto CAREM-25 a socios privados (Alonso, 14 de junio 2018a). Si bien —debido a las fuertes resistencias del sector— el proyecto RA-10 no fue cancelado formalmente, sí se definió el cambio en la naturaleza de las funciones cumplidas por NA-SA, lo que provocó que esta dejara de desempeñarse como empresa constructora de los proyectos nucleares.

De esta manera, en este contexto de reducción de la intervención estatal y del impulso de crecimiento a través del accionar de actores privados, actores económicos que nunca antes habían formado parte de la trama nuclear se integran a la arena de intervención de la CNEA. Entre ellos, pueden mencionarse las empresas Caputo S.A. y Techint que, en 2018, asumieron la construcción del reactor RA-10 y del proyecto CAREM-25, respectivamente. En 2019, pocos meses después de haberse comenzado a desempeñar como contratistas, ambas empresas suspendieron el avance de las obras aduciendo que la CNEA había acumulado una deuda que no les permitía avanzar. Mientras tanto, desde el organismo, se señaló que no habían recibido las transferencias que el nivel central debía realizar para que pudieran efectuar los pagos correspondientes.

Estos cambios en la dinámica de relación que se establecía en la arena de intervención del organismo resultaron en que, para finales de 2019, no solo se encontraran paralizadas tanto las construcciones de los proyectos RA-10 y CAREM-25, sino que ambas constructoras recurrieron a la suspensión de las/os trabajadoras/es que habían sido asignadas/os a las/os proyectos. Esto provocó que, desde el sector nuclear, se comenzara a señalar el inminente riesgo de privatización de las instalaciones que suponía la denuncia de falta de cumplimiento a los contratos, en un contexto de impulso del crecimiento a través de la intervención empresarial (Asociación de Trabajadores del Estado, 2019).

De esta forma, si bien no se alcanzaron los niveles de paralización de la trama nuclear que existieron desde mediados de la década del noventa, sí es posible establecer una relación entre la trayectoria de crecimiento que se impulsa y el sostenimiento del desarrollo nuclear. En este caso, resulta relevante recuperar el *modelo de triple hélice* o *triángulo de Sabato* (Sabato y Botana, 1968) para explicar esta estrecha relación entre la intervención estatal y el sostenimiento de la trama nuclear.

El triángulo explica las relaciones necesarias para el desarrollo científico-tecnológico autónomo, teniendo en cuenta la vinculación que se da entre el Gobierno (que se encuentra en el vértice superior y refiere al conjunto de instituciones que diseñan las políticas y movilizan recursos hacia los vértices inferiores), la infraestructura científico-tecnológica (compuesta por el sistema de formación de recursos humanos especializados en investigación, así como las instituciones en que se desempeñan y desde las que se diseña y financia el sistema de CyT) y la estructura productiva.

En el caso argentino, a partir de las características de la trama nuclear que fueron señaladas anteriormente, es posible afirmar que gran parte de este triángulo se encuentra compuesto por organismos y empresas públicas, ya que, en su rol histórico de promoción del desarrollo de la trama nuclear, la CNEA ha construido una infraestructura científico-tecnológica y una estructura productiva compuesta por una diversidad de actores estatales. Esto resulta en que, cuando el Ejecutivo impulsa un modelo de intervención estatal que favorece el desarrollo de la trama

nuclear desde su carácter público —como sucedió entre 2012 y 2015—, se pueda apreciar una dinámica virtuosa que responde a la vinculada con el *modelo de triple hélice*.

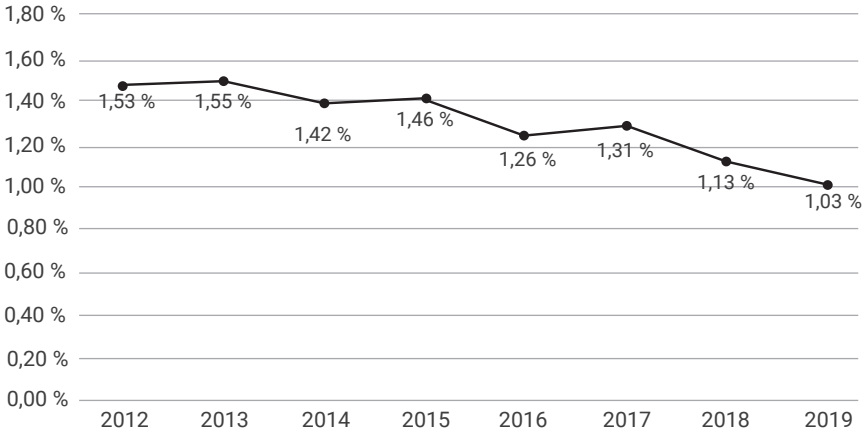
Ahora bien, cuando se impulsa un modelo de intervención estatal que favorece el desarrollo desde la intervención de actores privados, no solo el modelo pierde su vértice superior, sino que tampoco existen instituciones privadas que sean capaces de sostener las bases del triángulo. Es por esto que, cuando se reduce la intervención estatal, la trama nuclear se paraliza y corre riesgo su sostenibilidad, por lo tanto, resulta relevante considerar la influencia de los actores económicos y políticos a la hora de analizar las capacidades organizacionales de un organismo como la CNEA.

4. Las capacidades organizacionales de la CNEA

4.1 Tendencias de la ejecución presupuestaria

Un primer aspecto a analizar, al momento de caracterizar los recursos financieros de un organismo estatal, es observar su representatividad, es decir, realizar una ponderación de los recursos que ejecuta en relación con otros organismos públicos para poder considerar su relevancia. Conforme a ello, en primer lugar, es importante estudiar la tendencia de la función ciencia y técnica frente al total del gasto ejecutado por la totalidad de la Administración Pública Nacional, por la centralidad que se le asigna en este análisis a la consideración del rol del Estado y su intervención en PCyT.

Gráfico 1. Representatividad de la función ciencia y técnica en el total ejecutado por la APN (serie 2012-2019)



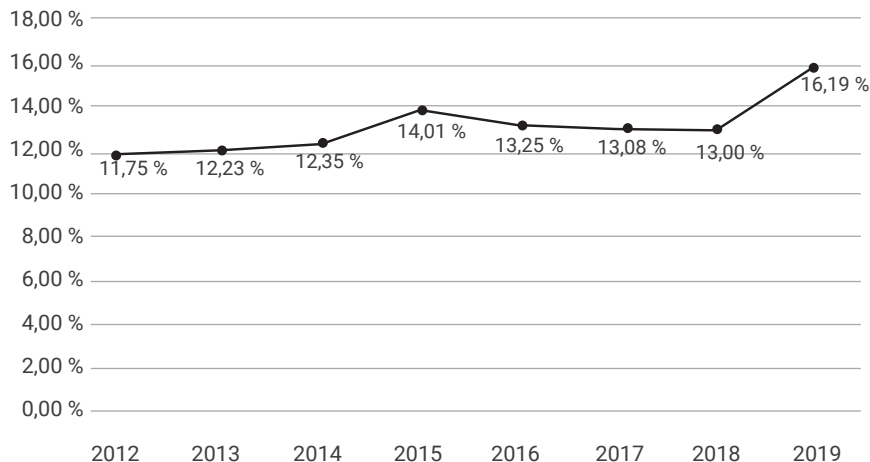
Fuente: elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (s.f.)

Analizando la tendencia de la totalidad del período 2012-2019 —si bien en 2014 se produjo una caída en la representación de la CyT en el presupuesto ejecutado y los valores más altos de ejecución se presentan al inicio de la serie—, resulta evidente que, a partir de 2016, se produjo una notable caída en el peso de la función.

Tomando estos datos en consideración, en el Gráfico 2 se presenta el peso relativo de la CNEA en el total ejecutado por la función ciencia y técnica. Allí es posible observar que, en el subperíodo 2012-2015, la CNEA pasó de representar el 11,75 % al 14,01 % del ejecutado. Mientras que, en 2016, el peso relativo del organismo en su función cayó al 13,25 % y sostuvo una tendencia a la baja hasta 2018 que alcanzó el 13 %, y para 2019 pasó a tener una recuperación que lo posicionó en el 16,19 %. Sin embargo, al realizar un análisis sobre la composición de los recursos ejecutados, es posible señalar que el aumento correspondiente a 2019 se relaciona únicamente con la asignación de refuerzos presupuestarios que se otorgaron al proyecto CAREM, con el objetivo de saldar la deuda que el organismo había acumulado desde 2018 con la contratista Techint. Refuerzos presupuestarios que se tradujeron en un notable aumento de la posición relativa

de la CNEA al interior de una función que alcanzaba su nivel mínimo de ejecución presupuestaria en la totalidad del período analizado.

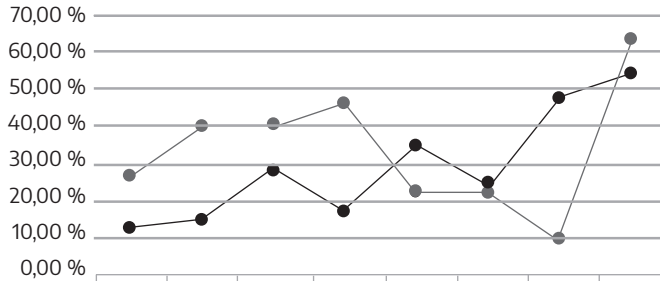
Gráfico 2. Representatividad de la CNEA en el total ejecutado por ciencia y técnica (serie 2012-2019)



Fuente: elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (s.f.)

Para profundizar el análisis sobre las tendencias que se observan, resulta valioso considerar la variación del presupuesto ejecutado en relación con el índice de inflación. En este sentido, como es posible observar en el Gráfico 3, en el período 2012-2015 la variación del presupuesto ejecutado por la CNEA siempre resultó superior al índice de inflación anual, por lo tanto, el aumento en su representatividad en la función CyT también fue acompañado por un aumento del presupuesto relativo a lo largo de toda la serie. Mientras tanto, en el subperíodo 2015-2019, no solo la variación nominal fue mayor a la inflación únicamente en 2019, sino que esta diferencia no logró compensar la pérdida de los tres ejercicios anteriores, lo que resultó en que el organismo sufriera una caída del 57 % de su presupuesto en dólares (Centro de Economía Política Argentina [CEPA] e Iniciativa Global para la Seguridad [IGS], 2019).

