

ISSN 2525-1805
(versión impresa)

ISSN 2618-4362
(versión en línea)

VOL. 4 | N.º 2

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

DIC-MAR 2020

ESTADO ABIERTO

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

VOL. 4 | N.º 2

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Dora Bonardo

Alejandro Estévez

Diego Gantus

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Consejo Académico

Carlos Acuña

José Manuel Canales

Ana Castellani

Mariana Chudnovsky

Cristina Díaz

Fabiana Machiavelli

André Marengo

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Edición y Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Versión Digital

Natalia Baez Becker

Paulina Alonso

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

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

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

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

Editorial 7

ARTÍCULOS

José Juan Sánchez González El Gobierno Abierto en México: las dificultades para su implementación en los niveles subnacional y local 13

Rodolfo Canto Sáenz Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo 41

Saraí García y Viviana Montalvo Los procesos de descentralización en el Ecuador: de la autonomía municipal a la articulación de lo local desde el Estado central 69

Alejo Tolosa Cambios y continuidades en la formación del Ejército Argentino. La doctrina peronista (1945-1955) y la teoría francesa (1955-1973) 89

Fernanda López Franz Los sentidos de la inclusión digital: un análisis a partir del estudio del programa Punto Digital 115

Manuel Alcántara Sáez El estudio de la política en la era digital 143

COMUNICACIONES

<i>Norberto Vázquez</i>	Los cursos de capacitación INAP: una mirada desde la gestión del conocimiento organizacional	173
-------------------------	--	-----

RESEÑAS

<i>Oscar Oszlak</i>	Public management as a design-oriented professional discipline, de Michael Barzelay	195
---------------------	---	-----

<i>Agustín De Marco</i>	Las políticas de transporte en la Argentina: los años de la posconvertibilidad (2002-2015), de José A. Barbero y Julián Bertranou (comps.)	201
-------------------------	--	-----

COLABORACIONES

Página de colaboraciones	205
--------------------------	-----

Editorial

En este segundo número de su cuarto volumen, *Estado abierto* publica un conjunto de trabajos de colegas iberoamericanos, que refleja la variedad de intereses y perspectivas con que puede abordarse el análisis de los temas que constituyen el foco de nuestra revista. Además, fiel a la política adoptada desde su lanzamiento, este número combina aportes de autores consagrados y jóvenes investigadores que están iniciando su actividad académica.

En «El Gobierno Abierto en México: las dificultades para su implementación en los niveles subnacional y local», José Juan Sánchez González, investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México, analiza cómo su país ha encarado el desarrollo del GA como iniciativa multilateral, para lo cual examina tres planes de acción implementados por el Gobierno federal en el marco de la *Open Government Partnership* y algunas experiencias en los niveles estadual y local. El autor plantea que, si bien se produjeron avances relevantes en el cumplimiento de los planes en el nivel nacional, así como algunas réplicas valiosas de estos en el nivel subnacional, sus alcances fueron limitados, y se requiere una mayor difusión de las prácticas y los resultados logrados. Entre los factores que explican su escaso impacto, se identifican la falta de liderazgo político, la carencia de presupuestos públicos destinados a las actividades del GA y la débil capacidad administrativa. Asimismo, el trabajo subraya la importancia de abrir mayores canales de participación a organizaciones de la sociedad civil promover más activamente esta filosofía de gestión.

Otro colega mexicano, Rodolfo Canto Sáenz, de la Universidad Autónoma de Yucatán, propone en el título de su artículo una advertencia. En «Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo», nos advierte sobre el error de utilizar marcos de referencia conceptuales, como el pluralismo o el elitismo-clasista, como enfoques unívocos para el análisis de políticas públicas, dadas las diferencias que presentan las políticas según su naturaleza, contenidos, alcances y contextos. Mediante el empleo de la conocida tipología de Lowy, Canto Sáenz ofrece un interesante diálogo y articulación con las reflexiones de diversos autores sobre la naturaleza de la política pública y su relación con la democracia. En sus conclusiones, el autor señala que la calidad del diseño e implementación de las políticas

públicas depende, en parte, del grado en que su conceptualización tome en cuenta la naturaleza de la respectiva función estatal, así como los niveles diferenciales que suponen en términos de ejercicio del poder político.

Dos autoras ecuatorianas, Saraí García y Viviana Montalvo, contribuyen a este número con su artículo «Los procesos de descentralización en el Ecuador: de la autonomía municipal a la articulación de lo local desde el Estado central», en el que analizan las razones por las cuales la última reforma constitucional de 2008, en ese país, en lugar de promover la adopción de políticas de descentralización estatal —v.g., gobiernos autónomos descentralizados— y participación ciudadana, como era el propósito formal de esa norma, produjo un resultado inverso: la construcción de un gobierno central omnipotente. En su interpretación, las autoras utilizan un marco conceptual, inspirado en Aaron Wildavsky, para explicar cómo el Poder Ejecutivo central recuperó sus facultades de rectoría, planificación, regulación y control.

El estudio de la institución militar no se caracteriza por su abundancia en las revistas sobre el sector público. Por eso, nos complace incorporar en este número el trabajo de Alejo Tolosa, joven investigador argentino, quien, en su artículo «Cambios y continuidades en la formación del Ejército Argentino. La doctrina peronista (1945-1955) y la teoría francesa (1955-1973)», ofrece un análisis sobre la política de formación de las fuerzas armadas en la Argentina. Para ello, adopta una perspectiva histórica y comparativa, contrastando concepciones europeas —alemana y francesa— de política educativa, vigentes en dos momentos de la historia argentina del siglo XX. El autor observa el Ejército, a la vez, como institución corporativa relativamente autónoma y como institución estatal objeto de políticas públicas.

Otra investigadora argentina, Fernanda López Franz, colabora con su artículo «Los sentidos de la inclusión digital: un análisis a partir del estudio del programa Punto Digital». En este, se expone un estudio de caso a partir del programa Núcleos de Acceso al Conocimiento/Punto Digital, una política estatal implementada en la Argentina durante el decenio 2010-2020. El análisis parte de una noción amplia de *inclusión/exclusión digital*, que excede el concepto clásico de acceso o privación de los recursos tecnológicos relacionados con las TIC, y se extiende a los de

alfabetización digital y apropiación de la tecnología. En su desarrollo, el trabajo examina algunas experiencias relevantes, así como las principales fortalezas y desafíos identificados en la investigación realizada.

Manuel Alcántara Sáez, profesor de la Universidad de Salamanca y uno de los más reconocidos científicos sociales españoles, cierra la sección de artículos con su trabajo «El estudio de la política en la era digital». Como su título lo indica, el artículo destaca los profundos cambios que la era digital ha provocado en todos los órdenes: en la cultura, la sociedad y la economía. Por su parte, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han producido enormes impactos en un mundo cada vez más globalizado. Sin embargo, observa el autor, el nuevo escenario no parece haber despertado suficiente inquietud en el análisis político, al punto que el conocimiento científico en esta disciplina ha permanecido anclado a conceptos, e incluso métodos, poco acordes con esta nueva realidad. Alcántara dirige entonces su análisis a cuatro aspectos de política sustantiva que afectan la cuestión de la representación: la libertad, la igualdad, la confianza y la identidad.

En la sección Comunicaciones, incluimos en este número la de Norberto Vázquez, investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública de la Argentina, titulada «Los cursos de capacitación INAP: una mirada desde la gestión del conocimiento organizacional». Su propósito es analizar los cursos ofrecidos por esta institución, observándolos como espacio de construcción de datos, información y saberes, con la intención de sistematizarlos como insumos para la gestión del conocimiento organizacional. El trabajo es parte de un proyecto de más largo aliento, que, en su primera etapa, parte del análisis de un curso a modo de caso de estudio.

Hemos incluido, en el espacio de Reseñas, los comentarios correspondientes a dos libros recientes. En primero de ellos, *Public management as a design-oriented professional discipline*, ha sido escrito por Michael Barzelay. En la reseña elaborada por Oscar Oszlak, se destaca que este libro se diferencia de cualquier otro texto en este campo del conocimiento y de la práctica profesional. Primero, porque casi toda la obra está destinada a explicar su título: es decir, por qué considerar que la gestión pública es una disciplina profesional orientada hacia el diseño.

Y segundo, por su original estilo discursivo, que apela al diálogo permanente con personajes ficticios para desbrozar, paso a paso, la argumentación que conduce a una explicación exhaustiva de cada uno de los términos que componen el título del libro. Barzelay emplea una técnica expositiva según la cual un lúcido profesor dialoga con su equipo docente en la etapa previa al dictado de un curso sobre la materia del libro que nos ocupa. El autor emplea imaginativas narrativas, representaciones y metáforas que aumentan el atractivo de un tema que la academia suele desarrollar con una retórica muy diferente.

El segundo libro *Las políticas de transporte en la Argentina: los años de la pos-convertibilidad (2002-2015)*, compilado por José A. Barbero y Julián Bertranou, ha sido reseñado por Agustín De Marco. Se trata de un pormenorizado estudio sobre la evolución del sector transporte en la Argentina, que apunta a interpretar las políticas públicas de este sector en la experiencia histórica del país y procura reunir análisis y experiencias para la adopción de políticas estratégicas y la identificación de acciones destinadas a mejorar el desempeño sectorial. La obra examina las políticas de tres gobiernos a partir de comienzos de este siglo, partiendo de las reformas introducidas durante la década de 1990, que condujeron a la descentralización, la privatización y la desregulación. Los trabajos incluidos en los distintos capítulos tienden a explicar las razones por las cuales este crítico sector de infraestructura no experimentó las mejoras esperadas, sino que redujo visiblemente su capacidad y desempeño.

Cerramos este número cuando el mundo está experimentando, a raíz de la pandemia del coronavirus COVID-19, una de las mayores crisis de la historia. Con seguridad, los próximos números de *Estado abierto* contarán en sus páginas con reflexiones sobre los impactos y consecuencias de esta crisis, teniendo en cuenta la centralidad del Estado para enfrentarla y morigerar sus severas consecuencias sobre la vida social.

ARTÍCULOS

El Gobierno Abierto en México: las dificultades para su implementación en los niveles subnacional y local

Por *José Juan Sánchez González**

Resumen

El objetivo del artículo es analizar el desarrollo del Gobierno Abierto (GA) como iniciativa multilateral para describir su implementación en México analizando los tres planes de acción implementados por el Gobierno federal con el fin de comparar su avance a nivel subnacional y local. La metodología utilizada es el estudio de caso con investigación documental del GA en México. El resultado revela que, en la materia, 1) México ha elaborado tres planes de acción con resultados variados; 2) a nivel subnacional, solo tiene una experiencia relevante, que es el caso de Jalisco; 3) a nivel local, solo se han documentado dos casos representativos; y 4), en ambos niveles, requiere de mayor participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para lograr un verdadero gobierno abierto que provoque una mayor apertura de su información y de su quehacer institucional.

Palabras clave

GA – Gobierno subnacional – Gobierno local – tecnologías de la información.

Abstract

The objective of the article is to analyze the development of Open Government (OG) as a multilateral initiative to describe its implementation in Mexico by analyzing the three action plans implemented by the Federal Government in order to compare its progress at the subnational and local levels. The methodology used is the case study with documentary investigation of the GA in Mexico. The result reveals that, in this regard, 1) Mexico has prepared three action plans with varied results; 2) at the sub-national level, it only has one relevant experience, which is the case

* Doctor en Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de asignatura en la UNAM y profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), campus Zumpango. Es Investigador Nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

of Jalisco; 3) at the local level, only two representative cases have been documented; and 4), at both levels, requires the greater participation of Civil Society Organizations (CSOs) to achieve a true open government that causes a greater openness of their information and their institutional work.

Key words

OG – subnational government – local government – information technologies.

Introducción

La transición del gobierno electrónico (*e-government*) al gobierno abierto (*open government*) ha tenido implicaciones técnicas, administrativas, pero también sociales y políticas (Sánchez González, 2014). El tema del Gobierno Abierto (GA) aparece en la agenda de la administración pública como asunto central por los elementos que la integran: la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas, en donde la información y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un rol esencial. Aislados, estos instrumentos tendrían resultados parciales y efímeros, mientras que juntos constituyen una estrategia de transformación administrativa y rinden mejores resultados para los ciudadanos (Sánchez González, 2017: 255).

El GA es un nuevo movimiento en cuya base se encuentra un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el fenómeno del uso intensivo de las TIC y las redes sociales —o *Web 2.0*—. Promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes. Esto significa facilitar el acceso a la información que poseen y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de buen gobierno, de apertura de la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia con la configuración de la sociedad en red de la que forma parte (Ramírez-Alujas, 2011: 104).

El GA es aquel gobierno que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas

en las necesidades y preferencias de estos últimos; que facilita la colaboración de los ciudadanos y los funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta; y que comunica de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010: 9-10).

La iniciativa multilateral de GA fue impulsada en gran medida por el Gobierno de los Estados Unidos de América, en primera instancia, con el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* (The White House. President Barack Obama, 2009), firmado en 2009 por el entonces presidente Barack Obama. En este documento, que se remitió a los departamentos y agencias ejecutivas del Gobierno estadounidense, se sentaron las bases de la apertura gubernamental basada en la transparencia de los asuntos públicos, la participación de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno y la colaboración entre diversos sectores públicos y privados. La Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, AGA por sus siglas en español) surgió en 2011 con ocho países fundadores: el Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos. En la actualidad, más de ochenta países y veinte gobiernos subnacionales se han incorporado a los trabajos de la AGA (The White House. President Barack Obama, 2009), suscribiendo diversos planes de acción, con compromisos en torno a las necesidades de cada región.

En el campo de la administración pública, surgió un interés por explorar en qué medida las promesas y primeras experiencias de GA podían afectar los mecanismos tradicionales de gestión burocrática. En los estudios sobre democracia y participación ciudadana, estas mismas tendencias ofrecieron material para especular acerca de sus posibles consecuencias sobre las interacciones entre el Estado y la sociedad civil, particularmente sobre las posibilidades de instituir nuevas formas de participación y empoderamiento ciudadano conducentes a una democracia deliberativa. Y, en el campo de las tecnologías para el desarrollo de la información y el conocimiento, la generación de nuevas herramientas y aplicaciones dio pie a una intensa discusión acerca de los impactos de estos avances sobre la vida social y las pautas culturales vigentes (Oszlak, 2014: 3).

En este contexto, el artículo parte del supuesto de que el desarrollo del GA en México a nivel federal con sus tres planes de acción cumplió con los objetivos propuestos, sin embargo, las escasas experiencias a nivel subnacional y local demuestran

las dificultades de su implementación e institucionalización en dichos niveles de gobierno. Para demostrarlo, el texto se divide en cuatro apartados. En el primero, se describe el desarrollo del GA en México, por lo que se hace una revisión de sus tres planes de acción. En el segundo, se describen las experiencias en México a nivel subnacional; y, en el tercero, las experiencias a nivel local. Por último, se describen las dificultades del GA en México para su implementación en dichos niveles.

1. El GA en México: una revisión de sus planes de acción

En el contexto de la AGA en México, se ha avanzado en la construcción de tres planes de acción para dar cauce a dichos principios. El Primer Plan de Acción Ampliado (2011-2013) conjugó 36 compromisos y fue el esfuerzo inicial por abrir el diálogo y buscar un espacio de interlocución horizontal. El Segundo Plan de Acción (2013-2015), con 26 compromisos cumplidos, marcó la pauta para avanzar la agenda más allá del ámbito federal y con una mayor incidencia en la calidad de vida de las personas. Mientras que el Tercer Plan de Acción (2016-2018) fue producto de un ejercicio participativo sin precedentes en el que un grupo amplio y plural de actores de la sociedad civil, de la academia y de Gobierno —a través de mecanismos, como la Consulta Amplia, las Jornadas Abiertas y las Mesas de Trabajo— contribuyeron a identificar 11 compromisos públicos más urgentes dentro de los temas que se decidieron abordar (AGA, México, 2018: 2).

El GA en el nivel federal ha logrado establecer una experiencia a partir de los resultados de los planes de acción y de una participación tripartita, por lo que es probable que el cuarto plan tenga que tomar en cuenta dichas habilidades. Sin embargo, en el nivel subnacional y local, los resultados del GA son escasos, limitados y contrastantes con lo sucedido en el nivel federal. A continuación, se presenta una descripción sucinta de los tres planes de acción realizados en México.

1.1 Planes de acción en el Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)

En México, en la primera etapa, se realizaron dos planes de acción, aunque formalmente, el primero fue descartado en la práctica. El segundo terminó

concentrando la atención, los esfuerzos y los recursos para su implementación, ya que fue reformulado para tener un mayor alcance. Con este fin, se integraron propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC), que no habían sido incluidas en el primer plan. No queda del todo claro si se sumaron los compromisos de ambos, o si el Segundo Plan de Acción Ampliado (PAA) sustituye al anterior (Quintanilla Mendoza y Gil, 2013: 94). Lo cierto es que el plan original contenía 14 compromisos establecidos en un formato de políticas transversales tendientes en su mayoría a mejorar la transparencia. Estos compromisos y el plan original no contaron con el aval de las OSC, porque consideraban que había habido falta de compromisos puntuales y la integración de varias propuestas presentadas por ellas (Sánchez González, 2016: 26-27).

La Secretaría de la Función Pública (SFP) buscó un acercamiento con las OSC que habían participado en la consulta inicial con el objeto de escuchar y atender sus inquietudes (Sánchez González, 2016: 27). Se acordó establecer un mecanismo de coordinación en el que tuvieran voz y voto las OSC y no solo los funcionarios, por lo que la SFP propuso crear un Secretariado Técnico Tripartita (STT), que quedó conformado en diciembre de 2011 con tres instancias: 1) el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); 2) el Director de Estudios y Evaluación de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la SFP; y 3) un representante de las ocho OSC participantes en la consulta inicial. Los primeros acuerdos del STT en esta etapa fueron 1) establecer procedimientos para su adecuado funcionamiento; y 2) modificar el primer plan de acción original para incluir nuevos compromisos que reflejaran las propuestas que las referidas OSC habían presentado originalmente.

Después de cinco mesas de trabajo, con más de 40 sesiones entre distintas dependencias y OSC —incluso la Conferencia Nacional de Gobernadores, instancia política de los gobernadores de los Estados—, el 28 de marzo de 2012, se presentó el nuevo Plan de Acción Ampliado (PAA) que quedó concluido en mayo de 2012 con 36 compromisos (Mesina Ramírez, 2013: 149). La ventaja de la versión ampliada fue que se otorgó una mayor importancia al aprovechamiento de las TIC y la relevancia de crear sitios en línea específicos, como lo muestra el Cuadro 1.

Cuadro 1. Compromisos de PA y PAA

Fecha de ingreso	N.º de Compromisos	Objetivos	Dependencias de gobierno	OSC
Sep. 2011 (PA)	14	Mejorar los servicios públicos (3). Aumentar la integridad pública (6). Administración efectiva de los recursos públicos (3). Incrementar la rendición de cuentas corporativa (2).	18 Secretarías de Estado coordinadas: -Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; -Presidencia de la República, y Secretaría de Relaciones Exteriores.	-Artículo 19; -Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC); -Cultura Ecológica, A.C. -CitiVox; -Fundar; -Centro de Análisis e Investigación, A.C.; -Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC); -Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO); -Transparencia Mexicana.
Abril 2012 (PAA)	36	Mejorar servicios (3). Aumentar la rendición de cuentas corporativa (4). Administración eficiente de los recursos públicos (16). Aumento de la integridad pública (13).	22 dependencias gubernamentales coordinadas por Secretariado Tripartita: -Representantes del IFAI; -Secretaría de la Función Pública y representantes de organizaciones civiles.	

Fuente: Quintanilla Mendoza y Gil García (2013)

El PAA se gestó en la administración de Felipe Calderón Hinojosa, y los mayores esfuerzos por implementarlo se realizaron entre mayo y diciembre de 2012, ya que, posteriormente, iniciaría la nueva administración de Enrique Peña Nieto (Sánchez González, 2016: 29). Además de que fue un período reducido por la veda electoral de abril, mayo y junio —establecida para no influir en el voto de los ciudadanos— que obligó a las dependencias a dejar de publicar información relacionada con el quehacer gubernamental, influyó negativamente en el avance del cumplimiento de los compromisos. Asimismo, los trabajos generados en las dependencias gubernamentales por el cierre de administración y entrega de oficinas fue otro factor que afectó el cumplimiento total del PA¹. Estos dos factores influyeron absolutamente en el cumplimiento de los compromisos del PAA.

El reporte respectivo señalaba que, de los 36 compromisos, 21 obtuvieron una evaluación global de cumplimiento total; 15 compromisos fueron calificados como cumplidos parcialmente; y 2 con cumplimiento nulo (AGA, 2012, 3-4). Entre los resultados relevantes, destacaba la creación del portal en línea Trámite Fácil, que permite conocer los 300 trámites y servicios ofrecidos por el Gobierno federal de forma ágil y sencilla. También la organización de datos abiertos por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y la SFP en 2012 son ejemplos visibles de los resultados obtenidos en el marco de la AGA en México (Pérez, 2013: 1). Como puede inferirse, en estos tres casos, el GA se convirtió en GE al dar cumplimiento de su compromiso con usos de las TIC en portales electrónicos (Sánchez González, 2016: 30).

En esta primera etapa, y considerando que el GA constituye una política de carácter transversal, los miembros participantes en esta experiencia proponían cinco acciones para fortalecer el AGA en México en la administración de Enrique Peña Nieto (AGA, 2012: 12-13) en los siguientes términos:

¹ Para la valoración del cumplimiento de los 36 compromisos, las OSC definieron cinco aspectos que evaluar a) disponibilidad y actitud del Gobierno; b) programa de trabajo específico; c) tiempo de respuesta; d) avances sobre planes de trabajo; y e) calidad del cumplimiento de la propuesta. Cada uno de estos aspectos fue valorado a partir de tres criterios: cumplimiento total (CT); cumplimiento parcial (CP); y cumplimiento nulo (CN).

1. Refrendar al Secretariado Técnico Tripartita (STT) como el espacio permanente e institucional de toma de decisiones de la AGA, con participación de autoridades y OSC.
2. Impulsar de manera coordinada entre las tres instancias una consulta nacional para recibir propuestas adicionales de otras OSC y, sobre esa base, elaborar el Segundo Plan de Acción para presentar en el primer semestre de 2013.
3. Incluir el compromiso general de darle continuidad a la AGA en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).
4. Trabajar en la implementación del Segundo Plan de Acción adjudicando recursos financieros y humanos, y socializando la iniciativa en las dependencias y entidades de la administración pública federal, los poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades federativas.
5. Desempeñar un papel más activo y propositivo en el Comité Directivo de la AGA, a partir de septiembre de 2013, fecha en que México asumiría la copresidencia de esa iniciativa multinacional.

Por último, para los participantes de las OSC en la AGA México, la preocupación fundamental era la transición del Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a la de Enrique Peña Nieto, relacionada con la continuidad a los compromisos pendientes y comenzar el proceso participativo para la conformación del Segundo Plan de Acción 2013-2015, adicionalmente, México debería asumir la copresidencia de la AGA en septiembre de 2013 (Pérez, 2013: 2). Los resultados del primer PA como parte de la AGA en México sentaron las bases de los siguientes PA con un mayor nivel de participación de las OSC participantes.

1.2 Planes de acción en el Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

A continuación de manera general, se describen los compromisos del Segundo Plan de Acción 2013-2015 (PA15) (STT, 2013, 7). El 11 de abril de 2013, en una reunión presidida por Julián Alfonso Olivas Ugalde, encargado del Despacho de la SFP y con la presencia del comisionado presidente del IFAI, Gerardo Laveaga Rendón, así como con ocho representantes del Comité Coordinador de la Sociedad Civil (CCSC), se dio inicio formal al proceso de elaboración del PA15 (Sánchez González, 2016: 32).

Se pactó que los compromisos del PA15 provendrían de dos fuentes. La mitad de ellos se generaría en nueve mesas de trabajo temáticas, para las cuales se convocó a funcionarios públicos, expertos y actores clave para determinar compromisos en áreas temáticas prioritarias. La otra mitad estaría conformada por iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico de alto impacto ciudadano, propuestas por el Gobierno federal, que se presentarían a OSC para su acompañamiento y seguimiento (STT, 2013: 7-8).

A partir de la metodología descrita, se integraron en el PA15 17 compromisos asumidos por las dependencias del Gobierno federal en las mesas de trabajo temáticas y 9 seleccionados por la SFP a partir del dicho proceso (Sánchez González, 2016: 32). El documento establecía 9 propuestas, las cuales estaban en proceso de asimilación por parte de la sociedad civil, en el marco de los principios de la AGA, las cuales debían transitar por un diálogo abierto y permanente con la sociedad civil (STT, 2013: 12). Una de las lecciones del PA15 es que se había querido evitar el número excesivo de compromisos para lograr un listado de compromisos más acotado y más realista (Sánchez González, 2017: 268). En esta segunda etapa, existió una mayor participación de las OSC, dependencias de gobierno y actores relevantes en el PA15². El resultado final del proceso para elaborar el PA15 quedó integrado por 26 compromisos. Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 2.

² En el cumplimiento de este segundo PA15 por parte de la sociedad civil, participaron el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), Artículo 19, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC), Transparencia Mexicana, SocialTIC y Cultura Ecológica. Por parte del Gobierno federal participaron la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Energía (SE), la Secretaría de Gobernación (SG), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Procuraduría General de la República (PGR) y Presidencia de la República (AGA, 2015b, 5).

Cuadro 2. Compromisos y resultados del PA15

Compromisos	Dependencia	Resultado final
1 Tu Gobierno en un solo punto gob.mx	SFP	http://www.gob.mx
2 Regulación clara y transparente	COFEMER	http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?conenido=377
3 Normas accesibles	SE	http://sinec.gob.mx/SINEC
4 Registro de detenidos	PGR	http://consultadetenidos.pgr.gob.mx
5 Base de datos de personas desaparecidas	PGR	http://secretariaejecutivo.gob.mx/r-nped/consulta-publica.php
6 Padrón abierto de beneficiarios	Sedesol	http://sedesol.gob.mx/es/SED/ESOL/Padron_de_Beneficiarios
7 Compras abiertas	SFP	http://compranet.funcionpublica-gob.mx/
8 Compras inteligentes	SFP	http://www.funcionpublica-gob.mx/index.php/ua/sracp/mejores-practicas-en-contrataciones-publicas . Html
9 Gasto abierto: obra pública	SHCP	http://www.transparenciapr.esupuestaria.gob.mx
10 Impuestos abiertos	SAT	http://www.sat.gob.mx/DerechosyObligaciones
11 Fondo emprendedor abierto y participativo	SE	http://www.sistemaemprendedor.gob.mx
12 Infraestructura para todos	SCT	http://www.aga.sct.gob.mx/infraestructuraParaTodos.do
13 Sigue la obra pública	SCT	http://www.aga.sct.gob.mx/sigueObra-Publica.do
14 Política de Datos Abiertos datos.gob.mx	Presidencia	http://datos.gob.mx

15 Consejo Consultivo de Datos Abiertos	Presidencia	http://datos.gob.mx/avances/consejo-consultivo
16 Datos carreteros abiertos	SCT	http://aga.sct.gob.mx/datosCarreterosAbiertos.do
17 Datos de Educación Superior	SEP	http://catalogo.datos.gob.mx/dataset?tags=educaci%C3%B3n+superior
18 Datos para un México en paz	Segob	http://datos.gob.mx/herramientas/incidencia-delectiva-prorrateada-por-delegaciones.html
19 Portal de becas	SEP	http://snbecas.sep.gob.mx/
20 Retos públicos	Gobierno de la República	http://retosgob.mx
21 Fonden transparente	Segob	http://fonden.datos.gob.mx
22 Petróleo en beneficio de todos	Pemex	http://www.pemex.com/Paginas/-default.aspx
23 Minería para todos	SE	http://busca.datosgob.mx/#/instituciones/se
24 Cuidado al medio ambiente basado	Semarnat	http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales
25 Protección participativa del medio ambiente	Semarnat	http://www.semarnat.gob.mx/impacto-ambiental/consultas-publicas
26 Ahesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas	Sener	http://sites.google.com/seneradhesionaeiti/

Fuente: Elaboración propia a partir de AGA (2015b)

Los planes de trabajo se hicieron a cabo conforme al «Formato para el seguimiento y la evaluación del PA15» que se acordó para este fin, en el cual se prevía la habilitación de un Tablero de Control Público en la página de Internet de la AGA México. En este Tablero, las dependencias del Gobierno federal y las OSC responsables

debían reportar los avances en el cumplimiento de cada uno de los compromisos del PA15 (AGA, 2015: 1).

Hasta octubre de 2015, en el Tablero, se habían hecho tres reportes de avances, el primero con fecha al 27 de octubre de 2014, el segundo con corte al 8 de marzo de 2015 y el tercero actualizado al 22 de julio de 2015. En este último, se reportaba que había dos compromisos que, de acuerdo con el PA15, finalizarán sus actividades en una fecha posterior al 22 de julio. Se trataba de los compromisos «Adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (compromiso 26)» y «Registro de detenidos (compromiso 4)» (AGA, 2015b: 2). Sin embargo, como lo muestra el Cuadro 2, se alcanzó la mayoría de los compromisos suscritos.

En la experiencia del GA en México, el aprendizaje para su definición y cumplimiento había sido gradual pero sostenido. Esto explica que, del 58 % de cumplimiento del PAA (2011-2012), se haya pasado al 100 % del PA15. A partir de la experiencia de los dos PA anteriores, en noviembre de 2015, se inició la elaboración del Tercer Plan de Acción (2016-2018) con una consulta pública para determinar los temas que incluyeron 1) derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho; 2) igualdad de género; 3) Sistema Nacional Anticorrupción; 4) gobernanza de recursos naturales y cambio climático; 5) pobreza y desigualdad; y 6) servicios públicos. El Tercer Plan de Acción contaba con 11 compromisos que deberían ser cumplidos en 2018. El PA 2016-2018 estuvo sometido a consulta pública en su momento (Salas, 2015, 8-9). Era de esperarse que se tomarían en cuenta las experiencias de ambos planes de acción y se permitiría una mayor participación deliberativa de las OSC (Sánchez González, 2017: 270).

Con base en lo dispuesto en las hojas de ruta de los compromisos del PA 2016-2018 de la AGA en México, la mayoría de los compromisos antes citados se encontraba en el período de diseño e implementación, con una fecha estimada de cumplimiento entre julio y octubre de 2018 para ser concluidos. Lo anterior representó un obstáculo para determinar el grado de avance del Plan de Acción. Sin embargo, es prudente mencionar que, a tan solo unos meses de que el sexenio terminara, no se habían visibilizado resultados tangibles del GA, por lo que es incierto saber el nivel del cumplimiento real de los 11 compromisos contraídos por el Gobierno mexicano.

Cabe destacar que, durante la 69 Asamblea General de la ONU (AGONU), México asumió la presidencia de la AGA por un año, el cual finalizó en octubre de 2015 durante la Cumbre Global de la Alianza celebrada en la Ciudad de México. Además de los resultados logrados como presidente de la Alianza, México concluyó su Segundo Plan de Acción de forma satisfactoria con un cumplimiento total de sus 26 compromisos (AGA, 2018: 4).

Sin embargo, las sospechas de espionaje a algunos miembros de la ONG dentro del GA provocaron la salida de los miembros participantes. Esto comenzó con la publicación el 11 de febrero de 2017 del periódico *The New York Times*, que expuso en su artículo «Programas de espionaje fueron usados contra promotores de un impuesto a los refrescos en México» (Perloth, 2017) el supuesto espionaje del Gobierno federal a diversos activistas, dos de ellos luchadores de las causas del GA. Este artículo retomó el informe técnico elaborado por Citizen Lab, en conjunto con las ONG SocialTic y R3D, en el que se manifestaba la intención de autoridades mexicanas de espiar a diversos activistas de ONG y defensores de derechos digitales. Derivado de lo anterior, los miembros de la ONG solicitaron una investigación profunda para indagar a quienes las realizaron. Después de tres meses sin obtener respuesta del Gobierno Federal, las 10 organizaciones que conformaban el núcleo de la sociedad civil decidieron abandonar el STT —la Secretaría de la Función Pública, el IFAI y la sociedad civil—, argumentando que no existían las condiciones necesarias para cocrear acciones de manera conjunta con el Gobierno mexicano.

En suma, hay avances y claroscuros en las experiencias del GA en México. Por un lado, México se había incorporado a los desafíos que expresa la AGA, suscribiendo tres planes de acción desde el surgimiento de esta iniciativa multilateral; sin embargo, el seguimiento del cumplimiento de los compromisos y metas fue ineficaz, especialmente con el Primer Plan Ampliado (2011-2013). Hasta el Segundo Plan de Acción, con el tablero, se pudo observar con detalle los avances presentados por cada dependencia gubernamental. Además, en el Tercer Plan Acción, no existía una plataforma para dar seguimiento a las acciones, aunque sí pueden vislumbrarse en documentos oficiales de manera aislada. Adicionalmente, en este tercer período, ocurrió el espionaje a algunos de los miembros de las OSC, por lo que estos abandonaron los trabajos en el STT del

AGA, ya que solicitaron una investigación sobre esta actividad al interior del trabajo del seguimiento de compromisos públicos, la cual no fue atendida debidamente.

1.3 Plan de Acción en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018)

El presunto espionaje del Gobierno federal a diversos activistas por su labor en la implementación del GA y después de tres meses sin obtener respuesta del Gobierno federal, las 10 organizaciones que conformaban el núcleo de la sociedad civil decidieron abandonar el Secretariado Técnico Tripartita. Después de dos años de ausencia y con los trabajos de apertura detenidos, el 5 de marzo de 2019, el INAI, la SFP y el Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto (NOSC) concertaron la reactivación de los trabajos para el GA en México (INAI, 2019). Lo anterior, después de la ausencia de las OSC, por un presunto tema de espionaje por parte del Gobierno federal, del cual, dicho sea de paso, no hay resultados derivados de la investigación realizada.

Derivado de la reincorporación, se decidió crear una instancia rectora de los trabajos de GA, denominada Comité Coordinador, a partir de la cual se realizará una hoja de ruta basada en los acuerdos derivados de las consultas, foros y talleres que se llevarán para revalorizar el GA México. El comunicado se firmó por Irma Sandoval, secretaria de la Función Pública; Joel Salas, comisionado y coordinador de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, así como por Juan Manuel Casanueva, director general de SocialTIC y coordinador del NOSC.

La AGA México tenía contemplado trabajar en torno a la formulación conjunta del Cuarto Plan de Acción 2019-2021, el cual, tenía como fecha máxima de publicación el 31 de agosto de 2019 (INAI, 2019). Para tales efectos, se realizará una evaluación de los compromisos adquiridos en los tres planes de acción presentados con anterioridad para determinar si se han cumplido o no con los requerimientos en materia de gobierno abierto. Hasta noviembre de 2019, no se ha publicado el cuarto Plan de Acción 2019-2021.

En suma, el GA en México empieza a vislumbrarse en la Cuarta Transformación (4T); no obstante, apenas es el comienzo de lo que, en teoría, debería ser un repunte

en México respecto a su posición global en materia de apertura gubernamental. No obstante, en el borrador del Plan Nacional de Desarrollo, no se contempla ningún objetivo en torno a promover el desarrollo del GA. En ese sentido, valdrá la pena esperar a que las OSC, en conjunto con la SFP y el INAI, presente el Plan de Acción 2019-2021; que se implementen los compromisos y que se dé el seguimiento al desarrollo de aquel.

2. El Gobierno Abierto en México a nivel subnacional

Una de las consideraciones estratégicas en el futuro del GA es que sería conveniente continuar sus mejores prácticas a nivel de las entidades federativas para replicar su esquema, metodología y proceso de coadyuvancia; para que, en los gobiernos a nivel subnacional, se puedan fijar compromisos, permitir la participación de OSC y mejorar la transparencia, la colaboración y el uso intensivo de las TIC. Un tablero de seguimiento que muestre a los ciudadanos el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos. El GA debe llegar a nivel subnacional y, en algún momento, a los gobiernos locales. El éxito del GA será en esas instancias de gobierno *abrir la caja negra* de lo que sucede en sus estructuras y procedimientos administrativos para una actividad de cocreación con la participación ciudadana.

En 2015, arrancó la implementación de ejercicios subnacionales de GA en 14 Estados del país: Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla en un primer bloque; Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, en un segundo bloque. Zacatecas y San Luis Potosí se agregaron posteriormente. Replicando la experiencia federal, a nivel subnacional se formaron Secretariados Técnicos, y ya existía un plan de acción local presentado, aunque estaban en puerta los demás (Salas, 2015: 9). Los resultados preliminares demostraron que algunos gobiernos subnacionales no lograron consolidar las diferentes etapas del GA, algunos lo hicieron como parte de una moda o simplemente para mostrar su aparente *modernidad administrativa*.

En 2016, 7 gobiernos subnacionales y 8 gobiernos locales se unieron a la segunda generación de la Red México Abierto (Sánchez González, 2019: 115). Estos gobiernos

mostraron la iniciativa y el compromiso para aprender de otros gobiernos locales, así como aprovechar los datos para generar conocimiento y detonar el desarrollo económico y social (Baranque, 2016: 2). No obstante, el esfuerzo de la Red México Abierto no pudo implementarse en todos los gobiernos subnacionales del país, y había un reducido número de gobiernos locales en clave de GA.

El IFAI, en el marco de la presidencia de México en la AGA a nivel internacional, trabajaba para implementar el modelo de gestión de GA en los niveles subnacionales y locales. Algunos gobiernos subnacionales y locales comenzaron a incorporar de manera progresiva el GA a su discurso y a sus políticas públicas (Sánchez González, 2015: 2). A pesar de esto, los resultados no fueron los esperados como se verá más adelante, en parte, porque se necesitan requerimientos políticos, técnicos y administrativos para consolidar las instancias del GA, sus procesos y la participación activa de los actores participantes (Sánchez González, 2019: 123-125), así como creación de capacidades institucionales.

No obstante, este impulso, las experiencias del GA en gobiernos subnacionales en México son contrastantes, poco representativas y con resultados limitados. En marzo de 2015, 12 órganos garantes firmaron una manifestación de interés con el INAI para comenzar a trabajar sobre ejercicios de GA en sus gobiernos. Si bien estos ejercicios no formaban parte de la AGA, el INAI había sugerido replicar el modelo de trabajo nacional (Terrazas, 2015: 3) tanto a nivel subnacional como local. A escala nacional, el IFAI se había convertido en un impulsor del GA a nivel subnacional, que había involucrado a los gobernadores, las OSC y los órganos garantes (Sánchez González, 2019: 116). Pero la capacidad de creación, organización y formación del GA en el nivel subnacional no había permitido la institucionalización de las prácticas del GA.

A finales de 2015, el INAI contempló la realización de doce ejercicios, para lo cual dividió a las entidades federativas en dos grupos, con un diagnóstico previo sobre las condiciones existentes. El primer grupo, conformado por Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla, inició sus trabajos en marzo de 2015. Mientras que el segundo, integrado por Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, comenzó a activarse en junio de 2015. Posteriormente, se sumaron San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que Puebla decidió no participar (Bautista, 2015: 140).

Por lo que, de las experiencias de GA a nivel subnacional, solo Jalisco se puede considerar un estudio de caso exitoso, como lo muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3. El GA en Jalisco (México)

Tema	Compromiso
Inseguridad	Proyecto de intervención en la Colonia Lomas de Polanco a través de la Coordinación vecinal con policía y espacios abiertos del municipio de Guadalajara
Empleo y desigualdad	Reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres en el Estado de Jalisco Padrón estatal de habilidades para personas con discapacidad Padrón estatal de jornaleros agrícolas
Educación	Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes Ampliación de la cobertura de educación media superior con base en necesidades y vocaciones productivas regionales
Combate a la corrupción	Plataforma para publicación de contrataciones del Gobierno de Jalisco

Fuente: Elaboración propia a partir del Tablero de Compromisos (AGA Jalisco, 2019)

El INAI estableció tres acciones básicas para formalizar los ejercicios de GA a nivel subnacional: 1) la conformación de los Secretariados Técnicos Locales (STL); 2) la elaboración de los planes de acción local; y 3) la apertura de una página en la Internet (Sánchez González, 2019: 116). El resultado de esta experiencia fue que, a noviembre de 2015, nueve Estados habían constituido sus STL: Durango, Morelos, Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Jalisco, Baja California, Tlaxcala y Zacatecas. De estos solo los dos primeros, Durango, Morelos, habían cubierto las tres acciones básicas, los demás estaban por elaborar sus planes de acción, en tanto

que Hidalgo, Chiapas y Tabasco apenas estaban conformando sus STL (Bautista, 2015: 141). Lo que demuestra que el GA no son solo buenos propósitos, si no que requiere de un proceso de organización, participación y colaboración de los compromisos de los planes de acción.

3. El Gobierno Abierto en México a nivel local

En las experiencias de GA en gobiernos locales en México, existen pocos casos representativos y evidencias suficientes para afirmar que haya tenido un desempeño adecuado en los casos impulsados. En la búsqueda de evidencias de casos exitosos, por un lado, existe un estudio comparativo en la medición a nivel local y, por otro lado, hay dos casos focalizados con resultados que serán descritos (Sánchez González, 2019: 118).

Primero, un estudio serio en esta clase de experiencias fue elaborado en un centro de investigación adscrito a la Universidad Autónoma de Coahuila, que realizó un estudio para medir la calidad del GA en 204 en gobiernos locales —municipios y delegaciones más poblados en México—, analizando las tres variables más importantes —transparencia, participación ciudadana, colaboración—, por lo que construyeron 25 indicadores, cuyos valores sumados dan un total de 100 puntos, por tanto, las calificaciones que podían obtener los municipios iban de 0 a 100 puntos (Sánchez Valdés, 2016: 1-3).

Derivado del análisis de los portales de internet de los 204 de los gobiernos locales del país, el estudio concluye que un número reducido ha logrado implementar estrategias de GA, y el resto, que representa la mayoría, requiere mucho trabajo para considerarse una experiencia exitosa de GA a nivel local. Existen gobiernos locales que no realizaron acciones concretas mínimas relacionadas con los elementos esenciales del GA, lo que demuestra que, para que sea una mejor práctica en los gobiernos locales, estos tienen que dedicar personal, recursos, presupuesto y tiempo a la implementación de un GA local. El gobierno electrónico (GE) es un paso indispensable para pensar en un GA (Sánchez González, 2019: 118).

La calificación promedio de los municipios evaluados fue de 25 puntos. Solo 15 de los municipios sobrepasaron los 50 puntos, mientras que 164 tuvieron 30 puntos o menos.

El municipio que obtuvo la mejor calificación fue Tlajoculco de Zúñiga en Jalisco con 91 puntos. En cambio, hay cuatro municipios que obtuvieron 0 puntos —Apizaco, Tlaxcala; Fresnillo, Zacatecas; Hidalgo del Parral, Chihuahua; y Tantoyuca, Veracruz—, debido a que no presentaron evidencias de las tres variables analizadas (Sánchez Valdés, 2016: 3-4).

Segundo, en la búsqueda de estudios de caso de GA en México, Hernández Bonivento, Gandur y Najles (2014) describen dos casos exitosos, aunque focalizados muestran también que se están realizando propuestas innovadoras en materia de gobierno abierto a nivel local. El primero es la atención a emergencias desde tu móvil en el Municipio de Metepec, Estado de México. Uno de sus programas, enfocado a la colaboración entre las autoridades locales y la ciudadanía para una mejor atención es el Sistema Metepec de Alerta Vecinal (SIMAV- <http://www.educacion-metepec.org.mx/Alarma/>). El SIMAV funciona como un mecanismo de emergencia que busca dar respuesta inmediata a problemas que alteren la tranquilidad y pongan en riesgo la integridad de las personas. Se activa desde los teléfonos móviles para dar aviso a las autoridades y a las personas que el ciudadano considere. Es un sistema gratuito en el que puede registrarse cualquier vecino de la comunidad, creando redes de detección y atención de situaciones de riesgo para la ciudadanía (Hernández Bonivento, Gandur y Najles, 2014: 25). El teléfono móvil, un objeto de uso común y diario, puede convertirse en una herramienta útil para la atención de emergencias de manera constante por parte de la administración local y, al mismo tiempo, permite una relación fluida de información y colaboración entre el Gobierno municipal y la ciudadanía.

El segundo caso es el Laboratorio para la Ciudad en la Ciudad de México (Sánchez González, 2019: 121). En la búsqueda por la innovación para enfrentar los problemas que tiene una megalópolis como lo es la Ciudad de México, y gracias a la iniciativa de funcionarios capacitados, quienes ya venían trabajando desde la sociedad civil, el Gobierno del entonces Distrito Federal (CDMX) crea el Laboratorio para la Ciudad, un espacio de interacción directa entre la administración, las organizaciones sociales y la empresa privada, que, basándose en los avances tecnológicos actuales, busca fomentar el surgimiento de nuevas ideas, desarrollar acciones y evaluar resultados (www.labplc.mx) (Hernández Bonivento, Gandur y Najles, 2014: 26).