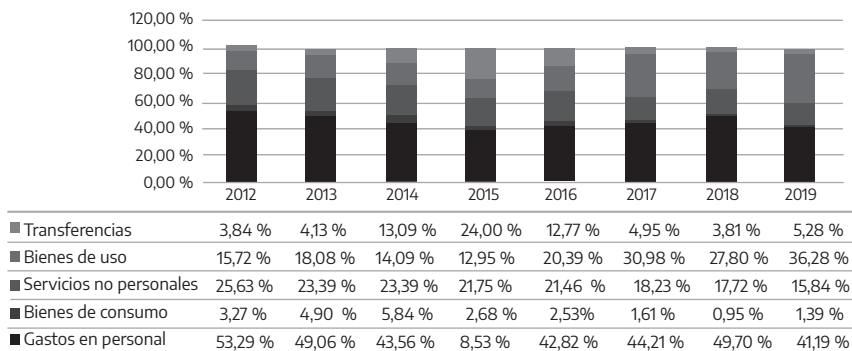
Gráfico 3. Variación nominal del presupuesto ejecutado frente al índice de la inflación (serie 2012-2019)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
● Índice de inflación interanual	13,13 %	14,76 %	28,27 %	17,19 %	34,59 %	24,80 %	47,65 %	53,83 %
● Variación nominal del ejecutado	26,94 %	40,27 %	40,48 %	46,44 %	22,14 %	23,03 %	10,13 %	63,50 %

Fuente: elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (s.f.)

Por otro lado, no solo resulta relevante observar los recursos financieros de un organismo de forma comparativa y diacrónica, sino que también debe ser considerado el destino de estos. De esta forma, en el Gráfico 4 es posible apreciar que, al igual que en muchos organismos públicos, el objeto del gasto que mayor porcentaje de recursos recibe es el que se corresponde con los gastos en personal, seguido por los servicios no personales y los bienes de uso.

Gráfico 4. Distribución del presupuesto ejecutado (serie 2012-2019)

Fuente: elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (s.f.)

Finalmente, recuperando los proyectos que fueron considerados los más relevantes para analizar las capacidades de la CNEA, en la Tabla 1 se presenta el porcentaje de variación nominal interanual que se dio en la ejecución de cada uno de ellos. En este sentido, se puede señalar que la naturaleza de gestión por proyectos lleva a que no necesariamente sigan la tendencia que se observa en la totalidad del organismo.

Estos datos conforman un primer indicio que, sin adentrarnos en las capacidades administrativas, permite apreciar la existencia de diferentes niveles de capacidades al interior de la CNEA. Esto genera que ciertos proyectos que se ligan con los programas estratégicos y que atravesaron diversas etapas en el período analizado (CAREM, RA-10 y el enriquecimiento de tranio) tengan niveles de ejecución presupuestaria más volátiles en los que no es posible señalar una tendencia sostenida al interior de los subperíodos 2012-2015 y 2015-2019. Mientras tanto, otros proyectos que podrían relacionarse con actividades más «operativas» o «rutinarias» del organismo (la asistencia técnica, la producción de radioisótopos, y las acciones para la seguridad y protección ambiental), si bien no presentan una tendencia clara, tampoco evidencian grados de volatilidad tan altos (Alvez Taylor, 2022).

Tabla 1. Variación nominal del presupuesto ejecutado correspondiente a proyectos centrales del Plan Estratégico 2010-2019 CNEA (serie 2012-2019)

	Construcción de CAREM (fase II)	Puesta en marcha del Módulo Enriquecimiento de Uranio	Asistencia técnica a las centrales nucleares	Construcción del Reactor RA-10	Producción de radioisótopos primarios	Almacenamiento de residuos
2012	-10,69 %	-27,02 %	-3,31 %	581,86 %	76,80 %	49,22 %
2013	-8,04 %	-51,16 %	40,09 %	71 %	26,58 %	54,04 %
2014	-11,97 %	44,93 %	17,40 %	91,66 %	129,49 %	2,69 %
2015	54,84 %	29,58 %	44,12 %	-35,23 %	-31,53 %	29,73 %
2016	6,97 %	32,24 %	193,03 %	278,53 %	34,91 %	27,16 %
2017	-10,22 %	-39,92 %	124,65 %	244,48 %	21,21 %	39,76 %
2018	-12,56 %	-13,09 %	3,86 %	0,83 %	19,58 %	10,45 %
2019	2391,32 %	-52,84 %	5,76 %	-10,74 %	46,36 %	56,18 %

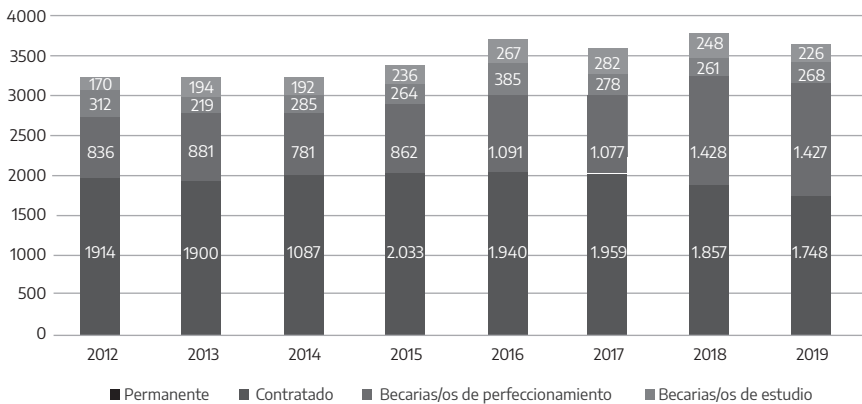
Fuente: elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (s.f.)

4.2 Análisis de la composición del personal

Un primer aspecto que resulta relevante a la hora de realizar un acercamiento a la composición de los recursos humanos de un organismo es observar su propia composición. A lo largo del período analizado, la CNEA contó con cinco modalidades de vinculación con sus recursos humanos: la establecida con el personal de la planta permanente, enmarcado dentro de la Ley 20.744; la que se sostiene con el personal contratado, correspondiente al régimen de la Ley 22.179; la que se establece con sus becarias/os, tanto las/os becarias/os de perfeccionamiento (BP) como las/os becarias/os de estudio (BE), que se vinculan con su función de formación de recursos humanos especializados; y, finalmente, la que se sostiene con el personal incorporado como monotributista, sobre quienes no se cuenta con datos públicos oficiales.

Si se observa el Gráfico 5, es posible señalar que, a lo largo de todo el período, se presentó una tendencia sostenida al aumento del personal total, en el que se registraron bajas únicamente en dos períodos (2017 y 2019). No obstante, también se puede afirmar que, durante el subperíodo 2012-2015, se produjo una mayor incorporación de personal en la planta permanente, mientras que, en el subperíodo 2015-2019, el aumento se vinculó principalmente con el crecimiento del personal contratado.

Gráfico 5. Personal de la CNEA por tipo de contratación (serie 2012-2019)



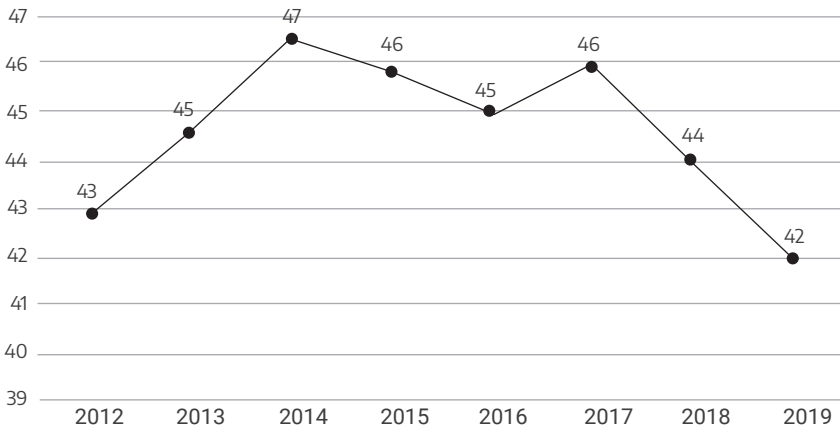
Fuente: elaboración propia con base en Gerencia Instituto Sabato (s.f.)

Por otro lado, las bajas registradas en la planta se relacionan con la jubilación de personal perteneciente a la planta permanente, lo que en este período se configura como un problema para la sostenibilidad de los recursos humanos del organismo. Esto se vincula con que, desde 2016, se ha iniciado un pico de jubilaciones asociado a los ingresos de personal de la década de 1980. Este proceso de recambio generacional resulta natural para un organismo que cuenta con la trayectoria histórica de la CNEA. Sin embargo, se presenta como un problema al considerar el cierre de ingresos que el organismo sufrió durante los noventa, así como el proceso de «fuga de cerebros» que se dio en la Argentina, lo que disminuyó los márgenes de retención de talentos jóvenes del organismo. En este sentido, en su función de formación de recursos humanos en materia nuclear, dos de los objetivos principales del organismo, a partir de la reactivación

del Plan Nuclear Argentino, fueron bajar la edad promedio de sus trabajadoras/es y aumentar la capacidad de retención de las/os profesionales formadas/os por la CNEA para que este recambio generacional pudiera efectuarse.

En relación con ello, en el Gráfico 6 se presenta la evolución de la edad promedio del personal. Si bien entre 2012 y 2017 se produjo cierto aumento, no debe ignorarse que en 2007 la edad promedio era de 57 años (CNEA, 2014). Por ello, es posible señalar que, incluso tomando en consideración el pico máximo de 47 años en 2014, durante todo el período analizado se observa una tendencia a la baja respecto de la trayectoria histórica del organismo.