El proyecto cuenta con sesiones, conversatorios y exposiciones en un espacio físico de trabajo llamado la Azotea (Sánchez González, 2019: 121-122). En dicho espacio, el Laboratorio para la Ciudad programa desde mesas redondas hasta parrilladas, todo en la búsqueda por consolidarse como un espacio físico de diálogo y discusión social. También cuenta con un blog en su página en línea (www.labplc.mx/category/conversaciones/) que mantiene con los ciudadanos conversaciones abiertas entre expertos de distintos temas (www.labplc.mx/participa/), sean estos proyectos avanzados o ideas sueltas de ciudadanos, colectivos de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o del propio Gobierno sobre temas diversos. Por ejemplo, creatividad urbana, participación ciudadana, tecnología, medioambiente, comunidad, cultura, seguridad, educación, movilidad, desarrollo económico, salud, espacio público que tengan como protagonista la Ciudad de México (Hernández Bonivento, Gandur y Najles, 2014: 26).

A partir de estas dos experiencias de GA en gobiernos locales mexicanos, se pueden extraer algunas inferencias relevantes en esta materia (Sánchez González, 2019: 122-123). La primera afirmación es que el GA en gobiernos locales mexicanos no logró contar con resultados destacados para cumplir con los tres requisitos necesarios para su implementación exitosa, de tal manera que existan evidencias que puedan comprobarlo. La segunda es que el GE es una condición necesaria del GA, ya que los portales en línea debe existir una plataforma desarrollada, con transparencia focalizada no simulada y que cuente con información relevante para los ciudadanos. De hecho, algunos de los compromisos de los planes de acción se convierten en GE, por lo que existe una relación inherente entre ambas estrategias de innovación administrativa.

La tercera afirmación se refiere a la importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, en tanto los gobiernos locales deben contar con estos requisitos en los procesos y procedimientos para atender requerimientos de información que los ciudadanos puedan solicitar. Aunque la transparencia se encuentra en el seno del STL, no podría consolidarse el GA sin un desarrollo de prácticas de publicidad en las instancias locales. La cuarta afirmación es que hay tres actores indispensables en el GA: los gobiernos locales, las OSC de cada localidad y el IFAI local como órgano garante responsable de la transparencia y la rendición de cuentas. En estas experiencias descritas, sí los gobiernos

locales no tienen la apertura y voluntad política de sujetarse a los compromisos del GA, las OSC locales y el IFAI lograrán poco para involucrar a los gobiernos en que su gestión tenga el perfil de GA.

Por último, en este estudio, resulta preocupante que existan gobiernos locales que tengan cero atributos, por lo que significa que los valores en transparencia, participación ciudadana y colaboración que no se han implementado. El proceso de gobiernos cerrados a gobiernos abiertos implica un conjunto de condiciones mínimas básicas para trabajar en la transparencia, la participación de los ciudadanos y la colaboración institucional mediante las TIC. En este proceso de cambio, los gobiernos locales mexicanos todavía se encuentran lejos de contar con los atributos suficientes, adecuados y permanentes para implementar un GA local.

4. Dificultades para implementar el GA en los niveles subnacional y local

Cobra sentido lo que afirmaba Oszlak (2014) con la experiencia del GA a nivel comparado internacional, el cual también podría aplicarse a los niveles subnacional y local. En el caso del GA, existen dos brechas que separan las promesas que abriga de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre la utopía de un gobierno transparente, abierto sin restricciones al involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, y el alcance de las iniciativas incorporadas en los planes de acción presentados a la OGP. Por otra, la distancia entre estas iniciativas y su concreta implementación. Vista desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia, y las realizaciones, relativamente magras. Sin embargo, cabría considerar una tercera brecha, un antes y un después del GA, es decir, una comparación entre la época de un gobierno obcecadamente cerrado y la situación actual. En este otro sentido, el balance parece más alentador (Oszlak, 2014: 51).

En el caso de México, a nivel federal, podría decirse que se ubica en la primera brecha, ya que han realizado algunos avances significativos en materia de GE, transparencia, participación y una reducida colaboración. Mientras que los niveles subnacional y local, podría encontrarse en esta segunda brecha, donde la implementación ha sido lenta, y sus resultados, magros, como se ha descrito en este artículo.

En contraste con los alcances logrados a nivel federal en el GA en México, hay serios cuestionamientos en su implementación a nivel subnacional y local, ya que pueden limitar su éxito, si no se toma en cuenta su contexto, la brecha digital y otros problemas técnico-administrativos. Un GA se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el Gobierno y los servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad mediante la transparencia. Por ejemplo, el GA debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad (Ramírez-Alujas, 2011: 125).

El GA también tiene problemas de implementación que deben considerarse por los gobiernos subnacionales y locales que forman parte de la AGA (Campos Domínguez y Corojan, 2012: 123-124). Todavía está extendido el temor de que cualquier gobierno se enfrente a problemas relacionados con la protección de su información y a sistemas de violación de la seguridad informática. Esto afecta no solo la integridad y disponibilidad de servicios, sino también la confianza de los ciudadanos del sistema. La seguridad nacional también es considerada uno de los límites. Con frecuencia, las leyes que protegen la seguridad nacional entroncan con las normas de transparencia informativa, y la protección de las primeras impide el estudio del impacto real.

Igualmente, un obstáculo es la brecha digital o estratificación digital en los niveles subnacionales y locales. Aunque el número de usuarios de internet ha ido aumentando a lo largo de los últimos años en las sociedades avanzadas, todavía es preciso tener en cuenta la existencia de minorías que, por razones de edad, ámbito geográfico, nivel socioeconómico, educativo, lengua o cualquier otro aspecto, afrontan especiales dificultades a la hora de acceder a los servicios electrónicos. Además, tampoco consideran un límite del GA la confianza ciudadana. Uno de los límites de implementación puede residir en la actitud y receptibilidad de los propios ciudadanos que, sin una adecuada información y formación, pueden desconocer la oferta de servicios de los gobiernos o ser reacios a utilizarlos.

Que el GA sea una realidad supone dejar de ignorar lo que es complejo, e intentar abordar tales desafíos de modo simultáneo e integral. Esto requiere definir hojas de ruta vigorosa y políticas de Estado —más allá de los gobiernos en turno— que le den sostenibilidad, proyección y perspectiva estratégica en el tiempo. Para Güemes y Ramírez-Alujas (2012), el GA ha llegado para quedarse, pero requiere un trabajo de cambio institucional y cultural en la esfera pública cuyos efectos solo podrán observarse en el mediano y largo plazo, si se llevan a cabo las iniciativas adecuadas y los esfuerzos necesarios para ir pavimentando el camino que conduzca al cumplimiento de las promesas que le dan vida y que lo han posicionado como eje de debate en estos primeros años del siglo XXI (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012: 215).

Otra lección relevante fue la participación de las OSC en el marco del GA, la cual mejora la forma de evaluación social de los compromisos gubernamentales. La forma tradicional de evaluación mediante los informes de autoevaluación, los informes y reportes oficiales, no constituyen auténticos mecanismos evaluadores. El hecho de que sean OSC las que evalúan el cumplimiento de los compromisos asumidos representa un avance significativo para que el Gobierno se convierta en un verdadero gobierno abierto, evaluado por los representantes de los ciudadanos (Sánchez González, 2015: 25).

También debe crearse una estrategia nacional de GA para evitar esfuerzos aislados y poca coordinación, que permitan integrar los niveles subnacional y local. El INAI, el Gobierno federal y las OSC deben tomar en cuenta que habrá nuevos sujetos obligados y que, bajo el Sistema Nacional de Transparencia, conviene establecer mecanismos que permitan la inclusión de otros poderes y niveles de gobierno hacia la conformación de un Estado abierto (Salas, 2015: 9-10). El futuro del GA dependerá de los actores involucrados y del empuje de las OSC para el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del GA (Sánchez González, 2017: 273).

En la experiencia del GA mexicano existen áreas de oportunidad que deben tomarse en cuenta. Hace falta incluir compromisos que impulsen el aprovechamiento de la información para potenciar su impacto social, promover la colaboración ciudadana, dar seguimiento y evaluar los resultados de las acciones emprendidas

(Sánchez González, 2017: 271). Para ello, debe generarse información sobre temas sensibles en, por lo menos, cinco ejes temáticos: derechos humanos; corrupción; medioambiente; seguridad; justicia e igualdad (Salas, 2015, 9). Por ejemplo, en materia de GA y derechos humanos, Ruelas (2015) afirma que pensar en un GA es reconocer una forma de gobernar en que la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en un valor de las instituciones, en la que se garanticen los derechos humanos, y en la que existe un marco legal para que la sociedad participe libremente en los espacios públicos (Ruelas, 2015: 27).

Por último, habría que considerar la posibilidad de diseñar políticas generales que fomenten de una forma más amplia y uniforme las ideas y principios del GA, procurando involucrar al conjunto de la administración pública y a otras instancias de la sociedad civil más allá de las organizaciones que suelen participar en temas específicos, como transparencia, rendición de cuentas, medioambiente, combate a la corrupción, entre otras.

Conclusiones

El artículo tomó como supuesto por comprobar que el desarrollo del GA en México a nivel federal, con sus tres planes de acción (2011-2012, 2013-2015 y 2016-2018), cumplió con los objetivos propuestos; sin embargo, las escasas experiencias en los niveles subnacional y local demuestran las dificultades de su implementación e institucionalización, así como la falta de capacidades institucionales para conformar los órganos y procesos del GA en dichos niveles.

La experiencia del GA en México a nivel federal con sus tres planes de acción permitió mostrar avances relevantes en el cumplimiento de los compromisos contraídos. El impacto de esta experiencia ha hecho posible que se replicara en 12 gobiernos subnacionales del país y que se comenzara a hacerlo en diversos gobiernos locales. Para que el GA sea constante, perdurable y efectivo, debe impactar a más gobiernos estatales y en los gobiernos locales mexicanos. El GA requiere una mayor difusión de las prácticas y los resultados, tanto al interior como al exterior, pero debe involucrar a los académicos e investigadores de la comunidad científica para su análisis y estudio.

El GA a nivel subnacional en México contó con la participación de gobiernos subnacionales que intentaron replicar el modelo federal en su ámbito territorial; no obstante, solamente puede destacarse el caso de Jalisco, que no solo cumplió con lo establecido, sino que se ha convertido en un caso de mejores prácticas en GA. A pesar del empuje de las ONG de los gobiernos subnacionales y su interés en participar en la co-gestión del cumplimiento de compromisos de los planes de acción, la falta de liderazgo político, la carencia de presupuestos públicos destinados a las actividades del GA y la debilidad de capacidades administrativas llevaron a resultados limitados en esta materia.

Respecto del GA a nivel local en México, tanto en un estudio nacional de experiencias a nivel local del GA como en estudios de caso documentados, solo pueden considerarse dos casos exitosos, que no han sido replicados en el país. El GA a nivel local no es una figura administrativa relevante para los gobiernos locales porque implica destinar recursos, personal y trabajo en las tareas del GA.

Por último, habría que considerar la posibilidad de diseñar a nivel subnacional y local en México políticas generales que fomenten de una forma más amplia y uniforme las ideas y principios del GA, procurando involucrar al conjunto de la administración pública y a otras instancias de la sociedad civil más allá de las organizaciones que suelen participar en temas específicos, como transparencia, rendición de cuentas, medioambiente, combate a la corrupción, entre otras. Ampliar la participación ciudadana y la colaboración institucional en los trabajos del GA son dos rutas a nivel subnacional y local para generar co-gestión de mejores prácticas administrativas en sus diferentes ámbitos.

Referencias bibliográficas

AGA Jalisco (2019). «Tablero de Compromisos» [en línea]. Disponible en: <<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos>> [Consulta: 18 de junio de 2019].

AGA México (s/f). «Tercer Plan de Acción (2016-2018)» [en línea]. Disponible en <<http://gobabierto.mx/noticias/plan-de-accion-2016-2018/>> [Consulta: 12 de mayo de 2018].

- (s/f). «Plan de Acción 2011-2012» [en línea]. Disponible en <<http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>> [Consultado: 1 de mayo de 2018].
 - (2015a). «Reporte de autoevaluación del Plan de Acción 2013-2015 de México Alianza para el Gobierno Abierto» [en línea]. Disponible en <<http://www.gobabiertomx.org>> [Consulta: 22 de octubre de 2015].
 - (2015b). «Tercer Avance del Plan de Acción 2013-2015 de México, Alianza para el Gobierno Abierto» [en línea]. Disponible en <<http://www.gobabiertomx.org>> [Consulta: 22 de octubre de 2015].
 - (2013). *Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción 2013-2015. Una nueva relación entre sociedad y gobierno* [en línea]. Disponible en <<https://imco.org.mx/alianza-para-el-gobierno-abierto-plan-de-accion-2013-2015-mexico/>> [Consulta: 24 de febrero de 2014].
 - (2012). «Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo, México» [en línea]. Disponible en <www.aga.org.mx> [Consulta: 27 de julio de 2013].
- Baranque, A. (2016). «Rumbo a la segunda generación de la Red México Abierto». En *Red México Abierto* [en línea]. Disponible en <<https://datos.gob.mx>> [Consulta: 6 de junio 2018].
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010). *Open Government. Gobierno abierto*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Campos Domínguez, E. y Corojan, A. (2012). «Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas». En A. Hofman, Á. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAIP, IFAI.
- Güemes, M. C. y Ramírez-Alujas, Á. (2012). «Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana». En A. Hofman, Á. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAIP, IFAI.
- Hernández Bonivento, J.; Gandur, M. P. y Najles, J. (2014). *Gobierno municipal abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Brooklyn: OEA.
- INAI (2019). «México reactiva el proceso nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto» [en línea]. Disponible en <<http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-064-19.pdf>> [Consulta: 17 de junio de 2019].

- Mesina Ramírez, J. J. (2013). *Open Government Partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*. México: INAP, GLAP, IICA.
- Perloth, N. (2017). «Programas de espionaje fueron usados contra promotores de un impuesto a los refrescos en México». En *The New York Times*, 11 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://www.nytimes.com/es/2017/02/11/programas-de-espionaje-fueron-usados-contra-impulsores-de-un-impuesto-a-los-refrescos-en-mexico/>> [Consulta: 19 de junio de 2019].
- Oszlak, O. (2014). «Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». En O. Oszlak y E. Kaufman. *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional*. Buenos Aires: IDRC, CRDI, Red GEALC, OEA.
- Pérez, H. (2013). «Alianza para el Gobierno Abierto: una oportunidad para México» [en línea]. Disponible en <www.sinembargo.mx/opinion> [Consulta: 27 de junio de 2013].
- Quintanilla Mendoza, G. y Gil García, J. R. (2013). *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. México: GLAP, IICA.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX, (15), pp. 99-125.
- Ruelas, A. C. (2015). «Gobierno Abierto y Derechos Humanos». En *México Social*, 4, (63), pp. 26-29.
- Salas, J. (2015). «México en la Alianza para el Gobierno Abierto». En *México Social*, 4, (63), pp. 8-11.
- Sánchez González, J. J. (2019). «Gobierno abierto en gobiernos locales en México». En *Buen Gobierno*, (26), enero-junio.
- (2017). «La iniciativa del gobierno abierto en México: gobierno electrónico, participación ciudadana limitada y poca colaboración». En *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1, (1-2), pp. 254-277.
- (2016). «El gobierno abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones». En *Revista IAPEM*, (93), pp. 13-40.
- (2015). «La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto». En *Espacios Públicos*, (43), pp. 51-73.

- (2014). *Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez Valdés, V. M. (2016). «Ranking de gobierno abierto en municipios de México». En *Animal Político* [en línea]. Disponible en <www.animalpolitico.com> [Consulta: 6 de junio de 2018].
- Terrazas, R. (2015). «Gobierno abierto local, ¿más que una moda?». En *Animal Político* [en línea]. Disponible en <www.animalpolitico.com> [Consulta: 6 de junio de 2018].
- The White House. President Barack Obama (2009). «Transparency and Open Government. Memorandum for the Head of Executive Departments and agencies» [en línea]. Disponible en <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>> [Consulta: 17 de junio de 2019].

Cómo citar este artículo

Sánchez González, J. J. (2020). «El Gobierno Abierto en México: las dificultades para su implementación en los niveles subnacional y local». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 13-40.

Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo

Por *Rodolfo Canto Sáenz**

Resumen

Al implicar el ejercicio del poder político o coerción deliberada, ya sea inmediata o remota, la política pública combina política y administración. No obstante, no es reductible a esta última, e intentar hacerlo puede dar lugar a errores de consideración. Las políticas públicas serán mejor diseñadas e implementadas si se tiene el cuidado de conceptualizarlas como productos de distintas funciones del Estado, que suponen niveles diferenciales de ejercicio del poder político. Algunas políticas serán más eficaces, eficientes y legítimas con un papel más activo de la sociedad civil, pero otras lo serán con un papel más activo del Estado, sin que sea posible generalizar en uno u otro sentido.

Palabras clave

Política pública – administración pública – Estado – sociedad civil.

Abstract

By involving the exercise of political power or deliberate coercion, whether immediate or remote, public policy combines politics and administration. However, It is not reducible to the latter and trying to do so can lead to serious errors. Public policies will be better designed and implemented if care is taken to conceptualize them as products of different functions of the State, which suppose differential levels of exercise of political power. Some policies will be more effective, efficient and legitimate with a more active role of civil society, but others will be with a more active role of the State, without it being possible to generalize in one way or another.

Key words

Public policy – public administration – State – civil society.

* Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Doctor en Ciencia Política.

Introducción

El objetivo de este trabajo es fundamentar la necesidad de evitar enfoques únicos en el análisis de políticas públicas. Al ser indicadores reales de las distintas funciones del Estado, las políticas públicas varían grandemente en su naturaleza, contextos, contenidos y alcances; de modo que analizarlas todas desde un mismo marco de referencia, por ejemplo, el marco pluralista o el elitista-clasista, es una simplificación que empobrece el análisis y provoca la pérdida de reservas de significado asociadas a los heterogéneos procesos que conducen a su elaboración, además de que puede propiciar el compromiso irreflexivo con el *statu quo*, como escribe Majone (2000). Una buena taxonomía revela significados y sugiere hipótesis relevantes en casos concretos de políticas, como argumenta Lowy (1970, 1972, 2013), cuya tipología emplearemos en este trabajo para vertebrar las reflexiones de varios autores y también las nuestras sobre la naturaleza de la política pública y su relación con la democracia.

Desde luego, todos los tipos de políticas son importantes, y todos demandan esmerados estudios y análisis. Pero sería un error confundir una política redistributiva con una distributiva, porque responden a distintas funciones del Estado y también por sus diferentes grados de complejidad y conflictividad, por el distinto papel que, en cada una desempeña, la coerción o ejercicio del poder político, o por sus implicaciones tan disímiles en términos de su impacto social, entre otras consideraciones.

El tema de la coerción es fundamental; las políticas redistributivas y las regulatorias precisan de un ejercicio inmediato o directo del poder político, entre otros, para implementar políticas redistributivas de la riqueza o el poder que, tal vez, enfrentarán fuertes resistencias de los intereses afectados. Las políticas sociales de corte redistributivo requieren de un ejercicio directo de la coerción para «imponer pérdidas a actores con poder a favor del interés público en el proceso de las políticas» (González-Rossetti, 2005: 17). Olvidar este hecho y pretender formular tales políticas con métodos consensuales en el marco de redes donde están presentes los mismos actores que serían afectados por ellas es del todo inapropiado. En contraste, una política pública que no implica un ejercicio directo de la coerción, como la distribución de apoyos financieros para modernizar tecnológicamente las pequeñas y medianas empresas, será, quizá, más eficaz, eficiente

y legítima si se formula en el marco de redes de actores donde están presentes los pequeños y medianos empresarios. Hablamos de diferentes funciones del Estado.

El artículo incluye cinco apartados: el primero retoma el concepto de *coerción* y su relación con los distintos tipos de políticas públicas propuestos por Lowi (1970, 1972, 2013), que se abordan en los apartados siguientes, a saber: políticas distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes. A lo largo del trabajo, se brindan argumentos para fundamentar la tesis de que la preservación del interés público obliga a precisar el tipo de política que se requiere para responder a determinado problema público, como punto de partida de todo el proceso de su formulación e implementación.

1. Coerción y política pública

La coerción, sostiene Lowi (1970), es el concepto más importante en la política: instituciones, administración, Gobierno y poder giran en torno a ella. Para argumentar su tesis de que la coerción es inevitable en la vida colectiva, este autor cita algunas ideas de Hume y de Olson. El primero afirma que dos o unas pocas personas pueden ponerse de acuerdo para solucionar un problema común, pero que se pongan de acuerdo mil o un millón de personas es imposible. Las relaciones individuales cara a cara son cualitativamente diferentes a las relaciones entre la gente en grandes colectividades, y, en este segundo caso, concluye Hume, la gran respuesta es la sociedad política. Olson, por su parte, confronta los factores colectivos más allá del comportamiento individual y demuestra que ninguna asociación voluntaria ha resuelto el problema de la coerción; que esta es consustancial a la naturaleza de la vida política colectiva.

Las generalizaciones que parten de las condiciones individuales, interpersonales o de pequeños grupos, continúa Lowi, son inaplicables cuando tales condiciones no están presentes. El hecho más significativo sobre el Gobierno es que este coerce y los diferentes tipos de coerción proveen un conjunto de parámetros en el que las políticas públicas tienen lugar. Como se verá más adelante con cierto detalle, las políticas redistributivas y regulatorias implican coerción inmediata, mientras que las distributivas y las constituyentes —las que definen los grandes

arreglos de la vida institucional— implican formas mediadas o remotas de coerción. El esquema de Lowi es el siguiente:

Cuadro 1. Tipos de coerción y tipos de política pública

		<i>Aplicabilidad de la coerción. Actúa a través de</i>	
		Conducta individual	Entorno de la conducta
<i>Probabilidad de la coerción</i>	Remota	Distributiva	Constituyente
	Inmediata	Regulatoria	Redistributiva

Fuente: Lowi

Al consistir en esencia en repartos de beneficios, las políticas distributivas implican baja coerción, que se desplaza al sistema general de ingresos públicos o a los que no tienen acceso al programa en cuestión. Al margen de quienes sean los beneficiarios de una política distributiva, en la generalidad de los casos, sus costos serán cubiertos por los contribuyentes mediante la indirecta e institucionalizada coerción de los impuestos. Por su parte, las políticas regulatorias, que norman las conductas particulares, pueden ser más o menos coercitivas, pero su proceso político será más dinámico, descentralizado y pluralista que el proceso distributivo. En el caso de las políticas redistributivas, la coerción actúa no sobre la conducta individual, sino sobre el entorno de la conducta, de modo que incluso cambios incrementales, por ejemplo, en la legislación laboral, pueden activar extensas relaciones de clase e involucrar modelos completos de compromiso, que llegan a ser de carácter nacional. Lowi plantea incluso una política (*politics*) de las políticas redistributivas como un objeto de estudio.

Lowi encuentra que el proceso de las políticas distributivas está casi por completo centrado en los comités del Congreso, en una suerte de política clientelar (*logrolling*) que tiende a definirse en los corrillos de los comités, sin grandes debates parlamentarios. En contraste, el proceso de las políticas regulatorias es fuertemente parlamentario, ya sea que las iniciativas vengan de los comités

o del Poder Ejecutivo, con amplias discusiones entre legisladores que se hacen eco —o son francos defensores— de intereses de grupos afectados en potencial por las regulaciones en cuestión. El proceso de las políticas redistributivas es también fuertemente parlamentario, pero la evidencia reunida confirma que las iniciativas redistributivas —legislación laboral, seguridad social, salud, política fiscal, etc.— provienen en lo fundamental del Ejecutivo.

La arena redistributiva tiende a ser un modelo estructurado o de separación de poderes; en contraste, la regulatoria se asemeja más a un modelo de balance de poder. Las políticas redistributivas son asuntos de clase (*class issues*) que dan lugar a políticas de clase y son más polarizadas que las regulatorias entre las bancadas demócrata y republicana; en cambio, los tópicos regulatorios se aproximan al inestable y dinámico sistema pluralista de políticas, que algunos politólogos han generalizado con base en sus estudios de caso. Lowi precisa que estas diferencias fundamentales en las estructuras de poder y en el proceso de la política pública no solo se dan en el Capitolio y la Casa Blanca; también existen en muchas otras dimensiones institucionales: agencias administrativas, relaciones entre agencias y su entorno, estructuras internas y relaciones externas de los grupos de interés, entre otras.

La abundancia de estudios de caso sobre políticas regulatorias condujo a la formalización y generalización de la interpretación pluralista de la política estadounidense; por esto, no sorprende, escribe Lowi, que varios politólogos describieran todo el proceso de la política pública como cambiante, de coaliciones, pragmático, negociador, y cuyo resultado era un vector producto de las fuerzas interactuantes, por ejemplo, el modelo del ajuste partidario mutuo, de Lindblom (2013). Sin embargo, esa generalización solo tiene valor científico y predictivo si se limita a las políticas regulatorias, no así si se intenta aplicar a las políticas redistributivas, en cuyos casos se revela insuficiente. Cualquier generalización incondicional sobre el proceso de la política pública, concluye Lowi, tendrá el problema de que una mayoría de los casos deberá ser tratada como excepción. De este modo, es tan inadecuado abordar las políticas redistributivas desde el paradigma pluralista como también, desde luego, estudiar las políticas regulatorias desde la perspectiva elitista-clasista del proceso político (Canto Saénz, 2016).

Si las relaciones en grandes colectividades son cualitativamente diferentes a las relaciones entre personas o en pequeños grupos, y si la vida colectiva implica coerción, es fácil apreciar las limitaciones de modelos de gestión y política pública que hacen a un lado la coerción y se remiten a los acuerdos voluntarios tomados en relaciones cara a cara, como el del llamado *gobierno de los actores o gobernanza sociopolítica* (Rhodes, 1996; Kooiman, 2004; Kooiman *et al.*, 2008). Por lo demás, no es difícil entender la insistencia de algunos modelos de gobernanza por llevar las decisiones regulatorias y redistributivas a las redes de actores: sin duda, será más atractivo para estos sustituir la coerción por sus propias decisiones, y no les hará mucho problema que las decisiones de unos pocos —ellos mismos— afecten a miles o millones de personas.

Trasladar las decisiones de política pública a las redes de actores en temas redistributivos o regulatorios es alejarlas del proceso democrático y acercarlas a su privatización. Un buen ejemplo de esto es el debate sobre la salud en los Estados Unidos. La ideología dominante de libre empresa y gobierno limitado en aquel país, escribe Majone (2000: 210), inhibe el debate sobre la salud universal y mantiene en manos privadas la atención médica; los ciudadanos deben comprar seguros privados para proteger su salud y la de sus familias, y solo en años recientes ha habido iniciativas para ayudar a los más pobres a comprar seguros para atenderse en hospitales privados, siempre cuestionadas por los sectores conservadores del Gobierno. En contraste, continúa Majone, en los Estados benefactores de Europa Occidental, el consenso de que la atención médica debe distribirse según la necesidad y no de la capacidad de pago inhibe la consideración seria de propuestas para privatizar los servicios de salud.

Como sucede con las redes de actores, la participación amplia de la ciudadanía será deseable o incluso un objetivo a promover en numerosas políticas, como la gestión de servicios de salud y educación o el diseño e implementación de un presupuesto participativo, pero no necesariamente lo será cuando se trata de decidir políticas redistributivas, por ejemplo, en materia de derechos humanos, que, sometidas a un plebiscito, pueden enfrentar prejuicios muy arraigados en determinadas sociedades (Peters, 1995). Como afirma Dworkin (2016), ciertas políticas que atañen a la independencia ética de los individuos —como su religión— no pueden sujetarse a lo que él denomina *la concepción mayoritarista de*

la democracia, y, en tales casos, lo indicado será remitirse al trabajo de legisladores y jueces, más conscientes e informados en ciertos temas que las grandes mayorías.

Al implicar el ejercicio del poder político o coerción deliberada, ya sea inmediata o remota, la política pública supone la reunificación de política y administración; sin embargo, no es reductible a esta última e intentar hacerlo puede conducir a grandes yerros. Un ejemplo de esto es la descentralización de facultades regulatorias o redistributivas hacia los débiles gobiernos locales mexicanos, sobre todo, los pequeños y empobrecidos municipios rurales, con frecuencia incapaces de hacerlas valer frente a los poderes fácticos. En esta línea, las reformas constitucionales de 1976 concedieron a los gobiernos municipales atribuciones en materia de desarrollo urbano, pero en concurrencia con la Federación y los Estados. Con el plausible objetivo del fortalecimiento municipal, las reformas de 1983 y 1999 al mismo artículo reservaron de manera exclusiva a los municipios definir y regular los usos del suelo en todo su territorio y aprobar planes y programas urbanos, lo que suprimió las posibilidades de coordinación y concurrencia con los otros ámbitos de gobierno. Como consecuencia de esa reforma, hoy el mercado inmobiliario solo tiene que entenderse con el ámbito de gobierno más débil, a veces un alcalde que apenas sabe leer y escribir (Asuela y Cancino, 2001; Bolio, 2006).

Esta descentralización de funciones contrasta con el ejemplo de la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacional de los Estados Unidos, proporcionado por Majone (2000): hasta antes de la promulgación de esa ley, la regulación en la materia estaba a cargo de los Estados, donde una presencia y un poder mayor de las organizaciones empresariales solía mantener la seguridad e higiene ocupacional en el ámbito de las normas consensuales —sin coerción—, sujetas a la discrecionalidad de las empresas. El Congreso estadounidense reaccionó ante las evidencias de que la regulación estatal era ineficaz y que carecía de normas uniformes, y promulgó esa ley que hizo obligatorio —es decir, con coerción— el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene laboral. Es un hecho bien avalado por la experiencia que el poder de los gobiernos para formular e implementar políticas regulatorias y redistributivas es más grande en los gobiernos nacionales que en los provinciales y locales, dada su mayor capacidad de imponer pérdidas a actores con poder.

Así la descentralización acrítica de funciones del Estado, aun si bien intencionada, puede favorecer en ocasiones a poderosos intereses particulares que solo buscan aumentar la probabilidad de lograr sus fines mediante la modificación de las reglas y los acuerdos institucionales en su propio beneficio (Majone, 2000). La probabilidad de que tales cosas ocurran aumentará si los responsables de las políticas insisten en abordarlas todas desde un solo enfoque y con un repertorio estándar de métodos, instrumentos y herramientas y, más todavía, si absolutizan la búsqueda del consenso como fórmula universal del *policy making*.

Las políticas públicas serán mucho más eficaces, eficientes y legítimas (Cabrero, 2014) si, en su elaboración, se tiene el cuidado de conceptualizarlas muy bien como productos de distintas funciones del Estado que implican niveles diferenciales de coerción o ejercicio del poder político. A pesar de los años transcurridos desde su elaboración, la taxonomía de Lowi sigue siendo muy útil para tal fin, sin que, por supuesto, pueda descartarse la existencia o el surgimiento de otras clasificaciones igual de buenas o mejores. Lo que habría que evitar siempre es la limitación del análisis de políticas a enfoques o modelos únicos, porque puede ocasionar yerros de la mayor trascendencia. Los modelos de gobernanza (Aguilar, 2009; 2016a) son ideales para diseñar e implementar cierto tipo de políticas, pero no para todos los tipos. Lo mismo puede afirmarse de los modelos de participación ciudadana e incluso del modelo racional-exhaustivo (Allison, 2013; Forester, 2013): algunas políticas podrán aproximarse mucho a los modelos formales brindados por la ciencia y las matemáticas, pero para otras esto no será posible en absoluto (Canto Saéenz, 2016). En lo que sigue, desarrollaremos estas reflexiones siguiendo la tipología de Lowi.

2. Políticas distributivas

Cuando se trata de distribuir desde el Gobierno recursos nuevos para impulsar objetivos que se consideran relevantes, como la modernización tecnológica de las pequeñas empresas, el uso de plaguicidas orgánicos para proteger el medio ambiente, el mejoramiento genético del hato ganadero o la promoción del empleo juvenil, entre una infinidad de posibles objetivos a financiarse con recursos públicos, los gobiernos tienen a su disposición un vasto y creciente repertorio

de políticas para alcanzarlos, siempre abierto a la innovación y la creatividad. Se trata en general de políticas públicas de baja conflictividad (Aguilar, 2016b) y una remota y habitualmente imperceptible coerción.

En la arena distributiva, escribe Lowi (2013), las relaciones políticas se aproximan a lo que Schattschneider llamó la *no interferencia mutua*: es correcto que cada quien busque beneficios para sí mismo, pero es incorrecto que se oponga a que otros busquen sus propios beneficios. Esto, desde luego, es fácil de entender, dado que los receptores de las políticas distributivas son todos ganadores y no tienen en principio por qué quejarse de que haya otros ganadores. En la generalidad de los casos, los beneficiarios de estas políticas no son quienes financian sus costos, sino el conjunto de los contribuyentes.

Las políticas distributivas son candidatas ideales para confiar fases importantes de su diseño e implementación a los actores de la sociedad civil, normalmente los propios beneficiarios, y esto por varias razones: al socializar la formulación e implementación de la política entre una red más o menos amplia de actores —según el caso lo permita—, aumentan las probabilidades de una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y de una mayor transparencia en su asignación. La teoría de la implementación, desde muy temprano, demostró el relevante papel de las *arenas locales de negociación* (Pressman y Wildavsky, 1998; Elmore, 2013) para el éxito de las políticas federales. Estas arenas suelen hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso de políticas públicas que buscan promover variados objetivos con fondos públicos.

Las políticas distributivas constituyen la mayoría de las políticas públicas, sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales, donde los otros tipos de suelen ser menos frecuentes. Un hecho muy tratado en la literatura y bien acreditado por la experiencia es que el proceso, los resultados y los impactos de las políticas distributivas mejoran de manera sensible con la participación de actores externos, no solo a través de las redes de gobernanza, sino en todas las modalidades de participación social y ciudadana. En la gran mayoría de los casos, el involucramiento de las partes interesadas se traduce en mejores políticas públicas (World Bank, 2004; Canto Chac, 2008; Fung y Wright, 2012; Font *et al.*, 2012).

Las redes de actores pueden ofrecer otro aporte a las políticas distributivas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por su propia naturaleza, estas políticas suelen prestarse al manejo clientelar de los recursos —el *logrolling* al que se refiere Lowi (1972)— o a su instrumentalización en busca de objetivos electorales. Lowi escribe que mucho de una política distributiva está destinado a ser secreto, a puerta cerrada o tras bambalinas (*sub rosa*), lo que se facilita por la característica de este tipo de políticas de poder desagregarse entre individuos que demandan recursos de forma aislada. En este contexto, Lowi afirma que las políticas distributivas se acercan a la privatización de lo público, a diferencia de las regulatorias, que, al remitirse a normas de observancia general, nunca pueden privatizarse por completo.

Al participar en conjunto en la toma de decisiones sobre una política distributiva, los actores en red pueden reducir la discrecionalidad asociada al carácter velado o *sub rosa* de las políticas distributivas, que tan bien se presta al manejo clientelar de los recursos. Más aún, el compromiso de una red de actores con la buena implementación y los buenos resultados de una determinada política puede verse fortalecido con los dividendos en materia de eficiencia y eficacia derivados de una mayor transparencia. Desde luego, la capacidad de una red de actores para transparentar una política distributiva estará en función de su amplitud; tal vez, un reducido grupo de actores privados tenderá a actuar más como un conciliábulo que como una instancia pública, pero una red amplia y plural, que incluya a actores de sectores diversos y organizaciones civiles, puede hacer mucho en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La contribución de las redes de gobernanza y de las distintas modalidades de participación social y ciudadana a la transparencia y la rendición de cuentas puede ser de particular utilidad en el ámbito de los gobiernos locales. Como ilustra el ejemplo de los presupuestos participativos nacidos en el Brasil (Fedozzi, 2012; Fung y Wright, 2012), el particularismo de gabinete y el manejo clientelar de los recursos pueden combatirse de manera eficaz con la esfera pública generada por la amplia participación de la ciudadanía en el ejercicio del presupuesto local, lo que es beneficioso en particular para el interés público en el ámbito de los gobiernos municipales, en general, menos fuertes para enfrentar con éxito las estrategias de los intereses privados presentes en

el territorio que buscan la utilización personal/privada de los recursos públicos, como escribe Fedozzi.

3. Políticas regulatorias

Al implicar el ejercicio directo de la coerción y un grado de conflictividad habitualmente mayor que las políticas distributivas, no siempre es apropiado que las políticas regulatorias se decidan en redes de actores. Responden a otra función del Estado, distinta de la de distribuir fondos para impulsar objetivos que se presumen relevantes. Su intención no es distribuir, sino regular los comportamientos de personas, empresas, asociaciones e instituciones para asegurar objetivos que también se definen como relevantes, como la competencia entre empresas, la protección del medioambiente, el funcionamiento de los mercados o el cumplimiento de normas de la más diversa naturaleza por parte de los productores de bienes y servicios, entre muchos otros objetivos posibles.

La definición de los términos de una política regulatoria en el marco de redes donde están presentes los mismos actores que deben regularse —a veces en posiciones mayoritarias— tiende a relajar o suavizar los medios de la regulación al grado de hacerlos inoperantes, como describe Majone en su ejemplo de la regulación de las descargas de contaminantes al manto freático en países europeos. En los comités de cuenca franceses, que tienen un papel central al momento de definir los cobros por descargas, Majone encontró que tienen preeminencia los industriales, que son los principales contaminadores. La definición de los cobros queda sujeta al regateo y las negociaciones a grado tal que, más que instancias reguladoras, los consejos de cuencas son más parecidos a «sociedades de amigos», donde el interés compartido es bajar los pagos por descargas tanto como sea posible. Las cuotas se han fijado muy por debajo del límite de la racionalidad económica, y, aun así, el Gobierno ha debido otorgar reducciones y ayudas financieras para los pagos que deben hacer las industrias (Majone, 2000).

El papel distorsionador que pueden desempeñar los actores privados en las instancias reguladoras es tan evidente que hoy suelen encontrarse disposiciones legales para limitar e incluso excluir su presencia. Por ejemplo, en el Decreto de

2013, por el que se reforma la Constitución mexicana en materia de telecomunicaciones, se asienta que la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión hacen conveniente que las instancias reguladoras cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetas a criterios eminentemente técnicos y ajenas a cualquier otro interés. Al respecto, continúa el decreto, «la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado» (DOF, 2013).

En el sector de las telecomunicaciones en México, varias de las partes interesadas son «agentes económicos preponderantes», como los ha definido el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), instancia que determinó como tales a las empresas Telmex, Telnor, Telcel, América Móvil, Grupo Carso y grupo Inbursa en el sector de las telecomunicaciones, y al Grupo Televisa y diversas empresas relacionadas en el sector de radiodifusión, al tiempo que impuso varias medidas para evitar que se afectara la competencia y la libre concurrencia. El IFT reconoció lo siguiente:

Los sectores de comunicaciones y radiodifusión en México han tenido una elevada concentración, lo que ha afectado a los usuarios y a la economía en su conjunto, traduciéndose en servicios de baja cobertura, mala calidad y precios elevados, lo cual a su vez ha limitado el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información de los mexicanos, así como el desarrollo económico, social y cultural del país (IFT, 2014).

Entre las facultades que ahora tiene la Comisión Federal de Competencia Económica, se encuentran ordenar medidas que eliminen las barreras a la competencia y la libre concurrencia, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, entre otras. El IFT, por su parte, hoy tiene las facultades de regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones para eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; de imponer límites a la concentración nacional o regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión

y telecomunicaciones en un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y de ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de dichos límites. Dada la naturaleza de estas facultades, se entiende la recomendación de la OCDE de que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas.

Dado que las políticas regulatorias implican un nivel de coerción más directo que las distributivas, con ganadores y perdedores e intereses en general divergentes, su mayor conflictividad afecta incluso al papel que la ciencia desempeña en su formulación. Como también ocurre en el caso de las políticas redistributivas, la ciencia no siempre tiene la última palabra en materia de políticas regulatorias. Majone (2000) escribe que muchos problemas son *transcientíficos* en el sentido que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia, pero es imposible que esta los resuelva. En cuestiones regulatorias, suele ocurrir que tanto las agencias reguladoras como las partes a ser reguladas demuestren *científicamente* que su propuesta de solución es la correcta, aun si se trata de soluciones en lo profundo contradictorias entre sí, lo que se explica porque existen miles de funciones matemáticas que se ajustan a los datos experimentales.

Majone pone el ejemplo de la regulación de los plaguicidas químicos Aldrin y Dieldrin (A-D), cuya cancelación fue solicitada a la Agencia de Protección Ambiental (APA) de los Estados Unidos por su potencial de causar cáncer. Durante las audiencias de cancelación, quedó claro que no había acuerdo para determinar ese potencial. La Shell Chemical Company, fabricante de A-D, demandaba una prueba de que los plaguicidas se relacionaban con, al menos, un caso de cáncer humano, prueba de la que carecía la APA, pero esta sostenía que toda sustancia que produce tumores en una especie animal en ensayos realizados de forma correcta, aun si son benignos, debe considerarse agente de riesgo carcinógeno para el ser humano. Ninguno de estos criterios podía descartarse como poco razonable o contrario a las reglas científicas, por lo que la decisión tendría que hacerse sobre bases no científicas. Los expertos de la APA sostenían que, dado que las pruebas con animales eran suficientes para pronosticar un riesgo cancerígeno, resultaba éticamente injustificable esperar una demostración de daño humano. A fin de cuentas, prevaleció la solución *transcientífica* ofrecida por la ética, y ambos plaguicidas se prohibieron.

El ejemplo de las descargas de contaminantes en el manto freático de varios países europeos revela también los límites de las ciencias sociales —en este caso, de la ciencia económica— para diseñar políticas regulatorias. La solución de cobros por descargas, frecuente en los textos de Microeconomía, solo es posible en un mundo ideal de información perfecta, donde cobros y normas son equivalentes, pero no en el mundo real, donde los costos de monitorear y medir las descargas para calcular los cobros llegan a ser prohibitivos, además de que estos quedan sujetos al regateo, como antes se ha descrito. Majone encontró que, aun cuando los libros de texto defendían los cobros, ni siquiera los economistas estaban convencidos de ellos.

Sin embargo, el papel de la ciencia no debe subestimarse en modo alguno. El ejemplo de la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacional de los Estados Unidos ilustra el decisivo papel que puede desempeñar en el diseño de políticas regulatorias y redistributivas, en este caso, para fijar las normas que regulan la seguridad y la higiene laboral en aquel país. Como relata Majone, antes de la promulgación de esa Ley, organizaciones privadas, como la Conferencia Norteamericana de Higienistas Industriales, tuvieron un rol importante en el desarrollo de normas de seguridad e higiene, pero la ciencia en manos privadas no aseguraba una genuina protección de los intereses de los trabajadores. Al amparo de la nueva ley, se creó el Instituto Nacional para la Seguridad e Higiene Ocupacionales, cuyas investigaciones serían la base para fijar las normas de observancia obligatoria en todo el país. El papel de la ciencia puede ser decisivo, como ilustra este ejemplo, a condición de que alcance a situarse por encima del interés particular, en especial en materias regulatorias y redistributivas.

4. Políticas redistributivas

La función redistributiva del Estado desborda el marco liberal clásico (Locke, 2000) y también el neoliberal (Gómez, 1990) y el libertario (Nozick, 2012). Para estas corrientes del pensamiento político, el Estado no tiene derecho a redistribuir los bienes existentes en la sociedad; en todo caso, puede alentar la producción de bienes nuevos que mejoren las condiciones de vida de la población, pero sin afectar a nadie. Para Nozick, el único Estado que se justifica es un Estado mínimo

limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo, el fraude o el incumplimiento de contratos; cualquier Estado más extenso viola el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica. El propio Nozick subraya dos implicaciones de su tesis: «El Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su *propio* bien o protección» (Nozick, 2012: 7). Las políticas redistributivas, como es evidente, no tienen lugar en el modelo de Estado mínimo.

El conocido óptimo de Pareto es un espaldarazo a estas ideas en el campo de la teoría económica: una distribución de bienes es óptima o inmejorable si no hay otra tal que beneficie a algunas personas —o, al menos, a una— sin que, al mismo tiempo, dañe a otras —o, al menos, a una—. Una configuración puede ser eficiente aun cuando toda o casi toda la riqueza esté concentrada en las manos de unos cuantos o incluso de un solo individuo, y muy poca o ninguna, en el resto (Rawls, 2003: 73). Desde luego, en el concepto paretiano de eficiencia económica, no hay lugar para la redistribución. Más cercana al mundo de las políticas públicas, la escuela de la elección pública o *public choice* (Buchanan y Tullock, 1993) también prescinde de consideraciones redistributivas: los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, considerando solo sus intereses personales (*self interest*); y, en busca de maximizar sus ventajas y beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles, incluidas las institucionales, para servir a sus intereses (Mény y Thoenig, 1992).

La redistribución es, en cambio, una función legítima del Estado para otras corrientes del pensamiento político, desde la ilustración europea del siglo XVIII —Rousseau, Kant— y la socialdemocracia hasta el liberalismo igualitario contemporáneo (Rawls, 2003 y 2006), entre otras. Incluso se llega a plantear la redistribución como un imperativo categórico, precisamente el de promover la justicia. Boisier (2006) afirma que intervenir con eficacia y eficiencia para promover el desarrollo humano es un imperativo categórico en sentido kantiano: una obligación moral prescrita por la razón que debe cumplirse en toda circunstancia, lugar y tiempo, y que no puede subordinarse a otros objetivos, por lo que resulta inadmisibles la receta neoliberal de, primero, crecer para, luego, desarrollarse. En el mismo sentido, Rawls escribe lo siguiente:

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas (Rawls, 2003: 17).

El principio de diferencia, central en la filosofía política rawlsiana, es un principio de justicia redistributiva en sentido estricto. Rawls parte de que la cooperación social es siempre productiva y de que, sin ella, no se produciría nada, y no habría, por tanto, nada que distribuir. El principio de diferencia requiere que, cualesquiera sean las desigualdades de riqueza e ingreso, y por muy dispuesta que esté la gente a trabajar para ganarse una parte mayor del producto, las desigualdades existentes deben contribuir efectivamente al beneficio de los menos aventajados, de lo contrario, no son permisibles (Rawls, 2002: 94-98).

Los menos aventajados, precisa Rawls, son los que pertenecen a la clase de ingreso con las expectativas más bajas, y subraya que no son los desafortunados o desventurados —objetos de nuestra caridad y compasión—, sino aquellos a los que se les debe reciprocidad en nombre de la justicia política para una totalidad de ciudadanos libres e iguales. Aunque controlen menos recursos, cumplen su parte en la sociedad entendida como un sistema equitativo de cooperación social a lo largo del tiempo, de una generación a la siguiente, entre ciudadanos libres e iguales (Rawls, 2002: 92 y 190). A diferencia de Nozick, de Pareto y de la escuela de la elección pública, para Rawls, la redistribución es un imperativo de reciprocidad.

Como puede apreciarse, las políticas redistributivas tendrán o no un lugar entre las funciones del Estado según las vertientes filosóficas que están atrás. El trasfondo filosófico es también clave en las consideraciones sobre la factibilidad de las políticas redistributivas. A modo de ejemplo, un gobierno de corte neoliberal o libertario, quizá, sostendría que no es factible una cobertura universal de servicios de salud por la carga fiscal que implica, mientras que un gobierno identificado con las tesis de la socialdemocracia o del liberalismo igualitario bien podría contemplar la cobertura universal de salud como un compromiso irrenunciable del Estado, por financiarse con impuestos progresivos, como ocurre en Europa Occidental.

Las políticas redistributivas son, entonces, un indicador característico de la ideología del gobierno en turno, rasgo que tiende a reforzarse porque, en efecto, como escribe Lowi, las categorías afectadas por sus impactos son cercanas al clivaje clasista: «Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma... [Las políticas distributivas tienen muchos lados; en contraste] ...en las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y estos son claros y precisos, estables y consistentes» (Lowi, 2013: 103 y 114). Es de sentido común, desde luego, que los propietarios no verán con buenos ojos la redistribución de la riqueza, ya sea mediante la afectación directa de la propiedad —con una reforma agraria— o indirecta a través de un sistema fiscal progresivo.

Por esto mismo, las políticas redistributivas son más probables con partidos en el poder afines a la redistribución y con marcos constitucionales y legales que contemplen y asignen funciones redistributivas al Estado, como el artículo 4 de la Constitución mexicana. En regímenes democráticos con alternancia en el poder, resultan cruciales el voto y también la movilización política de los grupos sociales desfavorecidos para la inclusión de políticas redistributivas en las agendas de gobierno (Dreze y Sen, 2014; Harriss, 2000 y 2005). La capacidad gubernamental de implementar eficaces políticas redistributivas aumenta con la organización política de los más pobres y con la presencia de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos afines (Canto Saénz, 2014).

La acción política organizada de los desfavorecidos, incluidas la movilización y las manifestaciones, contribuye a ampliar las fronteras del razonamiento público frente a la estrechez de miras de los mercados y la debilidad de los Estados y, por lo mismo, ayuda a resolver el dilema entre eficiencia económica y desarrollo humano y sostenible, lo que, a su vez, redundará en el fortalecimiento de la democracia. Si los desfavorecidos se organizan políticamente y logran acceder a las esferas de decisión, pueden llevar a la agenda gubernamental medidas redistributivas de la riqueza y el poder que alivien su situación. Esto es posible, incluso, con diferentes colores políticos en el poder, como ilustran Harriss y colegas en el caso de la India (Harriss, 2000; Harriss, Jeyaranjan y Nagaraj, 2010).

Al afectar necesariamente a determinados intereses en beneficio de otros, las políticas redistributivas tampoco son las más apropiadas para dejarse al arbitrio de redes de actores. En general, esas redes no incluyen a los sectores más desfavorecidos de la población y, en cambio, tienden a sobrerrepresentar los intereses de las clases propietarias y las élites, que suelen ser las afectadas por las políticas redistributivas (Bacqué, Rey y Sintomer, 2012; Canto Saézn, 2012). Cuando se trata de redistribuir la riqueza, es necesaria la acción directa del Estado para imponer pérdidas a actores con poder, como se ha dicho, y no parece muy sensato dejar las decisiones en manos de los mismos actores que sufrirían tales pérdidas.

En una democracia, entonces, resulta crucial la mayor o menor disposición del gobierno en turno a diseñar e implementar políticas redistributivas de la riqueza y el poder. En condiciones de severa desigualdad socioeconómica, como las que prevalecen en la mayoría de las naciones de América Latina, las estrategias redistributivas indicadas, escribe Forester, son las que marchan en sentido contrario a la perpetuación de la desigualdad, canalizando esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades, como las políticas de combate a la pobreza, las acciones afirmativas o discriminación positiva y los esfuerzos de desarrollo comunitario, entre otros. Pero también se pueden implementar lo que ese autor denomina *reformas no reformistas*, dirigiendo los esfuerzos a empoderar a las poblaciones que podrían actuar más adelante para modificar las estructuras de poder en la sociedad, como las mujeres o los pueblos originarios. Más todavía, el trabajo de los formuladores de políticas podría dirigirse hacia los movimientos sociales y laborales que buscan introducir cambios estructurales en la organización económica actual (Forester, 2013).

La confusión de las políticas distributivas con las redistributivas puede causar costosos yerros, y esto parece ser sobre todo cierto en el ámbito de las políticas sociales. Las políticas distributivas, como se ha comentado, distribuyen bienes y servicios públicos entre grupos acotados de beneficiarios, ya sean ganaderos, jóvenes emprendedores o empresarios textiles, mediante decisiones altamente individualizadas que solo en conjunto pueden considerarse políticas; favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan de forma directa, y siempre se pueden satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios. En cambio, las políticas redistributivas afectan a

grandes categorías de individuos, cercanas a las clases sociales, y su objetivo no es solo distribuir beneficios, sino redistribuir cuotas de riqueza o de poder entre esas grandes categorías sociales (Lowi, 2013: 101-103).

La inmensa mayoría de las políticas sociales en México son distributivas. Se ha calculado que, en el país, existen al menos cinco mil quinientos programas y acciones de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal con beneficiarios de lo más disímolos y objetivos que conciernen a todo lo imaginable. Esta diversidad de programas crea por sí misma un formidable problema de coordinación, traslape de funciones y duplicación de recursos, además de que no es nada raro su empleo para fines electorales y clientelares (Hernández, 2017). Por supuesto, el impacto de todos esos programas en la reducción de la pobreza y la desigualdad es limitado y con frecuencia inapreciable, porque no atienden a las causas estructurales de ambos problemas, y, en su mayoría, son solo paliativos.

Una verdadera política redistributiva de la riqueza, que atienda a las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad sería, por ejemplo, instituir un salario mínimo remunerador en términos constitucionales, como lo han podido hacer otros países de América Latina de desarrollo similar al nuestro e incluso menor, y ligar los aumentos salariales no solo a la inflación, sino también a los incrementos de la productividad laboral. Hoy, en México, el salario mínimo oficial se sitúa por debajo de la línea de bienestar individual, lo que significa que no basta para adquirir la canasta básica para una sola persona. Al cierre de 2017, cuatro de cada diez trabajadores en México no percibían ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria para el propio trabajador, sin considerar a su familia (CONEVAL, 2018; Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana, 2017). Está claro que la complejidad y magnitud de este género de problemas desborda con mucho las limitadas posibilidades de las políticas distributivas.

5. Políticas constituyentes

Mucho menos abordadas en la literatura especializada, las políticas constituyentes son un cuarto tipo de políticas que Lowi agrega unos años después a su clasificación original, que solo contemplaba los tres tipos recién comentados.

Lowi (1970 y 1972) encontró que había cierto tipo de políticas que se caracterizaban por un ejercicio remoto de la coerción, como en el caso de las distributivas, pero que esta no actuaba sobre las conductas individuales, sino sobre el entorno de la conducta, como en las redistributivas.

La trascendencia y el impacto de las políticas constituyentes en la vida política suelen ser muy grandes, al ocuparse de cuestiones, como la distribución de competencias entre diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal, o temas electorales, como la regulación del financiamiento privado de las campañas políticas. Aunque también abiertas en una democracia a la participación social y ciudadana, su mayor distancia del juego cotidiano de intereses y su naturaleza eminentemente jurídica, que las acerca a temas constitucionales, traslada la mayor parte de las discusiones sobre las políticas constituyentes a las esferas de los debates legislativos y político-partidistas. El papel de los partidos políticos es relevante en la formulación de este tipo de políticas por su relación privilegiada con los poderes constituidos, cuyas decisiones las definen. Por esto mismo, en los procesos de su elaboración, el tema de las ideologías y los objetivos programáticos de los partidos asciende al primer plano, así como su disciplina interna y sus relaciones con las distintas clases, las organizaciones civiles y los poderes fácticos.

Como en los otros tres tipos de su modelo, Lowi recupera la dimensión histórica de las políticas constituyentes, asociada de manera estrecha a la evolución de los partidos políticos y los grupos de presión en su país: Hacia finales del siglo XIX, escribe, se multiplican los grupos de presión en los Estados Unidos; su ascenso marca el declive de la disciplina partidaria y el fortalecimiento de la política de cabildeo (*lobbying*). «Los partidos vieron declinar su capacidad de disciplinar a sus miembros, declinación de la que nunca se han recuperado plenamente» (Lowi, 1972: 302).

La declinación de la disciplina partidaria está en la base de la consabida influencia de los grupos de presión en el Poder Legislativo estadounidense. Como escribe Vallés (2003: 214), cuando es poca o inexistente la disciplina de partido, existe el riesgo de que cada parlamentario se convierta en rehén de los intereses del grupo con cuyo apoyo financiero y electoral ha obtenido su escaño. En los Estados Unidos, continúa este autor, es pública la influencia que ejercen sobre el voto

de algunos parlamentarios las grandes empresas, las asociaciones de productores, las sectas religiosas o los defensores de la libre venta de armas; la libertad respecto del partido se convierte en dependencia respecto de grupos de presión.

Los congresistas al servicio de intereses particulares en el Legislativo estadounidense demuestran que los partidos políticos, en el sentido que los definió Edmund Burke, son piezas esenciales en el sistema político. «Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo...» (Burke, 1770, citado en Sartori, 2000: 26). Al margen de los muchos defectos de los partidos existentes, es este compromiso de fondo con el interés nacional lo que los distingue de los grupos de presión de todo tipo y les brinda una base de legitimidad imposible de alcanzar por las redes de gobernanza, las organizaciones civiles, los líderes carismáticos o cualesquiera otras entidades que aspiren a sustituirlos. En una democracia, desde luego, corresponde a los votantes decidir qué tan real es el compromiso con el interés nacional declarado por tal o cual partido (Canto Saénz, 2014).

Comentarios finales

Como resulta evidente, el tema del interés público es crucial en materia de políticas públicas, que, por definición, deben responder a él. Sobre este tema, Lowi sostiene que solo podemos hablar de política pública si, al menos, una de estas dos propiedades está presente: 1. La política en cuestión afecta a un gran número de personas de manera consistente, rasgo característico de las políticas constituyentes y las redistributivas; 2. Al margen de su extensión, la política expresa una clara regla de ley que nos afecta en tanto ciudadanos o miembros de una comunidad política antes que como particulares, bajo el supuesto de que la regla de ley ubica a la moralidad pública por encima del estatus privado, algo que se espera de las políticas regulatorias. Por contraste y como antes se ha señalado, Lowi sostiene que las políticas distributivas, con sus habituales procesos *sub rosa* o tras bambalinas, se aproximan a la privatización de lo público. Con base en estas reflexiones, Lowi propone dos criterios adicionales para distinguir entre buenas y malas políticas públicas: su menor o mayor correspondencia con el interés público y su

relación con la democracia, en especial, su contribución a una política (*politics*) abierta y pública (Lowi, 1972: 308).

Los planteamientos de Lowi traen a colación una cuestión no resuelta del todo: ¿qué significa el calificativo de *públicas* cuando hablamos de *políticas*? A partir de la distinción entre *lo público* y *lo gubernamental*, algunos autores mexicanos han insistido en distinguir entre políticas auténticamente públicas y políticas tan solo gubernamentales: las primeras serían aquellas que se elaboran con participación de actores no gubernamentales, en tanto que las segundas excluirían dicha participación. Se parte de que todo lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental: lo público es el espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del Gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano (Aguilar, 1992; Cabrero, 2000; Canto Chac, 2018).

A partir de la distinción entre lo público y lo gubernamental, en sí misma clara e inobjetable, ha tendido a igualarse la participación de actores no gubernamentales en el proceso de la política pública con el interés público, algo que no siempre es cierto. La dicotomía público-gubernamental en el sentido planteado por estos autores no es equivalente a la dicotomía interés público-interés privado, y pueden citarse numerosos ejemplos, como algunos de los incluidos en el artículo, que ilustran el hecho de que, en materias regulatorias y redistributivas, puede ocurrir lo contrario con dicha participación: privilegiar intereses privados por encima del interés público o, como escribe Lowi, propiciar la privatización de lo público. En determinados casos, el interés público se preservará mejor con la exclusión de actores no gubernamentales de la esfera de las decisiones, como advierte la OCDE al recomendar a los Estados que, en ciertas materias, cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas.

En otros casos, como se ha comentado a propósito de las políticas distributivas, el interés público puede fortalecerse con la incorporación de actores no gubernamentales al proceso de su diseño e implementación, como postula la mayoría de los modelos de gobernanza y participación social o ciudadana. Las políticas distributivas, que suelen implementarse a puerta cerrada, bien podrían ganar en transparencia si se formulan con la concurrencia de redes de actores amplias

y plurales. Las tesis de Lowi también llevan a pensar que lo público de la política (*politics*) y lo público de las políticas no son sinónimos e incluso pueden llegar a contraponerse en determinadas circunstancias. Si hablamos de la política (*po-litics*) y según el consenso generalizado, lo público implica transparencia, algo que no siempre se cumple en el caso de las políticas distributivas, mucho de las cuales está destinado a ser secreto o a puerta cerrada.

El tema de la participación de actores no gubernamentales en el proceso de las políticas aparece así evinculado al tipo de políticas de que estemos hablando, y la conclusión necesaria, una vez más, es que, si queremos evitar errores que pueden ser costosos, resulta absolutamente imprescindible distinguir entre tipos de políticas, y evitar subsumirlas todas en un concepto homogéneo e indiferenciado de política pública. La incorporación de actores o partes interesadas en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas es buena para cierto tipo de políticas, pero no para todas. En el fondo —no debe olvidarse—, estamos hablando de distintas funciones del Estado, tan diferentes entre sí como pueden serlo, entre otras, sus funciones regulatoria y redistributiva. En última instancia, las políticas públicas no son sino manifestaciones específicas de tales funciones.

Así la calidad de las políticas públicas en el sentido de su menor o mayor correspondencia con el interés público, más que una expresión de la gobernanza o la participación de actores —que serán deseables o no según el tipo de política en cuestión—, aparece asociada de manera directa al tema del interés general o público y también a su carácter abierto y transparente. Si confundimos participación con calidad, corremos el riesgo de creer que esta siempre se fortalece al incorporar actores no gubernamentales al diseño e implementación de toda política pública, cuando, en ocasiones, puede resultar precisamente lo contrario.

Por razones semejantes, las normas que conciernen a los derechos humanos y a la independencia ética de los individuos (Dworkin, 2016) tampoco son las mejores candidatas para definirse con modelos *bottom-up* (Peters, 1995), ante el riesgo de que prevalezcan lo que Rawls llama *doctrinas filosóficas* o *religiosas comprehensivas*. Al discutir esencias constitucionales y asuntos de justicia básica, sostiene Rawls (2001), no podemos apelar a doctrinas filosóficas comprehensivas: no hay ninguna razón por la que cualquier ciudadano o asociación

de ciudadanos debiera tener el derecho a usar el poder del Estado para decidir cuestiones constitucionales esenciales según las directrices de la doctrina comprensiva abrazada por esa persona o asociación. Las razones dadas en términos de doctrinas comprensivas, concluye Rawls, no pueden igualarse nunca a la razón pública. Privilegiar el enfoque *top-down* en estas materias reservando las decisiones a los poderes constituidos, como aconseja Peters, no es debilitar sino fortalecer la democracia.

Por último, la descentralización acrítica de funciones del Estado hacia los gobiernos subnacionales y locales, aun si bien intencionada, puede terminar favoreciendo a los poderes fácticos y otros actores presentes en el territorio, que, acaso, harán valer más fácilmente sus intereses particulares ante gobiernos más débiles. Descentralizar sin más la formulación de políticas redistributivas, regulatorias o constituyentes hacia tales ámbitos de gobierno también puede contribuir a allanar el camino hacia la privatización de lo público y al debilitamiento de la democracia. Como se ha visto en el caso de las redes de actores, la descentralización de políticas hacia los gobiernos estatales o municipales puede ser muy eficaz en temas distributivos, pero no siempre lo será en los otros.

Una conclusión que bien puede derivarse de todo lo anterior es que determinadas políticas serán más eficaces, eficientes y legítimas con un papel más activo de la sociedad civil, pero, en otros casos, lo serán con un papel más activo del Estado, sin que sea posible generalizar en uno u otro sentido. El tipo de política pública definirá, en todo caso, la mejor arena para la toma de decisiones.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2016a). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Serie Conferencias Magistrales 25. México: Instituto Nacional Electoral.
- (2016b). «Introducción». En L. F. Aguilar (comp.). *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1992). «Estudio introductorio». En L. F. Aguilar. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Allison, G. (2013). «Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos». En L. F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Azueta, A. y Cancino, M. A. (2001). «Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano». En J. Fernández y J. Rivera (coords.). *Derecho Urbanístico*. México: PUEC/UNAM.
- Bacqué, M. H.; Rey, H. y Sintomer, Y. (2012). «La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública?». En M. Canto (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Boisier, S. (2006). *Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Providencia: Editorial Puerto de Palos.
- Bolio, J. (2006). «Políticas públicas y privatización ejidal. Nuevas modalidades de expansión urbana en Mérida». En L. Ramírez (coord.). *Perder el paraíso. Globalización, espacio urbano y empresariado en Mérida*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1993). *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Cabrero, E. (2014). «La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal. Una visión introductoria». En A. Díaz (comp.). *Gobierno locales*. México: Siglo XXI Editores.
- (2000). «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes». En *Gestión y política pública*, IX, (2), pp. 189-229.
- Canto Chac, M. (2018). «Prólogo». En P. Fragoso y R. Bravo (coords.). *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014*. México: UNICACH, CESMECA, AMECIP y IAPAS, pp. 9-21.
- (2008). «Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo». En *Política y Cultura*, 30, otoño, pp. 9-37.
- Canto Saénz, R. (2016). «Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. En L. F. Aguilar (comp.). *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.
- (2014). «Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones». En *Perspectivas de Políticas Públicas*, 3, (6), pp. 13-41.
- (2012). «Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política». En *Gestión y Política Pública*, XXI, (2), pp. 333-374.

- CONEVAL (2018). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016*. Ciudad de México. México: CONEVAL [en línea]. Disponible en <<https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>> [Consulta: 8 de julio de 2018].
- Dréze, J. y Sen, A. (2014). *Una gloria incierta. India y sus contradicciones*. Madrid: Taurus.
- Dworkin, R. (2016). *Justicia para erizos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elmore, R. (2013). «Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones públicas». En L. F. Aguilar. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fedozzi, L. (2012). «El presupuesto participativo de Porto Alegre». En M. Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomá, R. y Jarque, M. (2012). «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica». En M. Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Forester, J. (2013). «La racionalidad limitada y la política de salir del paso». En L. F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana (2017). *México: País de pobres y no de clases medias*. México: Editorial GEDISA.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2012). «En torno al gobierno participativo con poder de decisión». En M. Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Gómez, E. (1990). «Reflexiones sobre el neoliberalismo». En *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. México: Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI.
- González-Rossetti, A. (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. En *Serie Estudios y Perspectivas*, (39), México, CEPAL.
- Harriss, J. (2005). «Middle Class Activism and Poor People's Politics: An Exploration of Civil Society in Chennai». En *Working Paper Series*, 05-72, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.
- (2000). «How much difference does politics make? Regime differences across Indian States and rural poverty reduction». En *Working Paper Series* 00-01, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.

- Jeyaranjan, J. & Nagaraj, K. (2010). «Land, Labour and Caste Politics in Rural Tamil Nadu in the 20th Century». En *Economic and Political Weekly*, XLV, (31), pp. 47-61.
- Hernández, G. (2017). «Pobreza. Antiguo mal, nuevos remedios». En H. Aguilar (ed.). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Debate, Nexos y Universidad de Guadalajara.
- IFT (2014). *Versión pública del Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76*, 6 de marzo de 2014. Ciudad de México, México: IFT [en línea]. Disponible en <http://apps.ift.org.mx/publicdata/P-IFT_EXT_060314_76_Version_Publica_Hoja.pdf> [Consulta: 8 junio de 2018].
- Kooiman, J. (2004). «Gobernar en gobernanza». En *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 171-194.
- Bavinck, M.; Chuenpagdee, R.; Mahon, R. y Pullin, R. (2008). «Interactive Governance and Governability: An Introduction». En *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7, (1), pp. 1-11.
- Lindblom, C. (2013). «Todavía tratando salir del paso». En L. F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Locke, J. (2000). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Editorial Porrúa.
- Lowi, T. (2013). «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política». En L.F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1972). «Four Systems of Policy, Politics and Choice». En *Public Administration Review*, 32, (4), pp. 298-310.
- (1970). «Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy». En *Public Administration Review*, 30, (3), pp. 314-325.
- Majone, G. (2000). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mény, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Nozick, R. (2012). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (1995). «Modelos alternativos del proceso de la política pública: De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo». En *Gestión y Política Pública*, IV, (2), pp. 257-276.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Rawls, J. (2006). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2003). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
 - (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
 - (2001). *El derecho de gentes y «Una revisión de la idea de razón pública»*. Barcelona: Paidós.
- Rhodes, R. A. W. (1996). «The New Governance: Governing without Government». En *Political Studies*, XLIV, Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, pp. 652-667.
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vallés, J. (2003). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- World Bank (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington D.C.: World- Bank [en línea]. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>> [Consulta: 8 de abril de 2018].

Leyes y decretos

- México, DOF (2013). «Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. Ciudad de México». Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio [en línea]. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013> [Consulta: 8 de mayo de 2018].

Cómo citar este artículo

- Canto Sáenz, R. (2020). «Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 41-68.

Los procesos de descentralización en el Ecuador: de la autonomía municipal a la articulación de lo local desde el Estado central

Por *Saraí García** y *Viviana Montalvo***

Resumen

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su esfuerzo por lograr un Estado democrático que procure el buen vivir de la población, impulsa políticas de participación ciudadana y descentralización del Estado. No obstante, y contrario a los procesos descentralizadores, que fortalecen los niveles inferiores de gobierno (Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, para el caso ecuatoriano), la nueva Constitución posibilitó construir un gobierno central omnipresente con un rol, investido en la figura del Presidente de la República, preponderante en el desarrollo local, regional y nacional. Para comprender este cambio de enfoque en las políticas de descentralización en el Ecuador, en este artículo, nos proponemos exponer los factores que explican dicho cambio a través del modelo ideacional de análisis de políticas públicas. El estudio evidencia un cambio ideacional fundamental sobre el lugar del Gobierno central respecto de los gobiernos locales, que recuperó las facultades de rectoría, planificación, regulación y control correspondientes al Poder Ejecutivo.

Palabras clave

Políticas públicas – descentralización – modelo ideacional.

Abstract

The Constitution of the Republic of Ecuador (2008), in its effort to achieve a democratic State that seeks the good living of the population, political impulses for citizen participation and decentralization of the State. However, and contrary

* Estudiante de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Colaboradora del Grupo de Investigaciones PLADEST de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS).

** Docente de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS). Coordinadora del Grupo de Investigaciones PLADEST (UPS).

to the decentralizing processes, which strengthens the lower levels of government (Decentralized Autonomous Governments, GAD, in the Ecuadorian case), the new Constitution makes it possible to build an omnipresent central government with a role, invested in the figure of the President of the Republic, preponderant in local, regional and national development. In order to understand this change of focus in decentralization policies in Ecuador, in this article, we propose to expose the factors that explain this change through the ideational model of public policy analysis. The study evidences a fundamental ideational change in the place of the central government with respect to local governments, which regained the powers of stewardship, planning, regulation and control corresponding to the Executive Power.

Key words

Public Politics – decentralization – ideational model.

Introducción

La descentralización del Estado en el Ecuador se enmarcó en dos momentos: el primero obedeció a la lógica modernizadora de la década de los noventa, en la segunda ola de ajustes estructurales implementados en toda la región latinoamericana¹. Esta ola promulgaba la disminución del Estado central impulsando a los municipios, es decir, gobiernos locales, como promotores del desarrollo económico local. Durante este período, la descentralización se definió como

la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales (Ley Especial de Descentralización del Estado de Participación Social, 1997).

¹ En América Latina, los ajustes estructurales se iniciaron en la década de los ochenta. Se caracterizaron por la disminución del Estado Central y los procesos de privatización, gestados bajo la presión de los organismos multilaterales (Oleas, 2017).

El segundo momento se inició con la Constitución de 2008, que concibe la descentralización como «una forma de organización y administración del Estado que persigue acercar la administración pública a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades de mejor manera y para incrementar la participación social en la toma de decisiones» (Guerra, 2015). Durante este período, se entendió el Estado central como el ente articulador de los gobiernos locales, por lo que recuperó el rol de agente preponderante en el desarrollo local, regional y nacional. La descentralización se basó en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de responsabilidades o autoridad y recursos, desde el Gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Estas condiciones dan cuenta de un cambio en las políticas de descentralización.

En este contexto, y para comprender los factores que explican el cambio de enfoque en las políticas de descentralización, este trabajo analiza a través del modelo ideacional de análisis de políticas los procesos de discusión de dichas políticas, realizados en el marco de la Asamblea Constituyente 2008. Según este modelo, las ideas no son meros discursos que los actores utilizan dentro de la red para movilizar sus preferencias de política, sino que funcionan como elementos cohesionadores de la estructura que, en el nivel macro de análisis, hace prevalecer sus propuestas (Kisby citado en Palacios, 2015: 32).

Seleccionamos este modelo por dos razones: porque las ideas programáticas que motivaron estos procesos son un elemento importante para entender el cambio de las políticas de descentralización en el Ecuador durante el período de la Asamblea Constituyente 2008; y porque los resultados de política fueron producto de la articulación de redes de política motivadas por la idea programática de que el Estado debía recobrar su capacidad de coordinación y articulación de los gobiernos seccionales. Desde mediados de la década de los noventa hasta inicios de 2000, estos gobiernos habían desarrollado una autonomía y fortalecimiento emergentes frente al Estado central, como consecuencia de las condiciones de inestabilidad que caracterizaron esos años.

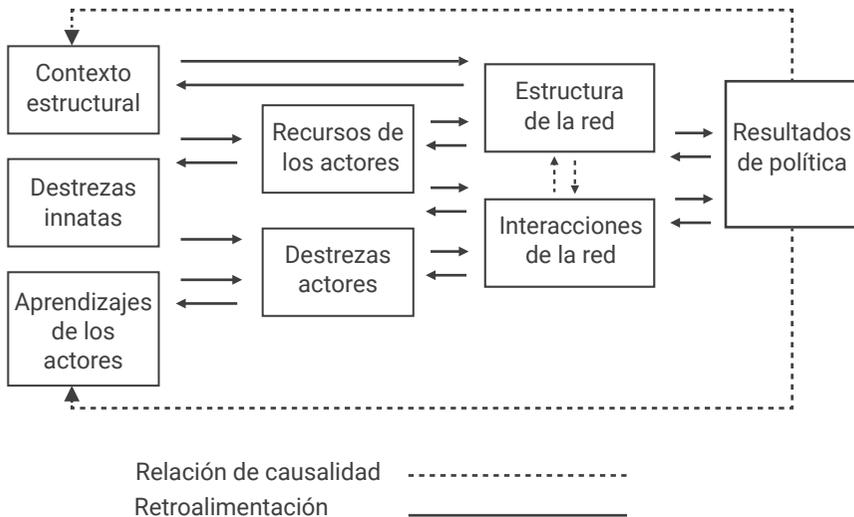
En las siguientes páginas, en primer lugar, se sitúan los conceptos clave que comprenden el modelo ideacional de análisis de redes de política. En segundo lugar, se identifican las ideas programáticas disputadas en el proceso de reformas

a las políticas de descentralización. En tercer y último lugar, se determinan los actores y redes que propulsaron los resultados de política.

1. Análisis de redes de política: del modelo dialéctico al ideacional

El modelo ideacional de análisis de redes de políticas es una variante del modelo dialéctico, puesto que, dentro de su propuesta de análisis, considera la relación dinámica que existe entre agente y estructura. El modelo dialéctico entiende las redes como estructuras que operan como una variable independiente respecto de los resultados de política, que son, desde esta perspectiva, variables dependientes (Marsh y Smith, 2001).

Figura 1. Esquema del modelo dialéctico de análisis de redes de política



Fuente: Marsh y Smith (2000)

En este orden, se plantea que los agentes de política son todos aquellos actores que poseen capacidad de incidir sobre el comportamiento de otro. Por consiguiente, se plantea la existencia tanto de actores humanos como no humanos, los

cuales pueden ser leyes, reglamentos, que tengan como condición la capacidad de influenciar la acción.

Como se observará en el siguiente apartado, en el caso ecuatoriano, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha sido actor con capacidad de agencia, dado que movilizó a la comunidad epistémica para incidir en el debate de la Constitución del 2008 en torno a las políticas de descentralización.

Según Marsh y Smith (2001), el modelo dialéctico asume que existe una relación interactiva entre estructura y agencia en la cual ambos elementos inciden uno sobre el otro de forma continua. Por tanto, la agencia de los integrantes de la red está sujeta a las posibilidades de acción que les brinde la estructura. Sin embargo, las condiciones de la estructura no son determinantes ni inmóviles, sino que, más bien, tienden a ser alteradas por las decisiones, estrategias y negociaciones empleadas por los integrantes de la red de política. La capacidad de agencia de la SENPLADES tuvo lugar dentro de la estructura de la red de política configurada alrededor de las políticas de descentralización. Esta agencia consiguió incidir y modificar la estructura en la que operaba. Es precisamente la lógica dialéctica la que le permite esta capacidad de acción, dadas las condiciones de la estructura de la red.

Además de considerar la relación agente-estructura, el modelo dialéctico indaga también en la incidencia de la relación red y contexto (Marsh y Smith, 2001). Para este modelo, existen factores tanto endógenos como exógenos que inciden en la configuración de las redes de política. Desde la lógica de lo dialéctico, aquellos factores exógenos o contextuales no tienen una incidencia unidireccional respecto de la red, sino que son, a su vez, afectados por ella. En el caso de la Constitución del 2008, la red que propició las reformas en las políticas de descentralización se circunscribió a un contexto social específico, marcado por la demanda social de transformación de las instituciones estatales y políticas. No obstante, la influencia del contexto sobre la red no tiene un orden unidimensional, sino que la red de política, a su vez, tiene la capacidad de incidir sobre el contexto.

Finalmente, la tercera relación que comprende el modelo dialéctico es la de red y los resultados. Un acercamiento inicial asume como evidente la incidencia de

la red sobre los resultados de política; para este modelo, la red es una variable independiente, mientras que los resultados son una variable dependiente (Marsh y Smith, 2001). Además de aceptar la anterior aseveración, este modelo asume que los resultados de política tienen la capacidad de incidir en la red, puesto que pueden propiciar cambios en la membresía de los integrantes de la red e incidir así en su estructura y en la capacidad de agencia de sus integrantes.

La propuesta planteada por el modelo dialéctico permite comprender de manera más profunda las relaciones existentes entre agencia y estructura, y dilucidar que estas relaciones están atravesadas por interacciones dialécticas y de mutua afectación. Pese al potencial analítico del modelo dialéctico, el ideacional postula la necesidad de explicar qué elementos propician la configuración de la red. Para ello, este enfoque incorpora la relevancia de las ideas y cómo estas pueden dar lugar a la estructuración de la red de política (Kisby, 2007).

2. El modelo ideacional

En el modelo ideacional, se adhieren dos categorías explicativas al modelo dialéctico: el contexto ideacional y las ideas programáticas. Desde esta perspectiva, las ideas programáticas son variables independientes que propician la configuración de las redes de política —variables intermedias—, que decantan en resultados de política —variables dependientes—. La relación entre estas variables no tiene una causalidad lineal, sino dialéctica (Kisby, 2007).

Tomar las ideas programáticas como variables independientes abre un nuevo interrogante: ¿qué se comprende por *ideas programáticas*?

El modelo ideacional plantea que las ideas programáticas no son un símil de la ideología, no representan un equivalente a paradigmas y tampoco son formas particulares de ver el mundo. Las ideas programáticas se comprenden como afirmaciones o coordenadas sistemáticas que circulan en torno a temas específicos y se encuentran caracterizadas por tener la capacidad de incidir en el comportamiento de los agentes de la red de política. En el caso objeto de estudio, las ideas programáticas se suscriben a un campo específico de debate, que es la descentralización.

la formulación, diseño o cambios de política según la experticia y el conocimiento que poseen (Kisby, 2007). En el caso analizado, la comunidad epistémica se conformó con académicos pertenecientes a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sedes de Chile y México, la Universidad Autónoma de México (UNAM) y otros académicos independientes, como Xavier Albo y Álvaro García, de Bolivia; Bonaventura de Souza Santos, del Brasil, entre otros (Dávila, 2013).

Pese a que las comunidades epistémicas tienen la posibilidad de difundir ideas desde el lugar del conocimiento, es necesario señalar que ese conocimiento experto no es neutral, y que, en el contexto de redes de política, suele ser empleado para reforzar o modificar comportamientos que logren incidir en los resultados de política. El aporte de Haas (1992) es coincidente con el modelo ideacional, en tanto asume que las ideas por sí mismas no son transformadoras, sino que alcanzan este potencial cuando logran incidir en el comportamiento los actores.

Haas (1992) sitúa las ideas como elementos que pueden generar cambios en la ideología, es decir que las enmarca en un nivel macro, cuestión que no comparte el modelo ideacional, en tanto este asume la capacidad de las ideas programáticas desde un nivel meso (Kisby, 2007). La diferencia de comprender las ideas en una dimensión macro y una meso reside en que, desde una perspectiva macro, las ideas conforman la ideología, mientras que, desde una interpretación meso, según Berman (1998), las ideas se asumen como «el marco conceptual dentro del cual se formulan los programas de acción» (Kisby, 2007). En este sentido, comprender las ideas desde una perspectiva meso implica situarlas en un campo determinado y específico de política; condición que las posibilita a hacer transformaciones particulares, las cuales representan los intereses de los agentes de la red.

En este escenario, al comprender las ideas en el marco de políticas específicas, la categoría de *ideas programáticas* permite dilucidar cómo se producen los cambios de política. Aunque el modelo ideacional asume el papel central de las ideas respecto de la comprensión del mundo, también resalta que las ideas no se encuentran en una dimensión aislada de las condiciones materiales y concretas existentes en un contexto. De esta manera, se asume que las dimensiones de lo ideal y lo material se articulan en un continuo interjuego.

La relación de interacción entre las ideas y lo concreto es comprendida por el modelo ideacional desde una perspectiva que sugiere que las ideas tienen capacidad de transformación cuando logran materializarse en el comportamiento de los agentes (Kisby, 2007). Por tanto, el peso de las ideas reside en su capacidad de incorporarse o configurar una red de políticas que propicie su defensa y difusión.

Explicar la incidencia que las ideas programáticas tienen respecto del comportamiento de los actores de la red es comprender que estas ideas no están sueltas, sino que devienen de contextos ideacionales específicos, que también operan en el accionar de los agentes. La noción de *contexto ideacional* es clave para comprender cómo las ideas se articulan con una estructura social y cómo en función de esa articulación pueden surgir ideas programáticas que promuevan o intenten modificar la organización social (Kisby, 2007). En el caso ecuatoriano, el contexto ideacional que propició la reforma a las políticas de descentralización en la Constitución del 2008 promovía la transformación de las instituciones políticas y sociales.

Al comprender las ideas programáticas en una relación dinámica entre estructura y agencia, se entiende que estas ideas no son estáticas, y que los agentes necesariamente tienen una posición activa respecto de ellas. Esta condición hace a los agentes de la red no solo meros difusores de ideas, sino también posibles transformadores o modificadores de las ideas programáticas que incentivan la red de política. La capacidad de modificarlas dependerá de cuán cerrada o porosa sea la estructura de la red.

En este sentido, mientras más porosa sea una red de política, las ideas programáticas sostenidas por ella podrán modificarse con mayor facilidad, presentando una tendencia al desarrollo de capacidades de innovación. Si la red tiende a la cohesión, la posibilidad de transformar las ideas programáticas será menor. Pese a ello, la condición de alta interconexión de la red que dificulta el desarrollo innovador será la que posibilitará a la red a operativizar las políticas de forma más eficiente (Sandström y Carlsson, 2008).

3. De la autonomía local al Estado central como articulador principal

Si bien el período de análisis del objeto de este estudio se ubica en la discusión y aprobación de la Constitución 2008, es la implementación de esta nueva ley fundamental la que sentó las bases del cambio en las políticas de descentralización. Decimos esto porque marcó un punto de quiebre y transformación respecto de las relaciones existentes entre los gobiernos subnacionales y el Gobierno central; cuestión que se instrumentalizó, finalmente, en la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

La Constitución de 2008 establece un conjunto de disposiciones que plantean la descentralización del Estado en el marco de nuevas relaciones entre el Gobierno central y los entes seccionales. Si bien se precisan las competencias del Gobierno central, una visión predominante terminó por concebir que su rol deba ser omnipresente, a tal punto que leyendo las nuevas normas podría pensarse que la autonomía de los gobiernos seccionales debería ser secundaria (León, 2008).

Para comprender cuáles fueron las ideas programáticas que propulsaron el cambio de política antes mencionado, es importante situarse en los acontecimientos que precedieron a la Constitución y que propiciaron un cambio en el contexto ideacional, que impulsó una reestructuración con respecto a las formas de comprensión del rol del Estado respecto de los gobiernos locales.

El período previo a la Constitución del 2008 se caracterizó por una profunda crisis de gobernanza referente a condiciones de inestabilidad dentro del Gobierno central, por la incapacidad de los «gobiernos que no lograban definir una política económica o esta era bloqueada de inmediato, con los cambios ministeriales frecuentes, con ministros que inclusive duraron semanas y con seis presidentes entre 1996 y 2006» (León, 2008). En este escenario, las municipalidades se presentaban como instituciones «que ofrecían soluciones y recuperaban el sentido de la política» (León, 2008), cuestión que, a su vez, provocaba una superposición entre los distintos niveles de gobierno. Fue en este escenario que,

... al momento de diseñar la Constitución de 2008 (...), la idea de una mayor transferencia de competencias a los entes seccionales, a diferencia de 1998, ya era deseable y promovida por los actores locales, cuando antes estos tenían como prioridad la transferencia de mayores recursos y no tanto de competencias. Así, el rol asumido por los gobiernos seccionales se tradujo en mayor votación y aceptación de estos y el modo cómo se vivió la crisis política de los últimos años contribuyó a la buena aceptación de la descentralización (León 2008).

Para analizar el cambio de las políticas de descentralización a partir de la propuesta del modelo ideacional, se identifica una transformación en el contexto situacional, caracterizado por situar una fase de transición en lo que, según Basabe (2000), son la segunda y tercera etapas de la democracia ecuatoriana. La segunda etapa fue un período de marcada inestabilidad política e implosión partidista. Empezó con la salida del Abdalá Bucaram en 1997 y se consolidó con la aprobación de la Constitución de 1998. Finalmente, culminó con la elección de Rafael Correa en 2006 (Basabe, 2009).

Esta fase se caracteriza por un proceso de reformas institucionales (1995-1998) y agotamiento de recursos económicos —con la crisis financiera y caída de los precios del petróleo en 1999—, lo que intensifica el conflicto político. El poder formal del presidente aumenta, mermando así la poca capacidad legislativa y distributiva del Congreso, hasta convertirlo en un cuerpo puramente fiscalizador y desprestigiado. Tanto los espacios de gobierno como los mecanismos de control —Corte Suprema, Tribunal Electoral, Fiscalía, Procuraduría, etc.— pasan a ser instrumentos de chantaje político en manos de una oposición que busca invadir, no compartir, espacios de poder (Mejía y Polga, 2009, citado por Basabe, 2009: 403).

La tercera etapa de la democracia en el caso ecuatoriano comenzó con la elección de Rafael Correa y se cristalizó a partir de la aprobación de la Constitución del 2008.

Los primeros pasos del proceso se hallan en la aprobación de un diseño constitucional caracterizado por la ausencia de consensos políticos

amplios y en el que resalta una retórica de promesas normativas que difícilmente podrían satisfacer aún los Estados más desarrollados (Basabe, 2009: 404).

Por lo antes expuesto, se sostiene que, previo a la Constitución del 2008, el Estado se había caracterizado por la existencia de un período de crisis de gobernabilidad, que debilitó las capacidades del Estado central, al tiempo que se fortalecieron los gobiernos municipales. La transformación del contexto en la tercera etapa de la democracia apelaba a la reconstitución del Estado central como un eje integrador y coordinador de los distintos niveles de gobierno.

Es así que el contexto situacional marcó un punto de partida para la transformación del contexto ideacional, que pasaba de ser planteado desde el ideal de la disminución Estado, en el marco de la ola de reformas estructurales. A partir de 2006, se empezó a situar al Estado como una institución que necesitaba ser fortalecida consolidando la institucionalidad de lo central como ente legítimo de la planificación y coordinación de los distintos niveles de gobierno.

En este contexto, se evidencia que, en torno a la descentralización, en la Constitución del 2008, existieron dos ideas programáticas en disputa; la primera refería a la autonomía de los gobiernos locales que, a su vez implicaba una disminución del rol del Estado Central. La segunda idea programática, que logró prevalecer sobre la primera, apuntaba a establecer al Estado central como un eje articulador y coordinador de los gobiernos subnacionales, lo que disminuía la autonomía de estos últimos.

Dentro de la Asamblea Constituyente, la temática de descentralización fue trabajada en la mesa 4: Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias. Esta mesa estuvo conformada mayoritariamente por asambleístas pertenecientes a la bancada de Alianza País (8 AP, 2 SP, 1 UNO, 1 PK, 1 Prian). Durante la Asamblea Constituyente, se realizaron distintos esfuerzos para lograr la concertación entre el Gobierno central y los seccionales, sobre todo, en cuanto al proceso de regionalización a partir del trabajo de una SENPLADES encargada de diseñar las propuestas del Gobierno que tendrían, más bien, a recuperar la centralidad estatal, desde el lugar de la planificación y coordinación, desde lo nacional para con local.