Gráfico 6. Evolución de la edad promedio del personal CNEA (serie 2012-2019)



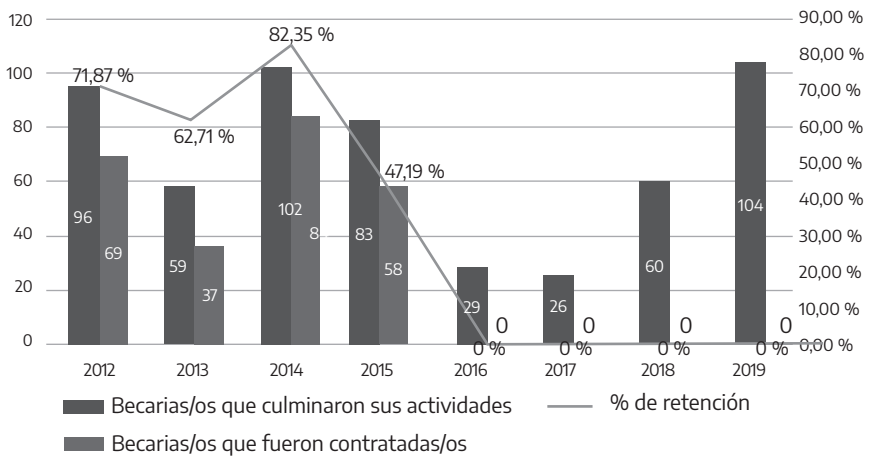
Fuente: elaboración propia con base en Gerencia Instituto Sabato (s.f.)

Así, en el análisis de este caso, la evolución del personal mediante el mecanismo de contratación toma una relevancia particular al considerar el proceso de recambio generacional.

Para profundizar este estudio, resulta relevante dedicar algunos párrafos a lo que sucede con la masa de becarias/os que prestan servicios para la CNEA, en particular, por su importancia en relación con la retención del personal formado por el organismo. En este sentido, gracias a un acuerdo que se realizó con los

sindicatos, desde 2010, quienes se desempeñan como BP por un período de más de tres años deben pasar automáticamente a la planta permanente, mientras que, al finalizar sus becas, las/os BE y las/os BP de menos de tres años de antigüedad cuentan con la posibilidad de ser incorporadas/os como personal contratado. De todas formas, entre 2018 y 2019 no se convocaron los concursos correspondientes a las BP para los ejercicios 2019 y 2020, mientras que en 2018 solo se otorgaron veinte becas excepcionales (una modalidad diferente a las BP y BE). Es por ello que esta modalidad de ingreso se paralizó, ya que en 2017 solo se había reconcurado un total de nueve becas (Carricondo e Iofrida, 2018). Esto provocó que, como puede observarse en el Gráfico 7, si bien el porcentaje de retención de las/os becarias/os cayó durante el subperíodo 2012-2015, fue nulo a partir de 2016.

Gráfico 7. Evolución retención de becarias/os CNEA (serie 2012-2019)



Fuente: elaboración propia con base en Gerencia Instituto Sabato (s.f.)

Esta dificultad en el ingreso a la CNEA —que se profundizó en los últimos años del período— es un aspecto crítico en la caracterización de sus recursos humanos, ya que, considerando el pico de jubilaciones que se proyecta para los próximos años (450 trabajadoras/es en edad jubilatoria solo en 2018) y el cierre de mecanismos de ingresos que se produjo durante la década de los noventa, se evidencia la

incapacidad de incorporar el personal necesario para renovar la planta y proyectar un desarrollo sostenible. En este sentido, Carricondo e Iofrida (2018) señalan la importancia de que el organismo redefina los mecanismos de ingreso a la planta permanente, ya que el instrumento de las becas de perfeccionamiento no permite cubrir las trayectorias requeridas para ocupar los puestos que se liberarán a causa del inconcluso proceso de recambio generacional.

5. Reflexiones sobre los modelos de intervención estatal y la construcción de capacidades

En este artículo se propuso indagar profundamente el impacto que pueden tener los diferentes modelos de intervención estatal sobre los procesos de construcción de capacidades en los organismos públicos.

Existe un consenso sobre el hecho de que las instituciones sólidas, autónomas y con capacidades diseñan e implementan políticas que producen mayores niveles de valor público, de forma que los Estados deberían tener como objetivo favorecer los procesos de creación de capacidades necesarios para brindarle a sus burocracias mayores márgenes de autonomía. Mediante este trabajo, se ha demostrado cómo la relevancia que desde un gobierno determinado se le asigna a la intervención estatal en ciertas áreas puede atentar contra el avance de estos procesos, además de influir tanto sobre las capacidades organizacionales de un organismo como sobre la conformación de su arena de intervención.

El análisis expuesto permite afirmar que, entre 2012 y 2015, se estaba desarrollando un proceso de creación de capacidades, en el que aumentaban los recursos financieros del organismo y se desarrollaban estrategias para fortalecer sus recursos humanos a través de la retención de cuadros técnicos altamente especializados, que habían sido formados por la Comisión. No obstante, también resulta evidente que una década de incentivo a la creación de capacidades estatales no resultó suficiente para que la CNEA pudiera establecer las bases de autonomía necesarias para que su accionar no se viera influenciado por un cambio en el modelo de intervención estatal; aun cuando su trayectoria histórica y la memoria institucional se presentaron como factores fundamentales para que el proceso fuera reconocido por las autoridades del organismo, lo que llevó a que,

adicionalmente, se implementaran estrategias internas orientadas a aumentar los márgenes de autonomía que se poseían.

Recuperando el *triángulo de Sabato* y su relación con las trayectorias de crecimiento que se han impulsado en la trama nuclear argentina, resulta evidente que las únicas etapas de crecimiento para el sector se encontraron vinculadas a los modelos de intervención estatal que priorizaban el desarrollo de las PCyT, y le otorgaban a la CNEA un rol de definición y coordinación de la política nuclear. Por otro lado, los modelos que impulsaron una lectura mercantilista sobre el sector nuclear y dejaron su desarrollo en manos de actores privados atentaron directamente contra la sostenibilidad de la trama. De esta manera, el análisis presentado permite realizar nuevas preguntas: ¿todas las burocracias estatales son capaces de constituirse como autónomas o simplemente pueden aumentar hasta cierto grado los márgenes de autonomía que poseen? ¿Una trama productiva basada en su carácter público realmente puede escindirse de los cambios coyunturales?

Referencias bibliográficas

- Alvez Taylor, L. (2022). *La construcción de capacidades estatales en instituciones estratégicas: el caso CNEA (2012-2019)* [Ponencia]. Conferencia de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública, «Las transformaciones de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe: los retos de la nueva Agenda Global para el Desarrollo, en tiempos de incertidumbre», Mendoza, Argentina.
- Bedetti, A. N. (2015). *Importancia estratégica de las capacidades estatales para el diseño de políticas de ciencia, tecnología e innovación: estudio del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva durante el período 2008-2013* [Tesis doctoral, Universidad Nacional del Litoral]. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/740/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bertranou, J. (2015). «Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate». *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59. https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estatad%202015.pdf

- Cantero, J., González, N. y Díaz, D. (16-18 de octubre 2017). *Liderando las trayectorias socio-técnicas del sector nuclear argentino: gestión de la innovación desde el Estado* [Ponencia]. XVII Congreso Latino-Iberoamericano de la Gestión Tecnológica: «Gestión de la innovación para la competitividad: Sectores estratégicos, tecnologías emergentes y emprendimientos», Ciudad de México, México. <https://hdl.handle.net/20.500.13048/1543>
- Carricondo, J. I. y Iofrida, M. J. (2018). *Informe de situación actual de ingresos a la Comisión Nacional de Energía Atómica*. Universidad Nacional de San Martín. <https://www.unsam.edu.ar/tss/wp-content/uploads/2018/06/Informe-sit-actual-de-ingresos-a-la-CNEA.pdf>
- Centro de Economía Política Argentina e Iniciativa Global para la Seguridad (2019). *La Comisión Nacional de Energía Atómica y el sector nuclear en Argentina: impacto de las políticas del Gobierno entre 2016 y 2018*. CEPA. <https://www.centrocepa.com.ar/informes/215-la-comision-nacional-de-energia-atmica-y-el-sector-nuclear-en-argentina-impacto-de-las-politicas-del-gobierno-entre-2016-y-2018.html>
- Comisión Nacional de Energía Atómica (2014). *Plan estratégico 2015-2025: actualización del Plan estratégico 2010-2019*. Gerencia de Planificación, Coordinación y Control, Subgerencia de Planificación Estratégica. <https://www.cnea.gob.ar/nuclea/handle/10665/971>
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal. ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6070673>
- Fernández Larcher, A. (2017). Perspectivas nativas sobre el origen y el ocaso de la mística institucional en la CNEA: desperonización y politización de la comunidad nuclear (1950-1973). *Etnografías Contemporáneas*, año 3, (5), 278-300. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/75026/CONICET_Digital_Nro.08fc68df-9ca5-4606-a4bb-6941a740ca0e_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Galante, O., Marí, M. y Benso, O. (16-18 de octubre de 2017). *Estrategias tecnológicas y organizacionales en el éxito inicial de la Comisión Nacional de Energía Atómica Argentina. Su rol en el (desarrollo del) pensamiento latinoamericano en ciencia y tecnología para el desarrollo* [Ponencia]. XVII Congreso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica, Ciudad

- de México, México. http://www.uam.mx/altec2017/pdfs/ALTEC_2017_paper_88.pdf
- García, M. C., Lugones, M. y Reising, A. M. (2007). *El sector nuclear en Argentina: tramas productivas y desarrollo tecnológico* [Selección de trabajos]. XVII Jornadas de Epistemología e Historia de la Ciencia, 13. Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/3090/30-el%20sector%20%20nuclear.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hilderbrand, M. & Grindle, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? En Grindle, M. (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard University Press.
- Hurtado, D. (2012). Cultura tecnológico-política sectorial en contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994). *CTS, Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 21(7), 163-192.
- Hurtado, D. (2016). Deudas de nuestra democracia con las políticas de ciencia y tecnología. *Voces en el Fénix*, 7(52), 71-79. <https://drive.google.com/file/d/1-PwUJIRPK6qp5IZ3QEv17K9WH3eaWl0i/view>
- Hurtado, D. y Zubeldía, L. (2018). Políticas de ciencia, tecnología y desarrollo, ciclos neoliberales y procesos de des-aprendizaje en América Latina. *Revista Universidades, UDUAL*, 69(75), 7-18. <http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/500/479>
- Isuani, F., Pereyra, E. y Serafinoff, V. (2018). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente. *GIGAPP Estudios Working Papers. Estado, gestión y políticas públicas: Argentina bajo la lupa*, 5(98-110), 526-547.
- Mascotti, M. (1984). *El secreto atómico de Huemul. Crónica del origen de la energía atómica en Argentina*. Sudamericana.
- Oszlak, O. (1976). Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes. *Estudios Sociales*, (2). <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3302>
- Peano, M. (2018). *La CNEA «residual». Análisis comparativo de las capacidades y funciones de la Comisión Nacional de Energía Atómica dentro del sector*

nuclear en los períodos 1995-1999 y 2007-2011 [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio institucional de la UNSAM. https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/300/1/TMAG_IDAES_2018_PM.pdf

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina* (Documento de trabajo del INDES). Banco Interamericano de Desarrollo.