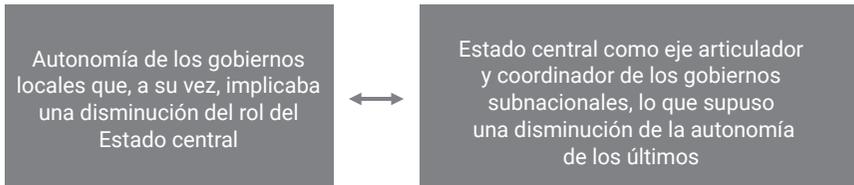
Un elemento clave dentro de la configuración de las propuestas conformadas en la mesa 4 fue la idea de participación. Ejemplo de ello fue la presentación de varios grupos y movimientos como el movimiento indígena durante los debates. Sin embargo, el producto final se elaboró al margen de las discusiones participativas que el proceso había implicado inicialmente (León, 2008).

La redefinición del rol de lo estatal frente a lo municipal incidió particularmente en la asunción de competencias por parte de los gobiernos locales, las cuales, con la Constitución de 1998, quedaban a criterio de ellos; es decir que eran competencias «a la carta». Ahora esas competencias tenían un carácter de obligatoriedad y, además, debían adaptarse a los objetivos planteados a nivel nacional. Esto disminuyó la autonomía que, de forma emergente y debido a crisis políticas del Gobierno central, los gobiernos locales, sobre todo municipales, habían llegado a desarrollar (León, 2008).

Se considera que la idea programática que prevaleció en la Asamblea constituyente respecto del ordenamiento territorial fue la de refundar al Estado central como una institución solvente e integradora que debía tener la capacidad de ordenar y regular gobiernos locales que habían asumido competencias de forma emergente y, por tanto, poco planificada. Esta idea puede verse reflejada en discursos como el siguiente:

La idea de buenos gobiernos locales en un mal país puede inducir a conclusiones y acciones equívocas. Las coberturas de los servicios municipales de salud o educación, cuando las hay, son marginales en relación con las de los servicios fiscales y, en algunos casos, no tienen el menor asidero técnico; son operaciones de legitimación política. El equívoco está presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional, pero no construye capacidad de universalizar derechos; a la vez, lo nacional no alcanza a construir una respuesta sistémica, activa y transformadora; sobrevive congraciándose con cada ciudad en las efemérides locales (Barrera, 2006).

Figura 3. Ideas programáticas del proceso reforma a la política de descentralización



Fuente: Elaboración propia

El modelo ideacional sostiene que las ideas programáticas no existen por sí mismas, sino que llegan a efectivizarse en función de la incidencia que tienen en el comportamiento de los actores de la red de política. A continuación, se detallará quiénes fueron los integrantes de la red y qué ideas programáticas compartían.

Según la lectura de Dávila (2013), una de las presencias más importantes en el tejido de la Asamblea Constituyente fue al del expresidente Rafael Correa, junto con el movimiento Alianza País. Se da relevancia a esta figura en tanto dinamizó el capital político tras el período de crisis de representatividad suscitado en el país (Dávila, 2013) durante la segunda etapa de la democracia ecuatoriana. Los actores que se suscribieron a la propuesta del Movimiento Alianza País, que promulgaba el fortalecimiento del centralismo, fueron «el Movimiento Popular Democrático (MPD), y Pachakutik, que, a la vez, representaba al movimiento indígena y a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)» (Dávila, 2013: 79).

En este contexto, se ubica la Asamblea Constituyente de Montecristi, que responde por un lado a la estrategia electoral y de polarización analizada, y por otro, al deseo más ideológico de constituir un marco que fundamente la creación de un nuevo régimen político, modificando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía (Ortiz, 2008).

Otro actor estatal que cobró relevancia por su fuerte vínculo con el Ejecutivo fue SENPLADES. Tras la vinculación de estos actores, otras agrupaciones minimizaron su participación en la elaboración de las propuestas. Por ejemplo, el movimiento indígena, debido una falta de concertación interna en cuanto

a la autonomía de los territorios ancestrales, tuvo poco peso en el debate. La representación de partidos políticos tradicionales, como, Madera Guerrero y el Partido Social Cristiano, que se oponía a la nueva lógica de descentralización, tuvo una presencia mínima, condición asociada a una falta legitimidad del partido frente a la población durante ese momento político (Dávila, 2013).

En este escenario, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) llegó a instrumentalizarse por el Ejecutivo nacional, por lo que sirvió como una instancia de negociación entre el Ejecutivo y las distintas municipalidades, a excepción de Quito y Guayaquil, que negocian con el Estado central de forma directa (Dávila, 2013). Otras organizaciones que se alinearon a la nueva propuesta de descentralización fueron «el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y las juntas parroquiales representadas por el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE)» (Dávila, 2013).

Además de operar desde el campo de lo político, se encontró la presencia de actores que intervinieron desde las comunidades epistémicas, quienes operaron en calidad de expertos promulgando ideas a favor de la reforma de la política de descentralización. Fue así que la discusión de la asamblea recibió apoyo de una delegación del

... Centro de Estudios Políticos y Sociales de España, que fue un equipo de abogados de la Región Vasca, además de otros asesores que vinieron delegados del gobierno de Cataluña en los que figuraban nombres, como Decido Machado, Roberto Viciano, Marco Aparicio y Francisco Palacios (Dávila 2013).

Sin embargo, la presencia de estos expertos no fue la única, es así que

... previo a los debates, se realizaron conferencias y charlas con expertos de Bolivia, Colombia, que fueron invitados por la Asamblea o por la misma SENPLADES. Estos profesionales ampliaron las discusiones con una pluralidad de posiciones que venían de la propia experiencia de sus países, como la reforma del Estado y la descentralización. Entre este grupo de profesionales, hubo la presencia de académicos de FLACSO Chile, FLACSO México,

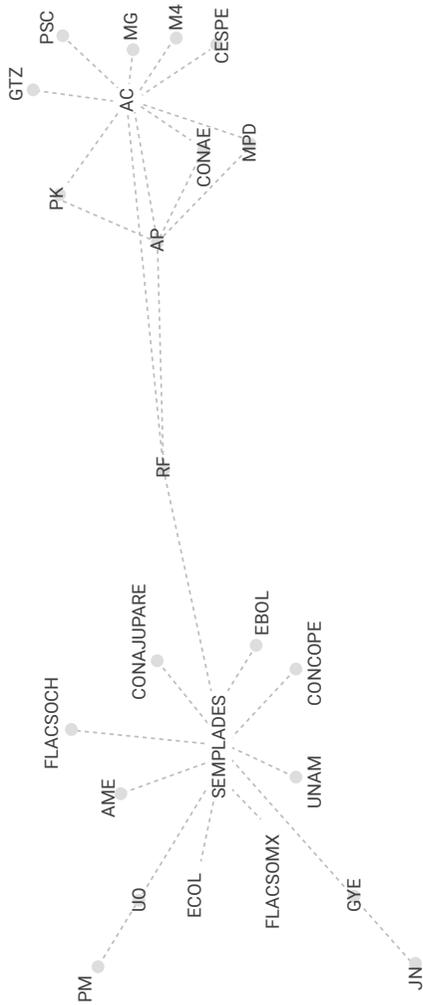
UNAM de México. Entre los nombres de estos académicos, destacan Xavier Albo y Álvaro García Linera (Bolivia), William Asees (Holanda), Boaventura de Sousa Santos (Portugal), que representaban el capital político basado en la reputación de los intereses de Alianza País (Dávila, 2013).

El último actor identificado con un rol de intermediario a través del lugar de fiscalización fue la cooperación internacional, sobre todo, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

La interacción de los actores antes mencionados y su adherencia a distintas a las ideas programáticas que incidieron en su comportamiento dentro de la Asamblea Constituyente desencadenaron la concreción de una nueva lógica de la política de descentralización plasmada en la Constitución 2008. Esta tendía a fortalecer una forma de gobierno que depositaba en el Estado central las capacidades de integración y coordinación de los gobiernos subnacionales.

Luego de identificar a los actores involucrados en el proceso de reforma, se procesó la información a través de una matriz binomial. Se empleó el método de grafos para visualizar la configuración de la red de política estudiada a partir del programa Gephi.

Figura 4. Red configurada en la reforma de la política de descentralización en la Constitución 2008



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Una vez situada la información descrita a lo largo de este texto en la matriz binomial de relaciones, que posibilita observar de forma gráfica la red que permitió la transformación de la ley, se concluye que la SENPLADES fue un actor clave por su capacidad de vincular la comunidad epistémica que apoyaba el proceso de reforma. Asimismo, operó como un nodo con alta concentración y capacidad de mediación entre las organizaciones autónomas que representaban a las municipalidades, y de refuerzo de las posiciones periféricas de los municipios que se oponían a la reforma —Quito y Guayaquil—.

La Asamblea Constituyente fue otro actor que presentó una alta densidad y capacidad de mediación entre los partidos y movimientos políticos que estuvieron implicados en la transformación del modelo de descentralización, siendo aquellos partidos que se aliaron con Alianza País los que muestran una mayor centralidad. En cambio, aquellos que manifestaron oposición se situaron en instancias periféricas respecto de las posiciones de decisión ocupadas en la Asamblea. Además, se observó que, a diferencia de lo previsible, la Mesa 4: Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias tuvo un papel periférico en la trama de reformas.

Finalmente, ha de resaltarse el papel de centralidad y mediación que ejecutó el presidente Rafael Correa como nexo vinculante entre la Asamblea Constituyente y la SENPLADES. Se considera que aquello que conectó a ambos organismos fue la dinamización del capital político con la cual contaba la figura de Correa durante ese período, que materializó a través de distintas vinculaciones las reformas a la descentralización dentro del país.

Referencias bibliográficas

- Barrera, A. (2006). «Un país con autonomías, no unas autonomías sin país». En *La Tendencia*, pp. 122-127.
- Basabe, S. (2009). «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas». En *Revista De Ciencia Política*, 29, (2), pp. 381-406.
- Dávila, I. (2013). *La descentralización en juego: Estudio de la descentralización en la reforma del Estado ecuatoriano en el contexto de la Asamblea Constituyente de Montecristi*. Quito: FLACSO.

- Guerra, G. (2015). «¿En qué consiste y cómo avanza la descentralización en el Ecuador?». En *Chakana*, pp. 4-9.
- Kisby, B. (2007). «Analysing policy networks. Towards an ideational approach». En *Policy Studies*, 28, pp. 71-90.
- León, J. (2008). «Descentralización y autonomías en la Constitución de 2008». En *El Debate*, pp. 97-105.
- Marsh, D y Smith, M. (2001). «There is more than one way to do political science». En *Political Studies*, 49, pp. 528-541.
- (2000). «Understanding policy networks: towards a dialectical approach». En *Political Studies*, pp. 4-21.
- Oleas, J. (2017). «Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo». En *América Latina en la historia económica*, pp. 210-242.
- Ortiz, S. (2008). «Participación ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional». En *ÍCONOS*, 32, pp. 101-125.
- Palacios, D. (2015). *Afroecuatorianos sospechosos: La educación afroecuatoriana en la agenda política*. Tesis presentada para la obtención del título de Magíster en Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.
- Sandström, A. y Carlsson, L. (2008). «The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance». En *The policy of studies journal*, 36, (4), pp. 497-524.

Leyes y decretos

República del Ecuador (1997). Ley Especial N.º 27, Descentralización del Estado de Participación Social. Publicada en el R.O. el 8 de octubre.

Cómo citar este artículo

García, S. y Montalvo, V. (2020). «Los procesos de descentralización en el Ecuador: de la autonomía municipal a la articulación de lo local desde el Estado central». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 69-87.

Cambios y continuidades en la formación del Ejército Argentino. La doctrina peronista (1945-1955) y la teoría francesa (1955-1973)

Por *Alejo Tolosa**

Resumen

El presente artículo analiza en perspectiva histórica los lineamientos que orientaron la política educativa de las fuerzas armadas en relación con sus prácticas institucionales y su vínculo con las políticas estatales en dos momentos históricos diferentes: los dos primeros gobiernos peronistas (1945-1955) y los años de proscripción del peronismo (1955-1973). Aún con ciertas continuidades de larga duración, se sostiene que las modificaciones en las políticas estatales generaron cambios en los lineamientos de la formación militar. Este trabajo aborda el Ejército en tanto institución corporativa y con cierto grado de autonomía, una institución estatal objeto de políticas públicas.

Palabras clave

Ejército – educación – políticas públicas – peronismo.

Abstract

This article analyzes in historical perspective the guidelines that guided the educational policy of the armed forces in relation to their institutional practices and their link with state policies at two different historical moments: during the first two peronist governments (1945-1955) and the years of the peronism proscription (1955-1973). Even with certain long-term continuities, it is argued that changes in state policies generated changes in the guidelines of military training. This work approaches the army, as a corporate institution and with a certain degree of autonomy, as a state institution subject to public policy.

Key words

Army – education – public policies – peronism.

* Profesor de Enseñanza Media y Superior en Historia de la Universidad de Buenos Aires (UBA).
Maestrando en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA).

Introducción

La política estatal siempre es una política situada, con factores contextuales de los cuales no puede escindirse. Oszlak y O'Donnell (1981) lo han señalado en un trabajo liminar sobre políticas públicas en América Latina de la siguiente manera:

... las políticas estatales permiten una visión del Estado «en acción» desagregado y descongelado como estructura global y «puesto» en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (Oszlak y O'Donnell, 1981: 6).

En los términos de estos autores, las políticas estatales adquieren un rol activo. Siguiendo esto, ubicar las políticas de formación de la oficialidad en el terreno de los procesos sociales permite descongelar y desagregar visiones más o menos estáticas sobre la formación de la oficialidad. Historizar esta relación, con el objetivo de repensar qué lineamientos ha desarrollado el Ejército —y cómo se han impuesto determinados paradigmas— permitirá abordar una institución corporativa y con cierto grado de autonomía, en tanto institución estatal productora y, a la vez, objeto de políticas estatales. En este sentido, la relación entre Ejército y Estado ha sido conflictiva y ha quedado lejos de resolverse, perteneciendo al terreno de los debates sobre autonomía militar o subordinación al poder civil (López y Pion-Berlín, 1996). Por esta razón, la relectura de los aportes de Morris Janowitz (1967) o Samuel Huntington (1964) invitan a abordar nuevos debates en torno al rol de las fuerzas armadas y su formación en el marco de las sociedades democráticas del siglo XXI. Al respecto, Samuel Huntington señala lo siguiente:

Mientras todas las profesiones son hasta cierto punto reguladas por el Estado, la profesión militar es monopolizada por el Estado. La aptitud del médico es diagnóstico y tratamiento; su responsabilidad es la salud de sus clientes. La aptitud del oficial es el manejo de la violencia; su responsabilidad es la seguridad de su cliente: la sociedad (Huntington, 1964: 29).

Aun siguiendo estas consideraciones propuestas por Huntington, la historia del siglo XX ha demostrado que, en reiteradas oportunidades, los militares han puesto en jaque las democracias en América Latina. En este sentido, se entiende que

el análisis histórico de la formación de la oficialidad puede brindar algunas claves para repensar las políticas públicas en ámbitos corporativos y con cierto grado de autonomía, como el Ejército. Del análisis de los basamentos históricos, podrán surgir formas de abordar los desafíos actuales de las fuerzas armadas y las políticas públicas en torno a ellas, que no son otras que las políticas de defensa, y exceden al ámbito estrictamente militar. Esto conmina a desarrollar una cuestión central de esta relación: las fuerzas armadas pueden y deben abordarse desde las políticas públicas estatales. La responsabilidad ética en la ejecución de políticas de defensa, entendidas como políticas públicas o estatales, resulta, en este sentido, pertinente a los fines de este artículo.

A lo largo de las páginas siguientes, se hará hincapié en los orígenes y en los cambios en los lineamientos y paradigmas de la formación, tomando para ello algunos ejemplos del Colegio Militar de la Nación (en adelante, CMN) y la Escuela Superior de Guerra (en adelante, ESG). De esta manera, no se pretende realizar un análisis exhaustivo de los planes de estudio, pese a que se recurre a estos para ilustrar cambios o continuidades en la búsqueda de observar cómo los lineamientos en la educación militar imprimieron un curso de acción determinado y no otro.

1. La centralización y la constitución de un ejército nacional

Desde sus comienzos, el Ejército Argentino como institución profesional y centralizada se ha basado en el modelo decimonónico europeo y se nutrió de sus aportes en materia de formación educativa: esto se produjo a través de su integración en un circuito internacional de intercambios y de visitas de profesores extranjeros. Esta impronta de los ejércitos de línea europeos, que adquirieron de manera temprana los oficiales argentinos, impactó profundamente en la formación militar a lo largo del siglo xx. Hay que tener en cuenta que, si bien estos países europeos poseyeron una importante tradición militar, los procesos de centralización y unificación de los Estados Nación europeos —como el caso de la unificación italiana alrededor de 1870— fueron procesos relativamente contemporáneos a la consolidación de los Estados Nación en América Latina. Algo similar sucedió con la profesionalización de sus fuerzas armadas y a medida que los requisitos de realización personal ganaron peso sobre la noción de adscripción, entendida

como el lugar estamental u origen en la sociedad para pertenecer al cuerpo de oficiales, se hizo necesario pensar un trayecto profesional y una carrera posible al interior de las fuerzas. En consonancia con esto, el sociólogo Janowitz (1960), en su análisis del ejército norteamericano, ha señalado que recién se puede hablar de *profesionalización militar* a partir de mediados del siglo XIX.

El impulso modernizador decimonónico brindó las condiciones para la adopción de estrategias centralistas y posibilitó una carrera profesional en el extremo sur del continente americano. Como parte de esto, el surgimiento de academias militares se llevó a cabo en el marco del establecimiento de políticas públicas educativas y un sistema de educación con pretensiones nacionales.

Así la búsqueda de erigir un ejército centralizado debe observarse como un fenómeno multicausal en su misma conformación y evolución histórica: las dimensiones políticas, sociales, y los cambios en las formas de hacer la guerra y defender las fronteras fueron definiendo las características de los ejércitos americanos.

Más allá de los conflictos bélicos, que produjeron innumerables problemas socioeconómicos en las sociedades, una de las preocupaciones centrales del poder político en tiempos de paz ha sido la desmovilización militar. Desde la antigüedad, centralizar a los levantados en armas y desarmar a sociedades movilizadas en pos de un objetivo común no ha sido una tarea fácil para el poder político. El emperador romano Alejandro Severo (222-235 d. C.) resumió estas preocupaciones mediante las siguientes palabras: «No hay que temer a los soldados mientras estén adecuadamente vestidos y bien armados y tengan un par de botas sólidas, la tripa llena y algo de dinero en la faltriquera» (Parker, 2010: 60).

A partir de la modernidad, la especialización y la tecnificación en las formas de llevar a cabo la guerra han demandado mayores esfuerzos para sostener la cohesión y unidad en las filas; o bien para desmovilizar a las tropas, más allá de las consideraciones señaladas por el emperador romano. La especialización técnica de la modernidad influyó sobre la profesionalización (Janowitz, 1967: 20), y esto, a su vez, provocó cambios sobre las formas de hacer la guerra y sus implicancias políticas y sociales. Por esta razón, desde la modernidad en adelante, la formación de los oficiales ha tenido un rol central en los sistemas educativos del mundo.

En nuestro continente, el problema de la centralización y profesionalización ha sido una constante en la historia de los siglos XIX y XX, debido a que, mientras el realismo perdía sustento en el continente americano, la dispersión del poder fue dando lugar a dos procesos convergentes: por un lado, la intromisión directa de otras potencias, como Inglaterra; y, por el otro, la aparición de nuevas formas de organización militar. Frente al desgaste de los cuerpos de línea que habían formado las autoridades realistas, las invasiones inglesas (1806-1807) impulsaron a la población rioplatense a enrolarse en cuerpos de soldados con escasa experiencia militar para hacer frente al invasor (Rabinovich, 2013).

A partir de este momento, la población se enroló en milicias que se rebelaron frente a la injerencia británica y la repelieron con ímpetu en dos ocasiones. Esto produjo algarabía entre los soldados de hecho y alarmó a las autoridades coloniales. La población se había levantado en armas y, una vez que se produjo el triunfo, desde el Gobierno colonial buscaron contrarrestar este proceso. Pese a los intentos de poner un coto a la provisión de armamentos a la población, esta participación militar llegó a su máxima expresión durante las batallas por la independencia que se libraron en el continente entre 1808 y 1826. En un ensayo, Rubén Perina (1983) ha señalado lo siguiente sobre el rol fundante de las invasiones inglesas en la militarización:

Es en estos sucesos históricos de 1806-1810 que se halla el origen de la participación militar en la política argentina. Desde este período en adelante, los militares han permanecido próximos al centro de poder y como influencia decisiva en la política nacional (Perina, 1983: 28).

Si bien las luchas por la independencia suponen un punto de inflexión, así como la militarización y la injerencia en asuntos de gobierno, no ha sido menos importante la experiencia de los cuerpos de línea fundados por las autoridades peninsulares. Las fuerzas terrestres coloniales tuvieron su propia organización y división administrativa en distintas armas: la caballería, la infantería y la artillería (Rabinovich, 2013).

Siguiendo esto, la creación de los ejércitos independentistas tuvieron una génesis particular: fueron dirigidos por letrados o militares de carrera formados en las academias europeas al frente de soldados criollos con escasa o nula experiencia militar.

Los mecanismos de ascenso, principalmente por destreza en el campo de batalla, así como la organización en el marco de milicias fueron dos diferencias sustanciales de los ejércitos milicianos criollos con los ejércitos de línea europeos; cuyos cuerpos de oficiales —en su mayoría— estaban compuestos por soldados con unidad de origen, es decir, hijos de nobles al servicio de los ejércitos regulares.

En un artículo reciente, Juan Manuel Ugarte ha señalado que las competencias extramilitares que ejercieron las fuerzas armadas —como la ocupación de puestos de gobierno— pueden rastrearse en los albores de las naciones americanas. En efecto, estas competencias extramilitares eran deudoras de la plurifuncionalidad que ejercieron los militares de carrera realistas durante el período colonial. En otras palabras, la relación entre poder militar y poder político, que se gestó a fines del siglo xix y continuó durante el siglo xx, puede rastrearse en la misma tradición hispánica: así la organización colonial permitió mayores competencias en el ejercicio de gobierno a los militares de carrera peninsulares (Ugarte, 2018). Por esta razón, matizando lo señalado anteriormente por Perina, desde este enfoque, el fenómeno de la militarización a principios del siglo xix se asentó sobre la base de una injerencia militar permanente en los asuntos de gobierno locales.

A pesar de esto, durante las guerras de la independencia, esta militarización alcanzó su máximo esplendor. El reclutamiento —voluntario o forzado— robusteció las filas de la independencia en su lucha contra el avance del realismo en el continente. Con fluctuaciones coyunturales, los ejércitos que lucharon contra los realistas necesitaron víveres y provisiones. La leva se concentró en los estratos más pobres, lo que les permitió a los sectores de mayores riquezas contribuir *de mala gana* con provisiones y evitar así el enrolamiento en los ejércitos milicianos.

Una vez consolidada la independencia, la preocupación de las autoridades de Buenos Aires fue pacificar y asentar el control político sobre el territorio, por ende, esto también consistía en desarmar a los veteranos revolucionarios.

La disputa entre las milicias y el poder político liberal, que se instauró a partir de los años veinte, se tradujo en purgas y reacomodamientos que, con la llegada al poder de Rivadavia (1824-1826) y su reforma militar, concluyó con el pase a retiro de la mayoría de veteranos y militares de los ejércitos de la independencia

y desarticuló también a la flota de mar que había fundado apenas unos años antes el almirante Guillermo Brown. Así la reforma rivadaviana persiguió como objetivo la dispersión del espíritu revolucionario de mayo y de las batallas por la independencia. El proyecto rivadaviano buscó dispersar el capital militar, pero sobre todo político, de los veteranos de las guerras de la independencia.

En contraposición con los ejércitos regulares de Europa, las milicias han sido defensas soportadas y alentadas desde los Estados americanos. Esto también se produjo en el extremo norte del continente, como ha señalado Janowitz:

Se mantuvo un ejército permanente norteamericano pequeño, casi minúsculo, así la principal fuente de poder fue la milicia estatal. Se orientó la organización de la fuerza terrestre de modo que interviniese en la represión de los desórdenes civiles, la pacificación de las tribus indias y el desarrollo de útiles actividades de ingeniería (...). Por el contrario, el sistema europeo hizo mayor hincapié en los ejércitos permanentes, las reservas adiestradas, la profesionalización del cuerpo de oficiales y la preparación intensiva para la guerra entre las naciones (Janowitz, 1967: 36).

En suma, el rol de los ejércitos americanos estuvo en contacto con las necesidades políticas de las clases dirigentes desde las batallas de la independencia. En perspectiva comparada, el rol y las tensiones que tuvo el ejército norteamericano, en términos de Janowitz, no difieren demasiado del sistema argentino durante los gobiernos liberales a fines del siglo XIX. En su evolución histórica, la profesionalización militar fue un producto de la implantación de los Estados Nación, pero la presencia militar en asuntos de gobierno se remonta a la misma organización del sistema colonial.

2. Hacia una educación militar: antecedentes de una academia profesional

Con la desarticulación del incipiente ejército miliciano, y la dispersión de los veteranos de las guerras de independencia, se crearon cuerpos de soldados locales bajo el patrocinio de algún caudillo o figura política, conocidos como *milicias* o *Guardias Nacionales*. Juan Manuel de Rosas, terrateniente y luego gobernador de

la provincia de Buenos Aires, llegó a reclutar alrededor de treinta mil hombres; proporción similar a los ejércitos de otros caudillos de la época, como Facundo Quiroga o Estanislao López. No obstante, el triunfo de los regimientos de caballería que respondieron a la Confederación sobre las huestes rosistas en Caseros (1852) cambió drásticamente el escenario local; lo que dio por finalizado el ciclo rosista y permitió a la Confederación tomar el poder nacional. Bajo el nuevo gobierno, se elaboraron algunas concepciones sobre la profesionalización del Ejército ante la división de los levantados en armas. Entre 1860 y 1861, la Confederación estuvo presidida por Santiago Derqui, abogado por la Universidad Nacional de Córdoba, que sería eventualmente catedrático de filosofía y vicerrector de la Universidad.

Si bien no llegó a efectivizarse, Derqui propuso profesionalizar el ejército de la Confederación. Para él, era de vital importancia crear una usina de profesionales de la guerra. Esta iniciativa fue presentada en el Congreso de Paraná (17 de marzo de 1860), donde sostuvo la importancia de crear una academia teórico-práctica destinada a la formación de oficiales (Buján, 2001). Finalmente, esto no se implementó, ya que los exiguos recursos fiscales fueron destinados a sofocar los conflictos internos, pero legó un precedente importante.

El mandato de la Confederación sería efímero cuando, en la batalla de Pavón (1861), la disputa entre federales y unitarios se definió a favor de los últimos. Con la renuncia de Derqui, el poder ejecutivo quedó a cargo de Bartolomé Mitre, que concentró la gobernación de Buenos Aires y los designios de la nación. Mitre impuso una profunda reorganización de las fuerzas armadas purgando a los últimos jefes de la independencia y nacionalizó las competencias del Ministerio de Guerra de Buenos Aires. Muchas unidades se refundieron en otras por dos motivos; por un lado, para integrarse a la campaña del ejército aliado en el Paraguay; y por el otro, para sofocar las rebeliones del interior que amenazaban la visión porteño-céntrica.

Durante el Gobierno de Mitre, se produjeron intentos para conformar una escuela militar: en 1862, el Congreso Nacional asignó una partida de diez mil pesos fuertes para su creación; y luego, en 1865, se intentó enviar una comitiva de oficiales a la Academia Militar francesa de Saint-Cyr, una de las más prestigiosas de Europa

y que ejercía un rol de vanguardia en la elaboración teórica sobre la guerra. Ninguna de estas iniciativas, finalmente, fue realizada.

Durante la Guerra del Paraguay (1865-1870), las cargas impositivas de las campañas interiores fueron absorbidas por los gobiernos provinciales. La guerra dejó como saldo la destrucción del aparato productivo, la amputación de parte de la zona del Matto Grosso y la muerte de casi todos los varones del Paraguay. La campaña se extendió más de lo esperado y precisó, de manera progresiva, una mayor proporción de soldados destinados a la ocupación. La alta tasa de desertión en el ejército de Mitre fue compensada por el reclutamiento forzado, pero el conflicto evidenció las falencias del sistema militar nacional ante la falta de un cuerpo de oficiales estandarizado. Al respecto, señala Oszlak en su libro *La formación del Estado argentino*:

Formalmente, Mitre organizó un ejército regular en 1864 creando cuerpos de línea que se distribuyeron estratégicamente por el interior del país. Sin embargo, transcurrirían todavía muchos años hasta que la institución militar consiguiera organizarse sobre bases más o menos estables. A las dificultades inherentes a la organización de sus cuadros, las provincias, nunca resignadas a perder su poder de convocatoria de milicias, sumarían nuevos obstáculos manifestados en diversas formas de enfrentamiento con el Gobierno nacional (Oszlak, 2018: 99).

En efecto, la Guerra del Paraguay evidenció la necesidad de conformar una carrera militar profesional acorde a las necesidades de las élites decimonónicas. Por este motivo, el 1 de mayo de 1865, todavía durante la presidencia de Mitre, y basado en las ideas pioneras de Derqui, se creó una sección militar en la Escuela de Artes, Oficios y Agricultura de San Benito de Palermo. La iniciativa intentó subsanar este vacío formativo en la oficialidad. El programa de estudios de la Escuela, elaborado por el teniente coronel Mariano Moreno, contaba con una preparación de grado de tres años (Comando en Jefe del Ejército, 1972). Pese a esta primera experiencia, los esfuerzos puestos en la Guerra del Paraguay llevaron a que la escuela cerrara sus puertas, lo que postergó la creación de un cuerpo de oficiales profesionales.

Finalmente, la creación del CMN (1869), durante la presidencia de Domingo Sarmiento, fue parte de un dispositivo pedagógico que sentó las bases de un ejército profesionalizado y acorde a los preceptos de las élites. El dispositivo pedagógico-militar sarmientino se basó en las propuestas curriculares y los estándares de profesionalismo que provenían de la ya citada Escuela Politécnica de Saint-Cyr, una de las más prestigiosas academias militares de Europa, sobre la que se apoyó el CMN sarmientino. Sin embargo, con altos niveles de analfabetismo, las trayectorias educativas de los oficiales locales eran casi nulas; por lo tanto, estos preceptos debieron adaptarse al contexto local.

Las dificultades iniciales del CMN fueron diversas. Las primeras camadas militares se egresaron durante la presidencia subsiguiente de Nicolás Avellaneda (1874-1880), momento en el cual se expandió el sistema educativo de las fuerzas, y se establecieron en 1875 las academias de oficiales del arma de artillería. La promoción de un alto nivel de formación para los artilleros era deseable en el contexto de la época. La artillería precisaba de un elevado nivel de *expertise* técnica, de la que los soldados del naciente Estado Nación carecían. En esta coyuntura, el plan de estudios de los artilleros en su accionar sobre el territorio fue dirigido a mejorar la capacidad de los piquetes, principalmente, en su lucha contra el indio. El plan de estudios de los primeros artilleros contó con el dictado de las siguientes materias obligatorias: Maniobras de Artillería, Teoría del Tiro y Nociones sobre el Empleo de Artillería en Campaña y Fortificación Pasajera (Comando en Jefe del Ejército, 1972). En resumidas cuentas, la plantilla curricular se diseñó para la guerra intrafronteras y el desplazamiento de la frontera del indio.

La gestión de Sarmiento sentó las bases para un horizonte profesional y formativo de los oficiales argentinos acorde a una fuerte impronta europea. La primera dirección y organización del CMN quedó a cargo del coronel húngaro Juan Czetzy. Este recorrido fue profundizado en la primera presidencia de Julio A. Roca (1880-1886), que, para 1880, mediante decreto presidencial, estableció la implantación de un ejército centralizado por sobre los provinciales, lo que prohibió la existencia de unidades militares que no cuadraran en la nueva estructura. Un año después, Roca creó la Escuela de Cabos y Sargentos (1881) en la búsqueda de elevar el capital cultural de sus oficiales. No obstante, aquellos que se destacaran en sus estudios, podían integrarse al tercer año del CMN para continuar su formación.

De esta manera, el CMN absorbió a los artilleros con mejores calificaciones y asentó su monopolio sobre la formación de los oficiales. Pese a la fortaleza que iba adquiriendo el CMN, la denominada *Campaña del Desierto* (1880) generó mecanismos de ascenso por destreza en el terreno que dieron origen a ambigüedades en los mecanismos de ascenso y promoción de la oficialidad. De esta manera, el Gobierno dio origen a una oscura tradición en el Ejército Argentino, la represión intrafronteras, mientras recompensaba con tierras arrebatadas al indio a los soldados que habían participado de la campaña.

Siguiendo esto, la profesionalización militar aparejada a la implantación del Estado Nación formó parte de los proyectos de las élites. Aún a contrapelo de esta finalidad, el objetivo del CMN fue constituir una usina de verdaderos profesionales acorde con los estándares internacionales. Sin embargo, la adopción de este modelo adquirió especificidades locales, como la adaptación de sus primeros planes de estudio a hipótesis de conflicto con los Estados limítrofes y a reforzar el control interno de las fronteras. Desde su génesis, la conformación del CMN tuvo efectos secundarios sobre la dinámica institucional del Ejército al suplantar los parámetros del buen soldado: la visión, el ingenio y el valor de los veteranos militares de las guerras de la independencia fueron canonizados en biografías y libros, y se estableció un cuerpo de oficiales bajo una élite profesional.

La ola modernizadora de las élites otorgó una importancia y una autonomía relativa en la dinámica institucional del CMN. Para 1900, se había creado la ESG, y un año después, se estableció el Servicio Militar Obligatorio (SMO) que incorporó a personal enganchado —civiles que cumplían el servicio— a la estructura militar.

El CMN sarmientino buscó contrarrestar el proceso de la génesis del Ejército, de base miliciana, al conformar un oficialidad homogénea que respondiera a la estructura de gobierno centralizada. Retomando la cita de Oszlak y O'Donnell del principio del artículo, la unificación, homogeneización y establecimiento de un cuerpo de oficiales profesional no puede escindirse de los procesos y fuerzas sociales en los que se encontraba inmerso.

Los requisitos del CMN —basados en los estándares europeos— restringieron el acceso y permanencia en la carrera militar, lo que llevó a repensar su organización

y permitir una graduación intermedia. Eso vino a corregir la primera Ley de Ascensos (1885), que estableció que aquellos de tercer y cuarto año que no se graduaran del CMN podían integrarse a las filas del Ejército con el grado de sargento.

Hasta la creación del CMN, los mecanismos de promoción quedaron a criterio de los jefes de los distintos cuerpos armados, según la antigüedad, los méritos en el campo de batalla y otros criterios de índole subjetiva, como la subordinación y la disciplina. Los egresados del CMN competían, entonces, con un mecanismo de ascenso, heredero de las batallas de la independencia, que, para fines del siglo XIX y principios del XX, daba prioridad a aquellos que habían demostrado sus proezas contra el indio. Frente a esta situación, uno de los primeros graduados, Ramón L. Falcón, más conocido por la represión de la protesta social de comienzos de siglo, encabezó una logia que denunció y presionó para cambiar esta situación que los egresados del Colegio habían calificado de inaceptable. Por esta razón, se estableció una nueva Ley de Ascensos que corrigió y centralizó estas demandas, y se sancionó la nueva Ley Orgánica del Ejército (1915), que pasó a retiro a aquellos oficiales que hubieran ascendido sin finalizar su grado, en una clara concesión al monopolio de la formación militar que ya ejercía el colegio.

Si bien el CMN fue producto de la modernización del Ejército, permitió, asimismo, concentrar los aspectos atinentes a la formación militar en manos de las élites de fines del siglo XIX y comienzos del XX. A su vez, los contenidos curriculares del CMN se asentaron en las propuestas de Santiago Derqui y Emilio Mitre, aunque los aportes de la Academia francesa de Saint-Cyr y las ideas prusianas en el contexto de fines de siglo XIX modelaron el arquetipo del buen soldado.

Nuevamente, las novedades francesas de Saint-Cyr serían cruciales en la formación del Ejército Argentino: esta vez, a partir de la segunda posguerra. Las ideas prusianas también generaron nociones que fueron adoptadas como orientadoras de la política de formación de cuadros.

3. Lineamientos pedagógicos en la formación militar. El peronismo, las fuerzas armadas y su Doctrina de la Defensa Nacional (DDN)

A partir de la Gran Depresión (1930), el ingreso a la vida de armas sufrió cambios en distintos países. En los Estados Unidos, la perspectiva vocacional de los aspirantes quedó en un segundo plano: la garantía de un sistema educativo gratuito y la posibilidad de movilidad y ascenso social fueron dos factores de peso en el ingreso a la carrera militar (Janowitz, 1967).

En la Argentina, los cambios en los términos de ingreso también fueron significativos. Durante los años veinte, el perfil de los aspirantes al cuerpo de oficiales pasó de centrar la atención en las condiciones físicas —como había sucedido durante el yrigoyenismo— a los valores morales del ingresante, lo que reforzó el carácter elitista de la institución y la búsqueda de uniformidad ideológica. Esto también se debió a una mayor injerencia de la Iglesia Católica en los asuntos militares. Durante la década, el Ejército y la Iglesia estrecharon lazos; de esta manera, los segundos se encargaron de la formación espiritual de los primeros (Zanatta, 1998). En línea con esto, durante los años treinta, la élite militar del CMN asentó su dominio político desplazando a los oficiales yrigoyenistas. Este proceso alcanzó su momento cúlmine con la llegada a la presidencia por parte de Agustín P. Justo, egresado y director del CMN.

Teniendo en cuenta este contexto, en sus años de formación y estudios militares, Juan Domingo Perón publicó *Apuntes de Historia Militar* (1932), que se integró a la colección de la Biblioteca del Oficial. En esta obra, Perón comenzó a sistematizar algunas ideas que derivaron en una concepción propia sobre el rol de las fuerzas armadas: la Doctrina de la Defensa Nacional (DDN), basada en las ideas precursoras del industrialismo de oficiales de la década de los veinte, como Enrique Mosconi, primer presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Su pensamiento se gestó en un mundo convulso entre dos fenómenos internacionales: por un lado, el desencantamiento que produjo el capitalismo ante el *crack* financiero y, por otro, el ascenso de los totalitarismos europeos. Perón había cumplido una estancia como agregado militar en la Italia de Mussolini con el que había llegado a tener un trato personal esporádico. Esta estancia le dejó profundas impresiones sobre la Europa de entreguerras y le permitió presenciar los

eventos que desencadenaron la Segunda Guerra Mundial, por lo que pudo observar con detenimiento la política social que emprendió el fervor fascista.

Ernesto López analizó estas líneas interpretativas en su libro *El primer Perón, el militar antes que el político* (2009), donde recorrió las directrices del peronismo para con el Ejército en el marco de una economía industrialista, y en consonancia con las ideas de los mariscales prusianos, Carl Von Clausewitz y Von der Goltz. Una vez que se produjo el golpe del GOU (1943), y en calidad de Ministro de Guerra, Perón fue invitado a brindar una conferencia con motivo de la inauguración de la Cátedra de Defensa Nacional en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) titulada Significado de la Defensa Nacional desde el Punto de Vista Militar. Sobre este acontecimiento, acota Ernesto López: «Dicha conferencia revela un fundamento sustancial del pensamiento de Perón sobre lo bélico y lo militar. Y sobre la articulación entre defensa y política» (López, 2009: 49).

En el pensamiento del oficial argentino, estaban presentes dos concepciones prusianas que utilizaba para sustentar su argumentación en la conferencia de La Plata; el concepto de *guerra total* y de la *Nación en armas*. Aunque guardaban cierta similitud, según Ernesto López, Perón fusionó ambos conceptos, que utilizaba de manera indistinta. Siguiendo esto, en otro trabajo, Ernesto López señaló:

Se imponía de esta forma el concepto de la «Nación en armas», que implicaba la necesidad de un desarrollo industrial autónomo que asegurara la autarquía en materia de abastecimientos militares. Esta doctrina tuvo un amplio apoyo entre sectores nacionalistas que la aceptaban por su pertinencia militar: la congruencia entre concepción de la guerra y concepción de la nación requería de los militares simplemente identificaciones profesionales (López, 1987: 89 citado en Mazzei, 2012: 36)

Según lo expuesto en la conferencia, la Nación en armas puede graficarse de la siguiente manera. En su exposición, Perón utilizó una analogía: la relación entre un arco que sostiene una flecha a punto de ser arrojada; donde las fuerzas armadas constituyen la punta de esta flecha, y el resto de los elementos —la tensión y la cuerda— forman parte del esfuerzo de todos los sectores nacionales en pos de un objetivo común; la industrialización y la autarquía económica. Por su parte, la

guerra total refiere a la idea de guerra moderna, que interpela y compromete a todos los sectores de la sociedad ante la posibilidad de una hipótesis de conflicto.

Estos dos conceptos constituyen el corazón de la Doctrina de Defensa Nacional (DDN). La noción de *profesionalismo de las fuerzas armadas* se complementa con una misión histórica y una filosofía política: el buen soldado, según el peronismo, no puede escindirse de esto. En este sentido, Perón argumentó en la conferencia de La Plata: «Ante el peligro de la guerra, es necesario establecer una perfecta tregua en todos los problemas y luchas interiores, sean políticos, económicos y sociales, o de cualquier otro orden (López, 1987: 92)». Bajo estos preceptos, procurando ganarse la adhesión de las fuerzas armadas, el peronismo llevó a cabo un proceso de modernización y desarrollo. El avance de la industria en sus distintos rubros, así como el rearme y auge de Fabricaciones Militares (FM), otorgó al Ejército un lugar preferencial en el proyecto peronista.

En enero de 1945 —ante la novedad que produjo el desarrollo de conflicto aéreo en la SGM—, surgió la Aeronáutica como arma separada del Ejército. En consecuencia, también se creó la Secretaría de Aeronáutica, a cargo del brigadier Bartolomé de la Colina, con rango ministerial, y se homologaron los rangos de la Aeronáutica con los del Ejército y la Marina. La flamante Secretaría quedó a cargo de Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), que, en 1951, produjo un novedoso prototipo de retropropulsión: el *Pulqui*.

La reforma constitucional de 1949 introdujo modificaciones respecto a la organización de las fuerzas. Así se crearon los ministerio de Defensa, a cargo del general Humberto Sosa Molina, y de Ejército, que quedó bajo la conducción del general Franklin Lucero. En el plano escalafonario, el grado de Teniente General se suprimió en favor del grado de General. Distintas dependencias del Estado entrelazaron sus actividades para contribuir al proceso de modernización de las fuerzas armadas y al despliegue de actividades interministeriales sobre la base de la Nación en armas adaptada al contexto local (Bernetti y Puiggrós, 1993).

Las campañas de prospección, exploración e incursión antártica fueron un sello distintivo de la etapa: se destacó la labor de Hernán Pujato y la creación de la Base General San Martín. La activa difusión y el desarrollo de propuestas pedagógicas

sobre la importancia del territorio de Malvinas y el reclamo sobre el archipiélago fueron parte de las actividades del Ministerio de Educación.

Aún a pesar de estos cambios y avances, la cúpula militar, profundamente elitista y políticamente comprometida, no vio de buena manera el empoderamiento de los trabajadores como espina dorsal del movimiento peronista. Sin duda, esta animadversión pronto se hizo carne en la figura de Eva Perón. Para los enemigos conspicuos de Perón, Eva representaba el ascenso social y la participación de las mujeres en la política nacional. Inmediatamente, como en los años treinta, comenzaron a gestarse mitines para tomar el poder por la fuerza. Siguiendo esto, se plantearon dos líneas de oposición a Perón en el Ejército. La primera respondió a Luciano Benjamín Menéndez, oficial del arma de Caballería; y la otra, a Eduardo Lonardi, proveniente de la rama de artillería. Encolumnado bajo la segunda línea de oposición a Perón, se encontraba el entonces capitán Alejandro Agustín Lanusse.

En 1951, la primera línea opositora realizó una intentona, mal pergeñada, que fue advertida a tiempo por los oficiales peronistas y sofocada de manera inmediata. Por su parte, Lonardi, partidario de horadar la base del peronismo en la oficialidad de manera gradual, se distanció prudentemente de este hecho. En la intentona de 1951, fueron implicados los coroneles Juan Carlos Lorio, Bernardino Labayrú; el teniente coronel Rodolfo Larcher, y el mayor Manuel Reimundes. La Marina participó a través de su capitán de navío, Vicente Baroja, y, por la fuerza aérea, participó el brigadier Samuel Guaycochea, quienes, al ver su estrepitoso fracaso, buscaron asilo en el Uruguay (Potash, 1962).

Pese a decretar el posible fusilamiento de los rebeldes, mediante la Ley N.º 14 062, el Gobierno no ordenó represalias extremas contra los militares. No obstante, sí se produjeron algunos reacomodamientos, y se realizaron cambios en la composición del gabinete. A la vez, la Escuela de Caballería que había funcionado como epicentro de la insubordinación fue trasladada al interior del país, y el oficial Luciano Menéndez, líder de la insubordinación, detenido a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

Durante el peronismo, se habían flexibilizado algunos requisitos para el ingreso a la carrera militar (Badaró, 2009), que, de manera conjunta con las políticas sociales

del Estado de bienestar de segunda posguerra, permitieron mayores niveles de movilidad social, lo que evitó que la suboficialidad se plegara al intento de golpe de 1951. No obstante, a partir de la intentona de Menéndez, el peronismo se propuso disputar la noción de *profesionalismo en las fuerzas armadas* e impulsó con mayor vehemencia cambios en los planes de estudio, mientras disponía una mayor injerencia del Gobierno en la formación de la oficialidad joven. De esta manera, se impulsó el controvertido *Reglamento para adoctrinamiento, educación e instrucción del personal del Ejército* y el *Manual de doctrina y organización nacional*, que suponía la adopción del justicialismo como ideología y la justicia social como compromiso para con el pueblo. Estos manuales no fueron bien recibidos por mandos intermedios y cadetes (Mazzei, 2012), principalmente, por el accionar de los altos mandos. Sin embargo, en 1953, el Gobierno profundizó esta línea de intervención, cuando se estableció en la formación de grado del CMN y de la ESG la materia oficial Doctrina Nacional —peronista—. De esta manera, surgió un enfrentamiento entre los mandos militares que profesaban una postura político-moral asentada en la fe cristiana, heredera de los años treinta, y los oficiales peronistas que sostenían la DDN como fundamento de la misión última de las fuerzas.

Como se ha mencionado, el accionar de la cúpula eclesiástica fue decisivo. La iglesia fue asentando su influencia en la oficialidad durante el transcurso de los años previos e incluso durante el peronismo (Zanatta, 1999). Por su parte, Lila Caimari (2002) señaló sus reparos al respecto de una relación causal entre el golpe de 1955 y la ruptura del peronismo con la Iglesia. De cualquier manera, la jerarquía eclesiástica se enfrentó al Gobierno y lo acusó de querer organizar una iglesia autónoma de los designios del Vaticano aglutinando a la oposición y estrechando vínculos con los militares antiperonistas.

El 16 de junio de 1955, la marina de aviación bombardeó Plaza de Mayo, episodio que dejó un tendal de muertos y heridos civiles. En las bombas descargadas, los militares habían pintado la consigna *Cristo vence*. La animadversión de un sector de la oficialidad —mayoritario— con el peronismo se refugiaba en el rechazo a la simbología peronista y a la ampliación de derechos, a la que entendían como la subversión de un orden estamental en la sociedad y de los valores cristianos.

La profesionalidad militar entendida como identidad profesional se basó en un fuerte rechazo a la injerencia del poder político en los asuntos de las fuerzas armadas, pese a los cambios y al proceso de la modernización de las fuerzas que implementó el peronismo.

4. La otra escuela francesa: la lucha contra la subversión y la formación militar de la segunda posguerra en la Argentina

A partir del golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955, se adoptaron nuevos criterios para establecer mecanismos de ascenso y promoción. Si el peronismo había establecido unos que se sustentaban fuertemente en la cercanía al poder y la lealtad —mediante lo que se denominó Orden General (N.º 1) Secreta—, la Revolución Libertadora se propuso mantener este lineamiento bajo signo contrario; e incluso con un mayor grado de violencia e inflexibilidad (Mazzei, 2012).

En este sentido, el Decreto N.º 63/1955, promulgado por el general Lonardi con fecha del 26 de septiembre de 1955, determinó la reincorporación a las fuerzas de aquellos militares que habían sido cesanteados o condenados por la justicia militar a partir del 4 de julio de 1946. Esta amnistía general y reincorporación al servicio de los militares que se habían pronunciado contra el orden constitucional durante el peronismo fue acompañada del pase a retiro de las tres cuartas partes del alto mando (Potash, 1962).

La reincorporación masiva de oficiales pasados a disponibilidad tuvo efectos distorsivos de gran profundidad; esto permitió consolidar un núcleo de oficiales liberales en el alto mando que, pese a disputas internas, se prorrogó hasta la década de los setenta. La introducción masiva de estos oficiales, pasados a retiro durante el peronismo, provocó efectos duraderos en el escalafón militar. Pese a que estos cambios se produjeron con agilidad, algunos militares acusaron al general Bengoa, ministro del Ejército, de pactar con jefes de regimientos peronistas y de apañar cuadros intermedios de la oficialidad afín al Gobierno depuesto. Tanto es así que Bengoa renunció el 8 de noviembre, y el recién reincorporado Arturo Ossorio Arana fue designado como Jefe del Ejército. La ofensiva sobre el círculo íntimo de Lonardi llegó hasta su cuñado, Clemente Villada Achával, que fue pasado a retiro,

mientras Luis Pablo Pardo, otro reincorporado, asumió como Ministro del Interior (Potash, 1962). Finalmente, el propio Lonardi fue depuesto y asumió en su lugar Pedro Eugenio Aramburu como presidente de facto de la Revolución Libertadora.

En este contexto, y ante el avance de los movimientos anticoloniales en distintos países, los ejércitos europeos comenzaron a desarrollar nuevas concepciones sobre la guerra y la organización militar. Las tropas francesas se habían movilizadas en las guerras de Indochina (1946-1954) y comenzaban a desplegarse en Argelia (1954-1962) contra los movimientos y frentes nacionales que se organizaban por su independencia. Para contrarrestar estos movimientos milicianos, los militares franceses elaboraron un *corpus* teórico adaptado a estas nuevas circunstancias. Estos supuestos se propagaron con distinta intensidad y receptividad en los ejércitos de línea más importantes del mundo, incluyendo a los Estados Unidos.

De manera casi simultánea al derrocamiento de Perón, comenzaron a desarrollarse y adoptarse estos aportes teórico-prácticos de la escuela francesa que dejaron huellas duraderas en la formación de los oficiales argentinos (Fraga, 1992). Esta ruptura utilizada en este artículo obedece a fines analíticos: el Ejército Argentino, como señaló el coronel español Prudencio García en su trabajo *El drama de la autonomía militar* (1995), había desarrollado su propia tradición represiva de raíces nacionales. Por su parte, un trabajo de Máximo Badaró (2009) sobre la formación de la oficialidad en el CMN, señala la vigencia de algunas de estas concepciones en los oficiales del siglo XXI. Esto da una idea aproximada del impacto duradero de estas teorías en la organización del sistema educativo de las fuerzas armadas.

En una primera instancia, las novedades francesas llegaron a la Argentina de la mano de militares de carrera que habían realizado algún tipo de formación en el exterior, como Carlos Jorge Rosas o Alcides López Aufranc. Estos coroneles habían completado sus instancias formativas en dos destinos de Francia: la *École Supérieure du Guerre* y la Academia Militar de Saint-Cyr que, nuevamente, sería un centro de referencia para la teorización militar. No obstante, en este segundo momento, la Academia de Saint-Cyr se transformaría en el escenario para la elaboración de hipótesis de guerra basada en conceptos como *guerra sucia* o el polisémico concepto de *subversif* (subversivo).

En la Argentina, por la pregnancia en las filas militares de sus métodos e ideas, el impacto de estos conceptos alcanzó los planes de estudio de la ESG y del CMN. Desde 1957, pueden encontrarse contribuciones en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra* sobre la importancia de las técnicas contrainsurgentes de Argelia (Rouquié, 1975). Según Samuel Amaral, el primer introductor de estas ideas en este país fue el teniente coronel argentino Miguel Ángel Montes, que, en un artículo publicado en julio de 1957, hizo referencia a la *guerra social revolucionaria* (Amaral, 1998). Sin embargo, recién en enero de 1958, un artículo del coronel Carlos Rosas menciona las diferencias entre la *guerra clásica* y la *guerra subversiva*, así como algunos elementos de estas, como

... la propaganda, la descomposición interna, la desobediencia civil, las huelgas, la inseguridad general, la insurrección general, la agitación armada en forma de sabotaje, de terrorismo, de guerrilla y de insurrección general, hasta finalizar con el derrocamiento del régimen político y de la autoridad establecida, con o sin ayuda exterior (Amaral, 1998: 184)

Amaral señala que no solo Rosas o López Aufranc fueron los primeros introductores de la teoría francesa en los pasillos del CMN y la ESG; otros colegas habían realizado aportes similares. Manrique Miguel Mom publicó en 1959 un artículo en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra* sobre la guerra revolucionaria en Argelia. Vale aclarar que esta revista es hasta hoy una revista de divulgación de los preceptos militares, con amplia influencia en la formación de los oficiales argentinos.

Entre 1959 y 1960, se produjeron distintas contribuciones teóricas sobre guerra revolucionaria con aportes de otros militares considerados teóricos, como Osiris Villegas y Tomás Sánchez de Bustamante. En suma, los aportes del ejército francés y sus academias militares fueron bien recibidos entre los militares argentinos aun cuando, a pesar de los primeros pasos de la resistencia peronista, no existían focos guerrilleros.

Estas hipótesis sobre guerra social revolucionaria, guerra insurgente o guerra subversiva, como la definían indistintamente los precursores del tema en la Argentina, tuvieron un impacto rápido en los lineamientos formativos del CMN y de

la ESG. El Ejército Argentino se preparó para liderar en la región esta ofensiva sobre el rol insurgente de los movimientos políticos americanos. Para ejemplificar este liderazgo regional, puede señalarse la Conferencia Latinoamericana sobre Guerra contra la Subversión (1958), que se desarrolló en la ESG, coordinada por el ya mencionado Alcides López Aufranc, o bien, la conferencia que dictó el teniente coronel Hamilton Díaz sobre Lucha contra la subversión (1961), donde se brindaron detalles operativos contra la política de John William Cooke y el accionar del recientemente conformado Central de Operaciones de la Resistencia (COR) bajo la conducción del oficial peronista Miguel Iñiguez.

Estas actividades también se replicaron en el CMN. En su relato autobiográfico, Carlos María Pastoriza, en ese entonces cadete del CMN, recordó con sorpresa una conferencia sobre subversión en 1959, a la que asistió:

A fines de julio, fuimos convocados todos los cadetes al amplio salón de actos del Colegio. Los eventos siempre se hacían en la famosa Avenida Coronel Justo, una especie de plaza de armas. Esta vez, lo hacíamos sentados en las cómodas butacas del salón: el Jefe de Estudios, coronel ibérico Manuel Saint-Jean, nos presenta un orador, que, sinceramente no recuerdo quién era. Ni bien este empezó a hablar, entendí que era un especialista en teatro de operaciones en conflicto. Rápidamente, se introdujo en tema, concretamente, se refirió al proceso de descolonización en Argelia y señaló que era de interés estudiar este caso, dadas las características similares que empezaban a verificarse en el país. (...) Despabilado y con mayor dedicación, me presté a escuchar con atención cuando comenzó a hablar de la «resistencia peronista», asignándole el carácter indiscutiblemente subversivo que tenía aquel fenómeno (Pastoriza, 2006: 85).

Las técnicas francesas fueron tomadas por la oficialidad nacional y se las relacionó con la realidad argentina. El papel del terrorismo, o el término francés *subversif* (subversivo), se aplicó a la militancia comunista y a la resistencia peronista, lo que impulsó una mayor producción teórica, en perspectiva comparada, que les permitiese encontrar vinculaciones entre la realidad argentina y las técnicas francesas. Incluso se propició una asesoría externa para contribuir a estas investigaciones, aún en el marco democrático. Las visitas de especialistas franceses,

y la creación y posterior anexión, por decreto de Frondizi en 1959, de una Asesoría Militar Francesa al Estado Mayor del Ejército (EMGE) proporcionó la plataforma necesaria para el desarrollo de estas concepciones en el ámbito regional (Robin, 2005). Las reelaboraciones de estas nuevas concepciones sobre guerra moderna profundizaron y complejizaron distintos aspectos de la llamada *lucha antisubversiva*. De esta manera, los militares franceses elaboraron un nuevo marco teórico para abordar lo que consideraron como hipótesis de conflictos no convencionales; como la guerra de guerrillas y la guerra psicológica, que consistía en acciones de propaganda y difusión en la sociedad civil en desmedro de las organizaciones revolucionarias.

Dentro de este marco teórico, el principio por excelencia de la guerra contrarrevolucionaria, que elaboró el ejército francés, consistió en obtener información a cualquier costo humano. Según los militares franceses, el principal medio para desbaratar cualquier intento subversivo era obtener esa información. De esta manera, una analogía francesa, con fines didácticos, fue pensar las organizaciones como una selva, y la información obtenida como claros entre las copas de los árboles que permitían develar las estructuras de las organizaciones insurgentes. Por eso, en distintos países, los planes de estudio de los ejércitos empezaron a incorporar materias que profundizaron en el estudio de las comunicaciones y la obtención de información, que se convirtieron en asunto de especialistas a nivel mundial (Armony, 1999).

La utilización de prácticas como la tortura, en sus distintas expresiones, fue parte de la nueva gama de actividades que llevó adelante el ejército francés —en Indochina y en Argelia— y que trajeron como novedades los oficiales argentinos que cursaron en las academias militares francesas.

El ejército norteamericano tomó estos principios doctrinarios, ya que brindaban cierta sistematicidad a la denominada Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), orientando sus esfuerzos en la aplicación práctica de la teoría francesa en diversos casos, como el de Nicaragua (1979). A partir de los setenta, la implementación de la Escuela de las Américas y los cursos de contrainsurgencia en West-Point y otras academias militares norteamericanas se apoyaron en las nociones de la escuela francesa de la segunda posguerra (Robin, 2005).

Conclusiones

En función de lo expuesto, el Ejército ha orientado la formación de su oficialidad acorde con los vaivenes y cambios en la formación militar a nivel internacional. No obstante, también ha elaborado lineamientos propios en vinculación con un determinado enfoque de políticas públicas, como la DDN en el marco de un proceso de industrialización de posguerra, o adaptando aportes teóricos al contexto local, como sucedió a partir de 1955. Estos lineamientos generales y modelos educativos, así como el sistema de mecanismos y ascensos, tuvieron una dimensión eminentemente política, que se cristalizó en criterios institucionales contrapuestos. Mediante purgas y reacomodamientos, la cercanía al poder a veces constituyó un mecanismo de ascenso más sólido que una carrera profesional y una formación amplia.

Esto se tradujo en aspectos vinculados a los lineamientos pedagógicos y educativos que impactaron en la formación de la oficialidad. La adopción de una carrera militar y profesional varió a lo largo del tiempo y, según el recorte histórico, tuvo resultados disímiles. Durante el peronismo, la impronta del industrialismo en sus políticas estatales fue característica de la etapa; la Doctrina de la Defensa Nacional (DDN) asignaba un rol protagónico al Ejército en su desarrollo y modernización. No obstante, a partir de la intentona de Menéndez (1951) el Gobierno jerarquizó la lealtad de la oficialidad que había adoptado lazos estrechos con la jerarquía eclesiástica, reticente al justicialismo. Por otra parte, a partir del golpe de 1955, la reincorporación masiva de oficiales condenados por la justicia militar y dados de baja generó efectos distorsivos en los mecanismos de ascenso y promoción. A la vez, la adopción de técnicas antisubversivas y de un *corpus teórico* adaptado a las vicisitudes locales constituyó un cambio en los lineamientos de la formación de la oficialidad. El presente artículo estableció este recorte con fines analíticos ya que el Ejército Argentino, como señaló el coronel español Prudencio García (1995), había desarrollado algunas técnicas represivas de raigambre nacional anteriores a la irrupción del peronismo. A cierto nivel, si se toma una perspectiva de larga duración, puede observarse cómo, desde sus comienzos, el Ejército tuvo una tradición —que no fue totalizante— vinculada a la denominada *pacificación intrafronteras* y a las hipótesis de conflicto con países limítrofes.

El CMN y la ESG funcionaron como caja de resonancia de las disputas políticas entre militares. No obstante, en sus comienzos, el CMN se pensó como una usina de militares profesionales. Como señala Oszlak (2018), este proceso de gradual profesionalización del Ejército a partir de un triple frente de conflicto —guerra externa, campañas al desierto, levantamientos interiores— llevó a la necesidad de contar con un ejército formado y profesional que buscara reducir los niveles de analfabetismo y el bajo capital cultural de la oficialidad de fines del siglo XIX. El proceso de centralización del Ejército y la implantación del Estado Nación fue condición necesaria para el impulso de un sistema educativo militar.

Como se ha visto, durante el peronismo, este sistema educativo militar tuvo su impronta propia basada en las concepciones prusianas —Von der Goltz y Von Clausewitz— que dieron origen a la Doctrina de Defensa Nacional (DDN) y en las ideas precursoras de los oficiales argentinos de la década de los veinte. Esta doctrina tuvo su impacto en los planes de estudios y en la formación de la oficialidad; tanto por su rechazo como por su aceptación. Por su parte, a partir del derrocamiento de Perón y la toma del poder por la revolución libertadora en un contexto de proscripción y de falta de libertades individuales y constitucionales, la adopción del corpus teórico de las academias francesas —y la experiencia concreta sobre el terreno en Argelia e Indochina— generaron cambios en los lineamientos educativos del Ejército, que se hicieron extensivos a las otras armas aunque con impactos disímiles. El desarrollo teórico orientó, de esta manera, la política educativa de las fuerzas y precedió a las hipótesis de conflicto no convencionales: la guerra de guerrillas o la guerra psicológica.

Referencias bibliográficas

- Amaral, S. (1998). «Guerra revolucionaria de Argelia a la Argentina (1957-1962)». En *Investigaciones y ensayos*, (48), Buenos Aires, pp. 173-195.
- Armony, A. (1999). *La Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central, 1977-1984*. Traducción de Horacio Pons. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Badaró, M. (2009). *Militares o ciudadanos: la formación de los oficiales del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

- Bernetti, J. y Puiggrós, A. (1993). *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*. Buenos Aires: Editorial Galerna.
- Buján, O. (2001). «Colegio Militar de la Nación (1869-1892): ¿federalismo o centralización?». Ponencia presentada en las III Jornadas de Historia del partido de Almirante Brown [en línea]. Disponible en <https://www.colegiomilitar.mil.ar/rediu/pdf/ReDiU_0103_art03-federalismo%20o%20centralizacion.pdf> [Consulta: 8 de noviembre de 2019].
- Caimari, L. (2002). «Catolicismo y peronismo: Religión y política en la Argentina, 1943-1955». En *Boletín de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (25), pp. 202-204.
- Caviasca, G. (2017). *La hipótesis Carcagno. Militares y guerrilleros en los setenta*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Comando en Jefe del Ejército (1972). *Reseña histórica y orgánica del ejército argentino*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Diez-Alegría, M. (1972). *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza Editora.
- Fraga, R. (1992). *El Ejército y Frondizi (1958-1962)*. Buenos Aires: Emecé.
- García Enciso, I. (1970). *Historia del Colegio Militar de la Nación*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- García, P. (1995). *El drama de la autonomía militar: Argentina bajo las juntas militares*. Prólogo de Ernesto Sábato. Madrid: Alianza.
- Huntington, S. (1964). *El Soldado y el Estado* (3.ª Ed.). Buenos Aires: Círculo Militar [Biblioteca del oficial].
- Janowitz, M. (1967). *El soldado profesional*. Madrid: Magnús.
- López, E. (2009). *El primer Perón: El militar antes que el político*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- y Pion-Berlin, D. (1996). *Democracia y cuestión militar*. Traducción: Horacio Pons. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Mazzei, D. (2012). *Bajo el poder de la caballería: El ejército argentino, 1962-1973*. Buenos Aires: Eudeba [Colección Temas de Historia].
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/G.E.CLASCO 4. Buenos Aires: CEDES.
- Oszlak, O. (2018). *La formación del Estado argentino* (3.ª Ed.). Buenos Aires: Ariel.
- Parker, G. (2010). *Historia de la guerra*. Madrid: Akal.

- Pastoriza, C. (2006). *El ayer de la derrota: Informe de situación de un teniente*. Buenos Aires: El Escriba.
- Perina, R. (1983). *Onganía, Levingston, Lanusse. Los militares en la política argentina*. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano.
- Potash, R. (1981). *El Ejército y la política en la Argentina: 1945-1962: De Perón a Frondizi* (Vol. II). Traducción de Enrique Tejedor. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rabinovich, A. (2013). *Ser soldados en las Guerras de Independencia. La experiencia cotidiana de la tropa en el Río de la Plata, 1810-1824*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Scenna, M. (1980). *Los militares*. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano.
- Ugarte, J. M. (2018). «Latinoamérica actual: efectos adversos del empleo de fuerzas armadas en seguridad interior». En *Boletín de Seguridad y Defensa*, 71, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Programa Democracia, Seguridad y Defensa, Quito, Ecuador.
- Zanatta, L. (1999). *Perón y el mito de la nación católica: Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*. Traducción de Luciana Daelli. Buenos Aires: Sudamericana.

Cómo citar este artículo

Tolosa, A. (2020). «Cambios y continuidades en la formación del Ejército Argentino. La doctrina peronista (1945-1955) y la teoría francesa (1955-1973)». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 89-114.

Los sentidos de la inclusión digital: un análisis a partir del estudio del programa Punto Digital*

Por *Fernanda López Franz***

Resumen

El presente trabajo se propone analizar una política pública de inclusión digital implementada en la Argentina entre 2010 y 2020: el programa Núcleos de Acceso al Conocimiento (NAC) Punto Digital. Este estudio se aborda en un contexto de creciente relevancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de las políticas públicas como parte fundamental del desarrollo de las personas y sus comunidades. Partimos de una noción amplia de *inclusión/exclusión digital* que excede el concepto clásico que la define como el acceso/privación a los recursos tecnológicos e incluye los conceptos de *alfabetización digital* y *apropiación de la tecnología*. Realizaremos un breve repaso de los casos más relevantes de políticas públicas de inclusión digital en la región para analizar, finalmente, el caso del programa Punto Digital, sus fortalezas y sus desafíos.

Palabras clave

Inclusión digital – Argentina – política digital – brecha tecnológica.

Abstract

This paper discusses Argentina's public policies to develop information and communication technologies within communities across the federal state. Its objective

* El presente texto se apoya en el análisis realizado como trabajadora del programa Punto Digital y la percepción de su impacto desde el punto de vista de los y las beneficiarias. En este sentido, es una mirada deudora del trabajo mancomunado con los actores territoriales.

** Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de San Martín (UNSaM). Doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui). Responsable del equipo de vinculación territorial del programa de inclusión digital Punto Digital. Se ha desempeñado como docente en la Universidad de Buenos Aires y, dentro de la administración pública, trabajó en la Cancillería Argentina, el Congreso de la Nación Argentina y el Consejo Federal de Inversiones.

is to examine the Digital Point Program, implemented by four different national administrations since 2010 to date. The argument of the paper is that we need to develop a broad concept of digital technology social inclusion that goes beyond the predominant definition in digital policy literature that characterizes it solely in terms of access/restriction to technological infrastructures, networks, and services. For this purpose, we need to include within digital social inclusion the key notions of digital literacy and cultural appropriation of digital technologies. The paper researches the most important cases of digital social inclusion in South America during the last decades and then specifically looks into the Digital Point Program in Argentina.

Key words

Digital social inclusion – Argentina – Digital Policy – digital divide.

Introducción

Nos vinculamos con la tecnología cuando estudiamos, trabajamos, organizamos una reunión entre amigos y amigas, cancelamos un turno, operamos con nuestro banco. La vertiginosidad de los cambios que resultan del creciente avance de la tecnología sobre nuestro devenir cotidiano se entiende si, por ejemplo, repasamos que, en los Estados Unidos, internet alcanzó 50 millones de usuarios en cuatro años, mientras que la radio demoró 38 años, la computadora, 16, y la televisión, 13. Es en este sentido que, siguiendo a Manuel Castells, es posible afirmar que el desarrollo de este nuevo sistema de comunicación, integra globalmente la producción y distribución de palabras, sonidos e imágenes y crea nuevas formas y canales de comunicación que dan forma a la vida, a la vez que esta le da forma a ellas (Castells, 1996).

La bibliografía que discute los alcances e impactos de las nuevas tecnologías de la información y comunicación abarca estudios etnográficos, sociológicos, económicos y políticos, entre otros. Paralelamente, el debate alrededor de los derechos digitales en la escena pública adquirió tal relevancia que el acceso a las nuevas tecnologías se considera un derecho humano de cuarta generación, al mismo nivel que los derechos ecológicos, el derecho a la democracia

y a la solidaridad. Como consecuencia, y atendiendo al rápido avance de las tecnologías sobre nuestro modo de vivir y relacionarnos, los Estados han tendido a incorporar transversalmente en sus agendas de gestión políticas concernientes a alfabetizar digitalmente a las personas con los fines de impulsar el desarrollo de habilidades para el acceso a derechos y para la participación en el mundo del trabajo.

El presente texto busca realizar un repaso por las principales definiciones que intervienen en el análisis de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para, luego, estudiar el caso argentino del programa ex-NAC Punto Digital. Para ello, nos apoyaremos en bibliografía que estudia los cambios acontecidos en las últimas décadas, el concepto de *inclusión digital* y en el repaso de experiencias latinoamericanas recientes. Finalmente, describiremos en detalle la experiencia argentina a partir del programa Punto Digital.

El estudio de este caso es importante por diferentes razones. En primer lugar, constituye una experiencia implementada durante cuatro administraciones gubernamentales —el programa se inició en 2010-2011, continuó en la gestión 2011-2015, 2015-2019, y está actualmente en funcionamiento—. En segundo lugar, el programa ex-NAC Punto Digital cuenta con un alcance destacado en cuanto a extensión y penetración territorial. Existen Puntos Digitales en 472 municipios, que cubren las 24 jurisdicciones en las que se encuentra dividido el territorio argentino.

Transversalmente, el estudio del caso del programa ex-NAC Punto Digital desde un abordaje situado nos permite preguntarnos sobre la relación entre estos usos y nuestras subjetividades. Esto es si, desde el Estado, incentivamos la apropiación de las nuevas tecnologías por parte de quienes acceden a ellas, no debemos perder de vista que este consumo —también en tanto productores/as— abastece el mercado de la información. Es en este sentido que consideramos urgente avanzar un poco más allá de la retórica que relata la importancia del acceso a las TIC para trabajar en un auténtico uso y resignificación de esta tecnología por parte de la ciudadanía.

1. Los sentidos de la inclusión digital

De acuerdo con la definición de Guillermo Sunkel (2006), las tecnologías de la información y la comunicación se definen como

... las herramientas y procesos para acceder, recuperar, guardar, organizar, manipular, producir, intercambiar y presentar información por medios electrónicos; estos incluyen *hardware*, *software* y telecomunicaciones en la forma de computadores y programas, tales como aplicaciones multimedia y sistemas de bases de datos (Sunkel, 2006: 8).

De cara a las transformaciones de los últimos años, esta definición nos resulta muy reducida. Aún más, tempranamente los y las analistas de la cultura avisoraban las consecuencias de las innovaciones tecnológico-culturales. En una entrevista concedida a la revista *Criterio* en 1997, Beatriz Sarlo expresaba su preocupación por el surgimiento de una división entre dos sociedades: una capaz de seguir los cambios dados por el uso de las computadoras e internet y otra, donde un gran porcentaje de sus niños y niñas quedaba fuera del sistema escolar. Derribando el mito de un ciberespacio que funciona independientemente de su contexto, Sarlo agregaba que una alfabetización exitosa era la condición para entrar de manera creativa y productiva en la sociedad cultural del nuevo milenio; la cibercultura del nuevo milenio no salta por encima de la lectoescritura, sino que se apoya en aquella (Sarlo, 1997).

En sintonía, creemos que reflexionar sobre el uso de las nuevas tecnologías requiere considerar no solo la utilidad que las personas encontramos en dichas herramientas, sino también cómo estas herramientas nos moldean e impactan en nuestro modo de trabajar, estudiar, pensar y relacionarnos. Tal como sostiene Castells (1996), la revolución tecnológica, centrada en las tecnologías de la información modificó la base material de la sociedad a un ritmo acelerado. La pregunta sobre la que ha girado gran parte de los trabajos académicos sobre el tema es cómo integramos la innovación tecnológica a nuestra práctica y qué es lo que esperamos de ella. Es en este sentido que, en la sociedad de la información y la comunicación, la brecha digital se reconoce como un fenómeno complejo que comprende aspectos políticos, económicos y sociales y se relaciona con problemas

estructurales de la sociedad global, tales como la pobreza, la exclusión, el desempleo, la precarización del trabajo y la inequidad en la distribución de la riqueza.

En otras palabras, si bien, en un inicio, el concepto se refería a la desigualdad entre quienes tienen acceso y quienes no tienen acceso a las TIC, posteriormente, se introdujeron matices entre los diferentes tipos de brecha. Por ejemplo, Pippa Norris (2001) en su investigación sobre la brecha digital y desigualdades distingue entre la *brecha social* —relacionada al nivel de ingreso—, la *brecha global* —para dar cuenta de las disparidades entre países— y la *brecha democrática* —como la diferencia entre quienes utilizan las TIC para participar en la esfera pública y quiénes no—.

Todo lo anterior nos conduce a afirmar que es preciso que la reflexión sobre los impactos de las nuevas tecnologías exceda la fotografía de las zonas de mayor o menor acceso a internet o a una computadora y nos conduzca a preguntarnos sobre los modos en que las personas acceden y utilizan la tecnología. En otras palabras, siguiendo a Mori (2011:40) en su estudio sobre las políticas de inclusión digital en el Brasil, es posible identificar tres vertientes que componen el concepto de inclusión digital:

1. Como *acceso*, aquella basada en la distribución de bienes y servicios que garantizan acceso a la infraestructura y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
2. Como *alfabetización digital*, poniendo el acento en las habilidades básicas en TIC que permiten a las personas hacer uso de ellas.
3. Como *apropiación*, para referirnos al desarrollo de una comprensión de los nuevos medios que les permitan apropiarse de esos recursos no como meros consumidores, sino como productores de nuevos usos, conocimientos e interacciones a partir de los recursos disponibles; esto es apropiarse de los significados que la tecnología transfiere o posibilita.

Partimos de que existe un amplio consenso sobre que es deseable incentivar la apropiación de las nuevas tecnologías. Ahora bien, es preciso introducir una alarma guiada por la pregunta: ¿quién se apropia de qué y con qué consecuencias? Susana Morales (2019) realiza pertinentemente esta pregunta cuando analiza un nuevo matiz de la(s) brecha(s) digital(es) al afirmar que ponderar el uso de internet como una habilidad valiosa implica tener o haber adquirido conocimiento sobre sus ventajas. Dos de las barreras más frecuentes para esta valoración tienen que ver con la percepción de falta de contenido relevante y la falta de aptitudes (Morales, 2019: 37). Entonces, el acceso a internet difiere entre grupos sociales, pero también en la valoración de este acceso y en los usos y significados asignados a la tecnología. Siguiendo a la autora, sostenemos que el fenómeno de la apropiación de tecnologías debe abordarse a partir de dos dimensiones fundamentales: el plano del actor, donde la apropiación deviene empoderamiento, y el plano de lo social en cuyo caso el capitalismo es un modo histórico de apropiación que utiliza las tecnologías digitales para concretarse en el presente y desde hace ya varias décadas. Es en este contexto que se vuelve menester que las usuarias y los usuarios de internet accedan de igual manera al conocimiento sobre qué es la *big data*, qué es un algoritmo, cómo puede usarse la información que circula cuando se enciende un dispositivo. Este conocimiento no es un campo reservado a quienes se desempeñan profesionalmente en el campo de las tecnologías de la información, sino que repercute en el modo en que habitamos los espacios en los que participamos, la ropa que consumimos, los intereses que generamos, cómo nos vinculamos, nos alimentamos; la información a la que accedemos. Disminuir la brecha digital en este sentido amplio es fundamental si se busca la igualación de derechos. Acceder sí a los instrumentos, pero, fundamentalmente, al conocimiento que en ellos circula tendrá un impacto cada vez mayor en la educación, el trabajo, el consumo social, económico y cultural.

2. Políticas públicas de inclusión digital en América Latina

En este punto, es evidente que la tecnología no genera por sí misma mayor equidad social o capacitación de la población para su uso. En las últimas décadas, el paradigma de la sociedad de la información y el conocimiento generó en las administraciones públicas el interés por llevar adelante políticas que alienten iniciativas de

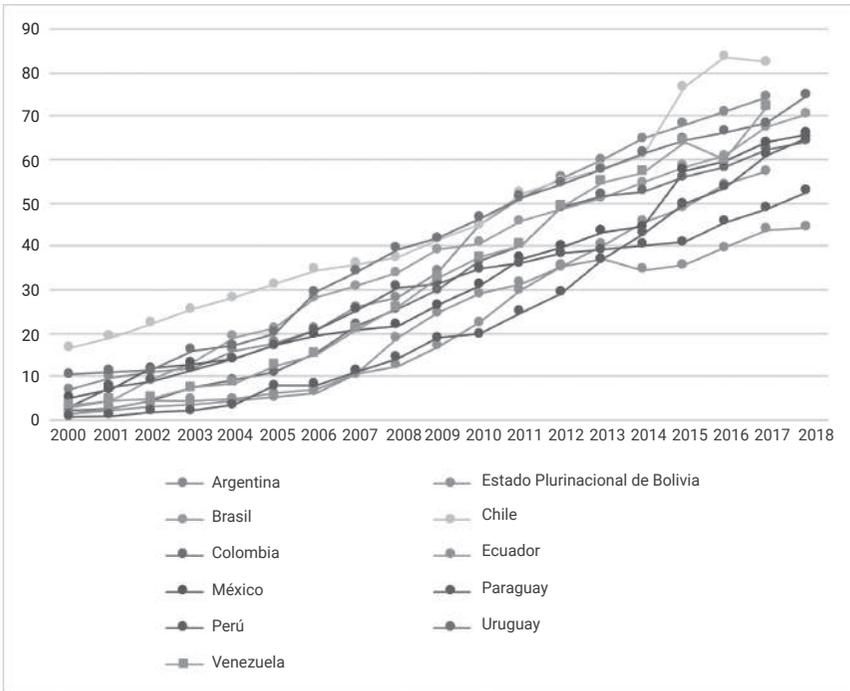
reducción de la brecha digital, a la vez que se evidencia una prolífica producción en el ámbito académico de trabajos que analizan sus impactos. No existe un único modo, ni cronológico ni etapista, de incorporarse a la sociedad de la información. Esto dependerá de las condiciones iniciales de cada Estado, así como de las dinámicas tecnológicas, económicas, sociales y culturales que tienen su reflejo en las políticas públicas que adoptan y priorizan.

A continuación, presentamos algunos datos generales disponibles para América Latina en materia de acceso a internet y banda ancha. Según un informe de la CEPAL (2016), entre 2010 y 2015, se aceleró el avance de internet en América Latina —el 55 % de sus habitantes usó la red en 2015, 20 puntos porcentuales más que en 2010— al mismo tiempo que la penetración de las conexiones en banda ancha creció fuertemente, en particular en la modalidad móvil —pasó del 7 % al 58 % de la población—. En términos de asequibilidad, el informe señala que el porcentaje de dinero destinado a adquirir el servicio de banda ancha se redujo sensiblemente: «En el 2010, se requería destinar cerca de 18 % de los ingresos promedio mensuales para contratar un servicio de banda ancha fija de 1 Mbps, mientras que a principios de 2016 esa cifra era de solo 2 %» (CEPAL, 2016). No obstante, señala la Comisión que la brecha entre el acceso rural y urbano, y entre quintiles de la distribución del ingreso persisten, lo que da cuenta de la multidimensionalidad del concepto de *brecha digital*, que no puede escindirse del contexto socioeconómico desde el cual se tiene acceso.

Además, este crecimiento en el uso de internet, si bien es constante, no es homogéneo ni lineal. En el siguiente cuadro, vemos que el número de individuos que usa internet tuvo un fuerte crecimiento en las décadas pasadas que fue mermando en los últimos años. Esto es esperable si consideramos que la brecha inicial es, generalmente, más amplia que las subsiguientes.

Reforzando esta lectura sobre el amesetamiento de la brecha, del siguiente cuadro, se desprende que cada vez menos personas están excluidas. Sin embargo, dada la extensión de la penetración de las nuevas tecnologías en nuestros modos de hablar, escribir, trabajar, estudiar, etc., quienes estén excluidos y excluidas, lo estarán cada vez más profundamente.

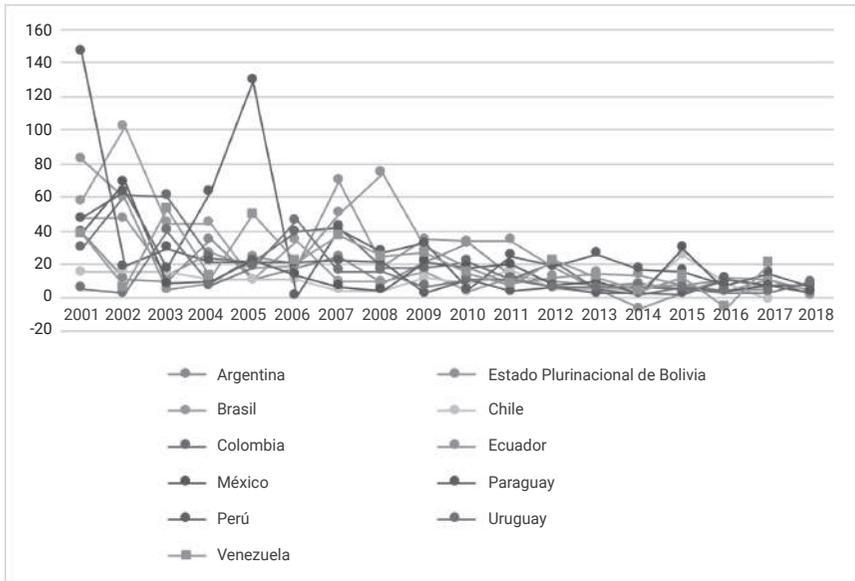
Gráfico 1. Evolución del porcentaje de individuos que usa internet



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la UIT

Las políticas públicas son aquella dimensión dentro del quehacer político en la que el Estado elabora, ejecuta y evalúa sus decisiones. Para Oszlak (2006), las políticas públicas son la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública.

Gráfico 2. Evolución del crecimiento del porcentaje de individuos que usa internet



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la UIT

Las cuestiones referidas a la reducción de la brecha digital se encuentran instaladas en la agenda de los gobiernos y organismos internacionales hace décadas. Muchas de las iniciativas latinoamericanas tienen como paradigma al proyecto One Laptop per Children (OLPC), organizado globalmente con base en los Estados Unidos y sin fines de lucro, que, mediante la articulación con empresas fabricantes de *hardware* y *software*, busca producir y distribuir a niños, niñas y adolescentes una computadora portátil de fines educativos más económica que los prototipos existentes en el mercado informático (Castagno y López Franz, 2013). Por ejemplo, en 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia comenzó a trabajar en un programa para dotar a docentes y estudiantes de computadoras para su uso en aula. Este programa está acompañado por la creación de la empresa pública Quipus, destinada al ensamblaje de los equipos que tiene la finalidad de promover la revolución en la educación a través del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Jordán y Calisaya, 2016). La implementación del

proyecto OLPC se ha apoyado sobre los pilares de entrega de computadoras y asesoramiento para su uso, infraestructura tecnológica y plataformas de soporte técnico y de contenidos y una estrategia pedagógica en aula. Además de Bolivia, otros países que ejecutaron políticas similares son

Argentina. El programa Conectar Igualdad, lanzado en 2010, consistió en la entrega de equipos portátiles de uso individual a todos los alumnos y docentes de escuelas públicas de nivel secundario, de escuelas de educación especial y de institutos de formación docente. Intervinieron el Ministerio de Educación de la República Argentina, ANSES, el ex-Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y Jefatura de Gabinete del Poder Ejecutivo Nacional, y tuvo un objetivo de 3 millones de equipos. En la Argentina, existen otras iniciativas subnacionales, tales como el plan Todos los Chicos en la Red (San Luis), el programa Joaquín V. González (La Rioja) el proyecto Aula Digital (Buenos Aires) y el Proyecto Sarmiento (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Brasil. El plan Um Computador por Aluno (PROUCA) se propuso alcanzar a 37 millones de alumnos. Este programa socioeducacional inició en 2009 y cuenta con actores de diferentes niveles del sistema educativo que interactúan a través de cuatro portales.

Chile. Los Laboratorios Móviles Computacionales (LMC) se destinaron a estudiantes de las escuelas primarias. Implementado en 2009, el plan está enfocado a solucionar problemas de aprendizaje a través del uso de las TIC (OIE, s/f).

Colombia. En el caso colombiano, el proyecto Piloto uno a uno que comenzó en 2008 se destinó a colegios secundarios y tuvo una proyección de 1500 equipos. El programa se enfocó a la capacitación docente. Paralelamente, se implementaron otros proyectos uno a uno respaldados por instituciones privadas y secretarías de Educación.

Ecuador. Mi Compu es un programa orientado también al nivel primario. Tiene una proyección de 4020 alumnos/as de segundo a cuarto grado del centro del país. Comenzó en 2011 y tiene cuatro ejes: la compra de las computadoras a través de una licitación pública, un programa motivacional que se desarrolla con docentes, directivos, estudiantes y padres y madres, la capacitación y la evaluación.

Paraguay. El modelo uno a uno en Paraguay, se denomina *Modelo pedagógico 1:1* y se destinó al nivel educativo primario. Con una proyección de 1 500 000 alumnos/as y docentes, a partir de 2010, se inició masivamente acompañado de la capacitación docente. Se implementó en áreas rurales y urbanas, y, para la zona indígena, se utilizaron las lenguas originarias.

Perú. La iniciativa se denominó Una Laptop por Niño y surgió en 2008. Su primera etapa estuvo enfocada en las escuelas primarias de las zonas rurales, a partir del diagnóstico de una amplia brecha entre la educación en ambientes urbanos y ambientes rurales.

Uruguay. Destinado a estudiantes de primaria y secundaria, consistente en la distribución de computadoras a los estudiantes de todos los ciclos. El Plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Ceibal) tuvo una proyección de 670 000 equipos y fue lanzado en 2006 por el presidente Tabaré Vázquez.

Venezuela. A partir de 2008, se implementa Proyecto Canaima, destinado a escuelas primarias, con una proyección de entregar 875 000 equipos. Sus objetivos principales son la democratización de las tecnologías y la información libre, el logro de calidad educativa, y la incorporación de las TIC al proceso pedagógico educativo en general.

Estas iniciativas, enfocadas a estudiantes y docentes de escuelas primarias y secundarias, conviven con otras políticas de inclusión digital, que buscan facilitar el acceso y la apropiación de las TIC a la población en general. Y esto es así porque, en las actuales condiciones económicas y sociales, la inclusión social no se restringe al acceso presente o pasado a las instituciones *clásicas*, la educación o el trabajo, sino también requiere el acceso a las nuevas tecnologías. En este sentido, sin una efectiva política estatal en interacción con la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil, la distribución de la tecnología digital por la sola lógica del mercado puede no contribuir a la integración, sino a la exclusión social (Castagno y López Franz, 2013).

Entre las iniciativas latinoamericanas de los últimos años, podemos mencionar al Plan Vive Digital, de Colombia; los infocentros, del Ecuador y Venezuela; y el Plan Quiero Mi Barrio, de Chile, entre otros. El Plan Vive Digital Colombia (2010-2014) tuvo como objetivo la masificación de internet y el desarrollo del ecosistema digital nacional y las comunicaciones¹. Para ello, se buscó instalar 800 puntos Vive Digital en 2014, que ofrecerían un área de acceso a internet, una sala de capacitación, una sala de entretenimiento, un área de gobierno en línea y servicios de TIC complementarios —mantenimiento de equipos, servicios bancarios, servicios postales, *stands* de venta de terminales y para proveedores de acceso y telecomunicaciones—².

Por su parte, los proyectos de Venezuela y el Ecuador se concentraron en que los ciudadanos y las comunidades se apropien de las tecnologías en función de sus diversos propósitos o necesidades. Así, en Venezuela, los infocentros buscaron facilitar la apropiación de las tecnologías de información y comunicación por parte de los sectores populares mediante la consolidación de espacios tecnológicos comunitarios facilitadores de la construcción colectiva, la transferencia de saberes y conocimiento, las relaciones de colaboración y de coordinación, la generación de redes y la comunicación popular. El proyecto venezolano buscó «consolidar espacios cimentados en las tecnologías de información y comunicación, para afianzar la organización y la articulación de las organizaciones sociales, en el proceso de fortalecimiento del poder para el pueblo». Una de las particularidades del programa venezolano consistía en que, después de un período, los infocentros establecidos por el Estado pasarían a ser gestionados por las comunidades.