Sabato, J. y Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración, INTAL*, año 1, (3), 7-15. http://docs.politicasci.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf

Otras fuentes

Alonso, M. (14 de marzo de 2018). Calzetta Larrieu: «Es lógico que la Argentina pase a una tecnología de uranio enriquecido». *Agencia TSS*. <https://www.unsam.edu.ar/tss/calzetta-larrieu-es-logico-que-la-argentina-pase-a-una-tecnologia-de-uranio-enriquecido/>

Alonso, M. (14 de junio de 2018a). Alerta nuclear. *Agencia TSS*. <https://www.unsam.edu.ar/tss/diputados-ante-cancelacion-de-atuchaiii-110618/>

Alonso, M. (14 de junio de 2018b). Norma Boero: «Sin Atucha III se cae la mitad de la CNEA». *Agencia TSS*. <https://www.unsam.edu.ar/tss/norma-boero-sin-atucha-iii-se-cae-la-mitad-de-la-cnea/>

Asociación de Trabajadores del Estado (26 de septiembre de 2019). Reactor RA-10: otro proyecto insignia de la CNEA que queda parado. <https://ate.org.ar/reactor-ra-10-otro-proyecto-insignia-de-la-cnea-que-queda-parado/>

Asociación de Trabajadores del Estado (30 de septiembre de 2019). Movilización de compañeros y compañeras de ATE CNEA. <https://ate.org.ar/movilizacion-de-companeros-y-companeras-de-ate-cnea/>

Contaduría General de la Nación (s.f.). Cuenta de inversión (serie 2012-2019). <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>

Gerencia Instituto Sabato (s.f.). *Memorias*. Comisión Nacional de Energía Atómica. <https://www.cnea.gob.ar/nuclea/handle/10665/776>

Cómo citar este artículo

Alvez Taylor, L. (2022). La construcción de capacidades estatales y el impacto de las tensiones en torno a los modelos de intervención estatal: el caso de la Comisión Nacional de Energía Atómica en el período 2012-2019. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), abril-julio, 115-143.

Fecha de recepción 02/2022 | Fecha de aprobación 04/2022

COMUNICACIONES

Las burocracias policiales en los nuevos estudios laborales. Revisión teórica y propuesta para su abordaje

Por *Martina Virginia Oddone**

Resumen

En la actualidad, los estudios laborales, así como también el debate por la sindicalización policial, se tornaron elementos centrales en el ámbito político-institucional en la Argentina, donde se produjeron numerosos hechos que evidenciaron el creciente malestar policial al respecto de sus condiciones laborales. En este artículo se realiza un análisis de las condiciones laborales de las/os policías, con especial atención sobre el desarrollo del campo de los nuevos estudios laborales y los antecedentes sobre la temática del trabajo policial en el país. El objetivo es presentar un balance crítico de la temática y realizar una propuesta de abordaje que incluya dimensiones vinculadas a las condiciones del trabajo policial.

Palabras clave

Estudios laborales, trabajo policial, condiciones de trabajo de los/as policías, Argentina.

Abstract

At present, labor studies, as well as the debate over police unionization, have become a central element in the political-institutional in Argentina, where numerous events have occurred that evidenced the growing police malaise regarding their working conditions. In this sense, this article analyzes the working conditions of police officers, paying attention to the development of the field of new labor studies and the background on the subject of police work in the country. The aim is to present a critical balance of this topic and to make a proposal to approach it, including dimensions related to the conditions of police work.

* Licenciada en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes), maestranda en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes), investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes.

martinaoddone97@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7435-814X>

Key words

Labor studies, police work, work conditions, Argentina.

1. Introducción

A partir de la década de 1980, con los cambios económicos, sociales y políticos experimentados en la región latinoamericana, los estudios laborales dieron un giro epistemológico. De esta forma, surgió el interés, dentro del ámbito académico, por analizar la «transformación de los procesos productivos en relación con cambios en tecnología, organización del trabajo, relaciones laborales y formación de distritos industriales» (De la Garza Toledo, 2018, p. 5). En cuanto a las relaciones laborales, creció la preocupación por la flexibilidad y precariedad, y, en este marco, cobró particular relevancia el estudio de las condiciones de trabajo y sus implicancias en el bienestar de las/os trabajadoras/es. Estas investigaciones se enmarcan dentro del campo de los nuevos estudios laborales, los cuales surgieron en paralelo a las transformaciones descritas.

Por cierto, el trabajo policial también fue abordado dentro del ámbito académico, aunque de forma muy limitada. En este marco, no existen antecedentes considerables que den cuenta de sus condiciones de trabajo desde una perspectiva amplia, que contemplen la individualidad y el bienestar de las/os policías, así como tampoco sobre cómo se podría ahondar en esta problemática.

Según Marcelo Sain (2016), en la Argentina, «tanto en el interior de las instituciones policiales como para la política —gobiernos, parlamentos, partidos— e inclusive para la sociedad, los policías no son considerados trabajadores y, por ende, nunca hubo en estos ámbitos un tratamiento laboralista del trabajo policial» (p. 84). Esto se traslada al ámbito de las ciencias sociales (y, en particular, al campo de la ciencia política), donde todavía quedan espacios de vacancia por completar al respecto.

En este artículo se propone realizar una revisión de la literatura especializada para sistematizar las líneas de investigación existentes y, luego, proponer una forma de abordar las condiciones del trabajo policial teniendo en cuenta factores organizacionales, materiales y subjetivos. Para ello, el trabajo se organiza en

tres apartados. En el primero, se indaga al respecto del campo de los estudios laborales con especial atención sobre las diversas perspectivas existentes. En el segundo, se confecciona un estado de la cuestión al respecto del trabajo policial, con singular énfasis en el caso argentino. Finalmente, en el tercer apartado, se propone una manera de abordar las condiciones del trabajo policial.

2. La evolución de los estudios laborales en América Latina

Previo al abordaje de los estudios laborales en Latinoamérica, cabe mencionar dos interrogantes fundamentales: ¿qué son las condiciones de trabajo? y ¿por qué surgió la necesidad de estudiarlas? En el campo de las ciencias sociales, existen diversas discusiones al respecto de la noción de *condiciones de trabajo*, motivo por el cual hay diversas perspectivas que conviven y discuten, aunque algunas datan de períodos previos, y otras son más recientes.

Sin pretender la exhaustividad en el recuento, podemos destacar que, en América Latina, los primeros estudios sobre el trabajo se centraron en el movimiento obrero y fueron confeccionados, mayormente, por militantes de izquierda (De la Garza Toledo, 2018). Por ejemplo, en México, la mayoría de las investigaciones que surgieron entre 1917 y 1940 analizaron «la institucionalización del conflicto obrero-patronal» (1986, p. 87), de manera que coincidieron con la consolidación del nuevo modelo estatal en el período posterior a la Revolución mexicana, que había tenido lugar entre 1910 y 1917. Posteriormente, aparecieron estudios que se focalizaron en los vínculos entre el Estado y los sindicatos, originados en paralelo al establecimiento de gobiernos populares que, entre otras acciones, consolidaron leyes laborales, extendieron la contratación colectiva y crearon u otorgaron mayor relevancia a las instituciones de seguridad social. En la Argentina, particularmente, durante el peronismo histórico (1946-1955), diversos autores analizaron el movimiento obrero peronista y las mejoras en las condiciones de vida de las/os trabajadoras/es (aunque, en ocasiones, esto fue visto de forma negativa) (Romero, 1951; Germani, 1952).

Entre la década de 1960 y 1970, cuando el modelo de sustitución de importaciones entró en crisis y en muchos países de la región se establecieron dictaduras

militares, no fue posible realizar demasiados aportes, no solo en lo que refiere a la cuestión del trabajo, sino que la investigación social en general se frenó por la represión y la censura (De la Garza Toledo, 2018). Sin embargo, sí se realizaron análisis sociodemográficos que han funcionado como puntapié para luego estudiar los cambios en el mercado laboral, a partir de las migraciones del campo a la ciudad (Germani, 1967; Margulis, 1968; Giusti y De la Puente, 1969; Recchini de Lattes y Lattes, 1969).

Por otro lado, en aquellos países en los que no había dictaduras, como Venezuela, México y Costa Rica, en el ámbito académico se volvió predominante la teoría de la dependencia económica (De la Garza Toledo, 2018) y se desarrollaron nuevas líneas de investigación sobre el proceso del trabajo obrero, inspiradas en el obrerismo italiano (Panzieri, 1972; Negri, 1982; Mallet, 1970).

A partir de la década de 1980, aproximadamente, se profundizó el interés por analizar las condiciones laborales de las/os trabajadoras/es de diversos rubros y, de esta manera, surgieron los *nuevos estudios laborales*. En ese marco, algunas/os autoras/es se centraron en la reestructuración productiva y en la introducción de nuevas tecnologías (Shaiken, 1987; Da Silva y Leite, 2000; Novick, 2000; De la Garza Toledo, 2002). Otros se enfocaron en las transformaciones de las relaciones laborales, destacando el crecimiento de la flexibilidad laboral (De la Garza Toledo, 2000) o bien analizando la subcontratación (Novick y Carrillo, 2006; Iranzo y Leite, 2006).