En el Ecuador, los Infocentros se constituyeron como espacios comunitarios de participación para garantizar el acceso a las TIC con el objetivo de capacitar tecnológicamente a comunidades rurales y a grupos de atención prioritaria. De este modo, los habitantes de sectores rurales y urbano marginales accederían a la conectividad por medio de servicios de internet y telefonía, a la información

¹ Conecta a internet al 50 % de las pequeñas y medianas empresas, y al 50 % de los hogares.

² A su vez, el Proyecto Kioscos Vive Digital estuvo destinado a zonas rurales o apartadas. Su meta fue alcanzar para 2014 que todos los centros poblados de más de cien habitantes contasen con, al menos, un punto de acceso comunitario a internet con el objetivo de fomentar el uso de las TIC en las zonas rurales y apartadas del país.

y servicios de las entidades del Gobierno, a la capacitación en herramientas digitales, a aplicaciones *web* para capacitarse en artes y oficios, y a los servicios que brinda Correos del Ecuador. En el caso chileno, el programa Quiero mi Barrio estableció telecentros como parte de diversas acciones de intervención social para mejorar la infraestructura y calidad de vida de 150 barrios vulnerables en Chile. Esta política pretendió «lograr la apropiación social de las TIC de las personas que habitan en los barrios, a través del uso con sentido de las tecnologías disponibles», siendo un objetivo «velar porque los telecentros habilitados en el país se integren a las dinámicas particulares de orden social, económico y cultural propias de cada barrio» (Proenza, 2012).

Tras este breve repaso por las iniciativas latinoamericanas, queda claro que la tecnología no es por sí misma una herramienta de transformación social. Es a través de la apropiación de los espacios de democratización del conocimiento por parte de los ciudadanos que la tecnología cobra sentido e impacta positivamente sobre la calidad de vida de las personas.

2.1 El programa Núcleos de Acceso al Conocimiento (2012-2016)

Si las TIC son herramientas para generar planes de distribución de capital simbólico en un amplio territorio y a gran escala, es esperable que esta tendencia se profundice en el futuro. El rol del Estado como actor que propicia la participación ciudadana en la dimensión simbólica de la sociedad del siglo XXI, es fundamental, en tanto la sociedad de la información implica nuevos modos de producción social. Según el informe de la OEI publicado en 2015, la Argentina fue un país pionero en el desarrollo de centros de acceso a las TIC abiertos a la población (OEI, 2015). Entre los programas estatales desarrollados en materia de reducción de la brecha tecnológica, se encuentran los Centros de Tecnología 2000, perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Centros de Acceso del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) (1998-2013, aprox.), perteneciente al Gobierno nacional.

El programa Núcleos de Acceso al Conocimiento se enmarcó dentro del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, creado a través del

Decreto N.º 1552/2010. Bajo la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, el objetivo del Plan consistió en establecer una plataforma digital de infraestructura, espacios públicos y servicios en todo el territorio nacional para la democratización del acceso a la conectividad digital y a las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. Los ejes estratégicos de Argentina Conectada incluyeron desarrollar la infraestructura y expandir la conectividad digital a todos los ciudadanos a través de la construcción de 50 000 km de red de fibra óptica que conecte todo el territorio nacional; facilitar a los ciudadanos su acceso universal a internet y a las tecnologías de la información y la comunicación; incrementar la producción nacional de nuevas tecnologías; contribuir a la creación de empleo en el sector de las telecomunicaciones; optimizar el uso del espacio radioeléctrico; fomentar la investigación sobre tecnología digital y garantizar la competencia en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El Programa NAC formó parte del eje estratégico Inclusión Digital, cuyo objetivo consistió en crear espacios públicos para la inclusión digital en todo el país a fin de posibilitar a las ciudadanas y los ciudadanos el acceso a la conectividad digital y a las TIC³.

Desde sus inicios, el programa definió cada Núcleo de Acceso al Conocimiento como un espacio público para el acceso a las tecnologías y productos de la sociedad de la información, la expresión cultural y la producción de contenidos audiovisuales (Reglamento del Programa Núcleos de Acceso al Conocimiento, 2011). El objetivo inicial fue instalar 150 NAC en establecimientos municipales, Centros Integradores Comunitarios (CIC), bibliotecas populares, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil. Cada NAC constituiría así un nodo de políticas públicas para la articulación de los programas de las instituciones estatales nacionales, provinciales y municipales, y acciones de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. Institucionalmente, el programa NAC se planteó los siguientes ejes de acción:

- *Inclusión digital.* Promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la conectividad y a las TIC a fin de contribuir a la reducción de la brecha digital.

³ La implementación de los NAC fue realizada por el programa NAC en articulación con la Secretaría de Comunicaciones de la Nación (SECOM), la cual había implementado los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC), iniciativa del Programa de la Sociedad de la Información (PSI).

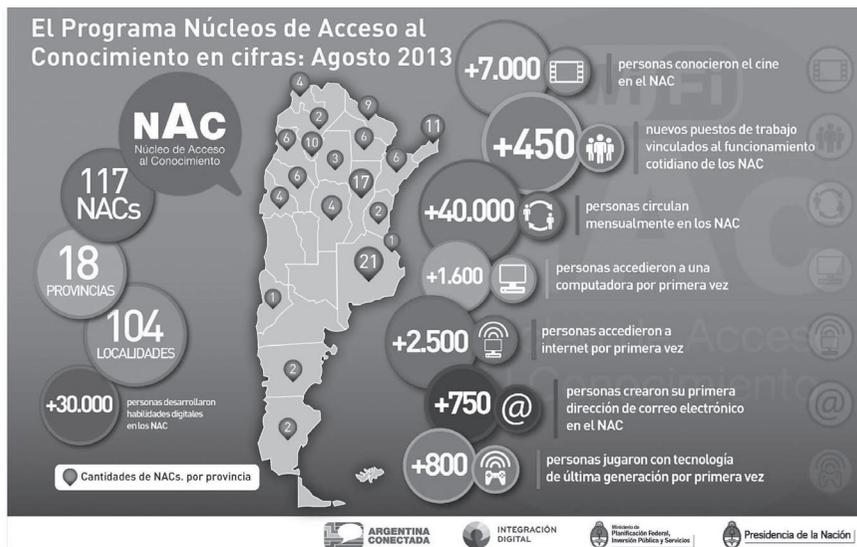
- *Expresión.* Ofrecer al NAC como un espacio de expresión, producción de conocimientos y ampliación de derechos, a partir del acceso libre y gratuito a la conectividad y los más variados recursos informáticos.
- *Conocimiento.* Impulsar al NAC como lugar de alfabetización, actualización digital y formación laboral.
- *Participación.* Proponer al NAC como lugar de encuentro y participación para la producción comunitaria, con el fin de favorecer la inclusión social, y mejorar y facilitar las actividades productivas de la población.
- *Entretenimiento.* Promover que el NAC funcione como un espacio de entretenimiento digital, recreación y esparcimiento para personas de todas las edades. Para ello, es menester fomentar el acceso, uso y apropiación de las nuevas tecnologías.

Para fines de 2013, el programa había alcanzado un 78 % de su objetivo de instalación: 117 NAC de 150 proyectados.

Es en este sentido que el programa NAC tuvo éxito respecto de la distribución de recursos, que incluyó la formación de capacidades y habilidades tecnológicas a través de una concepción integral de la alfabetización digital, sin la cual hoy en día una alfabetización plena no es posible. A fines de 2015, el programa NAC logró duplicar su objetivo inicial de 150 dispositivos, ya que contaba con 309 núcleos distribuidos en todas las jurisdicciones argentinas.

El funcionamiento de la política pública requirió una constante adaptación de las dinámicas y objetivos en función de la retroalimentación con el trabajo en territorio. Los principales logros en las 18 provincias cubiertas se dieron en materia de acceso a bienes tecnológicos y culturales en localidades donde el NAC se constituyó como el único dispositivo que facilitaba su acceso de modo público y gratuito.

Infografía 1. Logros del programa NAC (agosto 2013)



Fuente: Programa NAC, Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios

Cuadro 1. Distribución de Núcleos de Acceso al Conocimiento (noviembre 2015)

Provincia	Cantidad de PD	Provincia	Cantidad de PD	Provincia	Cantidad de PD
Buenos Aires	67	Formosa	13	S. D. Estero	6
CABA	13	Jujuy	16	Salta	10
Catamarca	10	La Pampa	4	San Juan	7
Chaco	11	La Rioja	9	San Luis	1
Chubut	10	Mendoza	3	Santa Cruz	12
Córdoba	24	Misiones	14	Santa Fe	33
Corrientes	8	Neuquén	6	Tierra del Fuego	2
Entre Ríos	13	Río Negro	2	Tucumán	15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa NAC

2.2 Programa Punto Digital (2016-presente)

En 2016, el Gobierno de Mauricio Macri disolvió el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. El programa NAC comenzó a funcionar bajo el nuevo Ministerio de Modernización, bajo la denominación programa Punto Digital.

En 2018, el Ministerio de Modernización de la Nación pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros, bajo la denominación de Secretaría de Gobierno de Modernización. Respecto a los lineamientos de la política pública, Punto Digital continuó con los objetivos generales de los Núcleos de Acceso al Conocimiento: intervenir sobre la disparidad de acceso a internet, equipamiento tecnológico, contenidos audiovisuales y entretenimiento que existe tanto entre diferentes localidades como al interior de cada ciudad y ampliar el acceso al equipamiento y contenidos relacionados a las nuevas tecnologías al mayor número de personas posible dentro del municipio donde funciona.

En cuanto a la población objetivo, sabemos que las políticas públicas pueden partir de un enfoque universal o de un enfoque focalizado. El enfoque universal implica comprender que un determinado servicio debe ser garantizado a toda la población indistintamente, mientras que una política pública focalizada tiene como objetivo a un sector que no puede acceder al bien o servicio por sus propios medios.

Durante la vigencia del programa NAC y la implementación del programa Punto Digital, los gobiernos establecieron como zonas prioritarias para la instalación de nuevos dispositivos, barrios o localidades alejados de los grandes centros urbanos donde los hogares tienen nulo o bajo acceso a computadoras. No obstante, esta asignación nunca fue exclusiva, y, además, la propia dinámica local de los Puntos Digitales logró que su implementación se aproximara a un enfoque universal. Esta universalidad del uso es resultado de la flexibilidad y readecuación de los contenidos a las necesidades, demandas y perfiles locales.

Para fines de octubre de 2019, se implementaron 538 Puntos Digitales, que cubrieron todas las provincias argentinas con la siguiente distribución provincial y regional.

Cuadro 2. Distribución provincial y regional de los Puntos Digitales

Provincia	N.º de PD	Provincia	N.º de PD
Buenos Aires	119	Río Negro	16
CABA	10	Salta	24
Catamarca	24	San Juan	14
Chaco	10	San Luis	5
Chubut	11	Santa Cruz	8
Córdoba	66	Santa Fe	52
Corrientes	20	Santiago del Estero	6
Entre Ríos	27	Tierra del Fuego	2
Formosa	9	Tucumán	21
Jujuy	33	Región	N.º de PD
La Pampa	8	Centro	274
La Rioja	10	NOA	108
Mendoza	15	NEA	60
Misiones	21	Patagonia	52
Neuquén	7	Cuyo	44

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa Punto Digital

En cuanto a la distribución por tipo de municipio, la mayoría de los Puntos Digitales funcionan en municipios muy chicos, de menos de mil habitantes (Cuadro 3).

En el reglamento que firman los municipios al momento de solicitar un Punto Digital, se establece que deben designar un coordinador o coordinadora local, que tiene entre sus tareas reportar mensualmente en una plataforma para dichos fines establecida las actividades planificadas y la asistencia a dichas actividades. Los reportes realizados en la plataforma del Programa por parte de quienes coordinan los Puntos Digitales permiten tener un panorama general de su uso. Así, podemos ver, en el Cuadro 4, que el 39 % de las personas que asisten son adultos (de 21 a 65 años); el 30 %, jóvenes (de 12 a 20 años); el 23 %, niños y niñas (menos de 11 años); y el 7 %, adultos mayores (más de 65 años).

Cuadro 3. Distribución de los Puntos Digitales por tipo de municipio

	Puntos Digitales	% total
Muy chico	204	29,9
Chico	161	28,12
Mediano	53	9,11
Grande	87	14,46

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa Punto Digital

Cuadro 4. Uso de los Puntos Digitales por rango de edad reportados en enero-mayo 2019

Rango etario	Total asistencias	%
Niños/as	265 291	23,03%
Jóvenes	349 965	30,38%
Adultos/as	452 870	39,32%
Adultos/as mayores	83 746	7,27%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del programa Punto Digital

La mayoría de las personas que asisten a los Puntos Digitales lo hacen para utilizar el espacio de capacitación equipado con computadoras. Los usos son marcadamente diversos: navegación libre, capacitación en cursos y talleres gestionados por el coordinador local, idiomas, uso de la plataforma *online*, capacitación para empleados municipales, etcétera. Aquí, es importante volver sobre el sentido que las personas que utilizan el equipamiento dan al Punto Digital. A riesgo de simplificar, podríamos clasificar los contenidos en generales y locales. Los contenidos generales son aquellos diseñados por el Programa para todos los Puntos Digitales, por ejemplo, ciclo de videoconferencias sobre derechos humanos, ciberseguridad, talleres presenciales de diseño gráfico y fotografía, así como toda la oferta de cursos disponibles en la plataforma *online* de Punto Digital. Los contenidos

locales son aquellos que gestiona localmente el equipo de trabajo a partir de la articulación con actores, instituciones y organismos locales. Esto permite adecuar la vida de cada Punto Digital al perfil de cada barrio, y facilita que las coordinadoras y los coordinadores multipliquen los contenidos disponibles como parte de una red de múltiples entradas, abonando a un enfoque que privilegia la apropiación más allá del acceso. Actualmente, no existen estudios que den cuenta del significado que las personas que participan de los NAC-PD otorgan a dichos espacios. Podemos adelantar, no obstante, algunas impresiones a partir de un breve relevamiento realizado a los coordinadores y las coordinadoras sobre el impacto del Punto Digital en su territorio. De las respuestas, se desprende que, en términos generales, la mayoría de las personas consultadas define la *inclusión digital* como la posibilidad de acceso gratuito a las nuevas tecnologías. En este sentido, sostienen que la importancia del Punto Digital radica en

Ayudar a reducir la brecha tecnológica (Malargüe, Mendoza).

Brindar acceso a toda la comunidad a diferentes trámites, cursos, capacitaciones que requieran la conexión digital, así como un espacio físico y ayuda (Lobos, Buenos Aires).

Permite tener la posibilidad de recurrir cuando se necesite a internet en lugares accesibles, en caso de que en sus hogares no lo puedan solventar (General San Martín, Chaco).

Dan la posibilidad a todos los ciudadanos de adquirir conocimientos y experiencias en tecnologías y herramientas digitales (Almafuerte, Misiones).

Ayuda a las personas sin importar su edad, género, y situación social dando lugar a herramientas digitales que están dentro de nuestro punto digital (Famaillá, Tucumán).

Incluye a la sociedad en las herramientas de información y comunicación para que puedan agilizar sus trámites y sentirse parte de esta nueva era de la tecnología (Aristóbulo del Valle, Misiones).

Brinda a los ciudadanos las herramientas básicas para el acceso a lo que propone la era digital (Ubajay, Entre Ríos).

Es una herramienta para mejorar desde hoy y a futuro, logrando acercarla a la comunidad que sufre vulnerabilidad social (San Carlos, Mendoza).

No obstante, esta definición restringida se matiza cuando consultamos sobre el modo en que un Punto Digital impacta en la comunidad una vez instalado:

En un sentido altamente favorable, ya que, en el caso particular de nuestro Punto Digital, al ubicarse a una distancia considerable de alguna ciudad que cuente con recursos digitales, da la posibilidad a los ciudadanos de tener un espacio abierto y gratuito para adquirir conocimientos, resolver trámites y entretenerse de manera diferente a la oferta que podía brindar el pueblo anteriormente (Almafuerte, Misiones).

El Punto Digital es un gran aporte a la comunidad, ya que incluye a todos, a las nuevas tecnologías, permitiéndoles capacitarse, aprender, manejar la computadora con un coordinador que está presente dándoles esa sensación de protección y el ánimo necesario para aprender de forma totalmente gratuita (Leandro N. Alem, Buenos Aires).

En todo, porque estamos dentro de una zona estratégica en la cual tenemos numerosas familias y asentamientos en la cual no tienen acceso a herramientas digitales (Famaillá, Tucumán).

En todos. El PD de Aristóbulo cumple muchas funciones en la sociedad tanto tecnológicas y sociales, que ayudan al ciudadano a sentirse acompañado solucionando gran parte de sus necesidades (Aristóbulo del Valle, Misiones).

El sentido sumamente favorable, ya que un tercio de la población (y en crecimiento porcentual) hace uso directo y continuo del espacio. Ha facilitado y brindado herramientas excelentes para los habitantes, sobre todo en el beneficio de no tener que viajar a otras localidades, ya que nuestra localidad está muy aislada de ciudades más importantes (Ubajay, Entre Ríos).

Las Rosas es cabecera del departamento Belgrano, la cual es una zona agrícola ganadera en su mayoría, y no todas las personas disponen de los servicios digitales o capacitaciones de estas que hoy se brindan en nuestro Punto Digital, o un espacio donde realizar trámites en los cuales sea necesario la utilización digital y tener un asesor como cada coordinador (Las Rosas, Santa Fe).

En el área de las ciencias sociales y específicamente en el campo de la antropología, se ha discutido la noción de *ciberespacio* y la medida en que este representa un área escindida del mundo real. Los estudios de aproximación etnográfica demostraron que es posible hablar de una cultura surgida en el ciberespacio (Ardévol y Gómez Cruz, 2012) que cuenta con sus propios códigos de conducta, y donde los y las participantes encuentran sentido, desarrollan identidades colectivas y sentimientos de pertenencia similares a los que tienen lugar en las comunidades que podríamos llamar *físicas*. Entonces, el llamado *mundo virtual* no constituye un mundo aparte del mundo físico: la vida *offline* y *online* están relacionadas, se influyen mutuamente y se condicionan, a la vez que reproducen las diferencias y desigualdades del mundo real. Es así que, a partir de 2000, la idea de internet como mundo diferenciado fue cuestionada (Ardévol y Gómez Cruz, 2012), abandonando la imagen de un ciberespacio homogéneo inmune a los contextos culturales desde donde se accede y se utiliza.

Al ser consultados sobre los beneficios de la política pública que estudiamos, muchos/as coordinadores/as aluden a la posibilidad de capacitarse —alfabetizarse— y hacer trámites, mientras que otros/as valoran el Punto Digital en términos de reducción de distancias, sobre todo en lo que atañe a la posibilidad de realizar gestiones para el acceso a derechos. En este punto es donde la frontera *offline-online* se difumina. Lo que hacemos y cómo intervenimos la tecnología y sus posibilidades impacta creativamente en las actividades diarias y la información que disponemos. Por ejemplo, acceder o no acceder a espacios de trabajo colectivo vía videoconferencia o participar de la red de Puntos Digitales tiene su correlato en la puesta en circulación de información y experiencias locales; y es aquí entonces donde se vuelve clara la responsabilidad estatal de generar dichos vehículos y por qué la reducción de la brecha digital tiene que ser una política de Estado continua y pensada a largo plazo.

Desafíos

El desafío de las políticas públicas en materia de inclusión tecnológica radica en favorecer la apropiación real de la tecnología por parte de las personas que acceden a ella. Para ello, es fundamental que se generen instancias de reflexión sobre el impacto que los planes, programas y proyectos implementados desde la administración pública tienen en las comunidades donde se insertan. La mayoría de las políticas públicas destinadas a la ciudadanía en general superaron la definición restringida —uso— y avanzaron hacia modelos que incentiven la construcción colectiva de saberes y conocimiento. Los infocentros venezolanos con su proyecto de transferencia final de los dispositivos a las comunidades son uno de los casos más avanzados.

En la Argentina, el programa NAC-Punto Digital funciona desde 2010, y ha sabido atravesar cuatro administraciones gubernamentales. A diferencia de otras políticas públicas argentinas de inclusión digital, alcanza a la población no escolarizada, y las personas que visitan los espacios abarcan todos los rangos etarios y niveles de formación. El objetivo principal de la creación del programa se ha visto modificado como resultado del uso que las personas han realizado del espacio y del equipamiento. Como sostuvimos, el programa NAC surgió como parte del eje estratégico Inclusión Digital del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, y su objetivo consistió en crear espacios públicos para la inclusión digital en todo el país a fin de posibilitar a las ciudadanas y los ciudadanos el acceso a la conectividad digital y a las TIC. Con el avance de políticas de gobierno transparente, Estado abierto y tramitación *online*, surgieron nuevas demandas relacionadas con el pedido de capacitaciones específicas y asistencia en trámites a las que el Equipo nacional debió responder.

Los Puntos Digitales se ubican estratégicamente en espacios alejados de los grandes centros urbanos, y esta es su principal oportunidad en términos de ampliar su alcance. Al mismo tiempo, la gestión del equipo nacional con los coordinadores y las coordinadoras locales ha contribuido a que estos/as se constituyan en multiplicadores barriales de los contenidos y herramientas que circulan en la red.

Las posibilidades de acción para un programa que ya cuenta con una capacidad de alrededor de 540 espacios en todo el país son amplísimas y deberán adaptarse a las demandas resultantes de identificar nuevas brechas y desigualdades. Por ejemplo, un reciente informe de la CEPAL (2019) indica que, en los últimos años, la población de América Latina ha envejecido. Paralelamente, existen trabajos que comienzan a hablar de la *brecha gris* (Rivoir, 2009) para referirse a aquella que afecta a las personas mayores específicamente y que debe ser entendida junto con otras variables de exclusión. En este sentido, las TIC tienen el potencial de contribuir a reducir las desigualdades, no solo económicas, sino también sociales y culturales, al tiempo que la ausencia de políticas públicas activas puede exacerbar las desigualdades preexistentes. A los Puntos Digitales asisten adultos mayores que encuentran un espacio para la participación en las nuevas tecnologías, asistidos por coordinadores y coordinadoras que cumplen el papel de *expertos cálidos*, utilizando un término acuñado por Bakardjieva (2005) para referirse a los/as facilitadores que allanan el camino del aprendizaje en su trabajo conjunto con personas mayores. En resumen, un trabajo sólido en cuanto a contenidos y proyectos de implementación puede contribuir a una mayor y mejor autonomía e integración social de las personas mayores.

Por otra parte, una perspectiva que ha adquirido gran relevancia es aquella que involucra el concepto de *brecha de género*. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a diferencia de Europa y de los Estados Unidos, en América Latina, la brecha digital en el ámbito del género constituye un problema que persiste: aún se observan dificultades en frecuencia y tiempo de acceso a la computadora e internet, así como respecto de las capacidades de usos y apropiación. En este sentido, los centros de acceso a las TIC de origen estatal adquieren especial relevancia frente a otros centros, como los cibercafés, lo cual se refleja en una mayor presencia femenina, en tanto ofrecen un ámbito de confianza para que las mujeres se capaciten en el manejo de las TIC (Benítez Larghi, 2012).

Transversalmente, y como sostienen quienes hace tiempo trabajan sobre el derecho a la inclusión digital (Morales, 2009), es preciso avanzar ahora en ampliar la mirada sobre la apropiación. La creciente y galopante circulación de datos permea la construcción de identidades, autoestima, vínculos y oportunidades.

Nuestro consumo en el ciberespacio es un bien comercializable. Propiciar políticas estatales que avancen en la democratización del conocimiento sobre el valor que el uso y consumo de la tecnología tienen en el sistema tecnológico global contribuirá a reducir la brecha de poder entre quienes usan las TIC y quienes usan la información que de allí se desprende. A los talleres y capacitaciones que el Estado diseña para implementar en las diferentes localidades es urgente sumar prácticas de concientización sobre el uso seguro de las nuevas tecnologías, políticas de consentimiento informado, el derecho a no ser invadidos/as por publicidad, etc. Es en este punto que cualquier política gubernamental que se lleve adelante e impacte en la vida de las personas no puede omitir este empoderamiento que, de la democratización real del conocimiento, se desprende.

Referencias bibliográficas

- Ardèvol, E. y Gómez Cruz, E. (2012). «Las tecnologías digitales en el proceso de investigación social: reflexiones teóricas y metodológicas desde la etnografía virtual» [en línea]. Disponible en <https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/politicas_de_conocimiento_y_dinamicas_interculturales_acciones_innovaciones_transformaciones/las_tecnologias_digitales_en_el_proceso_de_investigacion_social_reflexiones_teoricas_y_metodologicas_desde_la_etnografia_virtual> [Consulta: 1 de julio de 2019].
- Bakardjieva, M. (2005). *Internet Society: The internet in everyday life*. Londres: Sage.
- Benitez Larghi, S.; Aguerre, C.; Calamari, M.; Fontecoba, A.; Moguillansky, M.; Orchuela, J. y Ponce de León, J. (2012). «La apropiación del acceso a las computadoras e internet por parte de jóvenes de sectores populares urbanos en la Argentina». En F. Proenza. *Tecnología y cambio social: el impacto del acceso público a las computadoras e Internet en Argentina, Chile y Perú*. Lima: IDRC-CRDI, IEP.
- Castagno, P. y López Franz, F. (2013). *Tecnología digital y prácticas de ciudadanía: el Programa NAC de Argentina Conectada*. Ministerio de Planificación de la Nación.
- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI.

- CEPAL (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016*. CEPAL Santiago de Chile: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/6/S1601049_es.pdf> [Consulta: 8 de febrero de 2020].
- Jordán, W. y Calisaya H. (2016). «Tecnologías de Información y Comunicación en la estrategia pedagógica boliviana: el modelo Uno a Uno y la empresa Quipus». En *Bolivia Digital. 15 miradas acerca del Internet y Sociedad en Bolivia*, Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Lago Martínez, S.; Gendler, M. y Méndez, A. (2016). «Políticas de inclusión digital en Argentina y el Cono sur: cartografía, perspectivas y problemáticas». En *Revista Interterritorios*, 2, pp. 155-170.
- Morales, S. (2009). «La apropiación de TIC: una perspectiva». En S. Morales y M. Loyola (coords.). *Los jóvenes y las TIC. Apropiación y uso en educación*. Córdoba: ECIUNC.
- Mori, C. (2011). «Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010», Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.
- Norris, P. (2001). *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press.
- OEI (2015). *Evaluación del Programa Núcleos de Acceso al Conocimiento*. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2006). «Burocracia estatal: políticas y políticas públicas». En *POSTData Revista de reflexión y análisis político*, XI, abril, Buenos Aires, Argentina.
- Proenza, F. (2012). *Tecnología y cambio social: el impacto del acceso público a las computadoras e Internet en Argentina, Chile y Perú*. Lima: IDRC – CRDI, IEP.
- Sarlo, B. (1997). Entrevista en *Revista Criterio*.
- Sunkel, G. (2006). *Las tecnologías de la información y la comunicación (tic) en la educación en América Latina: una exploración de indicadores*. Santiago de Chile: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en <<https://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/9/27849/Serie126final.pdf>> [Consulta: 8 de febrero de 2020].
- Valderrama, C. (2012). «Sociedad de la información: hegemonía, reduccionismo tecnológico y resistencias». En *Revista Nómadas*, (36), Bogotá, IESCO, pp. 13-25.

Cómo citar este artículo

López Franz, F. (2020). «Los sentidos de la inclusión digital: un análisis a partir del estudio del programa Punto Digital». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 115-141.

El estudio de la política en la era digital*

Por Manuel Alcántara Sáez**

Resumen

La era digital ha traído profundos cambios en el ámbito de la cultura, la sociedad y la economía. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han tenido, a su vez, un gran impacto en un mundo globalizado. La política pareciera, sin embargo, que es ajena a ello. Este escenario es particularmente importante para la ciencia política, que, en muchos casos, permanece anclada a conceptos e incluso métodos que no están acordes con el momento presente. Las transformaciones acaecidas tienen especial relevancia en cuatro aspectos sustantivos de la política que tanto tienen que ver en uno de sus costados básicos como es la representación: la libertad, la igualdad, la confianza y la identidad.

Palabras clave

Era digital – globalización – ciencia política.

Abstract

The digital age has brought profound changes in the field of culture, society and the economy. Beside that information and communication new technologies have had a major impact on a globalized world. Politics seems, however, to be alien to it. This scenario is particularly important for Political Science which, in many cases, remains anchored to concepts and methods that are not in keeping with the present moment. The transformations that have been carried out have particular relevance in four substantive aspects of politics that have so much to do on one of its basic sides as it is representation: freedom, equality, trust and identity.

* Este artículo es una adaptación del texto publicado en Alcántara Sáez, M. y Cardona Restrepo, P. (coords.) (2020). *Dilemas de la representación democrática*. Ediciones Tirant lo Blanch y UPB.

** Catedrático de la Universidad de Salamanca. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, y Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.

Key words

Digital era – globalization – political science.

Introducción

La política no es ajena a los cambios que se dan en el entorno, transformaciones que, a su vez, se ven influenciadas entre sí de manera sistémica, en términos de Parsons o de Easton, o configurando un campo, usando la terminología de Bourdieu. Las innovaciones tecnológicas, las mutaciones sociales y las nuevas tendencias en el seno de la economía y las finanzas impactan en la política del mundo de hoy. Normalmente, sin embargo, la política –y ya no se diga la disciplina que la estudia– reacciona con cierta demora ante aquellas (Snowden, 2019).

A continuación, se reflexionará acerca de los retos que tiene la política según la siguiente secuencia: en primer lugar, se define sucintamente qué se entiende por *política de acuerdo* con lo defendido en trabajos anteriores (Alcántara Sáez, 2017 y 2019). Seguidamente, se retoma el tema de las transformaciones y su significado e impacto en lo político en los tres niveles recién citados y referidos a la tecnología, la sociedad y la economía. Luego, se alude a la huella de estos cambios en cuatro aspectos sustantivos de la política que tanto tienen que ver en uno de sus costados básicos, como es la representación, y que, por antonomasia, se vincula con la dimensión electoral de la democracia, como son la libertad, la igualdad, la confianza y la identidad. Antes de terminar, se afronta la manera en que estas cuestiones afectan la política en América Latina. Por último, se relaciona todo lo anterior con la configuración del estudio de la política.

En cualquier caso, el presente texto pretende provocar la reflexión desde la certeza de que la precisión conceptual y el rigor metodológico son las finalidades primordiales en el ámbito académico. Las páginas que siguen desean hacer recapacitar sobre cuestiones muy próximas, casi debería decir cotidianas, y vinculadas con su imbricación con la política y, en especial, la democracia representativa y la ciencia política, disciplina que, a veces, parece anquilosada en la discusión de temas añejos; quizá, también, sugerir nuevas vías de investigación.

Este propósito es aún más perentorio si lo que se trata de abordar es el propio término que denomina a una disciplina. Un objetivo teóricamente necesario e imprescindible a la hora de sentar las bases de su maduración.

1. La evolución del significado de lo político

La reflexión especulativa con respecto al término *político* es uno de los grandes retos epistemológicos presentes a lo largo de la evolución de la humanidad. Desde que hay constancia histórica, no hay lapso en que no se haya dejado de tocar el asunto, integrando lo pensado en el contexto del momento y en consonancia con la evolución de diferentes paradigmas sobre los individuos y sus configuraciones tanto particulares como grupales.

La definición de lo político, de la política, es consustancial con la ciencia política, una disciplina, como hoy se conoce, que sienta sus bases en los albores del siglo xx articulada sobre cuatro ejes fundamentales: el impacto del pensamiento liberal, la construcción del Estado moderno, la edificación de la nación y la llegada de la nueva sociedad de masas. A todo ello, debe añadirse el desarrollo de la universidad a lo largo del último siglo.

El pensamiento liberal, en tanto punta de lanza de nuevas ideas políticas, articula un tipo de régimen de equilibrio de poderes, de imperio del Estado de derecho, de representación ciudadana y de construcción de una comunidad política nacional que abre una dimensión nueva de lo político y de la política. Asuntos como la propia separación de poderes, el papel del Estado como monopolizador de la violencia, la identidad ciudadana y nacional, los procesos electorales y los mismos fundamentos de la política son sustanciales en relación con su legitimidad legal-racional.

La nueva sociedad surgida de la Revolución Industrial incorpora a millones de individuos al juego sobre el usufructo y límites del poder definido por las reglas liberales; asimismo, presiona mediante instancias representativas sobre las viejas estructuras estatales en demandas de políticas públicas que satisfagan necesidades insoslayables en favor del bienestar general. La sociedad de masas

busca convertirse en la sociedad de la clase media. Entremedias, la evolución del Estado nación termina por constituir uno de los proyectos más ambiciosos en la historia de la humanidad.

Por su parte, la universidad deja de ser el centro de estudio elitista que es en los siglos anteriores para abrirse a las clases sociales emergentes e impulsar nuevos saberes con un perfil de mayor especialización sobre la base de viejos asuntos. No hay duda de que la expansión de la ciencia política se va a dar en el seno de un proceso de profundo cambio que trae consigo enormes expectativas generales de movilización social gracias al acceso al conocimiento elaborado, además, de forma diferente, así como del imperio de instituciones políticas novedosas.

En el mundo anglosajón, este proceso se da con un ritmo más acelerado y sostenido. Allí se puede diferenciar perfectamente entre tres términos: *politics*, *policy* y *polity*, cuyas connotaciones en torno a las ideas de proceso, práctica y marco siempre tienen una notable dificultad para ser transferidas al español, donde ha estado presente la confusión terminológica. Sin llevar a cabo un repaso de cómo, a través del siglo xx, se configura el escenario de discusión de lo político —la política—, hay que destacar, entre otras, la tensión originada por las dos visiones contrapuestas entre Arendt y Schmitt, y el quiebre intermedio registrado por la propuesta de Easton, así como las modificaciones que trajo consigo el neoinstitucionalismo y, colateralmente, el pensamiento de Bourdieu.

Para Arendt, prototipo de pensadora que reivindica afanosamente como modelo un mundo virtuoso, ser político equivale a ser una persona pública concernida por los asuntos públicos; además, la vida política de la ciudadanía constituye una opción moral libremente hecha por personas que podrían fácilmente haber escogido otra porque la asociación política es una comunidad moral basada en la confianza, la amistad y el respeto mutuo, aspectos sin los que el mundo político no existe. Por ello, ve con enorme preocupación el retraimiento con respecto a la política y al ámbito público que se han convertido en la «actitud básica del individuo moderno, quien, alienado del mundo, solo puede revelarse verdaderamente en privado y en la intimidad de los encuentros cara a cara» (Arendt, 1990).

Frente a ella, el pensamiento de Schmitt se alza como antagonista en tanto que, para él, lo político se basa en la distinción amigo-enemigo, una propuesta de calado radicalmente diferente.

La revolución conductista, junto con la apropiación del concepto de *sistema* según el uso de Parsons, lleva a Easton a su propuesta innovadora en la que lo político —la política— deja de ser un sustantivo para quedar relegado a un puro adjetivo: sistema político. Lo que vale por encima de todo son relaciones, funciones, entre actores e instituciones, con flujos de demandas y de apoyos en búsqueda de equilibrios que resultan complicados. El poder es una mera recolocación de valores realizada por una autoridad legitimada (Easton). Después, los neoinstitucionalistas no hacen otra cosa que apuntalar el edificio así construido y dan un sentido diferente a las instituciones como constricciones que regulaban la interacción humana para evitar la incertidumbre (North). Bourdieu, por su parte, incorpora su visión conceptual del campo, en el que la política queda integrada en una maraña de distintas configuraciones de clases o de relaciones sociales.

2. La irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación

Este era el estado de las cosas en la ciencia política cuando se avizora el fin del siglo xx, pero el escenario mundial cambia radicalmente en apenas una década como consecuencia de procesos que vienen incubándose. La caída del muro de Berlín acelera la globalización sobre la base de una profunda desregulación, de la presencia del capitalismo transnacional y del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante, TIC) que aupán más su avance. Todo ello trae consigo la progresiva separación del poder y la política, algo sobre lo que se volverá más adelante. En la medida en que el capital financiero extraterritorial empieza a moverse sin límite alguno de espacio y distancia, y la política sigue permaneciendo restringida a lo local y a lo territorial, el flujo de aquel comienza a estar cada vez más fuera del alcance de las instituciones políticas. Igualmente, los procesos desreguladores de la mano del neoliberalismo imperante hacen prescindible la acción del Estado.

Por otra parte, el espacio que ve el ascenso de nuevos jugadores en el panorama internacional, algunos en clave nacional —China, India, Rusia— y otros como conglomerados empresariales¹ de insólito vigor insertos en la nueva economía de la materia oscura, de lo intangible y de lo simbólico (Haskel y Westlake, 2018), trae consigo una transformación de enorme trascendencia en el papel de los Estados nación que, hasta entonces, constituyen la unidad por excelencia en la que escenifica lo político —la política—. Igualmente potencian una nueva forma de capitalismo denominada *capitalismo de vigilancia*².

Pero el cambio más trascendental acaece en la arena tecnológica cuando se ven afectados tres niveles que, hasta ese momento, no tienen impacto alguno: la revolución tecnológica, el significado de los nuevos soportes en manos de la gente y la capacidad de almacenar los datos generados que, posteriormente, pueden convertirse en patrones y ser interpretados por otros agentes. «Desde un punto de vista científico, la capacidad de recoger datos de todo es lo más importante que ha pasado desde el siglo xix: más que los aviones, coches o internet. Tenemos datos milisegundo a milisegundo de casi cada humano en la tierra» (Pentland en Pérez Colomé, 2019c).

La presente revolución tecnológica se inserta en la historia de la humanidad como una de las grandes transformaciones habidas en todos los tiempos. Su carácter complejo parece no tener fin; el hecho de estar al borde de la denominada *supremacía cuántica* y su inmediato impacto en el mundo de la computación es una de las últimas evidencias (Pérez Colomé, 2019a y 2019b).

¹ Pueden mencionarse los gigantes del internet estadounidense, como Google-Alphabet, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft —GAFAM—, o chino, Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi —BATX—. La más vieja de ellas, Microsoft, se creó en 1975.

² El capitalismo de vigilancia es creado por Google: capta la experiencia humana como materia prima gratuita y la traduce en patrones de comportamiento para explotarlos comercialmente. Aunque algunas de las empresas tecnológicas utilizan esta información principalmente para mejorar sus productos y servicios digitales —Apple o Amazon en menor medida—, la realidad es que la mayoría —Google, Facebook, Microsoft— utiliza inteligencia artificial para convertirlos en «productos predictivos» que anticipen el comportamiento de cada individuo vno únicamente en lo que a hábitos de compra se refiere—, y comercia con ellos en el nuevo mercado de «futuros de comportamiento» (Zuboff, 2019).

Desde la perspectiva de la política, los nuevos soportes en las TIC tienen un impacto enorme que continúan la huella que deja en nuestra civilización la expansión de la imprenta y el saber leer, que potencian el énfasis en la fe individual (Lutero) que tanto contribuyó a que la verdad fuera paulatinamente algo de raíz subjetiva hasta llegar al momento actual caracterizado por su gran plasticidad. Además, lo que viene a revalidarla es la aceptación social, ya que, en la actualidad, «la verdad, en lugar de ser el resultado de testimonios contrastados, se convierte en el veredicto de un refrendo constante de audiencias» (Blatt, 2018).

Las TIC tienen siete características que configuran su frescura y su trascendencia³. En primer lugar, son universales⁴. En segundo término, son inmediatas, es decir, permiten la conectividad instantánea, en tiempo real. En tercer lugar, son portables y facilitan que la referida conectividad sea permanente, y los usuarios se conectan desde no importa dónde se esté en virtud del acceso prácticamente irrestricto. En cuarto lugar, son reflexivas y posibilitan la respuesta y la interconexión. En quinto lugar, facilitan la hiperconectividad por la que se puede estar a la vez en diferentes escenarios y son multifuncionales⁵. En sexto lugar, permiten agregar y almacenar técnicamente multitud —millones— de preferencias. Finalmente, su propagación ha sido vertiginosa, pues el escenario recién descrito se ha alzado en un cuarto de siglo⁶.

³ Como lo ejemplifica Snowden (2019: 253), «un único smartphone de los modelos actuales controla más potencia de computación que toda la maquinaria de guerra del Reich y de la Unión Soviética juntas».

⁴ A comienzos de 2019, internet llega a 4388 millones de personas, es decir, algo más de la mitad del planeta, y la tasa de penetración en 17 países es superior al 90 %. Por otra parte, el uso de teléfonos celulares es potestad de dos tercios de la humanidad —el 52% de la población mundial accede a internet por medio de su celular— (Galeano, 2019).

⁵ Se posibilita al mismo tiempo el uso de la voz, el empleo de cámara de fotos, relojes, agenda personal, quioscos de prensa e instrumentos de pago en las cada vez más habituales operaciones de comercio electrónico.

⁶ Baste recordar que mientras que el teléfono fijo tarda 75 años para que su número de usuarios alcance a 100 millones de personas.

3. El impacto de las TIC en la política desde la perspectiva del sujeto y la nueva configuración del poder

Todo ello comporta aspectos nuevos de la interacción social, como son la posibilidad de actuar anónimamente; la viralidad que un mensaje puede tomar en la red para llegar a millones de usuarios en un tiempo muy reducido; el sentimiento de empoderamiento que alcanza a sentir quien está en posesión de una terminal; la conciencia de pertenencia a una comunidad virtual y, a la vez, dar voz a personas explotadas y privadas de derechos para que sus opiniones sean escuchadas, lo que produce lo que Luther King había señalado en cuanto a «la sensación de ser alguien».

No obstante, la aparente facilidad en la comunicación, que dinamiza las técnicas de publicidad (Sánchez Silva, 2019) y de propaganda, la movilización de simpatizantes de manera virtual —consiguiendo la aquiescencia explícita de los mensajes, así como, en el mejor de los casos, hacer que concurran a la plaza—, y la expresividad absoluta individual, tienen un lado menos promisorio.

Como ponen de relieve Han (2012, 2014) y Berardi (Massot, 2019), las tecnologías digitales están creando una mutación del ser humano y aceleran de forma tan vertiginosa el tiempo que no dejan espacio para la pausa, la escucha, la capacidad crítica ponderada o la deliberación, además de potenciar el aislamiento espurio. Han (2012) enfatiza que las consecuencias de dejar atrás la organización social disciplinaria, en la que, si uno cumple con su deber, podrá vivir satisfecho, para sumergirnos en la sociedad del rendimiento cuyo paradigma es ese individuo exhausto por una competitividad autoimpuesta y sin límite que le obliga a estar siempre alerta y siempre en forma, y que percibe cualquier distracción o contra-tiempo como una amenaza para su carrera. Si fracasa, será por su culpa. Según Berardi, por su parte, «los dispositivos tecnológicos se han convertido en una prótesis de nuestros cuerpos y en una herramienta de relación permanente con el mundo, devaluando así nuestra experiencia directa e inmediata de la realidad, afectando a las emociones, el psiquismo, la percepción y la relación con el otro» (Massot, 2019).

Paralelamente, la naturaleza de las TIC acorta la capacidad de atención, puesto que las personas son cada vez más rápidas en tareas mecánicas, pero están menos

capacitadas para ocuparse de cosas complejas. La riqueza de información crea pobreza de atención; además el soporte mayoritario por el que la gente se informa apenas si permite desplegar unos cientos de caracteres en los que se condensa al máximo el contenido de la noticia. En otro orden, las nuevas tecnologías han revolucionado la economía de la atención de dos maneras: han penetrado en la vida de la gente y les consumen cada vez más tiempo, y han hecho que la gente sea más activa a la hora de solicitar la atención, dado el incremento de las oportunidades de compartir más cosas con el mundo.

Pero también las TIC dificultan la argumentación, como acabo de señalar, al sintetizar hasta tal extremo la información que aparece descontextualizada y hace muy difícil su comprensión, además diluyen la responsabilidad de sus usuarios, aumentan la desinformación (Badillo, 2019) y facilitan el incremento del impacto y de la velocidad de propagación de las noticias falsas —que siempre existieron—. Este tipo de información se basa en la emoción y en la segmentación de los ciudadanos en comunidades que, con el efecto burbuja (Pariser, 2017), actúan como cajas de resonancia.

Con todo ello, lo que sucede es la sustitución del viejo concepto de *opinión pública* por el nuevo de *emoción pública*. En esa dirección, Taleb (2016) subraya que la mayoría falsifica públicamente sus preferencias para encajar dentro de su grupo adoptando posiciones extremas con la creencia equivocada de que son posiciones de consenso en el colectivo en el que se quiere permanecer, cuando, en el fondo, lo son solo de sus cabecillas más gritones, lo que fortalece la polarización de la opinión pública por parte de las redes sociales. Esto tiene un impacto enorme en lo político, como se ha comprobado con la expansión de propuestas populistas.