Respecto al concepto de condiciones de trabajo, debemos señalar que existen al menos dos perspectivas disponibles. La primera, la *visión tradicional*, fue la predominante hasta mediados de la década de 1970 (aunque continúa en vigencia entre algunos sectores). Parte de la premisa de que existe una/un trabajadora/or ideal o promedio que cuenta con la posibilidad de adaptarse a los ritmos y condiciones de producción que propone la institución u organización. De esta manera, el foco está puesto en la empresa y no en la individualidad de las/os trabajadoras/es; además, no tiene en cuenta el contexto y los únicos riesgos que permite reconocer son los vinculados a la *seguridad e higiene en el trabajo* (Neffa, 1988; 2015). En palabras de Neffa:

Los riesgos del trabajo se enfocan en la higiene y la seguridad que impactan directamente sobre el cuerpo humano, pero que se consideran inherentes e indisolubles de toda actividad laboral y que deben ser aceptados procurando protegerse por medio de los equipos de protección individual (casco, protectores auditivos, botas de seguridad, etc.). Como los riesgos serían ineliminables, las empresas justifican la negociación para fijar por anticipado un precio monetario a las consecuencias de dichos riesgos sobre la salud, mecanismo mercantil de compensación del deterioro de la salud, que adoptó múltiples modalidades de primas por riesgo (en concepto de trabajo nocturno, en turnos rotativos, por trabajo por turnos u horas extraordinarias, compensación por trabajo en altura, sometido a ruidos molestos, a altas o bajas temperaturas, o a radiaciones, etc.) (2015, pp. 10-11).

Si bien esta visión tradicional puede ser considerada reduccionista en la actualidad, debemos destacar que, durante la primera mitad del siglo xx, implicó importantes avances en materia de derechos para las/os trabajadoras/es (aunque, históricamente, los riesgos del trabajo resultaron una preocupación). En la Argentina, por ejemplo, en la Constitución Nacional de 1949 se establecía a la seguridad e higiene de la/el trabajadora/or como un derecho especial. Allí se afirmaba lo siguiente:

El cuidado de la salud física y moral de los individuos debe ser una preocupación primordial y constante de la sociedad, a la que corresponde velar para que el régimen de trabajo reúna requisitos adecuados de higiene y seguridad, no exceda las posibilidades normales del esfuerzo y posibilite la debida oportunidad de recuperación por el reposo (Artículo 37, capítulo III, punto 5).

Esta Constitución fue derogada por decreto del 27 de abril y proclama del 1 de mayo de 1956 por la autodenominada «Revolución Libertadora», y se restableció la Constitución Nacional del año 1853. En 1957, se llevó adelante una reforma, en la que, entre otras modificaciones, se agregó el artículo 14 bis. Allí se estableció nuevamente a la salud y a la higiene como derechos de las/os trabajadoras/es.

Posteriormente, en 1972 se decretó la Ley 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo, en la que se establecieron normas técnicas y medidas sanitarias de precaución y asistencia. Cabe aclarar que hubo otras normativas al respecto, algunas previas como la Ley 11.317 de Trabajo de Mujeres y Menores de 18 años (1924) o la Ley 11.544 de Jornada de Trabajo (1929), y otras posteriores como la Ley 24.557 sobre Riesgos del Trabajo (1995) o la Ley 26.940 Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (2014).

Por otro lado, la segunda perspectiva de las condiciones de trabajo es la *visión renovadora*. Esta se originó a mediados de la década de 1970, en un contexto de crisis económica en el que algunos gobiernos implementaron políticas que incluían una concepción humanizada del trabajo, lo cual coincidía con lo planteado en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 1974 (Neffa, 2015). En la Argentina, la nueva visión fue considerada entre 1984 y 1989, momento en el que se generó un vínculo entre el Ministerio de Trabajo de ese momento y el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), luego de la última dictadura cívico-militar (1976-1983). De este diálogo entre instituciones resultó el acrónimo CyMAT, que refiere a las Condiciones y Medioambiente de Trabajo. Según Neffa (2015), las CyMAT están constituidas por los «factores socio-técnicos y organizacionales del proceso de producción implantado en el establecimiento y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo» (p. 7). En este sentido, se plantea una relación estrecha entre el proceso laboral y la salud de las/os trabajadoras/es, por lo que se vuelve necesario el desarrollo de una actividad de prevención, tanto «para aislar a los trabajadores del riesgo» como para «evitar que estos repercutan también en las ventajas competitivas del sistema productivo» (p. 7). Además, puede verse cómo se contemplan dimensiones subjetivas (aparte de las objetivas o materiales).

3. El trabajo policial en las ciencias sociales: el caso argentino

El abordaje de las condiciones del trabajo policial se encuentra en una etapa embrionaria en lo que refiere al desarrollo académico, al menos, en América Latina y, particularmente, en la Argentina. Sin embargo, encontramos investigaciones

que se vinculan de manera transversal con la problemática, por ejemplo, aquellas que analizan el trabajo policial, aunque estas también resulten relativamente escasas (Barrera, 2016).

En primer lugar, debemos mencionar al grupo de investigaciones que se centra en la *relación entre política y policía*, que destacan también cuestiones vinculadas a las reformas de las instituciones policiales. Sain (2002; 2004; 2008; 2009; 2015) ha abordado este núcleo temático en diversas ocasiones, ya sea describiendo el funcionamiento y la estructura doctrinaria de la institución policial o bien analizando su vínculo con el delito (en el que también observa la intervención de la dirigencia política). Por su parte, Palmieri *et al.* (2000) han trabajado la reforma policial en la Argentina y han observado los mecanismos de control interno y el régimen disciplinario de las policías en dos provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, Frederic y Sain (2008) analizaron la profesionalización y la reforma policial en el caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Luego, sobre la Policía de la Provincia de Santa Fe, González (2014) ahonda en el proceso de toma de decisiones que permitió o intentó implementar cambios en el dispositivo policial durante la segunda mitad de la década de 1990. Situándose en un período más actual, Navarro Urquiza (2020) analiza los desafíos y dilemas que experimentó la reforma policial en Santa Fe, entre los años 2019 y 2020.

Otra de las líneas investigativas es la del *uso y abuso de la fuerza por parte de la Policía*, cuyos primeros antecedentes surgieron en Estados Unidos (Reiss, 1968; Westley, 1970). En lo que refiere a América Latina, Gabaldón (1993) realiza un análisis de las condiciones que llevan al uso de la fuerza por parte de las/os policías de la región. Por otro lado, Briceño León *et al.* (1997) se focalizan en los casos de Brasil, El Salvador y Venezuela. En la Argentina, específicamente, también se ha desarrollado esta temática (Rodríguez Games, 2011). Mientras algunos estudios se centran en el análisis del uso de la fuerza desde una perspectiva de derechos humanos (Tiscornia, 2004; Ales y Palmieri, 2002), otros se focalizan en la cultura policial, identificando los factores que la hacen *violenta* (Abregú, 1993; Martínez, 2002; Frederic, 2008).

Centrando la atención en los estudios vinculados en las *condiciones laborales de la Policía*, encontramos el capítulo «Trabajo y sindicalización policial:

condiciones y dilemas», escrito por Sain (2016). Allí se describen las condiciones de trabajo de las/os policías argentinas/os, para luego reflexionar al respecto de la sindicalización policial. Entre las problemáticas que se mencionan, se encuentran las siguientes: bajos niveles de salario, sobreutilización del trabajo, dificultades en el ambiente laboral, medios de trabajo escasos, falta de educación profesional y de protocolos, desigualdad entre las jerarquías y ausencia de un régimen disciplinario adversarial que les garantice a las/os policías el derecho a la defensa. Bertini (2012), por su parte, estudia la precariedad que experimentan las/os trabajadoras/es policiales, mientras que Sarçabal (2011) se focaliza en el estrés laboral, la seguridad e higiene y los salarios de aquellas/os trabajadoras/es policiales que desarrollan sus funciones en La Plata, provincia de Buenos Aires. Asimismo, por nuestra parte, hemos desarrollado una primera aproximación acerca de las condiciones del trabajo policial y las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Seguridad de la provincia (Navarro Urquiza y Oddone, 2021).

4. Conclusiones y propuestas de abordaje

Tal como se advirtió, el derrotero de las investigaciones sobre el trabajo policial en la Argentina no tuvo el mismo desarrollo que el campo de los estudios laborales. Sin embargo, podríamos pensar que el surgimiento de una perspectiva renovadora al respecto del concepto de condiciones de trabajo sentó las bases para que se despertara cierto interés académico por las/os policías. La relativa falta de investigaciones acerca de estos sujetos sociales está vinculada al hecho de que la sociedad no los suele concebir como trabajadoras/es (Sain, 2016). Esto se reflejó en la agenda de la clase política argentina, que, por lo general, no se ha preocupado por mejorar las condiciones de trabajo policial ni por, al menos, discutir su sindicalización, lo cual podría representar un beneficio para las/os policías en materia de derechos laborales (Centro de Estudios Perspectiva Sur [CEPS] e Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia [ILSED], 2013; Sain, 2016; Basaure Miranda, 2018; Coronel, 2019).

En síntesis, una propuesta para abordar las condiciones de trabajo de las/os policías debe partir de una perspectiva amplia, es decir, vinculada a la visión renovadora del concepto de condiciones de trabajo que mencionamos con

anterioridad. Así, si se parte de un enfoque que entiende al trabajo de una manera humanizada, es posible centrarse tanto en cuestiones objetivas como subjetivas.

Una manera de estudiar esta temática sería entonces elegir un estudio de caso. Esto permitiría analizar en profundidad el problema de investigación y ahondar en dimensiones que en escalas macroanalíticas podrían pasar desapercibidas, y, además, permitiría incluir nuevas fuentes. Así, la información recolectada ayudaría a «describir la complejidad de los fenómenos en estudio y su contexto con la mayor riqueza posible, respetando la mirada de los actores sociales involucrados» (Neiman y Quaranta, 2006, p. 220).

Teniendo en cuenta lo planteado y, nuevamente, abordando un caso particular, sería interesante focalizarse en una serie de ejes analíticos. En primer lugar, los *salarios de los efectivos policiales*, que constituyen un elemento central en el abordaje de las condiciones laborales. Las/os policías son, ante todo, trabajadoras/es. Además, por la naturaleza de su labor, están expuestas/os, a situaciones de riesgo en reiteradas ocasiones. Asimismo, la posibilidad de corrupción o cooptación por parte de grupos criminales es latente, por varios y diversos motivos. Por lo expuesto, es preciso estudiar cómo son remuneradas las tareas desempeñadas por las/os policías.

Segundo, las *condiciones materiales e infraestructurales* en las que se lleva adelante el trabajo policial. Esta variable incluye una vasta gama de componentes y es, en definitiva, uno de los elementos con los que las/os policías deben lidiar en el día a día. Quizás, como se indicó previamente, la dejadez de la clase política al respecto explique la falta de atención por esta cuestión. Sin embargo, el análisis de las condiciones laborales de las/os policías, inexorablemente, debe contemplarla.

Tercero, la *formación y capacitación profesional* de las/os policías. El desempeño de este tipo de trabajo requiere de una formación a la altura, así como también de una constante especialización para cualquiera de las tareas ejecutadas por las/os integrantes de las diversas instituciones policiales. Sin embargo, estas cuestiones suelen evidenciar deficiencias, motivo por el cual constituyen otro elemento a considerar para su abordaje.

Cuarto, los *horarios y regímenes de la jornada laboral policial*. En numerosas ocasiones, los regímenes horarios son extensos (quizás, el más habitual es el denominado «veinticuatro por cuarenta y ocho», es decir, veinticuatro horas de labor por cuarenta y ocho de descanso). Este factor debe ser estudiado para comprender algunas de las dinámicas de este trabajo y, a su vez, debe ser puesto en relación con la paulatina *administrativización* que numerosas/os policías experimentaron en los últimos años, en la cual los efectivos buscan dejar de lado las tareas «de calle» para pasar a desempeñarse en funciones «de escritorio».

En quinto y último lugar, los *tipos de tareas y niveles de riesgo* que enfrentan las/os policías. Esto es así, indefectiblemente, por la propia esencia de la actividad policial, pero ello no implica que no sea una interesante dimensión para el estudio de las condiciones de trabajo.

Así, para el estudio de todos estos elementos, sería necesario incluir fuentes cuantitativas como, por ejemplo, la evolución del porcentaje del presupuesto destinado a cubrir las áreas, y cualitativas, entre las que ocuparían un rol fundamental las entrevistas. De hecho, en el campo académico, las fuentes orales han cobrado relevancia en los últimos años, ya que permiten obtener datos que en las fuentes documentales no se encuentran disponibles. Asimismo, a partir de ellas, es posible acceder a la memoria de los sujetos de las investigaciones para ponderar las representaciones que poseen del pasado y del presente, e incluir sus expectativas de futuro (Jelin, 2002).

En un segundo momento de la investigación, se podría incluir el análisis de los conflictos policiales y las formas de asociativismo policial, para observar los reclamos que llevan adelante los propios sujetos. En relación con el asociativismo policial, se advierte que este implicó en la Argentina el camino alternativo que las distintas Policías encontraron para tener un tipo de representación específica y, de este modo, articular intereses colectivos. Estas no van a contramano de la normativa que establece la prohibición de formar sindicatos policiales, pero, justamente por este motivo, carecen de personería jurídica y de peso propio como para intervenir en la agenda política. Por otro lado, sobre los conflictos policiales, se observa que resultan como una derivación inmediata de la imposibilidad de agremiarse por parte de las Policías y de sus demandas laborales. Al no

tener representación sindical y, consecuentemente, no tener participación en las negociaciones y decisiones político-institucionales que afectan a su labor cotidiana, los efectivos policiales han optado por llevar adelante diversos conflictos que evidenciaran su malestar con determinadas cuestiones vinculadas a su trabajo.

La implementación de esta propuesta metodológica —que incluye la articulación de un estudio de caso con una descripción del contexto más general— podría contribuir en el desarrollo de los nuevos estudios laborales, así como también de las investigaciones sobre el trabajo policial. Esto permitiría comenzar a profundizar en un campo de estudios emergente, para el cual sería preciso aportar con estudios académicos que den cuenta de las diversas realidades que vivencian las/os policías como trabajadoras/es.

Referencias bibliográficas

- Abregú, M. (1993). Contra las apologías del «homicidio uniforme». La violencia policial en Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, (123).
- Ales, C. y Palmieri, G. (21-22 de octubre de 2002). *Crime and Human Rights in Argentina* [Documento de trabajo]. Review Seminar Crime: Managing Public Order in Countries in Transition, International Council on Human Rights Policy, Nueva York, Estados Unidos.
- Barrera, J. A. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Revista Criminalidad*, 58(3), 119-132.
- Basaure Miranda, I. M. (2018). ¿Es posible la sindicalización de las fuerzas policiales en Argentina? *Revista Prudenta*, (86), 169-189.
- Bertini, J. L. (2012). *La precariedad del silencio. Condiciones laborales de los trabajadores de las Policías de la provincia de Buenos Aires* [Documento]. Concurso Biale Massé, La Plata, Argentina.
- Briceño León, R., Piquet Carneiro, L. y Cruz, J. (1997). El apoyo ciudadano a la acción extrajudicial de la policía en Brasil, El Salvador y Venezuela. *Revista Realidad*, 60, 603-614.

- Centro de Estudios Perspectiva Sur e Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (2013). *Sindicalización de las fuerzas de seguridad en Argentina. Debates, apuntes y propuestas* (Informe ejecutivo).
- Coronel, F. D. (2019). *Derecho a la sindicalización de la Policía de Buenos Aires* [Trabajo final de grado]. Universidad Siglo XXI.
- Da Silva, R. A. y Leite, M. de P. (2000). Tecnología y cambio tecnológico en la sociología latinoamericana del trabajo. En E. de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Fondo de Cultura Económica.
- De la Garza Toledo, E. (1986). La investigación sobre la clase obrera en México. *Revista Nueva Antropología*, (29), 85-105.
- De la Garza Toledo, E. (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina. En *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Fondo de Cultura Económica.
- De la Garza Toledo, E. (2002). La flexibilidad del trabajo. Nueva síntesis. En B. García Guzmán (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*. El Colegio de México.
- De la Garza Toledo, E. (2018). Los Estudios Laborales en América Latina al inicio del siglo XXI. *Algarrobo-MEL*, 5.
- Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Frederic, S. y Sain, M. (2008). Profesionalización y reforma policial. Concepciones sobre las prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En A. Álvarez (ed.), *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. PNUD, UNCHS, Banco Mundial Ediciones Sur.
- Gabaldón, L. (1993). Police Violence and Uncertainty in Latin America: Linking the Macro and Micro Levels of Analysis. *International Criminal Justice Review*, 3, 44-59.
- Germani, G. (1952). Algunas repercusiones sociales de los cambios económicos en la Argentina (1940-1950). *Cursos y Conferencias. Revista del Colegio Libre de Estudios Superiores*, 40(238-239-240), 559-578.
- Germani, G. (1967). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 29(3), 387-406.
- Giusti, J. y De la Puente, P. (1969). Proceso migratorio y cambio social en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 31(3), 621-632.

- González, G. (2014). Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (2), 154-163.
- Iranzo, C. y Leite, M. de P. (2006). La subcontratación laboral en América Latina. En E. de la Garza Toledo (coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. Anthropos.
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Siglo XXI Editores.
- Mallet, S. (1970). *La nueva condición obrera*. Tusquets.
- Margulis, M. (1968). *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*. Paidós.
- Martínez, J. (2002). Las burocracias penales y su violencia naturalizada. En S. Gayol y G. Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Manantial.
- Navarro Urquiza, P. (13-16 de octubre de 2020). *Desafíos y dilemas para la reforma de la seguridad en la provincia de Santa Fe* [Ponencia]. II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. Desafíos de la Administración Pública en un tiempo de cambios disruptivos, modalidad virtual.
- Navarro Urquiza, P. y Oddone, M. (10-13 de noviembre de 2021). *Condiciones de trabajo en la Policía de Santa Fe. Políticas de bienestar y conflicto policial* [Ponencia]. XV Congreso Nacional de Ciencia Política. La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública, Rosario, Argentina.
- Neffa, J. C. (1988). *¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva*. HVMANITAS-CEIL.
- Neffa, J. C. (2015). Introducción al concepto de condiciones y medio ambiente de trabajo. *Voces del Fénix*, (6), 6-16.
- Negri, T. (1982). *Del obrero masa al obrero social*. Anagrama.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). 6. Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Novick, M. (2000). La transformación de la organización del trabajo. En E. de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Fondo de Cultura Económica.
- Novick, M. y Carrillo, J. (2006). Eslabonamientos productivos globales y actores locales. En E. de la Garza Toledo (coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. Anthropos.

- Palmieri, G., Martínez, J., Sozzo, M. y Thomas, H. (2000). Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. En H. Frughling y A. Candina (eds.), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Panzieri, R. (1972). Acerca del uso capitalista de la máquina. En A. de Palma et al., *La división capitalista del trabajo*. Siglo XXI Editores.
- Recchini de Lattes, Z. y Lattes, A. (1969). *Migraciones en la Argentina. Estudio de las migraciones internas e internacionales, basado en datos censales 1869- 1960*. Instituto Torcuato Di Tella.
- Reiss, A. (1968). Police Brutality. Answers to Key Questions. *Trans-action*, 5, 10-19.
- Rodríguez Games, N. (2011). Estado del arte respecto del uso policial de la fuerza. En C. Ales et al. (ed.), *Regulación y control del uso policial de la coerción y la fuerza en Argentina*. Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Romero, J. L. (1951). Trends of the masses in Argentina. *Social Sciences*, (26).
- Sain, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Sain, M. (2004). *Policía, política y delito. La red bonaerense*. Capital Intelectual.
- Sain, M. (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Editores.
- Sain, M. (2009). *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Nueva Sociedad.
- Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*. Octubre.
- Sain, M. (2016). Trabajo y sindicalización policial: condiciones y dilemas. En M. Sain y N. Rodríguez Games (comp.), *¿El gremio de la gorra? Trabajo y sindicalización policial: ejes para una discusión*. Octubre.
- Sarçabal, G. E. C. (2011). *La nueva policía y los derechos del trabajador* [Documento]. Concurso Biale Massé, La Plata, Argentina.
- Shaiken, H. (1987). *Automation and Global Production*. Center for US-Mexican Studies.
- Tiscornia, S. (2004). Entre el imperio del «Estado de policía» y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, (191).
- Westley, W. (1970). *Violence and the Police: a Sociological study of Law, Custom and Morality*. MIT Press.