Algo similar ocurre con respecto al liderazgo, cuyos márgenes de ejercicio se comprimen en un escenario de psicopolítica digital (Han, 2014a), así como en relación con la pérdida de identificación con los partidos políticos que se hace sentir cada vez más a la par de empobrecer la esfera pública (ver Giraldi, 2019).

Hay un segundo ámbito forjado por las nuevas tecnologías en una dimensión diferente y que se articula sobre la capacidad de capturar y de almacenar los datos y los metadatos. Ello puede llevarse a cabo, con consecuencias variadas, por parte

de los soportes utilizados en la comunicación o en el acceso a la información, así como mediante otras aplicaciones en lo que se ha denominado *el internet de las cosas*. A lo que se añade el papel de los buscadores en la intermediación, y, posteriormente, la capacidad de interpretarlos y de volverlos operativos para facilitar otras actuaciones por otros agentes.

La nueva dimensión que vierte el mundo del *big data* y las posibilidades que ofrece la inteligencia artificial (IA), que es la técnica de usar datos y algoritmos para tomar decisiones como —o mejor que— los seres humanos, constituyen un reto triple para la política, máxime cuando se estima que el 92 % de los datos que se producen en el mundo occidental están custodiados por empresas norteamericanas, frente al 4 % que está en Europa (ver Pellicer y Fariza, 2019).

Así, paralelamente y en relación con el *big data*, la ciencia política, tras ser durante décadas la cenicienta de las ciencias sociales, en afortunada expresión de Laski de hace 100 años, por su inveterada carencia de datos y su excesiva dependencia de lo especulativo, se convierte en un receptáculo en el que millones de datos esperan una interpretación. Ciertamente recolectar mas no garantiza su calidad ni que sean precisos, porque su fuente no sea fidedigna o tengan un sesgo de raíz, ni que estén actualizados y sean relevantes para cumplir los objetivos que se pretenden, ni mucho menos que esos datos puedan ponerse *per se* al servicio de la justicia, la democracia, la libertad, la igualdad y el bienestar, pero el cambio es irreversible.

Por otra parte, la IA se enfrenta a problemas vinculados con la privacidad, la concentración del mercado, la seguridad y su capacidad de ser explicada (ver Sadin, 2019). Además, tampoco elimina el problema de su propia gobernanza por la que los incentivos de las instituciones puedan estar alineados con los intereses de la población. En concreto, hay dos ámbitos en los que su impacto es muy relevante: en la democracia y en la libertad. Los avances en IA llegan a cuestionar la primera (ver entrevista a Martin Ford en Cortes, 2019) y, en cuanto a la existencia del libre albedrío, se ha dibujado de manera provocativa un panorama de cerebros que pueden ser pirateados (Harari, 2019).

El tercer reto de la IA se refiere a las dificultades que los Estados actuales tienen para tratar con ella. La potencia en IA, en *big data* y en otras tecnologías

relacionadas será lo que determine la competitividad en el siglo XXI y, en definitiva, la soberanía digital (ver Fischer, 2019). En los años venideros, el diseño y la producción automotriz, la ingeniería mecánica, la medicina, la defensa, la energía y los hogares particulares se verán afectados por la tecnología digital. La información y los datos que generan estos sectores serán procesados, sobre todo, a través de la nube, lo que significa que el control de esa nube será vital en el largo plazo para el destino económico y estratégico de los países. Para salvaguardar la soberanía digital, se necesitará hacer enormes inversiones en la computación en nube y en otros recursos físicos sobre los que se sostiene la revolución digital. ¿Tienen los Estados soberanía sobre la nube?

La capacidad de desentrañar pautas de comportamiento, declaraciones de posiciones políticas, así como la propia gestión de redes, posibilita interpretar las múltiples interconexiones que llevan a cabo los individuos y el significado de algo tan profundo como son las emociones. La IA cuenta con tres facultades que la dotan de un notable vigor: poder interpretar situaciones de todo tipo hasta evaluar, de modo automatizado, estados de hecho en el seno de un corpus de datos, detentar el poder de sugerir diferentes soluciones para abordar un mismo problema, y manifestar autonomía decisional, esto es, puede emprender acciones sin validación humana previa (Sadin, 2019).

Entonces, instancias que se presentan como liberadoras se convierten en controladoras. Complementariamente, quienes han controlado el proceso lo han hecho con afán cleptocrático a través del manejo monopolizador de los datos que se les entregan gratuita y dócilmente para constituirse en los grandes conglomerados que han surgido en apenas dos décadas y que han puesto en jaque a los Estados nación (Snowden, 2019: 276).

4. Cuatro pilares básicos de la política que se tambalean bajo el orden neoliberal: libertad, igualdad, confianza e identidad

Libertad

La libertad configura el medio, por excelencia, en el que se desarrolla la acción política con parámetros democráticos en Occidente durante hace más de dos siglos.

No obstante, hay dos consideraciones que deben tenerse en cuenta. Por una parte, Bauman (2002: 15) sostiene que la libertad individual, que tan exitosamente es conseguida para buena parte de la humanidad, solo puede ser producto del trabajo colectivo, es decir, solo puede ser conseguida y garantizada colectivamente. Sin embargo, la privatización rampante de los medios de asegurar-garantizar la libertad individual hacen de ella que esté en condiciones precarias. En un segundo término, parece evidente que la libertad de decisión no basta para conseguir la satisfacción, equiparada con el bienestar, si no se sabe cuál es la meta o cómo llegar a ella (Sunstein, 2019).

En otro orden, Harari (2019) subraya que

el liberalismo ha desarrollado un impresionante arsenal de argumentos e instituciones para defender las libertades individuales contra ataques externos de gobiernos represores y religiones intolerantes, pero no está preparado para una situación en la que la libertad individual se socava desde dentro y en la que, de hecho, los conceptos libertad e individual ya no tienen mucho sentido.

De esta suerte, una vez desdibujado el terreno de lo público, se abren nuevas arenas de análisis donde las ciencias de la computación, las neurociencias, la bioingeniería y la psicología tienen mucho que decir, así como todo el entramado de conocimientos en torno al mundo de la comunicación.

Igualdad

Según sostiene Galbraith (2019), la desigualdad económica está relacionada con el elemento más inestable e insostenible del sistema mundial, que es la financiación mundial. De hecho, la globalización ha impulsado que parámetros de desigualdad en el ámbito estrictamente nacional se proyecten internacionalmente. La *plutonomía* o un sistema económico en el que un pequeño grupo, el ultrarico, representa una gran parte del consumo total ha logrado que, en una economía global, cuando la desigualdad *entre las personas* cambia, es natural que las desigualdades entre sus respectivos países cambien de manera similar. En esa dirección, Piketty (2019) ha evidenciado el modo en que la globalización irrestricta de las últimas tres décadas ha aumentado la desigualdad que

es desafiada por muchos y que nutre repliegues identitarios extremadamente peligrosos. La desilusión poscomunista que sigue a la caída del Muro conduce a una especie de sacralización del hipercapitalismo que llega hasta el momento actual, lo que pone en riesgo la propia democracia para la que, como hace dos siglos, aboga Tocqueville, la igualdad es una preconditione sustantiva. El componente ideológico de este capitalismo se ha edificado sobre el triple mantra de la propiedad, la empresa y la meritocracia con el cual se justifica la desigualdad como un proceso de decantación natural entre «quienes quieren y quienes no quieren» en una abierta «culpabilización de los más pobres» (ver entrevista a Piketty en Vargas Silva, 2019).

La idea de competencia irrestricta en el seno de la sociedad, de soledad profunda y de individualismo egoísta a ultranza guía el comportamiento de las personas que llevan una vida precaria y vivida en condiciones de incertidumbre constante. «El auge de la individualidad marcó el debilitamiento progresivo de la densa malla de lazos sociales que envolvía con firmeza la totalidad de las actividades de la vida» (Bauman, 2006: 32). Por tanto, es interesante constatar cómo las expresiones contestatarias que se dan paulatinamente son configuradas como antipolíticas. Paralelamente, la evidencia empírica muestra el incremento notable de la desigualdad estructural en el contexto mundial.

Además, las redes sociales y, en general, las TIC, están en el origen de un serio proceso de hiperindividualización por el que el usuario deja de percibirse como miembro de la comunidad para convertirse en punto de referencia casi único. Se trata de individuos que «viven en un enjambre aislados carentes de un nosotros capaz de andar en una dirección o emprender una acción política común» (Han, 2014). Si no se quiere que la ola de este cambio cultural se lleve por delante todo lo que no empieza por yo/mí/me/conmigo, el entorno más inmediato y los educadores de nativos digitales debemos estar alerta y compensar.

Confianza

La confianza y el constante cuestionamiento de su ejercicio constituyen dos caras de una misma moneda. La construcción y la pérdida de la confianza están en tensión permanente, algo que se acrecienta en los últimos tiempos por la amenaza que supone el anonimato de los medios digitales. Han (2014) parte de que el

nombre es la base del reconocimiento que siempre se produce nominalmente, de modo que siempre el nombre y el respeto están relacionados; entonces define la *confianza* como «una fe en el nombre... [pero] ...el medio digital que separa el mensaje del mensajero, la noticia del emisor, destruye el nombre» (2014: 8). Se habla continuamente de la falta de confianza en las instituciones o en la clase política en relación con las consecuencias que ello conlleva con respecto a la legitimidad de la política. En simultáneo, la labor de implementarla se vincula con el triunfo de un determinado proyecto político. Por otro lado, se encuentra el asunto de la densidad del capital social, ante la que Putnam (2000) brinda una propuesta de definición según la cual la confianza no es producto de una acción individualista, sino un activo social que construyen los individuos de manera colectiva en el marco de las comunidades.

Pero, al igual que se construye, puede destruirse, y, en ese sentido, su erosión alcanza a ser efecto tanto de la dialéctica del conocimiento como de la consiguiente pluralización de la vida social. Así, la apatía puede ser una respuesta individualista a la intensidad hiperdemocrática, de manera que los individuos, que poseen, al menos, la capacidad cognitiva suficiente para desarrollar una actitud escéptica, acaban tomando la decisión de alejarse del mundo en el que se mueven y en el que hay un flujo arrollador de mensajes extremos. Además, el capital social puede adoptar formas inclusivas, pero también excluyentes, como ocurre con organizaciones, como el Ku Klux Klan o las maras centroamericanas, con consecuencias dispares para la vida democrática. Pero, complementariamente, y volviendo a las nuevas TIC, cada vez parece más factible usar mecanismos de *blockchain* para restablecer la confianza perdida gracias al establecimiento de mecanismos que aseguran la integridad y la veracidad de la información.

Identidad

Lo político se desvanece, además, en el entramado de las relaciones que impulsan las nuevas tramas de la economía. El neoliberalismo triunfa, y no es solo debido a sus cuestionadas propuestas económicas en clave del paroxismo del consumismo donde se resalta «la rapidez, el exceso y el desperdicio» (Bauman, 2006: 113) y del triunfo de la faceta financiera de la economía, sino por haber incorporado a la sociedad pautas culturales consistentes (Escalante, 2019). En este sentido, es interesante constatar cómo el cambio iniciado en la década

de 1960 desde uno de sus más memorables eslóganes románticos que rezaba «lo personal es político» (Lilla, 2018: 75) llega a nuestros días cuando, como sucede en los Estados Unidos, el centro del liberalismo ha pasado «de la comunidad a la diferencia» (Lilla, 2018: 86).

Hasta hace poco, se creía tener enfrente al Estado como instancia de dominación que arrebatara información a los ciudadanos en contra de su voluntad. Hace tiempo que esta época quedó atrás. Hoy nos desnudamos de forma voluntaria. La galopante erosión de la privacidad viene de los dos lados. Es, precisamente, este sentimiento de libertad el que hace imposible cualquier protesta. La libre iluminación y el libre desnudamiento propios siguen la misma lógica de la eficiencia que la libre autoexplotación. ¿Contra qué protestar? ¿Contra uno mismo? (Han, 2014).

La sociedad líquida, en términos del citado Bauman, se ve acompañada hasta hace poco por instituciones sólidas que punteaban nuestra realidad que, sin embargo, ahora están en una profunda mutación. Las transformaciones en una pieza tan fundamental para la democracia representativa como son los partidos políticos son una clara evidencia en la medida de que su función de intermediación, como la de tantas otras instituciones, se ve radicalmente cuestionada. Además, se da la pérdida masiva de confianza en ellos como consecuencia de la corrupción rampante, de la centralidad de los candidatos sobre las maquinarias partidistas y de la pérdida de identificación del electorado con sus etiquetas.

El predominio de una política basada en candidatos ha acentuado el patrón personalista de esta y que ha llegado a niveles de narcisismo que rayan lo patológico. En efecto, los rasgos narcisistas, asociados con muchos de los comportamientos de líderes políticos, especialmente aquellos de conductas contradictorias que manifiestan un contraste entre las palabras y los hechos, cada vez están más presentes en la vida política, lo que se ve reforzado por los nuevos esquemas de comunicación.

En la generación de Facebook, existe una creciente preocupación de que el aprecio al ego y el narcisismo se está extendiendo en la sociedad. Una tendencia ya captada en un estudio de 2007 mediante la evolución del *Índice Narcissistic Personality Inventory* en estudiantes universitarios que, entre 2002 y 2007, había

crecido más del doble que en todas las décadas entre 1982 y 2006. Paralelamente, el diálogo como categoría política en el rango hasta hace poco conocido aparece como una antigualla e incluso queda criminalizado en la medida en que, en las redes en las que la gente se mueve por innumerables estímulos, se potencia el resentimiento identitario, se desertifica el pensamiento complejo y, como señala Berardi, «reina el autismo social».

En la actualidad, la diversidad de jurisdicción, de intereses sociales y de expresiones culturales, se traslapan y confunden permanentemente, dificultan el modo en que se definen —y autodefinen— los individuos con una etiqueta única. Se es madrileño, castellano, español, europeo, albañil, conductor, abogado, homosexual, católico, evangélico, ambientalista, vegano... una identidad, varias, todas o... ninguna. A fin de cuentas, ser comunista o católico resultó más sencillo que ser un individuo.

Identidades que se articulan en lo profesional, una instancia que cada vez resulta más precaria, y que hoy se considera que, dentro de apenas tres lustros, la mitad de las tareas laborales que entonces existan hoy todavía no han aparecido. Identidades en torno a las convicciones religiosas. Identidades de la diferencia. Identidades construidas sobre la definición del yo y la mayor o menor consideración del resto. Identidades con dificultades de expresarse políticamente o, quizá, regímenes políticos anclados en rígidas fórmulas institucionales sin capacidad de aprehender los cambios de época. En fin, identidades que se basan en emociones que exigen no solo respeto, sino garantía de que los sentimientos no sean ofendidos o que, cuando se presenta «un asunto exclusivamente en términos de identidad, invitas a que el adversario haga lo mismo» (Lilla, 2018: 138). Esto es, la potenciación del yo mediante mecanismos de autoproyección basados en las nuevas tecnologías. Por consiguiente, «la identidad contemporánea es frágil, carece de certezas, pero sobre todo, es flotante» (Elola, 2015).

A ello añadiría que este escenario aparentemente tan rico en torno a lo identitario comporta, sin embargo, un cercenamiento de la ambigüedad en que se mueve la vida, un reflejo de una confrontación indudable frente a la floración arriba señalada de las identidades múltiples. Ahora bien, cuando se construye un entramado político sobre una noción resbaladiza en la que está ausente una noción del

nosotros, de lo que somos como ciudadanos y de lo que nos debemos unos a otros, el liberalismo de la identidad ha dejado de ser un proyecto político «y se ha transformado en uno evangélico [donde] la diferencia sería la siguiente: el evangelismo dice la verdad al poder. La política toma el poder para defender la verdad» (Lilla, 2018: 24).

5. ¿El poder tiene que ver con la política?

Todo ello se vincula con una política que requiere ser repensada por la separación cada vez mayor que tiene con respecto al poder (Bauman, 2002). Se necesita una definición innovadora que, hoy por hoy, se resiste a aparecer, si bien el poder siga siendo el objeto central de estudio de la ciencia política lo novedoso es su ubicación en el ámbito privado. Además, hoy el poder, insertos en el dominio de la subjetividad, se ha convertido en tener la capacidad de modificar las opiniones y las representaciones de la gente mediante la elaboración de relatos convincentes.

En este sentido, la IA tiene por delante un venturoso camino por andar. Si, en la obra de ficción *1984*, de George Orwell, la obsesión del Estado por controlar la narrativa llevaba, entre otras posibilidades, a la creación de un Ministerio de la Verdad dedicado a la falsificación de los eventos históricos y de los hechos para asegurar que todo pasado y presente solo se contara a través de una versión aprobada por el Gobierno, nada puede llegar a impedir ahora configurar escenarios similares.

En otro orden de cosas, se ha dado paso a una realidad marcada por la precariedad, el ritmo cambiante e inestable, la celeridad de los acontecimientos y la dinámica agotadora y con tendencia al referido individualismo de las personas. Para Bauman (2002), en estos tiempos hipercompetitivos, los que no siguen quedan excluidos, y eso crea angustia. La gente ve la vida como el juego de las cuatro esquinas, en el que un momento de distracción «puede comportar una derrota irreversible». Y así es como, «incapaces de controlar la dirección y la velocidad del coche que nos lleva, nos dedicamos a escrutar los siete signos del cáncer, los cinco síntomas de la depresión, los fantasmas de la hipertensión o del colesterol, y nos entregamos a la compra compulsiva de salud».

Por tanto, es indudable, no obstante, que el camino emprendido por Susskind (2018) es la vía por seguir. Su propuesta se articula, precisamente, bajo la premisa de que la forma en que se gestione la información —cómo se obtenga, se almacene, se analice y se comunique— está estrechamente articulada con la organización de la vida colectiva y en común que es la esencia de la política. La gobernanza de la una es la de la otra. Para Susskind (2018), en la nueva era digital, en la que la tecnología desempeña el papel central, serán cada vez más poderosos quienes controlen las tecnologías que posibilitan los tres vectores del poder que tomarán tres formas: fuerza, escrutinio y control de la percepción. Los que queden fuera de este escenario cada vez serán más vulnerables. «La realidad no es más que información, y he aquí su patria» (Blatt, 2018). Una patria sobre la que nadie parece asumir responsabilidad alguna⁷. Lo político tiene que ver con todo ello.

Sin embargo, hay algo que permanece constante en el género humano al que no le gustan los problemas mientras que, por definición, la política también se ocupa del conflicto, de los problemas. Problemas que hoy son de una naturaleza muy diferente a la de hace apenas un cuarto de siglo, aunque sean cuestiones añejas en la historia de la humanidad, como la emigración y el crimen a gran escala, a los que ahora se añaden cuestiones ecológicas. Ello acontece en un escenario en el que el modelo económico vigente no necesita más clases populares ni medias, y el crecimiento se monta sobre la creación de empleo que se concentra cada vez más en las grandes ciudades (Guilluy, 2019).

6. América Latina en su laberinto

¿Cómo vincular estos asuntos con el presente de la política —lo político— en América Latina? Parece obvio que hay aspectos que son globales, cuyo análisis, por tanto, adquiere una connotación universal, pero, a la vez, hay cuestiones estricta-

⁷ Mark Zuckerberg, fundador y máximo responsable de Facebook, una empresa con 2700 millones de usuarios, en su pulso con el Congreso de los Estados Unidos en su segunda comparecencia el 23 de octubre de 2019 argumenta que no figura entre las tareas de su empresa comprobar la veracidad de los asuntos políticos por los que la plataforma cobra. Facebook controla el 59,4 % de los anuncios políticos de la red. Ver Mars (2019) y *emarketer* (2020).

mente regionales. Tómese, por ejemplo, para lo primero, la extensión a la región de cuatro ideas sobre las que Bauman exige una inmediata desmitificación, como son que el crecimiento es la base del bienestar; que un consumo —el mismo que para su mantenimiento produjo el sobreendeudamiento de la gente en España que dibujó la peculiaridad nacional de la crisis de 2008— en constante aumento favorece el deseo y la felicidad; que la desigualdad es natural; y que la competencia es condición suficiente para la justicia social. En cuanto a aspectos vernáculos latinoamericanos, considérese el caso del Estado nación, que es uno de los instrumentos —en el nivel tanto empírico como en el teórico— más fértiles en el desarrollo de la humanidad como se ha señalado al inicio. Construido procelosamente a lo largo de los últimos siglos, cuenta con jalones significativos conocidos por todos. Desde Westfalia hasta las propuestas del Estado neoliberal, su andadura ha sido objeto de análisis desde la ciencia política en una relación claramente simbiótica. Como se ha sostenido antes, puede afirmarse que esta se ha desarrollado al amparo de aquel; sus análisis, basados en la crítica o en la complacencia, repercuten claramente en su evolución.

Es importante traer a colación el asunto de la nación por cuanto es un aspecto fundamental a la hora de la definición del *demos*, cuestión sustancial habida cuenta que la democracia es hoy en América Latina el régimen político que se asienta de manera continuada a lo largo de los últimos 40 años simultáneamente en mayor número de países como nunca en la historia. No obstante, cuando se piensa que la nación está sólidamente consolidada, aparecen frentes sub, supra e intra que parecen ponerla en cuestión. Pero, además, hay que tener en cuenta que, a medida que se incrementen las interconexiones entre la gente, muchos de los valores del Estado nación, sobre el que siguen ancladas nuestras reflexiones, cambiarán por los de comunidades digitales de muy diferente tamaño y auspiciadas por temas muy diversos. El común denominador será que el espacio físico será irrelevante, por lo que ¿dónde quedará aquella máxima de «no hay Estado sin territorio»? y el tiempo jugará un papel diferente.

Complementariamente, si hoy la identidad política, forjada en el Estado nación a lo largo de los últimos siglos, está en duda, ¿cómo puede definirse el nuevo *demos* cuando lo que predomina, según Fukuyama (2019), es el reconocimiento de la dignidad?, o, como señala Bauman (2016: 144), cuando las relaciones entre

las personas se están convirtiendo en la principal fuente —en apariencia inagotable— de ambivalencia y ansiedad. En la misma dirección, Pierre Rosanvallon ha sostenido que

... la sociedad está cada vez más estructurada por trayectorias personales, situaciones individuales, dificultades que viven los ciudadanos. Y no se representa de la misma manera el mundo social. Esta es una sociedad fragmentada en la que existen comunidades de dificultades, miedos, angustias existenciales. Esta nueva realidad no está representada por los partidos políticos (Rosanvallon en Pavon, 2019).

El asunto de la identidad trasciende a América Latina porque allí las políticas del resentimiento han tenido una notable presencia permanente. De hecho, es obvio que el nacionalismo promueve la división y el resentimiento, aunque también valores, como el orgullo, la lealtad y la unidad de la gente de un país. Pero es en esta región en la que la otrora denominada *cuestión indígena* forja los cimientos para un nuevo debate político que comienza a superar el articulado sobre las clases sociales y, más adelante, sobre los déficits que acarrea el supuesto protagonismo de una ciudadanía cuando menos incompleta por la anemia estatal, la desigualdad rampante y el histórico arraigo del caudillismo. La democracia participativa relacionada con la Constitución colombiana de 1991 como ejercicio innovador y el complejo Estado plurinacional boliviano son dos ejemplos.

Por otra parte, América Latina no es ajena a la política digital. En septiembre de 2019, el presidente salvadoreño Nayib Bukele dio un paso más en el manejo de las redes sociales que meses antes le habían catapultado al poder y aprovechó sus minutos ante la Asamblea General de Naciones Unidas para criticar que su formato es «cada vez más obsoleto». «Aunque no lo queramos aceptar, la red se vuelve cada vez más el mundo», dice ante la audiencia internacional luego de sacar un *smartphone* y posar sonriente en un *selfie* que se hace viral (ver Gutiérrez, 2020).

Consideraciones finales

El dilema intelectual está ahí; la organización algorítmica de la sociedad, la gente que cambia, pero nuestra disciplina también (ver Innerarity, 2019). Ravecca (2019) así lo pone de relieve: hay viejas aproximaciones cuantitativas que compiten, pero también se retroalimentan con aquellas de carácter cualitativo para acercarse al objeto último de la ciencia política que constituye el estudio del poder. No obstante, esa dupla parece insuficiente en el escenario actual en el que vivimos que se ha abordado en la primera parte del presente texto. Hay necesidad de agregar nuevas dimensiones. Ravecca (2019) plantea una tercera aproximación. Al requerir prestar atención a la forma en que el poder y la política permea lo académico, critica, como el principal procedimiento epistemológico, la separación existente entre lo social, lo económico y lo personal-individual. La incorporación de la tan denostada subjetividad al amparo del imperio de la razón que devela, por ejemplo, que el prestigio académico se vincula algunas veces más con el poder que con la calidad, supone un reto venturoso. También lo es la necesaria apertura de espacio para integrar las emociones en un escenario en el que compiten intereses y pasiones enmarcado en una «sociedad que ha sustituido el pensamiento y la reflexión por el sentir, por la inmersión en las experiencias y, especialmente, el placer» (Elola, 2015).

Cuestionar el hiperrealismo de la ciencia política que confronta la política expresiva, en fin, abordar la senda de la «compleja relacionalidad», en la que el yo tenga una presencia activa, se alza con frescura como agenda que merece ser discutida, sin que ello suponga caer en «el narcisismo de las pequeñas diferencias» al que se refiere Freud o siendo conscientes de que la política no refleja nada, pero crea todo y que, como ocurrió con la medicina al dar el salto para centrarse en el paciente, la política pareciera estar cada vez más centrada en el individuo.

Las consecuencias a la hora de aplicar las variadas facetas en las que las TIC envuelven la realidad política ya acumulan evidencias notables que permanecen a la zaga del desarrollo de nuevos conceptos y de metodologías innovadoras para su comprensión. Así llegaron el plebiscito colombiano por la paz, el referéndum del Brexit, la victoria en las elecciones de 2016 de Donald Trump, cuyos resultados inesperados se atribuyen a la influencia perniciosa de la comunicación digital.

Se suceden los escándalos de espionaje masivo, y se desata el genocidio de los musulmanes rohingya en Birmania, en el que las publicaciones en Facebook y Twitter juegan un papel decisivo sin que las empresas hagan nada para evitarlo.

De todos esos sucesos, hoy en día solamente hay una víctima: Cambridge Analytica (ver García, 2019)⁸. Y dos objetos de atención que se contraponen: el colectivo humano segmentado en miles de millones de unidades y las tendencias monopolizadoras de un puñado de grandes empresas sin que se contrarresten desde la política (ver *The Economist*, 2019). La posibilidad de emprender acciones de salvaguarda de los derechos individuales comienza a abrirse paso lentamente en la medida en que hay evidencias de que la conexión del cerebro humano con las computadoras diluya la identidad de las personas porque cuando los algoritmos ayudan a tomar decisiones, el yo de los individuos puede difuminarse. Es entonces cuando tiene sentido plantear la existencia de neuroderechos y buscar su salvaguarda (ver entrevista a Yuste en Salas, 2020).

Hoy el escenario es de banalización por cuanto la democracia se ve reducida a las elecciones, no hay rendición de cuentas, ni equilibrio de poderes y los sistemas de partidos se mecen al albur de la volatilidad, la pérdida de identidad por parte de sus seguidores, la indisciplina en sus filas, la desconfianza y mala valoración por parte de la gente. La dupla sobre la que se potencia el desarrollo de la democracia y su consolidación en su momento dorado de la tercera ola en términos de capacidad de respuestas (*responsiveness*) y de responsabilidad por parte de la clase política se ve terriblemente debilitada. El escenario es el de una democracia fatigada y el de una ciencia política que requiere adaptar sus conceptos a las transformaciones del mundo contemporáneo sin renunciar a la sofisticación teórica (Innerarity, 2020: 13) y dialogar con otras disciplinas que ayuden a entender los efectos de las TIC en el comportamiento humano y en su utilización espuria que anule la capacidad de agencia de los individuos.

Paralelamente, ni los políticos terminan de responder a las demandas de la gente, cada vez más heterogéneas, difusas y erráticas, ni la sociedad toma conciencia

⁸ En la citada comparecencia de Mark Zuckerberg en el Congreso y a preguntas de la congresista demócrata Alexandria Ocasio-Cortez, aquel contesta lleno de dudas en torno al momento en que conoce que Facebook está vinculado con Cambridge Analytica.

de los severos cambios en que se halla envuelta. Por ello, se incrementa la responsabilidad de ambas partes a la hora de llevar a cabo la tarea de formar y de educar a los ciudadanos en temas de complejidad creciente y en disuadirles, en un esfuerzo prácticamente imposible, de las predisposiciones, ideas y sentimientos simplistas suscitadas en contextos de la posverdad⁹. Es también el momento de abrir nuevos campos de discusión en los que, como ya se ha señalado, se desplieguen teóricamente los neuroderechos para confrontar los avances de la neurociencia en un terreno como es el proyecto del nuevo iPhone que va a ser una interfaz cerebro-computadora no invasiva¹⁰.

Hasta aquí, se ha abordado el impacto de la revolución digital y tecnológica en la sociedad y en la política. La toma de conciencia de que dos instancias fundamentales en ambas arenas en la tradición de los dos últimos siglos como son la familia y el Estado nación están globalizados desde su interior y, consecuentemente, están situados en el umbral de cambios dramáticos no es suficiente. La influencia del desarrollo del dataísmo a una escala difícilmente predecible hace apenas unos lustros es el principal reto inmediato que tiene la política y quienes la tienen como objeto de estudio.

⁹ Fue la palabra que, en inglés, en 2016 se incorpora al Diccionario Oxford. Califica situaciones en las que los hechos objetivos influyen menos que las emociones o las creencias personales en la conformación de la opinión pública.

¹⁰ Facebook ha invertido mil millones de dólares en una compañía que comunica el cerebro con los ordenadores. Y Microsoft, otros mil millones en la iniciativa de inteligencia artificial de Elon Musk, que invierte 100 millones en Neuralink, una compañía que implantará finísimos hilos en el cerebro de sus usuarios para aumentar sus competencias. Google, por su parte, está haciendo esfuerzos parecidos que no son públicos. La tecnología impulsada por Musk pretende ayudar a pacientes con parálisis o extremidades amputadas a controlar su expresión y movimiento o a ver y oír solo con el cerebro. Pero no oculta que el objetivo final es el de conectarnos directamente con las máquinas para mejorarnos con inteligencia artificial. Por su parte, «el proyecto chino es tres veces más grande que el estadounidense, y va directamente al grano, al fusionar las dos vertientes: inteligencia artificial y neurotecnología» (Ver entrevista a Rafael Yuste en Salas, 2020)

Referencias bibliográficas

- Alcántara Sáez, M. (2019). «El proceloso significado de lo político en el siglo XXI». En *Analecta Política*, 9, (16), pp. 1-8.
- (2017). «La ciencia política en el primer cuarto del siglo XXI». En *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1, (1), pp. 7-19.
- Arendt, H. (1990). *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa.
- Badillo, A. (2019). *La sociedad de la desinformación: propaganda, "fake news", y la nueva geopolítica de la información*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Bauman, Z. (2006). *Vida líquida*. Barcelona: Paidós.
- (2002). *En busca de la política*. México: FCE.
- Blatt, R. (2018). *Historia reciente de la verdad*. Madrid: Turner.
- Cortes, A. (2019). «La inteligencia artificial será como la electricidad. Todo dependerá de ella». Entrevista a Martin Ford en *El País*, 29 de noviembre [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/tecnologia/2019/11/27/actualidad/1574872985_952092.html> [Consulta: 29 de noviembre de 2019].
- Elola, J. (2015). «Los valores de las culturas islámicas son incompatibles con los nuestros». Entrevista a Yves Michaud en *El País*, 17 de enero [en línea]. Disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/16/actualidad/1421430804_968936.html> [Consulta: 21 de agosto de 2019].
- Emarketer (2020). «Facebook Dominates 2019/2020 Political Ad Spending», 24 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://www.emarketer.com/content/facebook-dominates-2019-2020-political-ad-spending?ecid=NL1001>> [Consulta: 25 de febrero de 2020].
- Escalante, F. (2019). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Fischer, J. (2019). «¿Quién liderará el siglo XXI?». En *El País*, 21 de agosto [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/elpais/2019/08/16/ideas/1565945290_909787.html?por=mosaico> [Consulta: 21 de agosto de 2019].
- Fukuyama, F. (2019). *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Vizcaya: Universidad de Deusto.
- (1998). *La confianza*. Barcelona: Ediciones B.

- Galbraith, J. K. (2019). «The Unsustainability of Inequality». En *Project Syndicate. The world's opinion page*, 23 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-unsustainability-of-inequality-by-james-k-galbraith-2019-08?barrier=accesspaylog>> [Consulta: 14 de agosto de 2019].
- Galeano, S. (2019). «El número de usuarios de Internet en el mundo crece un 9,1% y alcanza los 4388 millones». En *Marketing 4 Ecommerce*, 31 de enero [en línea]. Disponible en <<https://marketing4ecommerce.net/usuarios-internet-mundo/>> [Consulta: 15 de agosto de 2019].
- García, B. (2019). «Ocasio-Cortez acorrala a Mark Zuckerberg en un interrogatorio de máxima tensión 'millennial'». En *El País*, 24 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://smoda.elpais.com/moda/ocasio-cortez-acorrala-a-mark-zuckerberg-en-un-interrogatorio-de-maxima-tension-millennial/>> [Consulta: 25 de octubre de 2019].
- Giraldi, E. (2019). «Digitalización, política e inteligencia artificial. ¿Qué futuro podemos esperar?». En *Nueva Sociedad*, (283) [en línea]. Disponible en <https://nuso.org/articulo/digitalizacion-politica-e-inteligencia-artificial/?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=email> [Consulta: 14 de agosto de 2019].
- Guilluy, C. (2019). *No Society. El fin de la clase media occidental*. Madrid: Taurus.
- Gutiérrez, I. (2020). «Nayib Bukele, de hacerse selfies en la ONU a entrar con los militares en el Congreso de El Salvador». En *ElDiario*, 10 de febrero [en línea]. Disponible en <https://www.eldiario.es/internacional/Nayib-Bukele-regeneracion-Congreso-Salvador_0_994251221.html> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- Han, B.-Ch. (2014). *En el enjambre*. Barcelona: Herder.
- (2014a). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.
- (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.
- Harari, Y. (2019). «Los cerebros "hackeados" votan». En *El País*, 20 de febrero [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html> [Consulta: 14 de agosto de 2019].
- Haskel, J. & Westlake, S. (2018). *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona. Galaxia Gutenberg.

- (2019). «La sociedad de las plataformas». En *La Vanguardia* [en línea]. Disponible en <<https://www.lavanguardia.com/opinion/20190814/464053329527/la-sociedad-de-las-plataformas.html>> [Consulta: 14 de agosto de 2019].
- Lilla, M. (2018). *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad*. Barcelona: Debate.
- Massot, J. (2019). «El problema es cómo la pantalla se ha apoderado del cerebro». En *El País*, 20 de febrero [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/cultura/2019/02/18/actualidad/1550504419_263711.html> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- Mars, A. (2019). «Zuckerberg admite la desconfianza que genera Facebook: “No somos el mensajero ideal”». En *El País*, 23 de octubre [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571839456_435137.html> [Consulta: 25 de octubre de 2019].
- Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja: cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos*. Barcelona: Taurus.
- Pavon, H. (2019). «Pierre Rosanvallon: “Hay una revolución interna en el capitalismo”». En *Clarín*, 15 de noviembre [en línea]. Disponible en <https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/pierre-rosanvallon-revolucion-interna-capitalismo-0_jN6z7P9g.html> [Consulta: 20 de noviembre de 2019].
- Pellicer, L. y Fariza, I. (2019). «Europa ultima un plan para dar la batalla en el negocio de los datos». En *El País*, 17 de noviembre [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/economia/2019/11/16/actualidad/1573926886_318836.html> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- Pérez Colomé (2019a). «Google explica por fin cómo ha logrado la supremacía cuántica». En *El País*, 24 de octubre [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/tecnologia/2019/10/22/actualidad/1571772885_762624.html?rel=mas> [Consulta: 25 de octubre de 2019].
- (2019b). «Cuando el ordenador cuántico de Google mejore no habrá forma de ganarle». Entrevista a Juan Ignacio Cirac en *El País*, 25 de octubre [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/tecnologia/2019/10/24/actualidad/1571917826_234639.html> [Consulta: 25 de octubre de 2019].
- (2019c). «Por qué los experimentos con datos de móviles son inevitables y buenos para la sociedad». Entrevista a Alex Pentland en *El País*, 19 de noviembre [en línea]. Disponible en

- <https://elpais.com/tecnologia/2019/11/18/actualidad/1574108885_423569.html> [Consulta: 21 de noviembre de 2019].
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Ediciones Deusto.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon&Schuster.
- Ravecca, P. (2019). *The politics of political science. Re-writing Latin American Experiences*. Nueva York: Routledge.
- Sadin, É. (2019). «La inteligencia artificial: el superyó del siglo XXI». En *Nueva Sociedad* [en línea]. Disponible en <http://nuso.org/articulo/la-inteligencia-artificial-el-superyo-del-siglo-xxi/?utm_source=email&utm_medium=email> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- Salas, J. (2020). «Por qué hay que prohibir que nos manipulen el cerebro antes de que sea posible». Entrevista a Rafael Yuste en *El País*, 12 de febrero [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/elpais/2020/01/30/ciencia/1580381695_084761.html> [Consulta: 13 de febrero de 2020].
- Sánchez Silva, C. (2019). «La revolución digital tiene sus penitencias». Entrevista a Fernando Rodríguez Varona, consejero delegado de Publicis Media España, en *El País*, 16 de noviembre [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/economia/2019/11/14/actualidad/1573751663_238278.html> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- Snowden, E. (2019). *Vigilancia permanente*. Barcelona: Planeta.
- Sunstein, C. (2019). *On Freedom*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Susskind, J. (2018). *Future Politics. Living Together in a World Transformed by Tech*. Oxford: Oxford University Press.
- Taleb, N. (2016). «The most intolerant wins: the dictatorship of the small minority». En *Incerto*, 14 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://medium.com/incerto/the-most-intolerant-wins-the-dictatorship-of-the-small-minority-3f1f83ce4e15>> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- The Economist* (2019). «Elizabeth Warren's many plans would reshape American capitalism», 24 de octubre [en línea]. Disponible en <<https://www.economist.com/briefing/2019/10/24/elizabeth-warrens-many-plans-would-reshape-american-capitalism>> [Consulta: 25 de octubre de 2019].
- Vargas Silva, V. M. (2019). «“Es hora de repensar el modelo”: Piketty». En *El tiempo*, 8 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.eltiempo.com/>

economia/sectores/thomas-piketty-habla-sobre-su-segundo-libro-capital-e-ideologia-441466> [Consulta: 25 de enero de 2020].

Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Londres: Public Affairs.

Cómo citar este artículo

Alcántara Sáez, M. (2020). «El estudio de la política en la era digital». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 143-170.

COMUNICACIONES

Los cursos de capacitación INAP: una mirada desde la gestión del conocimiento organizacional*

Por Norberto Vázquez**

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar los cursos de capacitación del INAP como espacio de construcción de información, datos y saberes a fin de sistematizarlos como insumos para la gestión del conocimiento organizacional. En esta primera etapa de la investigación, se lo hace a partir del análisis de un curso a modo de estudio de caso. La construcción de conocimiento organizacional es una producción colectiva, generada en ambientes socioculturales específicos, por lo que el espacio de formación analizado es contextualizado caracterizando al INAP en tanto organismo público y a los requisitos institucionales que deben cumplir sus cursos.

Palabras clave

Gestión del conocimiento – capacitación – investigación – gestión de políticas públicas.

Abstract

The purpose of this article is to analyze INAP's training courses as a space for the construction of information, data and knowledge, in order to systematize them as input for the management of organizational knowledge. In this first stage, the investigation is focused on a course as a case study. The construction of knowledge within organizations is a collective production, generated in specific socio-cultural environments, so the training space analyzed here is contextualized in the INAP as a public institution with specific requirements for its courses.

* Esta comunicación se desprende de las investigaciones que venimos desarrollando en el marco del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la República Argentina.

** Profesor e Investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Key words

Knowledge management – training – research – public policy management.

Introducción

Esta comunicación refiere a una investigación que aborda el tema de la información que generan los cursos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), con el fin de contribuir al fortalecimiento del organismo y de los servicios que este brinda. Para ello, se analiza uno de sus cursos a modo de estudio de caso. Tratándose de una instancia de investigación aplicada, vincula dos áreas del mencionado organismo: Capacitación e Investigación y Publicaciones.

A modo de punto de partida del estudio realizado, deben señalarse las siguientes consideraciones: a) las organizaciones estatales producen datos e información de manera constante, a la vez que generan y utilizan conocimiento y otros recursos para desarrollar sus actividades en vistas a alcanzar sus objetivos; b) entre sus recursos, se encuentran los humanos y, en especial, los conocimientos que estos poseen y producen, no siempre reconocidos y valorados como tales, c) estos conocimientos se manifiestan de múltiples maneras, pero, para ser utilizados, primero deben ser identificados, d) uno de los espacios en los que se ponen de manifiesto de manera explícita conocimientos es en las actividades que realizan los participantes en los cursos de capacitación.

De lo mencionado en el último punto, se desprende que los participantes de los cursos de capacitación son sujetos activos, portadores de experiencias y saberes. Como tales, no reciben pasivamente los productos que les brindan las capacitaciones, sino que hacen uso de estos y se transforman, a su vez, en productores, en el sentido en que lo plantea Michel de Certeau (1999). En este sentido, a lo largo del artículo, se podrá constatar la utilización de los *productos* que brinda el curso a sus participantes y los *productos* que generan éstos a partir de sus intervenciones.

En un sentido más amplio, la idea en que se sustenta este trabajo es que cada curso, a partir de su diseño e implementación, es un espacio de construcción

de datos, información y conocimientos que pueden ser rescatados y trabajados, constituyéndose en insumos utilizables por distintos organismos de la administración pública.

En términos teóricos, esta propuesta se inscribe en un tema más amplio y complejo que es el de la gestión del conocimiento organizacional, entendida como «el conjunto de actividades realizadas con el fin de utilizar, compartir y desarrollar los conocimientos de una organización y de los individuos que en ella trabajan, encaminándolos a la mejor consecución de sus objetivos» (Bustelo Ruesta y Amarilla Iglesias: 2001: 1).

1. Las organizaciones en la sociedad del conocimiento

El conocimiento y su utilización en las organizaciones del sector privado y del sector público cobran particular interés desde hace varias décadas, debido al contexto en que se desenvuelven: «Las economías basadas en el conocimiento y el aprendizaje se centran en la capacidad de innovar y crear valor más rápido en base al conocimiento y a su rápida actualización en diversos ámbitos por medio del aprendizaje (lugar de trabajo, laboratorios, centros de investigación, aulas, etc.)» Peluffo y Catalán Contreras (2002: 8). Estos autores resaltan el conocimiento como factor estratégico para la resolución de problemas y la toma de decisiones, siendo condiciones necesarias para que esto sea así la disponibilidad de información y conocimientos clave en tiempo real y la capacidad organizacional de clasificar, analizar y relacionar datos e información.

De esta manera, la valoración y utilización de la información y del conocimiento organizacional remite a una serie de cambios y transformaciones en las organizaciones estatales respecto a la forma en que se hacen las cosas —pensar en términos de desarrollo de competencias laborales—, en que se combina el uso de la tecnología con los saberes individuales y organizacionales, nuevas formas de comunicar el conocimiento y de construirlo.

En el caso particular del INAP, como organismo estatal planifica y desarrolla sus actividades conforme a la triple competencia que le confiere su ley de creación:

capacitación de funcionarios públicos, investigación y documentación de temas referidos a la administración pública (Iribarren, 2002). En lo que refiere a capacitación, diseña, implementa y evalúa programas de formación, orientándolos al desarrollo de competencias, con la intención de que estos saberes sean transferidos a sus entornos laborales. Por lo tanto, a partir de su accionar cotidiano, se constituye en un espacio privilegiado para el estudio de los datos, la información y los conocimientos que surgen y circulan en cursos.

En línea con lo desarrollado, surgen una serie de preguntas de investigación.

- Además de contribuir a la formación de los agentes públicos, ¿qué información generan los cursos del INAP?
- ¿Qué aporta esa información?
- ¿Esos aportes pueden constituirse en conocimiento organizacional?

Un tema de estudio complejo, como lo es el conocimiento organizacional y su gestión, abordado en cursos que brinda un organismo como el INAP —heterogéneos en contenidos y en destinatarios— no puede ser estudiado en profundidad si no es a partir de uno o de unos pocos casos. Es por eso que, en esta etapa, la decisión fue analizar un curso como experiencia piloto: Gestión del Conocimiento, primera cohorte, Código INAP IN32329/19 ,que se llevó adelante del 27 de noviembre al 27 de diciembre de 2019.

Los objetivos que guiaron el estudio fueron los siguientes:

- Identificar la información y los distintos tipos de conocimientos que interactúan en los cursos del INAP.
- Analizar a la información y los conocimientos generados en términos de aportes al fortalecimiento de la administración pública.

El documento se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se caracteriza brevemente al INAP como organismo, la estructura de sus cursos y el curso que

constituye el estudio de caso. En segundo lugar, se presentan la información y los conocimientos que fueron identificados y sistematizados a partir del análisis del curso. En tercer lugar, se identifican y analizan las opiniones y percepciones de los participantes en la experiencia de capacitación, y, finalmente, se realiza un balance respecto a la información y los conocimientos identificados en el INAP y en el curso analizado.

2. El INAP como fuente de datos, información y conocimiento

Como ya fuera mencionado, por sus funciones, el INAP es un organismo clave en términos de funcionamiento del Estado, data de una larga historia que se remonta a sus antecedentes:

En 1951, se creó la Dirección Nacional de Racionalización con el objetivo de mejorar la eficiencia de la Administración Pública Nacional. En 1957, surge el Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP), que planteaba como objetivos institucionales el mejoramiento de la organización, de los métodos y de los recursos humanos de la administración. Posteriormente, en 1958, se creó el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), que sustituyó al SAETAP con la misión de capacitar a los agentes y brindar asistencia técnica a los organismos para mejorar su funcionamiento... En 1970, el ISAP se disolvió, debido a que los objetivos del Plan de Ordenamiento y Transformación del Gobierno de facto no justificaban la existencia de un organismo que duplicara las funciones que cumplían las universidades (Furlong, 2000: 2).

En 1973, fue creado el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), al que se le agregan tareas de investigación, siendo sus funciones: a) entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el sector público en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la Nación; y b) desarrollar investigaciones sobre la administración pública (Ley N.º 20 173, artículo 2).

Sirva esta breve reseña para señalar la importancia del conocimiento en un organismo dedicado a la capacitación, la investigación y la documentación de la administración pública: tres acciones básicas y necesarias para la gestión del conocimiento organizacional.

Como ya fuera señalado, las organizaciones estatales producen datos e información de manera constante, a la vez que generan y utilizan conocimiento. Siendo necesario tener en cuenta la existencia de distintos tipos de conocimiento en las organizaciones, Lara (2001) siguiendo a Nonaka y Takeuchi, los caracteriza de la siguiente manera:

- *Conocimiento explícito*: relativamente fácil de identificar por estar presente en distintos «productos de la organización», como ser documentos, bases de datos, manuales de procedimiento, normas, programas de cursos de capacitación, etc. Se trata de conocimientos formalizados, en general, disponibles o accesibles a sus miembros. Suele ser creado por miembros de la organización, pero es de la organización y permanece en ella.
- *Conocimiento tácito*: está en los integrantes de la organización, pero no se encuentra formalizado, por lo cual es difícil de identificar y de compartir. De él se reconocen dos dimensiones: a) una dimensión técnica que comprende habilidades y destrezas informales reconocidas como *know-how*, resultante del desempeño laboral prolongado y b) otra dimensión cognitiva, conformada por creencias, percepciones, ideales, valores, etc. arraigados en cada miembro de la organización.

En la investigación realizada, se identificaron, analizaron y utilizaron los dos tipos de conocimientos:

1. Conocimiento explícito: presente en los cursos Formación de Instructores y Gestión del Conocimiento. Aquí, el diseño de estas actividades de capacitación con sus fundamentaciones, objetivos, estrategias pedagógicas y bibliografía representan una variedad de conocimientos,

prioridades, valoraciones organizacionales que permitieron enmarcar el análisis de lo que sucede en el desarrollo del curso en estudio.

2. Conocimiento tácito: que se hizo explícito, en tanto que las intervenciones del docente y de los participantes del curso lo pusieron de manifiesto en sus actuaciones y en los productos generados al responder a las consignas en un proceso de elaboración de productos donde las habilidades, destrezas, saberes, creencias, percepciones y valores que *ponen en juego* tanto del docente y como de las/os cursantes.

Esto es así, porque los cursos de formación, cuando están diseñados con orientación al desarrollo de competencias laborales, *dan y piden* a quienes en ellos se inscriben: aportan una serie de insumos teóricos —conocimiento explícito— y presentan una variedad de consignas —estímulos— a partir de los cuales los participantes elaboran sus respuestas en las que se fusionan los aportes del curso con experiencias, saberes y valores personales que quedan plasmados por escrito, por lo que son recuperables, sistematizables, analizables y utilizables a nivel organizacional.

3. El diseño del curso como punto de partida en la construcción de conocimiento organizacional

La política de capacitación del INAP se materializa a través de programas que cumplen con requerimientos institucionales presentes en la «Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación». Aquí, se ponen en práctica una multiplicidad de saberes:

El trabajo de diseñar supone tomar muchas decisiones de características variadas que ponen en juego los distintos saberes del instructor: el saber a enseñar, el saber cómo enseñarlo, el saber sobre los sujetos que participarán de la capacitación, el saber sobre el contexto y el saber sobre sí mismo. Generalmente, tomamos estas decisiones sin hacer demasiado explícitos nuestros saberes ni las teorías en las que los sustentamos (INAP, 2015).

Cada actividad de capacitación que se diseña debe contar una serie de componentes. En el curso en análisis, se resumen de la siguiente manera:

Cuadro 1. Síntesis componentes del curso Gestión del Conocimiento

Fundamentación	Contribuciones	Objetivos	Contenidos
<p>Modernización del Estado; gestión integral de RR.HH.; jerarquización y profesionalización del empleado; gestión del conocimiento para incrementar las capacidades organizacionales.</p>	<p>Participantes: que desarrollen una guía básica práctica de implementación de la gestión del conocimiento.</p> <p>Organización: que en las áreas en donde se aplique la mencionada guía se desarrolle un proceso de aprendizaje organizacional.</p>	<p>Comprender conceptos de la gestión del conocimiento. Desarrollar habilidades para reconocer el potencial de aprendizaje de su entorno organizacional. Esbozar una guía práctica para la implementación de la gestión del conocimiento en su unidad de revista.</p>	<p>Teoría de la creación del conocimiento. Conocimiento e información. Formas de conversión del conocimiento. El contenido del conocimiento y la espiral del conocimiento. El razonamiento defensivo Las oportunidades de aprendizaje. Factores facilitadores para la creación del contexto adecuado.</p>
<p>Estrategias metodológicas y recursos didácticos El foco de las actividades está puesto en facilitar a los participantes la activación de sus capacidades en su propio entorno laboral para transformarlo mediante una propuesta de guía de implementación de un sistema de gestión de conocimiento o analizar y reflexionar, expresado en un trabajo escrito, la viabilidad de implementar un sistema de tales características.</p>			

Fuente: Elaboración propia a partir de componentes del curso Gestión del Conocimiento

En síntesis, al recurrir a documentos del INAP que forman parte de la bibliografía del curso Formación de Instructores, pudieron identificarse los componentes clave de las instancias de formación de los agentes públicos. Estos sirvieron de guía para analizar la propuesta de formación del curso Gestión del Conocimiento y, a su vez, como marco para analizar los aportes los participantes.

4. El curso como espacio de circulación de información y construcción de conocimiento

En este apartado, se describen pasos del proceso seguido, y se sintetizan los resultados generados; a su vez, se van mencionando los consentimientos y colaboraciones recibidos para llevar adelante el trabajo realizado. Esto último adquiere relevancia en la medida en que la generación de conocimiento organizacional solo es posible como construcción colectiva.

Los cursos del INAP son diseñados, aprobados, implementados y evaluados con el fin de capacitar. Utilizarlos como objeto de estudio requiere el consentimiento y la colaboración de personas que cumplen funciones diversas en el área de Capacitación del INAP. Todos ellos brindaron colaboración, asesoramiento, sugerencias, información y, además, mostraron mucho entusiasmo en que se trabaje con los cursos en la búsqueda de identificar la información y conocimientos que generan. Sin la ayuda de ellos, no podría haberse realizado esta investigación.

Además de esta colaboración, fue necesaria otra: la de los participantes en el curso, ya que sus aportes fueron realizados en ese marco, fue necesario saber si estaban dispuestos a que fueran utilizados con otro fin, el de una investigación.

El área de Capacitación del INAP facilitó la matriz con datos de los agentes admitidos en el curso, lo que permitió a) obtener información de los cursantes y, b) contar con las direcciones de correo electrónico para solicitar autorización para utilizar en forma anónima los aportes realizados.

La cantidad de inscriptos fue de 44 agentes públicos, de los cuales 33 aprobaron el curso, de ellos 23 —el 70 %— autorizaron a utilizar sus aportes en la investigación, constituyendo un grupo heterogéneo en cuanto a disciplina profesional de procedencia —Ciencias Sociales, Relaciones Internacionales, Abogacía, Arquitectura, Económicas, Ingeniería— y con funciones que requieren tener personal a cargo —con y sin personal a cargo—¹. La pertenencia a diferentes disciplinas orientó

¹ Teniendo en cuenta la condición de anonimato de los cursantes, solo se tomaron en cuenta estas dos variables para identificar los aportes realizados.

la mirada hacia distintos puntos de vista sobre un mismo tema y, sucedió algo similar respecto a quienes cuentan o no con personal a cargo.

Entre los correos de respuesta que autorizan la utilización de los aportes, se produjo un interesante hallazgo de investigación: varios participantes del curso expresaron su agradecimiento a que se empezara a valorar y a utilizar sus producciones, así como también la predisposición a colaborar en lo que fuera necesario²:

Como Uds. conocen, no son muchas las oportunidades dentro de este ámbito de dejar sentadas las contribuciones realizadas, dado que el Estado termina siendo impersonal... Aprovecho la oportunidad para quedar a su disposición resaltando lo importante de este tipo de proyectos a los que me encantaría sumarme... Desde ya agradecería que, citado mi trabajo, o extractos de mis conclusiones o aporte me lo hagan saber (Lic. en Educación, con personal a cargo).

Estamos aquí frente a un tema que profundizar en futuras investigaciones: el agradecimiento por la valorización institucional de los aportes realizados y la disposición de participar/colaborar muestran una necesidad y una predisposición que tener en cuenta.

5. El foro: un espacio de participación pleno de información y conocimiento

En los cursos de modalidad virtual, los foros constituyen un espacio de participación privilegiado, donde el docente a cargo interactúa con los participantes y promueve su intervención. Quién está a cargo del curso tiene una variedad de funciones a lo largo del proceso: desarrolla estrategias iniciales para *romper el hielo*; promueve la participación, responde preguntas y orienta ante consultas. A partir de las consignas de trabajo, establece un nexo entre la teoría y la producción de los cursantes, pone en valor las intervenciones, realiza síntesis de lo producido y las presenta a modo de devoluciones.

² Por razones de espacio, en este artículo se reducirá la cantidad de testimonios que respaldan las afirmaciones y los hallazgos identificados, al resto de los testimonios se puede acceder en Vázquez (2020).

En términos analíticos, puede considerarse el foro en tres instancias: foro de presentación, de trabajo a partir de consignas y foro de consultas.

La primera consigna propicia la presentación de cada participante, allí se puede identificar información valiosa: lugar de trabajo y funciones desempeñadas; antigüedad laboral y expectativas sobre el curso. Esta última variable expresa lo que se espera del curso y otros tipos de intereses o necesidades personales. Más allá de la variedad de contenidos, al comparar los testimonios, se identifica como denominador común: a) la apertura y el deseo de incorporar nuevos conocimientos y b) la expectativa de que estos conocimientos sean aplicables al entorno laboral. Algunos testimonios ilustran muy bien estos dos aspectos:

... muy interesante el tema, ya que son herramienta indispensable para el desarrollo y progreso de toda persona, tanto en el ámbito laboral como personal (Lic. en Trabajo Social, sin personal a cargo).

Espero que este curso me provea de herramientas para consolidar el grupo y evolucionar en el conocimiento a nivel grupal (Contador/a, con personal a cargo).

En todos los casos, los testimonios expresan compromiso con el trabajo junto con la apreciación de la capacitación, como instancia útil para la mejora de la gestión.

La siguiente consigna del foro permite pasar del análisis de las expectativas sobre el curso a la aplicación de los materiales teóricos ofrecidos por la capacitación. En esta instancia, la propuesta del tutor es que los participantes realicen un diagnóstico: una lectura de su área de trabajo con «con los cristales de la gestión de conocimiento», para poder saber dónde están parados respecto al tema.

En cada intervención de los participantes, se identifican aspectos facilitadores y obstaculizadores percibidos en el ámbito laboral —en general, en todos los casos se manifiesta que *conviven* unos y otros—. No obstante, en la consigna, se encuentran implícitas al menos tres variables:

1. Posibilidad percibida de impulsar la gestión del conocimiento en el lugar de trabajo. Categorías: Sí; No; NS/NC.
2. Aspectos en el lugar de trabajo percibidos como facilitadores. Categorías: organización del trabajo que promueve la autonomía personal y el intercambio de propuestas para abordar los problemas; Intercambios habituales de información y conocimiento de manera informal; disposición favorable al cambio por parte de los integrantes del área; existencia de un ambiente de responsabilidad y confianza; liderazgos democráticos, con comunicación clara y permanente de objetivos, funciones y resultados, etc.
3. Aspectos en el lugar de trabajo percibidos como obstaculizadores: ausencia de una visión orientada al desarrollo del conocimiento desde el contexto organizacional; ausencia de dispositivos de registro de intercambios de información y de generación de conocimiento generados informalmente; cultura organizacional rígida, refractaria a la adaptación al contexto actual; división del trabajo y de las funciones sin espacios de conexión o comunicación; ausencia de reuniones grupales periódicas; apego individual y grupal a prácticas habituales, cambios de escenarios que generan rupturas, inclusive en un mismo período de gobierno, etc.

Esta consigna del foro, orientada a elaborar un diagnóstico del entorno laboral constituyó un espacio de producción valioso: aporta miradas diversas y aspectos que considerar si se busca generar una cultura de gestión del conocimiento en distintas áreas de la administración pública.

La siguiente consigna refiere a la elaboración del Trabajo Final Integrador, que consiste en la elaboración de un plan de gestión del conocimiento para la unidad de desempeño de cada participante. Se trata del diseño de una política pública en sus distintas instancias, ya que comprende a) la descripción del conocimiento que gestionar, b) conformación del equipo y sus roles, c) especificación de medios de información y su empleabilidad para el conocimiento, d) establecimiento de un objetivo y meta concreta en cuanto a los resultados esperados, e) del plan

definición de tres tareas que implementar, y f) definición de una estrategia de sustentabilidad. Como resultado de esta actividad individual, se elaboraron 33 propuestas situadas para gestionar el conocimiento organizacional en distintas jurisdicciones/organismos de la administración pública.

6. De las expectativas y su cumplimiento

El diseño de los cursos permite también comparar las expectativas de los participantes al inicio del curso con sus apreciaciones luego de haberlo finalizado. Las expectativas sobre el curso se orientaron fundamentalmente hacia a) el deseo de incorporar nuevos conocimientos, y b) la expectativa de que estos conocimientos sean aplicables al entorno laboral.

La Encuesta de Satisfacción que se completa de manera opcional y anónima al finalizar el curso es una importante fuente de información, ya que, en la parte final del cuestionario, pueden volcarse opiniones y sugerencias que permiten indagar qué sucedió en relación con esas expectativas y motivos.

En cuanto a las expectativas de adquirir nuevos conocimientos para aplicar en el trabajo cotidiano, las percepciones fueron positivas, así lo expresan algunos de los muchos testimonios:

Muy interesante la temática y su abordaje, sería importante que este curso se mantenga y se desarrollen otros tendientes a seguir profundizando en el tema. Gracias y saludos.

El curso me brindó herramientas creativas para mejorar la gestión en mi área de trabajo.

El curso me resultó fascinante, más allá de que es difícil aplicarlo en el área en la cual me desempeño, me ayudó a incorporar conocimientos (tal el objetivo del curso) que me resultan muy útiles como parte de los nuevos conceptos que rigen la vida en la actualidad. Gracias y ¡¡¡muy Felices Fiestas!!!

También hubo expresiones de satisfacción con el curso que manifiestan el desafío que implicó el curso —la adquisición de todo lo que es nuevo siempre representa un desafío, una dificultad, una innovación—:

Muy bueno el curso y el desafío del trabajo final.

El curso es altamente innovador en su diseño y desarrollo. Exige atención permanente. Se trata de una temática que será cada vez más relevante en instituciones como el INAP.

Y manifestaciones de lo que dejó el curso en sus participantes:

El curso me permitió cambiar la mirada y posicionarme desde otro lugar al momento de trabajar con colegas de otras áreas.

Estoy muy agradecida por haber participado del curso porque me pareció interesante, especialmente porque me dí cuenta de que es necesario crear ámbitos de reflexión.

Los conceptos fueron novedosos en su mayoría. Me interesa poder hacer cambios en mi lugar de trabajo y lograr mejorar los procesos creativos y productivos a través del flujo de la información.

La valoración positiva del curso también puede apreciarse en las sugerencias para que se aplique en la gestión:

... sería positivo que este tipo de cursos se extendieran a toda la administración pública, para que su contenido se aplique a aquella.

Sugiero la realización del curso a inicio del año y el intento de aplicación a mediados del año, con la tutoría que ayude a implementarlo aprendido. ¡Saludos!

También hubo referencia al papel del docente:

Quiero destacar la labor del Tutor, que siempre se mantuvo presente mediante sus *mails*.

Efectivamente, el docente intervino de manera activa en las distintas etapas del proceso: recordando los objetivos del curso ante las expectativas expresadas por los cursantes; haciendo balances provisorios y adelantando las características de las actividades siguientes; instando a la participación, alentando la generación de ideas, la producción y la creatividad, así como también recuperando y valorizando los aportes realizados a partir de las respuestas a las consignas.

7. Síntesis de la información y los conocimientos identificados

Teniendo en cuenta que un propósito del trabajo fue identificar datos, información y conocimientos que existen y se ponen en juego en el INAP y en sus cursos, a modo de balance, puede señalarse sintéticamente lo que deja el camino recorrido.

7.1 Respecto al INAP y a sus cursos

Los cursos del INAP como fuente de información mostraron ser sumamente útiles. En los materiales que desarrolla el área de Capacitación, se plasman conocimientos teóricos y prácticos y procedimentales, se muestran cuáles son las prioridades que se establecen al momento de capacitar con orientación a competencias laborales.

El procedimiento que seguir desde que los trabajadores se postulan para realizar un curso hasta que lo finalizan recorre una serie de pasos que generan información que se *almacena* en distintas áreas, esa información constituye insumos para construir datos cualitativos y cuantitativos en el marco de futuras investigaciones.

Los cursos *dan* a los participantes —teoría, casos, acompañamiento— y *piden* a partir de consignas, constituyéndose productos que amalgaman los aportes del curso y los saberes, experiencias, destrezas y habilidades de los participantes. A partir de su dinámica, se conforman espacios que generan datos e información; el organismo brinda conocimiento y recibe conocimiento.

Los foros constituyen un espacio de participación privilegiado, en ellos, circula conocimiento que, si bien no siempre es fácil de sistematizar, la riqueza de las intervenciones es una valiosa fuente de información.

7.2 Respeto al curso

En análisis permitió identificar características básicas de los cursantes: cantidad de inscriptos, de aprobados y de abandonos; así como también máximo nivel de instrucción alcanzado. Cuestiones no cuantificables como expectativas y necesidades, percepciones sobre lo que aportó el curso y la predisposición a colaborar en la investigación de parte de los participantes y su agradecimiento por la valoración institucional de sus aportes.

Todos los participantes en el curso identificaron aspectos facilitadores y obstaculizadores la implementación de políticas de gestión del conocimiento en su ámbito laboral. Las percepciones de los trabajadores constituye un aspecto que tener en cuenta al momento de diseñar políticas; en este sentido, las consignas de los cursos pueden ser pensadas como una especie de *sondeo* sobre viabilidad sin costo de elaboración.

Hay expectativas y necesidades que no pueden ser cubiertas por un curso de capacitación, pero sí pueden ser identificadas, analizadas y tenidas en cuenta.

Finalmente, la colaboración, el apoyo y el asesoramiento de los integrantes del área de Capacitación hizo posible este trabajo de investigación y muestra las posibilidades de seguir realizando trabajos en forma conjunta.

Reflexiones finales

Esta comunicación sintetiza los resultados iniciales de una investigación en curso que se inició con una idea general y una postura abierta: si las organizaciones estatales poseen y generan conocimiento de manera continua, ese conocimiento puede ser valorado, recuperado y sistematizado, para luego ser utilizado. En este sentido, el INAP, por sus funciones y características, demostró ser un organismo clave para llevar adelante este tipo de procesos.

Las instancias de capacitación como un espacio donde los datos, la información y el conocimiento se manifiestan y circulan de maneras más o menos explícitas constituyen una fuente valiosa de investigación aplicada, orientada a valorizar los recursos humanos existentes, condición necesaria en la sociedad del conocimiento. En general, cada instancia del proceso de formación de agentes públicos queda plasmada en documentos. Esto, junto con la colaboración y el apoyo de quienes se encuentran a cargo del área de Capacitación, posibilitó realizar la investigación.

Tampoco puede dejar de señalarse la importancia que deben tener para la administración pública los documentos que esta genera. Desde el punto de vista de la investigación y, concretamente de la gestión del conocimiento, son una fuente inagotable de insumos, como tal deben ser recuperados en forma sistemática y organizada, para ser puestos a disposición como material de estudio. Teniendo en cuenta que los documentos oficiales no lo dicen todo, pero son una fuente valiosa de información, ya que, como todo texto escrito, es un testimonio que conserva su contenido a lo largo del tiempo, no se puede dialogar directamente con él como si se tratara de un entrevistado, pero puede ser *interrogado* e interpretado como construcción social y política.

Referencias bibliográficas

Bustelo Ruesta, C. y Amarilla Iglesias, R. (2001). «Gestión del conocimiento y gestión de la información». En *Revista PH*, 34. Especial Monográfico: Museos, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH) [en línea].

- Disponible en <<http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/1153>> [Consulta: 1 de junio de 2020]
- De Certeau, M. (1999). *La invención de lo cotidiano*, Tomo 1, Artes de hacer. México: Iberoamericana.
- Duverger, M. (1962). *Métodos de las ciencias sociales*. España: Ediciones Ariel.
- INAP (2019a). «Formación de instructores: herramientas para el diseño de actividades de capacitación (2019). Código INAP IN32171/19» [en línea]. Disponible en <https://sai.inap.gov.ar/download_pdf.dhtmlcontenido=diseño&formact_codigo=1&act_codigo=32171&tipoact_codigo=1> [Consulta: 29 de mayo de 2020]
- (2019b). «Gestión del Conocimiento, Código INAP IN32329/19» [en línea]. Disponible en <<https://capacitacion.inap.gov.ar/actividad/gestion-del-conocimiento/>> [Consulta: 8 de junio de 2020]
- (2015). «Herramientas para el diseño de actividades de capacitación. Cuaderno de actividades». Material didáctico del curso Formación de Instructores. Herramientas para el diseño de actividades de capacitación. Modalidad virtual, Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, Buenos Aires, Argentina.
- (2012). «Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación». Manual de Procedimientos de Instructivos de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, Instructivo para el Diseño de actividad, versión 4 del 15 de junio de 2012, Buenos Aires, Argentina.
- Furlong, J. (2000). «Evolución institucional del INAP de Argentina: antecedentes, desafíos y estrategia de desarrollo en la presente etapa». Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 24 al 27 de octubre, Santo Domingo, República Dominicana,
- Iribarren, E. (2002). «El Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina en el contexto de la crisis de gobernabilidad». Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 de octubre, Lisboa, Portugal.
- Lara, J. (2001). *El Estado argentino y la gestión de su conocimiento. Un modelo para la acción política*. Buenos Aires: Fundación Unión y Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Lemos, E. y Valentini, M. (2013). «Orientaciones para la elaboración de los componentes del diseño de capacitación. Documento de trabajo para los

participantes en los cursos de formación de instructores». Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación [en línea]. Disponible en <<https://es.scribd.com/document/400182272/Guia-de-Diseno-de-Capacitacion>> [Consulta: 4 de junio de 2020].

Peluffo, M. y Catalán Contreras, E. (2002). «Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público». Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea]. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5586/S2002617_es.pdf?sequence=1> [Consulta: 4 de junio de 2020].

Vázquez, N. (2020). «Capacitación e investigación en el INAP como espacios para fortalecer la capacidad organizacional a partir de la gestión del conocimiento». En *Cuadernos del INAP*, (1), 12.

Leyes y decretos

República Argentina (1973). Ley N.º 20 173, Creación del Instituto Nacional de la Administración Pública. Publicada el 22 de febrero.

Cómo citar este artículo

Vázquez, N. (2020). «Los cursos de capacitación INAP: una mirada desde la gestión del conocimiento organizacional». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 173-191.

RESEÑAS

Public management as a design-oriented professional discipline

Michael Barzelay

Cheltenham, UK, Edward Elgart Publishing Inc., 2019, 192 páginas

ISBN 9781788119092

Por *Oscar Oszlak*

Michael Barzelay, el autor del libro que tengo la satisfacción de reseñar, es uno de los especialistas en gestión pública que goza de más alto reconocimiento en América Latina. A partir de su tesis doctoral sobre políticas públicas en el Brasil, inició una fecunda labor académica en la que, desde la publicación de *Atravesando la burocracia* (Fondo de Cultura Económica), uno de sus libros más difundidos, le dedicó muchos años a la docencia universitaria y a la elaboración científica en el campo de la gerencia pública. Discípulo de Charles E. Lindblom, célebre autor de *The Science of Muddling Through*, Barzelay ha sido docente de la John F. Kennedy School of Government de Harvard, y de la LSE (London School of Economics), además de haber realizado múltiples estadias académicas en varios países y llevado a cabo proyectos de consultoría para numerosos organismos multilaterales.

El conocimiento previo de su obra permite comprender mejor los objetivos y el enfoque adoptado por el autor en este libro. Destaco, en particular, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, libro publicado en 2001, y su artículo «The study of public management: reference points for a design science approach», de 2012, en el que anticipa en parte los argumentos que desarrollará en el libro que reseño. También es importante su reflexión en materia de metodología de la investigación, como en el trabajo «Learning from second-hand experience: methodology for extrapolation-oriented case research», de 2007, y en su libro *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*, en coautoría con Colin Campbell, de 2003.

No creo exagerar si afirmo que *Public Management as a Research-Oriented Professional Discipline* se diferencia de cualquier otro texto en este campo del conocimiento y de la práctica profesional. En primer lugar, porque casi toda la obra está destinada a explicar su título: es decir, por qué considerar que la gestión pública es una disciplina profesional orientada hacia el diseño. Y, en segundo lugar, por su original estilo discursivo, en el que apela al diálogo permanente con personajes ficticios para desbrozar, paso a paso, la argumentación que conduce a una explicación exhaustiva de cada uno de los términos que componen el título del libro. Barzelay recrea así a Platón, sin nombrarlo, empleando una técnica expositiva según la cual un lúcido profesor, Marshall, dialoga con su equipo docente en la etapa previa al dictado de un curso sobre la materia del libro que nos ocupa.

El autor también recurre a la dramatización, imaginando un grupo de estudiantes prospectivos que, puestos a discutir en qué cursos inscribirse, imaginan y dialogan acerca de los pros y contras de hacerlo en el curso en el que el libro reseñado constituirá el texto central. Luego, Marshall (¿el propio Barzelay?) asume en cierto modo el rol de Sócrates, esclareciendo paso a paso, mediante una densa y sutil argumentación mantenida con su equipo docente, los objetivos y orientaciones básicas del curso cuya finalidad principal es convencer a sus propios colaboradores acerca de los méritos de su particular diseño. En última instancia, lo que pretenderá es animar a un grupo de posibles estudiantes acerca de valor de este para avanzar en sus carreras profesionales. Ese estilo discursivo dialogado, que, prácticamente, se mantiene durante buena parte de la obra, facilita una reflexión que potencia el valor de las preguntas planteadas por los integrantes de la cátedra. Y, como ocurre con las modernas técnicas de *coaching*, las preguntas del *coach*, en casi todos los casos, terminan siendo respondidas por los propios interrogadores.

El autor identifica con precisión a los destinatarios de su libro: profesores como él, con larga experiencia; científicos sociales de la disciplina que intentan trascenderla; estudiantes de doctorado en administración pública y gestión; y *practitioners* identificados con esta materia, convertidos en *pracademics* de tiempo completo o parcial. Este término me recordó que, hace muchos años, empleé la palabra *inexpertos* para referirme a los profesionales que transitan en forma itinerante este camino entre la reflexión académica y la aplicación práctica de sus conocimientos, de modo que la formación teórica ilumine su práctica profesional, y esta, a su

vez, les permita explorar y, a veces, trascender los confines de la indagación teórica. Barzelay emplea un término más preciso para referirse a estos profesionales híbridos, que bien podríamos llamar en español *pracadémicos* o académicos-practicantes.

A pesar de su título, este no es estrictamente un libro de gestión o gerencia pública. Es, podría afirmarse, un libro *metateórico* que intenta identificar las raíces genéticas de la disciplina, reconociendo los aportes que realizaron sus pioneros o constructores iniciales y tratando de combinarlos creativamente, más que destacando sus supuestas rupturas epistemológicas o paradigmáticas. El propio autor admite que su visión de la gestión pública no tiene precedentes, ya que, si bien algunos autores han planteado que esta disciplina debería adoptar una orientación hacia el diseño en la investigación y la práctica, otros han puesto el énfasis en su carácter de profesión, como opción a las endebles analogías de considerar a la gestión pública bien como arte o como ciencia. Pero las fuentes en las que abreva el libro no son las que le dan su carácter; Barzelay lo define como un intento de sentar las bases intelectuales de la gestión pública, como esfuerzo colectivo de desarrollo y aprendizaje, enfocado claramente a fortalecer la práctica profesional dentro de las organizaciones públicas. En una frase, colocar los cimientos de la gestión pública como una disciplina profesional orientada al diseño. Y esta orientación se irá desplegando y desagregando paso a paso en los diferentes capítulos del libro.

Para diferenciarse de otros enfoques tradicionales en este campo, Barzelay anticipa que, cuando el lector llegue al final del libro, ya no habrá sido necesario repasar una y otra vez la evolución de la gestión pública, reiterando estereotipos de filosofías administrativas —administración científica, nueva gerencia pública, administración digital—, como lo hacen numerosos trabajos. En cambio, podrá imaginar un futuro en el que el diseño sea considerado no menos importante para la práctica profesional de la gestión pública que el análisis de cuestiones y la toma de decisiones.

Gestionar, según el autor, es una práctica profesional, o sea, aquello de lo que se ocupan los profesionales cuando crean o mejoran un fenómeno que existe a causa de una intención. De aquí se sigue que la gestión pública es aquello de lo que se ocupan quienes crean o mejoran organizaciones públicas. Barzelay adopta

así una visión abstracta y funcional de la organización pública, considerándola un mecanismo para hacer efectiva una intención. La descarta, entonces, como categoría clasificatoria, prefiriendo observarla, en tanto fenómeno, como una suerte de mecanismo intencional. La idea se remonta a la planteada en su momento por Herbert Simon en su libro sobre las ciencias de lo artificial y sus *artefactos*, como máquinas o edificios. El otro antecedente, que cita recurrentemente, es el concepto de *valor público*, de Moore, donde la intención que le atribuye a la organización pública es crear valor público a través de programas públicos, además de requerir el esfuerzo de gestión necesario para su implementación. En esta tarea exploratoria, Barzelay también redescubre a Fayol y su famoso cuarteto funcional: *coordinación, control, dirección y planeamiento*, los cuatro roles necesarios en la función empresarial de gestionar. Los conceptos formulados por este extraño trío de autores —Simon, Moore y Fayol—, de aquí en más, serán la materia prima con la que nuestro autor construirá su particular aproximación a la gestión pública.

Como todo su aparato conceptual está dirigido a destacar los méritos del curso a sus prospectivos alumnos —y también a los integrantes de su cátedra—, el autor considera un deber explicar su principal objetivo: contribuir a mejorar su gestión en organizaciones públicas, fortaleciendo su competencia profesional a través de la expansión de sus conocimientos y habilidades profesionales. Su pretensión es contribuir a un mejor diseño de proyectos y a desempeñar la función gerencial de esas organizaciones. En suma, a adquirir una mayor capacidad para actuar de forma tal que pueda realizarse la intención profesional perseguida. En parte, competencia profesional es, entonces, capacidad para actuar dentro de un *design-project*, promoviendo un proceso-escenario (*scenario-process*) consistente en diseñar y adoptar decisiones. Y, en parte, es también capacidad para *instigar* el diseño de proyectos dentro de una organización pública.

Barzelay sorprende luego cuando anuncia que las cuatro competencias profesionales que el curso pretende mejorar son construir sentido, diseñar, argumentar y dramatizar, con lo cual se aleja de las categorías convencionales. Cada una de estas competencias exige aproximaciones disciplinarias diferentes, para lo cual considera necesario evaluar experiencias simuladas a la luz de teorías sobre personas y prácticas. Construir sentido, a través de las teorías que proveen

la psicología y la ciencia cognitiva. Diseñar, mediante el campo interdisciplinario de los estudios de diseño. Argumentar, a partir de la filosofía, la lingüística y la retórica. Dramatizar, recurriendo a la sociología y la antropología. El aprendizaje de este *cocktail* teórico es lo que tiende a expandir la capacidad profesional.

En otro capítulo de su obra, el autor compara e integra, con la intención de unificar sus enfoques teóricos, la tradición de la Harvard Business School y su aproximación al *management*, con las ideas de Simon en materia de diseño, toma de decisiones y proyectos de diseño. La unificación de estas concepciones sobre empresas y su gestión constituyen para Barzelay las bases intelectuales subyacentes del conocimiento profesional de la disciplina gestión pública. El adjetivo que emplea el libro, orientada al diseño, intenta dramatizar esta síntesis entre ambas tradiciones, la de Harvard y la de las ciencias de lo artificial de Simon.

Nuestro autor trata luego de justificar por qué el curso que *promueve*, contiene una bibliografía tan amplia como heterogénea. Una razón es demostrar que la gestión pública es una disciplina, con autores y lecturas que todo aquel educado en este campo debería conocer. Pero otra razón, más importante aún, es que una práctica profesional orientada al diseño es un fenómeno que depende, a la vez, de la creatividad y de la intensidad del pensamiento. Apela, entonces, a otro recurso narrativo, como es el de visitar una Galería de la Gestión Pública, una especie de museo o centro de arte, con audio-guía para emprender un *tour* virtual. Michael Barzelay, el anfitrión, luego de pasar revista a su CV, invita a recorrer las salas en las que se exponen los textos que seleccionara para conformar la bibliografía de su curso.

Finalmente, nuestro autor se plantea tres preguntas que debe responder todo fenómeno que contiene un mecanismo intencional, es decir, para qué sirve, en qué consiste y cómo funciona. Ese interrogatorio le sirve para desgranar, paso a paso, la lógica interna de su formulación analítica. Su libro versa sobre gestión pública. ¿Para qué sirve? Para crear valor público. ¿Qué involucra la gestión pública? Desempeñar las funciones de una organización pública, incluyendo los apoyos administrativos necesarios, y resolver problemas. Y así, sucesivamente, va descubriendo nuevas capas explicativas cada vez más detalladas.

A la pregunta de para qué sirve su libro, responde: para mejorar la gestión pública como práctica profesional, lo cual supone promover un círculo virtuoso entre *hacer* y *aprender*. ¿En qué consiste este libro? En dos capas de argumentos: una sobre un sistema distintivo de ideas, a la que denominó «gestión pública orientada al diseño»; y otra, una «disciplina profesional orientada al diseño», que debe enseñarse para mejorar la práctica profesional. Por último, la intención —misión sería, tal vez, un término más adecuado— se realiza a través de múltiples mecanismos, cada uno de los cuales puede ser teorizado o representado a todos los efectos prácticos como un proceso-escenario.

Tal vez, esta reseña no hace justicia a la rica y fina construcción analítica que Michael Barzelay ofrece en esta obra, dado que, para transmitir los sutiles detalles de su elaboración, se requiere un texto más amplio. Esto es, en definitiva, lo que él hace con paciencia de artesano, apelando a imaginativas narrativas, representaciones y metáforas que aumentan el atractivo de un tema que la academia suele desarrollar con una retórica muy diferente. Es este esfuerzo didáctico que debe merecer el agradecimiento de sus lectores.

Las políticas de transporte en la Argentina: los años de la posconvertibilidad (2002-2015)

José A. Barbero y Julián Bertranou (comps.)

Buenos Aires, Biblos, 2019, 488 páginas

ISBN 978-987-691-764-3

Por *Agustín De Marco*

El creciente aumento en la demanda de movilidad a lo largo de los siglos XIX y XX requirió de una organización eficaz, eficiente y sostenible de los sistemas de transporte. Se destacan en este devenir histórico el ferrocarril, los buques a vapor, el transporte automotriz y aéreo, los cuales han redundado sucesivamente en una disminución cada vez más sustancial de tiempos y costos. Así, el transporte ha cumplido un rol de animador y facilitador de proyectos tanto individuales como colectivos, a partir de lo cual se ha convertido en un sector clave del desarrollo socioeconómico. Frente a ello, se hace necesaria una política estratégica, así como acciones de gestión cotidianas que orienten su desempeño de manera efectiva.

La obra aquí reseñada propone un estudio pormenorizado de la evolución del sector transporte en la Argentina con el fin de comprender las políticas públicas implementadas en su seno y, con ello, dar lugar a un acervo de conocimiento que permita mejorar el proceso de toma de decisiones en dicha área. Se trata de una descripción y análisis de los distintos modos y medios de transporte en la Argentina, a partir de lo cual se plantea una propuesta integradora de profundo tenor reflexivo sobre el sistema de transporte.

Los compiladores de este libro, José Barbero y Julián Bertranou, son profesionales destacados en la Argentina en el área de Transporte. Barbero, magíster en Geografía y Planeamiento Urbano, se especializa en las áreas de planificación y gestión institucional. Por su parte, Bertranou, doctor y magíster en Ciencias Sociales, es especialista en administración y políticas públicas. Ambos desarrollan

su actividad profesional en el Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), desde el cual se ha desarrollado una extensa formación de recursos humanos y de cooperación técnica con gobiernos, empresas y sindicatos.

Si bien el estudio del sector transporte en la Argentina no ha sido objeto de suficientes estudios en el ámbito académico, se hace notar que, desde hace unos años, esta situación ha venido revirtiéndose por un mayor interés de las ciencias sociales en la materia, particularmente con los aportes de áreas, como la economía, la ingeniería y la administración. Dada la necesidad de generar espacios que propendan a un estudio más detallado de este sector, la obra procura establecer un diálogo con otras disciplinas, a fin de promover la producción de conocimiento en un área poco explorada, reconociendo la responsabilidad primaria que corresponde al sector público en la creación y circulación de dicho conocimiento.

El estudio abarca el período que se extiende desde la posconvertibilidad —luego de la crisis política, económica y social posterior a 2001— hasta fines de 2015. De este modo, inicia con la presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003) y hace especial énfasis en las de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). No obstante, el marco analítico de este trabajo está dado por las reformas introducidas durante la década de 1990, que constituyen el punto de partida desde el cual operarían los gobiernos antenombados. Es a partir de dichas reformas que el sistema de servicios —entre ellos, el sector transporte—, hasta entonces caracterizado por una fuerte impronta estatal, comenzaría a adecuarse a nuevos esquemas de gestión, los cuales propenderían a la descentralización, la privatización y la desregulación.

Ya sea por motivos locales e internacionales, o bien por razones externas y propias del sector transporte, la mejora infraestructural esperada no solo no se produjo, sino que devino en un debilitamiento de su desempeño. En este sentido, los trabajos incluidos en el volumen aquí reseñado aspiran a comprender los motivos por los cuales no se han alcanzado logros efectivos en la implementación de políticas públicas en la Argentina, sobre todo en este sector. De este modo, el libro pretende realizar un aporte original para la comprensión de dicha área en su componente sectorial y transversal durante el período de la posconvertibilidad.

Las contribuciones se encomendaron principalmente a docentes e investigadores, así como a asiduos participantes de las actividades del Instituto de Transporte. Se trata de un total de diez trabajos distribuidos en tres partes: estudios transversales, estudios sectoriales y una visión general.

En la primera parte, se incluyen los seis capítulos modales, dedicados a cada uno de los subsectores que componen al sector transporte. El capítulo sobre movilidad urbana, a cargo de Patricia Brennan, presenta los desafíos de movilidad en los distintos tipos de ciudades argentinas para luego concentrarse en el AMBA y en algunas ciudades grandes e intermedias del país. En el capítulo sobre el transporte aerocomercial, Daniel Busetti y Carlos Leguizamón destacan los importantes cambios producidos en todo el sistema de aeronavegación. Jorge Kohon aborda el transporte ferroviario mostrando los vaivenes de la actividad ferroviaria, con un telón de fondo de progresivo declive.

Daniel Álvarez y Natalia García elaboran el capítulo de transporte por agua y puertos. Aquí, los autores abordan los tres componentes de este sistema: los puertos, las vías navegables y los servicios de transporte por agua. El capítulo de autotransporte de cargas y logística, a cargo de Fernando Dobrusky, integra el análisis de la evolución del principal medio de transporte de cargas doméstico, con consideraciones más generales sobre la matriz logística argentina y su desempeño. El último de los capítulos subsectoriales es el de infraestructura y seguridad vial, a cargo de Jorge Sánchez y Rodolfo Fiadone. En su contribución, los autores destacan dos cuestiones importantes: el incremento considerable de la inversión pública en infraestructura vial y la renegociación de las concesiones viales de los noventa.

En la segunda parte, se presentan tres capítulos transversales. El primero, a cargo de Rodrigo Rodríguez Tornquist y Pablo Vazano, examina los impactos y consumo de recursos. Los autores analizan el consumo energético del sector, así como los impactos de este sobre el ambiente, las condiciones de vida de la población y la seguridad operacional y vial. Julián Bertranou y Valeria Serafinoff escriben sobre la organización institucional del sector transporte. Los autores señalan los distintos cambios producidos en las instituciones a cargo del sector. Y, en el capítulo sobre financiamiento, regulación y subsidios, que aporta Marcelo Ensinck,

se analizan las características, composición y evolución del financiamiento del sector, incluidas las inversiones, que crecieron respecto del período anterior.

La tercera parte incluye un capítulo de José A. Barbero que integra los hallazgos de las distintas contribuciones y formula los desafíos generales del sector.

Del conjunto de la obra, se desprende que el período de la posconvertibilidad constituyó una ocasión malograda en términos de producir verdaderas mejoras en el sistema de transporte, siendo que, si bien las inversiones fueron ostensiblemente mayores que en el período anterior, su productividad relativa fue menor. Al mismo tiempo, se entiende que el proceso por medio del cual se implementaron las decisiones de política pública careció de un marco formal y estratégico, lo cual devino en un debilitamiento cada vez mayor de las capacidades estatales. Se destacan, así, la propensión a adoptar decisiones a corto plazo, la ausencia de procesos sistemáticos de planificación, la volatilidad financiera como restricción estructural del país, la ausencia de coordinación entre Nación y provincias, la incidencia empresaria como factor desregulador y la dependencia de tecnologías del exterior.

El libro reconoce claramente que los factores estructurales que condicionaron el desarrollo del sector no son propios de un gobierno o color político, de lo cual se desprende que tales factores seguirán incidiendo en el proceso de política pública sectorial de corto plazo, a menos que se produzca un cambio de orientación tendiente a mitigar sus efectos. Además de la descripción y análisis de los factores que impiden la adopción de políticas estratégicas, la obra contiene un fuerte componente propositivo: propone a la vez un marco para su comprensión y lineamientos para la reversión de los efectos negativos que traen aparejados.

El aporte de este volumen resulta significativo para comprender el proceso de toma de decisiones por parte de las distintas organizaciones estatales del sector y sus responsables. Sus contribuciones son reveladoras de los factores estructurales y coyunturales que determinan dicho proceso. En tal sentido, la obra constituye un bienvenido aporte al análisis profundo de un sector económico poco estudiado, a la vez que permite acceder a un mejor y más detenido conocimiento de la gestión pública bajo diferentes gobiernos.

Colaboraciones

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

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

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

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

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

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en formato Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

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

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

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

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

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

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

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

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

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

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

Para diarios:

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

Para participaciones en eventos científicos:

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

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

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

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27 275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B. O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. 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.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

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

Se terminó de imprimir en

Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público - Jefatura de Gabinete de Ministros

Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina

Julio 2020

ea