Cómo citar este artículo

Oddone, M. V. (2022). Las burocracias policiales en los nuevos estudios laborales. Revisión teórica y propuesta para su abordaje. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), abril-julio, 147-161.

Fecha de recepción 03/2022 | Fecha de aprobación 05/2022

RESEÑAS

Desarrollo local y gestión de residuos

Roberto Gallo

Buenos Aires, Imago Mundi, 2022, 153 páginas

ISBN: 978-950-793-386-8

Por Miguel Gutiérrez

Los problemas socioambientales vienen ocupando un papel central en la agenda pública durante los últimos cincuenta años, de manera contundente. Esto sucede a nivel internacional, regional y en nuestro país. Con la crisis del Estado de bienestar, se fue afianzando un conjunto de actores sociales colectivos vinculados a los reclamos sobre la contaminación y el cuidado del medioambiente. En un primer momento, se los denominó *nuevos movimientos sociales* para diferenciarlos de las formas más tradicionales de articulación de intereses que históricamente representaron los partidos políticos, los grupos de presión y las religiones. Esto va a ir generando una nueva agenda de problemas, expresada simbólicamente con el color verde (relacionado con la defensa de la naturaleza).

La contaminación de las grandes urbes y el calentamiento global han concentrado la atención de varios organismos internacionales y el accionar tanto individual como colectivo de personalidades de todas las esferas de la vida social. En este sentido, se han ido adoptando e implementando diferentes políticas públicas específicas a lo largo de estos años: desde cuestiones declamatorias, textos constitucionales y medidas concretas para mitigar los efectos de la industria, la extracción de minerales a cielo abierto y toda acción tendiente a la modificación de los ecosistemas. A su vez, esto ha planteado una enorme tensión entre *desarrollo vs. medioambiente* que se expresa claramente en el posicionamiento de las grandes potencias, como pueden ser China y EE. UU.

Una de las dimensiones de esta problemática compleja y poliédrica es el tratamiento de los residuos. El avance de la energía nuclear —ya desde mediados

de la década del cuarenta del siglo pasado— ha puesto de manifiesto las enormes consecuencias no deseadas del baluarte del desarrollo científico, por ende, cuestiona severamente su sentido y sus beneficios. La existencia de enormes externalidades negativas pone en tela de juicio el supuesto beneficio y también el dilema del bajo costo en la producción energética, elemento central de su aparente utilidad y aplicabilidad. El tratamiento de los residuos nucleares genera consecuencias a largo plazo que pueden llegar a provocar miles de eventuales problemas mayores que los beneficios inmediatos.

Empero, la problemática de los residuos no solo se expresa en la energía nuclear y su procesamiento, sino en la vida cotidiana de las personas. Miles de toneladas de basura se producen a diario en el planeta, principalmente concentradas en los grandes espacios urbanos. El retiro, acopio y procesamiento de estos residuos se ha convertido en uno de los problemas centrales a nivel local, que llega a una envergadura de increíbles dimensiones en poblaciones y agrupamientos que superan el millón de habitantes, a lo que, además, tenemos que agregar, en forma contundente, los residuos generados por la industria. Este problema expresa dos facetas centrales: qué hacer con la masa de residuos y con la contaminación que estos producen. A mediados del siglo pasado, en varias ciudades, se procedió a la incineración focalizada y a gran escala, lo que eliminaba la masa de residuos, pero generaba una enorme polución ambiental. Esto habilitó el surgimiento de un área de especialización y gestión de los residuos de carácter interdisciplinario, tanto a nivel de generar un conocimiento científico experto como a nivel de la gestión pública de la basura en todas sus facetas.

Desarrollo local y gestión de residuos expone una investigación empírica que analiza la administración integral de la basura en el municipio de Mercedes, en la provincia de Buenos Aires, entre 2000 y 2015. Por lo tanto, constituye un estudio de caso en profundidad con capacidad comparativa hacia otras experiencias similares. Su rigurosidad metodológica es uno de los elementos más destacados de la obra, en parte por la historia profesional de Roberto Gallo, su autor. Matemático, experto en estadística social, ha tenido una enorme experiencia en la enseñanza de matemática aplicada a las ciencias sociales y económicas. Esto le brinda una capacidad adicional poco común para el tratamiento de los datos cuantitativos, un rasgo central del libro.

Podemos afirmar que esta obra construye un puente entre la tradición de las políticas públicas focalizadas en el desarrollo local y los trabajos descriptivos y cuantitativos que caracterizan a los estudios de organismos públicos, lo que, a su vez, le aporta una riqueza tanto a nivel teórico como en la capacidad de generar un conocimiento profundo sobre el fenómeno estudiado. La minuciosidad del trabajo se debe, en parte, a ser producto de la tesis de maestría del autor. Así, los aspectos analíticos se encuentran claramente dimensionados, lo que permite poder reconstruir el propio proceso de investigación llevado a cabo. Un elemento central es la idea de proceso de desarrollo que cruza toda la obra. En palabras de Roberto Gallo:

En conclusión, un proceso de desarrollo local debe tener en cuenta la *sostenibilidad económica* (disponer de los recursos necesarios para darle continuidad a los procesos productivos que se articulan a través del mercado a lo largo del tiempo), la *sostenibilidad ecológica* (asegurar la conservación de la base de recursos naturales hacia el futuro) y la *sostenibilidad social* (los recursos derivados del modelo de desarrollo deben beneficiar a todas las personas de forma equitativa, sin generar desigualdad) para lograr ser sostenible. Por ello, se entiende como dimensión ambiental del desarrollo local cuando en todos sus procesos se contempla la sostenibilidad en toda su complejidad (p. 15).

Este tipo de investigaciones —si bien están centradas en el análisis de una política pública— representan un estudio interdisciplinario en donde la naturaleza del problema permite la vinculación entre las ciencias sociales, los problemas económicos del desarrollo y las ciencias naturales. Esta forma de «triangulación disciplinar y teórica» logra articularse en forma sistemática debido a la riqueza metodológica utilizada. Es un ejemplo contundente de la utilización de lo que hoy denominamos «técnicas mixtas», donde lo cualitativo se une con lo cuantitativo y se logra un adecuado tratamiento del objeto de estudio en sus diferentes dimensiones. Es así como la búsqueda cualitativa logra un posterior tratamiento cuantitativo, debido a un elaborado engarce de interpretación y análisis. Como sostiene el autor:

Para realizar un acercamiento a nuestro objeto de estudio fue necesario utilizar una metodología cualitativa para la búsqueda interpretativa de las

posibles relaciones existentes entre variables. Sumando a los aportes y vivencias de los sujetos, se completa la lectura cuantitativa de las cifras obtenidas como resultados (p. 29).

Para lograr este cometido, se analizó la gran mayoría de los datos secundarios, las estadísticas y la documentación existentes; y se realizaron entrevistas focalizadas a actores relevantes intervinientes durante varias tomas temporales, lo que posibilita un estudio diacrónico y, por lo tanto, apreciar el proceso de cambio. Asimismo, se efectuaron diferentes formas de observación estructurada, se examinaron objetos físicos y piezas de comunicación. Por añadidura, en la obra se expone una serie de cartografías que permite un análisis en su dimensión espacial y territorial que se complementa con las bases estadísticas expuestas.

Desde el plano histórico, se realiza un análisis evolutivo tanto de los residuos del municipio como de las diferentes medidas y trayectorias utilizadas, que se articula con un estudio sociodemográfico de la población y sus diferentes «capitales» (cognitivo, cultural, económico, simbólico, institucional, cívico, psicosocial, social y sinérgico). Esto demuestra la profundidad de la investigación y las diferentes aristas con las que se conecta la problemática de los residuos, que, como podemos apreciar, cruza las diferentes facetas de la vida social en donde se desempeñan los sujetos. Es así como la vida cotidiana se ve expresada en una problemática que toma cada vez más relevancia cuando los conglomerados urbanos se hacen más grandes y complejos, y requieren de la toma de decisiones, es decir, de la política.

Aquí tenemos otra dimensión que Roberto Gallo no elude, sino que trata de analizar y comprender en su estudio: las relaciones de poder que se estructuran y configuran alrededor de un fenómeno vastamente complejo que involucra actores sociales y agentes públicos-burocráticos con trayectorias y motivaciones muy dispares; pero que, sin embargo, confluyen y se condensan alrededor de una temática que es importante tanto para la/el ciudadana/o común como para la/el empresaria/o o la/el política/o. Es en este punto donde el libro, además de expresar un conocimiento experto, también se transforma en una herramienta de gestión para la toma de decisiones acertadas, sin eludir las diferencias político-ideológicas y los intereses contrapuestos y confluentes.

Desarrollo local y gestión de residuos nos lleva a la reflexión, desde el campo académico y científico, hacia problemas que son centrales tanto para las personas que transitamos la ciudad como para aquellas que pretenden desarrollarla y gobernarla. Sin lugar a dudas, nos invita a una reflexión profunda sobre la vida en sociedad, sus problemas actuales y su proyección en el largo plazo, de manera que también interpela a nuestra responsabilidad como ciudadanas/os y a la repercusión de nuestras decisiones sobre las generaciones futuras.

Hacia una revalorización de la función pública. Selección de textos de Hugo Cormick

Beatriz de Anchorena y Gustavo Badía (comps.)

Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 2022,
79 páginas

ISBN: 978-987-9483-42-8

Por *Graciela Silva*

*Hacia una revalorización de la función pública. Selección de textos de Hugo Cormick*¹ se inscribe en la serie *Cuestiones de Estado*. Se trata de una publicación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) orientada a poner en valor la acción estatal desde una mirada multidimensional e interdisciplinaria. El enfoque adoptado aspira a superar las miradas fragmentadas y reduccionistas —así como las prescripciones en abstracto— para situar los saberes y las prácticas estatales en contextos que permitan dar cuenta de sus rasgos específicos.

El libro que estamos reseñando es la segunda entrega de la serie y está conformado por una compilación de textos de Hugo Cormick, realizada por Beatriz de Anchorena y Gustavo Badía, con prólogo de Ana Castellani, actual secretaria de Gestión y Empleo Público de la Nación. El hilo conductor de la obra es el fortalecimiento de lo público, del interés general y de la democracia en la gestión estatal.

En la primera parte, una rica semblanza de Hugo Cormick se eslabona a través de los testimonios de quienes compartieron con él distintos ámbitos del quehacer político, académico y de gestión en jurisdicciones y organismos de la Administración Pública argentina: la exministra de Defensa Nilda Garré; el rector de la Universidad Nacional de Moreno, Hugo Andrade; la expresidenta del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF), Ivana Besmalinovich; el exsecretario para la Modernización del Estado a cargo

¹ Para acceder al libro, visitar: <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/cde/issue/view/133>

de la Subsecretaría de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Marcos Makón; y Emilia Raquel Lerner, exauditora general de la Nación.

De Anchorena y Badía añaden a estas voces una cuidada presentación de los antecedentes profesionales y académicos de quien —en el marco de una vasta y destacada trayectoria en la gestión pública— ejerciera la dirección del INAP en 2001.

La segunda parte del libro está conformada por tres textos de Cormick: la columna «Entre la técnica y la política» publicada en *Cash*, el suplemento económico del diario *Página 12* en enero de 2011; el artículo «La Nueva Gestión Pública. Su aplicación en los países de la OCDE y en Argentina» publicado en el número 1 de la Revista *Ucronías* (enero-junio 2020) de la Universidad Nacional de José C. Paz; y la ponencia «Formación de directivos públicos», presentada en el marco de las II Jornadas de Democracia y Desigualdades realizadas el 22 y 23 de octubre de 2020, en la Universidad Nacional de José C. Paz.

En «Entre la técnica y la política», el autor problematiza las fronteras y relaciones entre las esferas de «lo técnico» y de «lo político» en las organizaciones públicas y se interroga por su rol en la gestión de los recursos humanos que las conforman. Desde una mirada que evita la prescripción unilateral, aborda el entrecruzamiento de las dimensiones técnico-presupuestarias y políticas que dieron forma a varias experiencias argentinas, como la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) y el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Allí, Cormick evalúa con resultados por debajo de lo esperado a estas iniciativas, en las que identifica un marcado énfasis en la dimensión técnica y la subordinación a requerimientos de ajuste fiscal. Como parte de la dimensión política, menciona el congelamiento del Cuerpo de AG y la baja profesionalización alcanzada por el SINAPA.

Al mismo tiempo, pone la lupa sobre las limitaciones de las concepciones que promueven la neutralidad en términos políticos, que otorgan supremacía a la dimensión técnica y que circunscriben la esfera de lo político exclusivamente a los niveles superiores de la administración. En este sentido, aboga por

... la construcción de una visión de largo plazo en torno de los objetivos de la administración que, junto a un genuino liderazgo organizacional y a la aplicación de estrategias orientadas al desarrollo de competencias laborales, ayude a fortalecer el rol técnico político de los recursos humanos (p. 21).

Para ello, propone la intensificación de los vínculos entre la Administración Pública y las instituciones académicas en función de ampliar «... la perspectiva pública en la formación de grado y posgrado, con el fin de superar la limitación existente en instituciones que hoy no cubren esta problemática» (p. 21).

Asimismo, valora particularmente el fortalecimiento de los vínculos entre el Estado y sus trabajadoras/es, plasmado en logros como el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional y el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal comprendido en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

En el segundo de los textos compilados, el autor realiza un análisis crítico de los fundamentos conceptuales y herramientas de la corriente conocida como la Nueva Gestión Pública (NGP), así como de su aplicación en los países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en la Argentina.

Dentro de la agenda de la NGP, en vinculación con el empleo público, Cormick identifica una clara orientación hacia

... la reducción de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Esto permite insistir en que el modelo esgrimido se orienta hacia el alineamiento del Estado con las nuevas corrientes del capitalismo mundial, que valoran al empleo como un costo que afecta la rentabilidad (p. 29).

Para estudiar las continuidades y rupturas en la gestión del empleo público en la Argentina, realiza una periodización que inicia con el ciclo alfonsinista, en el marco de la recuperación democrática (caracterizado con débil sesgo estadocéntrico),

la década del noventa (de orientación mercadocéntrica y gerencialista), el período 2003-2015 (de orientación estadocéntrica) y el período 2015-2019 (de orientación mercadocéntrica y neogerencialista).

A partir de esta revisión, y con la mirada puesta en el futuro, propone

... construir una burocracia capaz de afrontar los desafíos aún pendientes de redistribución del ingreso, inclusión social, desarrollo económico, humano y científico-tecnológico (...). Para esto debe considerarse tanto las transformaciones tecnológicas como los cambios en el mundo laboral (siempre con tendencia al trabajo decente) (pp. 49-50).

En el último texto de esta selección, «Formación de directivos públicos», Cormick define a este colectivo como el punto crítico de la tensión entre política y administración, con estrategias de abordaje que considera incompletas, en tanto viran «... de la máxima tecnificación de los cuerpos directivos y su total separación respecto de las conducciones políticas, a prácticas en las que se ha privilegiado la designación de confianza por encima de criterios técnico burocráticos» (p. 66).

Por otra parte, realiza un recorrido histórico en cuyo marco caracteriza diversas propuestas y vías de formación de las/os directivas/os públicas/os en nuestro país: en el sistema educativo formal, en las instituciones estatales de capacitación, a través de la transferencia interna de saberes y en el marco de la transmisión los planes de gobierno.

Al respecto, el autor descrea de un único y mejor método, por lo que propone la sabia combinación de estrategias formativas y herramientas para la selección de niveles directivos a acordar en el espacio federal:

Es decir, a través del actual COFEFUP² proponer estrategias que se orienten a pensar modelos de carrera administrativa que, sin ser uniformes, busquen acordar una serie de principios comunes, entre los que podrían contar una estrategia formativa básica (más allá de

² Consejo Federal de la Función Pública (anteriormente, Consejo Federal de Modernización).

los aspectos particulares de cada jurisdicción), y herramientas de selección que contemplen tanto las capacidades técnicas como las ético institucionales, a la vez que permitan identificar un espíritu innovador orientado al bienestar general (pp. 75-76).

En suma, la obra de Hugo Cormick nos interpela e ilumina un sendero que conduce, siguiendo el prólogo de Castellani, a «... sostener la legitimidad del empleo público, entendido como el agente genuino para llevar adelante las políticas públicas propuestas y jerarquizar la Administración Pública en línea con las necesidades imperiosas de un Estado activo» (p. 8).

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, con copia a 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 en 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 pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

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

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

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

Proceso de selección de trabajos

A continuación, especificamos las etapas del sistema de arbitraje de trabajos para publicar en la revista *Estado Abierto*.

1. Recepción de artículos, comunicaciones y reseñas en el período de convocatoria. Revisión del cumplimiento de los aspectos formales a cargo de la Secretaría:
 - a. Anonimización del archivo (en propiedades) y revisión de cualquier otra marca de autoría (participación en otros proyectos, citas de trabajos propios, etc.).
 - b. Formato de la bibliografía según las pautas para autoras/es.
 - c. Inclusión del resumen y las palabras clave tanto en español como en inglés.
 - d. Envío de hoja con datos de la autora o el autor (incluyendo a qué sección se presenta) y nota de autorización.
 - e. Inclusión del ORCID.
2. Si cumple con los requisitos mencionados, el documento se carga en un Drive con acceso a la Dirección, la Secretaría y el Consejo, y pasa a la Etapa 2. Caso contrario, se solicita a la autora o al autor el reenvío del archivo con los pasos cumplidos.
3. Una vez cerrado el período de convocatoria o luego de transcurrido un mes, la Secretaría envía los trabajos que superaron la Etapa 1 a la Dirección y al Consejo. Allí se evalúa si cumplen con los estándares mínimos de calidad académica y si son pertinentes en función de los lineamientos institucionales (revisión interna). Todas las propuestas se considerarán independientemente de la posición teórica, el punto de vista expresado o la metodología elegida. La publicación de artículos no implica necesariamente que las autoridades de la revista compartan los puntos de vista expresados en ellos. Las/os autoras/es son directamente responsables de las afirmaciones o ideas expuestas en sus trabajos.

4. La Dirección y el Consejo, en conjunto, definen a las/os eventuales evaluadoras/es para los trabajos, que son contactadas/os por la Secretaría. Los artículos y las comunicaciones son evaluados por dos especialistas en la temática, con miradas o enfoques complementarios; la aprobación de las reseñas queda a cargo de la Dirección y el Consejo.
5. Una vez que las/os especialistas aceptan, la Secretaría les envía la versión anonimizada del trabajo junto con la planilla de evaluación y otorga 30 días para el envío de esta última.
6. El Consejo Editorial, teniendo en cuenta el proceso de evaluación, revisión y corrección, selecciona los documentos que serán publicados y establece su orden de aparición en los diferentes números de la revista.
7. La Secretaría informa a las/os autoras/es acerca de los resultados y la selección de trabajos.
8. Una vez que el Consejo Editorial confirma la tabla de contenidos, el INAP comienza con el proceso de edición propiamente dicho, que incluye la corrección y el diseño de cada trabajo para su publicación en la revista.
9. Se publica la revista siguiendo el criterio de secuenciar volúmenes y números.

Normas de ética

La revista Estado Abierto adhiere a las normas establecidas por el Committee on Publication Ethics (COPE). Consultar en <https://publicationethics.org/>

Situaciones de plagio

Todos los trabajos son sometidos a un proceso de revisión por pares de doble ciego. En los casos en que se detecten situaciones de plagio, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la revista lo informarán al Consejo Editorial y a las/os autoras/es correspondientes, y se rechazará la publicación del documento. Asimismo, en las ocasiones en que se presenten demandas relacionadas al derecho de autor sobre un artículo o comunicación ya publicado, se procederá a retirarlo de la revista. En ambas situaciones, no se volverán a aceptar trabajos de autoras/es que hayan cometido plagio.

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina