

Camou, Antonio; Pagani, María Laura, coordinadores

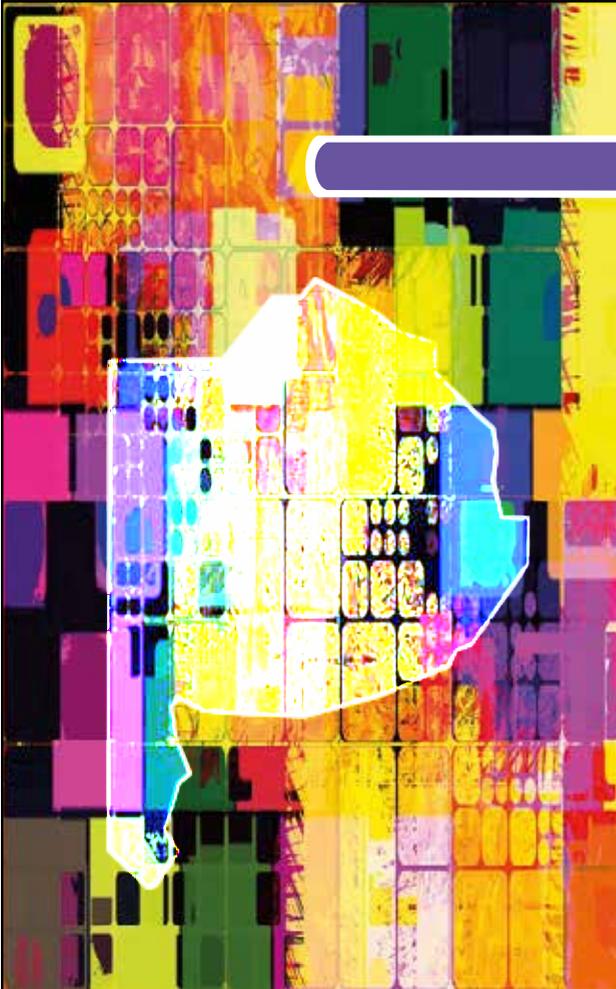
Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas

Camou, A.; Pagani, M, coordinadores (2017). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Política(s) ; 1). En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>

Información adicional en www.memoria.fahce.unlp.edu.ar



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Estado y Política(s)

**Debates teóricos y metodológicos
actuales sobre las políticas públicas**

Antonio Camou y María Laura Pagani
Coordinadores

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas

Antonio Camou y María Laura Pagani
(Coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Celeste Marzetti

Tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Correctora de estilo: Lea Hafter

Editora por Prosecretaría de Gestión Editorial y Difusión: Natalia Corbellini

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

©2017 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1594-8

Colección *Estado y Política(s)*, 1

Cita sugerida: Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.). (2017). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Políticas ; 1). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decano

Dr. Aníbal Viguera

Vicedecano

Dr. Mauricio Chama

Secretaria de Asuntos Académicos

Prof. Ana Julia Ramírez

Secretario de Posgrado

Dr. Fabio Espósito

Secretaria de Investigación

Prof. Laura Lenci

Secretario de Extensión Universitaria

Mg. Jerónimo Pinedo

Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión

Dr. Guillermo Banzato

Índice

| | |
|---|------------|
| <u>Introducción</u> <u>Antonio Camou y María Laura Pagani</u> | <u>9</u> |
| <u>Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno</u> <u>Antonio Camou y Leyla I. Chain.....</u> | <u>15</u> |
| <u>El análisis de las organizaciones estatales.</u> <u>Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos</u> <u>María Laura Pagani y María Eray Arce</u> | <u>53</u> |
| <u>Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis</u> <u>Mauricio Schuttenberg y Juan Ignacio Lozano</u> | <u>93</u> |
| <u>Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar</u> <u>María Laura Pagani.....</u> | <u>119</u> |
| <u>Las Políticas Públicas y las miradas de género.</u> <u>Algunas herramientas para promover su incorporación</u> <u>Mariel Alejandra Payo</u> | <u>149</u> |
| <u>Concepciones, dimensiones y perspectivas del desarrollo</u> <u>Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Giroto</u> | <u>169</u> |

| | |
|---|------------|
| <u>Relaciones laborales en el sector público.</u> | |
| <u>Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo</u> | |
| <u><i>Magdalena Gil García</i>.....</u> | <u>189</u> |
| | |
| <u>Impersonalidad y responsabilidad colectiva</u> | |
| <u>en las instituciones públicas</u> | |
| <u><i>Gustavo H. Marin y Lupe Marin</i>.....</u> | <u>211</u> |
| | |
| <u>Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales</u> | |
| <u><i>Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana</i></u> | <u>233</u> |
| | |
| <u>Los autores.....</u> | <u>255</u> |

Introducción

En los últimos años ha emergido con fuerza un interés por conocer el funcionamiento detallado del Estado, su diversificada estructura interna, sus relaciones con diferentes actores, sus modalidades de intervención en las esferas del mercado y la sociedad civil mediante políticas, y la manera de enfrentar los problemas específicos del ejercicio del gobierno y la gestión pública. Esta renovada preocupación tiene, al menos, dos fuentes. Por un lado, una ya extensa experiencia democrática –atravesada por graves crisis socioeconómicas y notorios fracasos gubernamentales– que ha puesto en el centro de la consideración pública las complejas vinculaciones entre política y gestión. Pero por otra parte, es también perceptible una cultura ciudadana que hace de la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios de calidad creciente un medio de intercambio político altamente valorado. Hoy en día, la política no solo tiene que dar cuenta de sus actos de manera transparente, ante una sociedad cada vez más informada y exigente, sino que también debe mostrar que es capaz de gestionar adecuadamente los recursos públicos a fin de resolver los problemas concretos de la ciudadanía.

A pesar de esta expansión de estudios sobre el Estado y las políticas públicas, aún creemos que estamos en deuda con la realización de investigaciones que reflexionen sobre la producción de conocimiento y las políticas, sobre la vinculación entre la academia y las organizaciones de la administración pública. Mirado desde la Universidad, el Estado y sus políticas se han tomado como objeto de estudio, realizando numerosos y valiosos trabajos de investigación con una lectura crítica sobre el funcionamiento estatal y el desempeño de las políticas. Estos trabajos han aportado en la descripción y explicación de distintos fenómenos del ámbito público estatal. Pero han sido menores las experiencias colaborativas en la generación de conocimientos que tengan en cuenta los saberes propios de los profesionales que allí se desempeñan y que a la vez sean capaces de permear las prácticas estatales.

En tal sentido, últimamente se ha puesto en cuestión desde el ámbito académico la visión tradicional que invoca la “transferencia” de conocimientos (hay alguien que “sabe” –desde la universidad– y vierte sus saber a aquellos que “no saben”), en el campo social y de las políticas. Sin embargo, para superar este enfoque es necesario tender puentes y avenidas de diálogo, donde el saber del “académico” encuentre canales de comunicación y un espacio de intercambio mutuamente enriquecedor con las experiencias y el *expertise* de los agentes públicos.

Ciertamente, desde el Estado se ha impulsado la articulación con las Universidades a través de diversos convenios, como por ejemplo en lo referido al análisis de resultados de las políticas públicas. Pero suele convocarse a la Universidad en la etapa final, en el momento de la evaluación, o en su momento inicial, para la elaboración de “diagnósticos” sociales. Desde este ámbito también está pendiente la sostenibilidad de estos espacios y que el resultado sea transformador más allá de un producto, un informe o una estadística; esto es, que contribuya sistemática e institucionalmente a la formulación de las políticas. El acercamiento se genera, pero los dos ámbitos siguen separados por lógicas de funcionamiento que hacen difícil una articulación sistemática y sostenible en el tiempo.

No obstante estas dificultades, desde hace algunos años –quienes son autores de los distintos capítulos que componen este libro– hemos compartido distintas jornadas de discusión e intercambio, y en este marco de reflexión conjunta surgió la iniciativa de esta edición, que se realiza con el impulso y aporte de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Esta publicación surge en gran medida como derivación, ampliación y profundización de preocupaciones de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, las reformas y las políticas públicas. En efecto, desde el Departamento de Sociología, entre los años 2005 y 2007, se realizaron trabajos de investigación de manera conjunta con distintas áreas de la administración pública provincial que contaron con el apoyo de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC). En aquel entonces concluimos que la realización de esos proyectos constituyó una fructífera experiencia de vinculación entre dos instituciones públicas –la Universidad y el Estado Provincial– que era necesario continuar y perfeccionar mediante

iniciativas futuras de similar índole. Posteriormente, desde el año 2010 venimos desarrollando una línea de investigación, en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación, bajo el título: “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas”, radicado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad Nacional de La Plata. Allí hemos analizado y debatido sobre distintas aristas de la política pública, iniciando acercamientos y acciones conjuntas. En la actualidad nos encontramos publicando este libro, compartiendo este espacio y apostando a nuevas líneas de acción conjunta porque creemos que el intercambio plural es enriquecedor para los autores y para las instituciones que integramos. Tanto para quienes se desempeñan exclusivamente en el ámbito académico, para quienes tienen como inserción profesional su trabajo en el Estado y para otros, que tienen una doble pertenencia laboral, como docentes e investigadores de la Universidad y como agentes de la administración. Sin duda, para los integrantes de los distintos equipos de trabajo, el balance de este proceso de vinculación es positivo y el aprendizaje es mutuo.

La premisa básica del análisis del que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. El enfoque parte de una mirada sociopolítica e institucional de las políticas públicas. De acuerdo con una caracterización clásica –inspirada en trabajos como los de Oszlak y O’Donnell, entre otros– una política pública (o estatal) puede ser definida como un curso de decisiones específicas tomadas por autoridades estatales para enfrentar una cuestión de la agenda pública. Con base en esta caracterización, como lo ha recordado Luis Aguilar Villanueva, una larga tradición de estudios sobre las políticas públicas ha distinguido entre el estudio de la política (*politics*) y el análisis de las políticas (*policies*). En el primer caso, para hacer referencia al entramado de reglas, recursos y relaciones de poder entre actores estratégicos en una sociedad; en el segundo ámbito, para referirnos a las condiciones más específicas de elaboración y puesta en práctica de los cursos de acción estatal. En un sentido importante, esta distinción analítica sigue siendo válida, pero su tajante división convertida en una nueva dicotomía puede llevarnos por mal camino. Por tal razón, hemos tratado de mantener unidas las consideraciones

propias de la “*politics*” junto con el estudio de las “*policies*”, incluyendo una tercera dimensión, la reflexión y propuesta de estrategias metodológicas para el abordaje de los distintos artículos y la presentación de algunos casos que ejemplifican los distintos temas que integran el libro.

El volumen comienza con un artículo de Camou y Chain que analiza, desde un recorrido histórico y a través de un caso particular referido a la provincia de Buenos Aires, la relación entre los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones.

La reflexión sobre los distintos enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas y las diversas formas de aproximación y conocimiento a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a este tipo de organizaciones y sus contextos de inserción es abordado en el trabajo de Pagani y Arce, que sintetizan los alcances y posibilidades de diferentes técnicas y realizan un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de estudios que tomen como objeto de estudio al Estado.

También se ha puesto en el centro de la escena las relaciones entre Estado y la sociedad, a partir de una reconfiguración en la relación entre lo público, lo privado y lo político, que ha impactado en un cambio en el diseño de políticas, a partir de la presencia de una pluralidad de actores que intervienen en el campo de lo público. Schuttenberg y Lozano analizan en este sentido la relación entre Estado y los movimientos sociales, y proponen dimensiones para pensar esta vinculación en el plano ideológico y pragmático de la política. Por su parte, Pagani aborda las concepciones de la participación ciudadana y las políticas públicas a partir de identificar las particularidades en cada etapa del ciclo de la política. En el artículo se señalan, como “piezas” de un rompecabezas, distintos ejes para estudiar los procesos de participación: contextos; actores convocados, sus motivaciones y prácticas; argumentos, niveles y mecanismos presentes en este tipo de políticas.

Entre las nuevas configuraciones en el campo de las políticas estatales resulta imprescindible la inclusión de la perspectiva de género. El trabajo de Payo conceptualiza algunos puntos relacionados con el diseño y la implementación de las políticas públicas. Se trata de un estudio de carácter exploratorio donde se indagan algunos casos considerados como “buenas prácticas” que pueden contribuir a la comprensión de la incorporación de este enfoque, contemplando necesidades específicas del género, así como sus usos, posibilidades y dificultades.

Otra preocupación que no debía quedar fuera de debate en un libro sobre políticas públicas es la temática del desarrollo. Del Giorgio Solfa y Giorotto exponen algunas reflexiones acerca de las tipologías del concepto de desarrollo y presentan los diferentes adjetivos que se le adicionan al concepto: desarrollo económico, sustentable, sostenible, local, social, social sostenible y endógeno.

Los siguientes dos capítulos incluyen trabajos que dan cuenta de otro actor central para pensar las políticas: los agentes estatales. En el artículo de Gil García se describen las relaciones laborales en el sector público, planteando las principales cuestiones de la agenda, los actores y sus dinámicas, y se exponen un conjunto de reflexiones acerca de las particularidades del Estado como ámbito de trabajo. Por su parte, Marín y Marín, reflexionan sobre un conjunto de fenómenos y problemáticas ligadas al ejercicio de las tareas de los funcionarios públicos al interior de la arena institucional-estatal, y problematizan lo que denominan la “impersonalidad” de las tareas de los agentes estatales y la responsabilidad colectiva que implica.

Finalmente, un libro sobre políticas públicas no puede dejar de abordar el análisis de la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han transformado los modelos tradicionales de organización y que también involucran nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía. Pau y Piana, luego de un recorrido sobre las concepciones de gobierno abierto, presentan resultados a partir de una serie de indicadores relevados sobre los sitios web de los legislativos locales.

En síntesis, este libro es un modesto aporte a la continuidad y a la profundización de ese vínculo complejo pero fructífero entre la academia y la gestión, entre la investigación científica y los procesos de toma de decisiones, entre la Universidad Nacional y la Administración Pública, que no solo declamamos sino que practicamos como trabajo en conjunto. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas de las actuales políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.

Antonio Camou y María Laura Pagani
La Plata, otoño de 2017.

Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno

Antonio Camou y Leyla I. Chain

–Pero ¿Quién tenía razón? ¿Quién tiene razón? ¿Quién se equivocó? pregunté desorientado... Guillermo se quedó un momento callado, mientras levantaba hacia la luz la lente que estaba tallando. Después la bajó hacia la mesa y me mostró, a través de dicha lente, un instrumento que había en ella:

– Mira –me dijo. ¿Qué ves?

–Veo el instrumento, un poco más grande.

–Pues bien, eso es lo máximo que se puede hacer: mirar mejor.

Diálogo entre Adso de Melk y Fray Guillermo de Baskerville

El Nombre de la Rosa, Umberto Eco

Introducción

Hace poco más de una década, el distinguido politólogo italiano Giovanni Sartori publicó un breve artículo destinado a la polémica. El trabajo se titulaba “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, y la mordaz respuesta del autor de *Homo Videns* fue, sencillamente, “a ningún lado” (2004). Desde entonces, han corrido intensos ríos de tinta en más de un continente, y son legión los autores que tendieron a ubicarse –de manera quizá un tanto extrema– a favor de la posición sartoriana (Cansino, 2008), en la vereda opuesta (Colomer, 2004 o Laitin, 2004), o que eligieron más sutiles formas de posicionamiento, relativizando –o soslayando– esta querrela puntual a favor de los permanentes e indiscutibles aportes de la obra de Sartori (Panebianco, 2006; Pasquino, 2009 o Leroux y Pérez Vega, 2009).

Más allá de cierto ruido en la discusión, no pocas veces acompañada de algunos adjetivos descalificativos, el debate ha tenido un saldo positivo. Entre

otras razones porque ha permitido revisar algunos supuestos básicos sobre los modos de producción del conocimiento científico de la política, y porque también ha obligado a reflexionar sobre la vinculación (o la falta de vinculación) entre ese conocimiento y la solución de los problemas públicos. En este sentido, a juicio de Sartori, uno de los defectos principales de la ciencia política actual consiste en “privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica” (2004, p. 351).¹

Sin entrar en el detalle de la disputa, tal vez sea más fructífero desplazar levemente el eje de atención, pasando del cauce principal de la ciencia política a los estudios de políticas públicas, y así examinar cómo se ha venido elaborando esta siempre difícil relación entre los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones.

En este contexto se ubica el presente capítulo que se divide en tres partes. En la primera, daremos un rodeo por la constitución histórica de esa vinculación, tomando las principales referencias de la experiencia de los países centrales. En la segunda parte, revisaremos una serie de trabajos publicados en los últimos años en nuestro país, para examinar de qué modo ese debate se ha venido desarrollando entre nosotros. Finalmente en la última parte ilustramos algunos aspectos de esta discusión con el acercamiento exploratorio a un caso particular: los economistas en el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Saberes expertos y elaboración de políticas públicas²

Una historia lejana de las relaciones entre las esferas del conocimiento y el poder político recorrería la reflexión y las distintas experiencias que van desde la antigüedad clásica hasta los albores de la modernidad, con la obra de

¹ Es claro que hay muchos modos de elaborar conocimiento acerca de las cuestiones públicas, pero no los podemos abordar aquí. En buena medida, esas modalidades son dependientes de los actores que los generan y de los espacios donde se producen, circulan y legitiman (el saber de los políticos, los burócratas, los dirigentes sociales, la ciudadanía, etc.). Cuando en estas notas hablemos del saber “científico” o “académico” de la política nos estaremos refiriendo en principio a “un complejo de ideas, métodos, valores y normas” que siguen un modelo jerárquico, explícito, sistemático y disciplinar de elaboración de saber proposicional (saber “que” por oposición a saber “como”), que sigue el vector de realización teórico-aplicado, y cuyo ámbito institucional específico es el de las universidades y centros de investigación. En otros términos, nos referiremos exclusivamente a lo que en un trabajo ya clásico M. Gibbons y sus colaboradores (1997) han denominado el “Modo 1”.

² Esta sección reelabora algunas cuestiones discutidas en Camou (2010).

Maquiavelo y la vasta literatura sobre los *consejos* a los Príncipes; en estos casos, los vínculos entre la consejería política y las decisiones se configuran –al menos hasta Maquiavelo– a través de relaciones personalizadas, escasamente sistematizadas en lo que hace a su estructura cognitiva, y con un muy bajo grado de institucionalización y profesionalización (DeLeón, 1999, p. 137). Una historia moderna, por su parte, reconocería su punto de quiebre en los comienzos de la constitución de las ciencias sociales como disciplinas autónomas y su articulación con las necesidades del Estado burocrático y racional, las exigencias de los mercados capitalistas, y las expectativas de justicia de nuevos actores sociales. Pensemos, por ejemplo, en los casos de Saint-Simon, Comte, Le Play o Durkheim en Francia; o el programa de la Sociedad Fabiana (1884), la obra de Sydney y Beatrice Webb y la fundación de la *London School of Economics* para el caso británico; o la labor de Max Weber, Edgar Jaffé y Gustav Schmoller en los trabajos de la renovada *Verein für Socialpolitik* (1873), algo que en el lenguaje de nuestra época consideraríamos un *Think Tank*³.

Pero la *historia contemporánea* en la relación entre lo que comienza a definirse más claramente como conocimiento especializado (*expertise*), de un lado, y como política pública (*public policy*), del otro, no empieza a escribirse en sus nuevos términos hasta el período que va entre la crisis de los años 30 y el final de la Segunda Guerra Mundial. Y en buena medida habrá que esperar hasta la crisis de los años setenta, y a la reconfiguración de las relaciones estructurales entre Estado, mercado y sociedad civil en el marco del proceso globalizador, para que vuelvan a replantearse en este renovado contexto las complejas relaciones entre ambas esferas.

A esta larga historia de encuentros y desencuentros entre el mundo del saber y la política, las sociedades occidentales actuales le fueron incorporando sus propias características, y también sus propias tensiones. Entre las más destacadas, como ha señalado Coser, hay que anotar el hecho de que el vasto proceso de burocratización de la vida social ha llevado a que la “productividad cultural –que alguna vez pudo haber sido asunto de artesanías– se racionaliza de manera que la producción de ideas se parece, en los aspectos principales, a la producción de otros bienes económicos” (1968, p. 284). Paralelamente, el lugar

³ Hay que anotar como curiosidad histórica que estos primitivos “tanques de pensamiento” creados en Europa fueron obra de socialistas y reformadores, y no tenían ligazón con los sectores dominantes; más bien, se originaron a partir de iniciativas de intelectuales y políticos preocupados por las condiciones de vida de los sectores populares.

que detentaba el literato y el intelectual de tipo *generalista* es paulatinamente ocupado por el *experto*, dotado de un dominio técnico sobre un campo del saber, y capaz de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas (Coser, 1968; Brunner, 1996). En el mismo sentido, la vinculación entre los especialistas y la política se opera cada vez más al interior de redes de asuntos (*issue networks*), que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, universidades, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas, que dejan poco espacio a la figura declinante del intelectual independiente.⁴

Al poner nuestra atención en los años cuarenta del siglo XX, lo que se quiere destacar es el hecho de que en ese período se anudan dos complejos procesos, cada uno de ellos con sus propias temporalidades y dinámicas, que contribuirán a definir los términos de la relación entre conocimiento especializado y políticas durante las tres décadas siguientes. Por un lado, asistimos a la emergencia de un Estado que se ubica crecientemente en el *centro* de la sociedad, tanto como regulador de la esfera económica como promotor de la integración social, y que será un creciente demandante de expertos y técnicos para cumplir las cada vez más diferenciadas tareas propias de su condición de Welfare State; por otro lado, las disciplinas científicas, en general, y las ciencias sociales, en particular, experimentarán desde aquellos días un marcado proceso de desarrollo teórico-metodológico, de diversificación y especialización institucional, y de profesionalización de sus cuadros, en el marco de una modernización y expansión universitaria en gran medida sostenida por fondos públicos.

Obviamente, no habrá que pensar en una pauta única para el desarrollo de las relaciones entre la esfera del *expertise* y los procesos de toma de decisiones a lo largo de esos años, y a través de diferentes países. En parte, porque los diferentes países centrales fueron desarrollando distintas constelaciones institucionales para la producción de conocimientos especializados de la mano de distintos modelos de universidad (Clark, 1997); en parte porque sus sistemas políticos, sus experiencias históricas, y la configuración de las relaciones de poder entre los actores estratégicos de esas sociedades han sido distintas. En principio, ha sido habitual contraponer la experiencia norteamericana y británica a la de los países de la Europa continental, pero cuando

⁴ Una buena descripción del proceso de creciente especialización, profesionalización y “jergalización” de la vida intelectual americana en comparación con otros casos de países desarrollados se encontrará en Bell (1993). Para la noción de “redes de asuntos” véase Hecló (1992).

incorporamos al análisis a los países en desarrollo, entonces las trayectorias de los países centrales “empiezan a ser más similares” entre sí (Wagner, et al., 1991, p. 56). Un punto que habitualmente se destaca es que “en los Estados Unidos y hasta cierto punto en el Reino Unido prevalecieron los nexos entre la ciencia social y el gobierno a finales del siglo XIX y en todo el siglo XX”, en buena medida, porque la “orientación a los problemas sociales ha sido parte del surgimiento mismo y la evolución de las ciencias sociales como forma de actividad profesional en los países angloamericanos” (Wagner et al., 1991, p. 53). En este sentido, la *American Social Science Association*, creada en 1865 en Estados Unidos, puede servir de ejemplo respecto de esta orientación práctica de las ciencias sociales. La organización abrazó explícitamente la idea de que “el científico social era un ciudadano modelo que ayudaba a mejorar la vida de la comunidad y no un investigador disciplinario, profesional y desinteresado” (Wagner et al., 1991, p. 53).

Pero cuando miramos por un momento el caso europeo, nos encontramos con una historia menos lineal, tejida de paradojas y rupturas. Por de pronto,

...a comienzos del siglo XX, todas las sociedades europeas habían visto a grupos de intelectuales que promovían la investigación social empírica y se esforzaban por crear y establecer las ciencias de la política y de la sociedad. En muchos casos, estos intelectuales universitarios consideraron que su tarea, como funcionarios del Estado, era ofrecer una mejor comprensión de las transformaciones sociales que estaban sufriendo sus naciones, capacitando así a sus gobiernos y a sus élites políticas a adoptar las medidas que afirmarían la posición de sus países entre los países nacionales europeos. Dista mucho de ser accidental el que verdaderos ‘movimientos’ y fuertes organizaciones de élite favorables a la ciencia social y política se formaran en aquellos países que acababan de lograr la unificación nacional, como Italia y Alemania, o que habían transformado su estructura política, como Francia (Wagner et al., 1991, p. 78).

Sin embargo, estas iniciativas originarias, dirigidas a vincular más estrechamente el ámbito de las ciencias sociales con el mundo de las decisiones políticas, y de la que son ejemplos destacados el programa durkheimiano en Francia o la experiencia de la *Unión para la Política Social* de Max Weber en Alemania, enfrentarán duros escollos. Por un lado, el proceso de institucionalización de las ciencias sociales empíricas sufrió en muchos países eu-

ropeos las prevenciones o la desconfianza de saberes especulativos más arraigados, o directamente padeció los ataques provenientes de distintos grupos socioeconómicos, políticos o eclesiales, que veían como amenazante la programática científico-crítica de las nuevas ciencias. Por otro lado, la vieja universidad de élite, ligada a rancias tradiciones aristocráticas, fue estructuralmente menos flexible para procesar las señales de nuevas demandas profesionales y de *expertise* que comenzaban a emerger desde algunos sectores sociales o estatales. Y finalmente, serán los desgarramientos político-ideológicos que culminarían en la trágica guerra civil europea de 1914 hasta 1945, los que arrastrarán a su paso los incipientes esfuerzos por organizar institucionalmente las nuevas disciplinas. Como lo ha recordado Clark (1997), al reconstruir el duradero impacto de la llamada revolución humboldtiana en las universidades germánicas en la primera parte del siglo XIX, y su posterior ocaso,

...el sistema alemán de 1900 era sin duda alguna *el* lugar en el mundo en donde existía en abundancia un nexo productivo entre investigación, enseñanza y aprendizaje. Pero el sistema encalló en la siguiente mitad del siglo y, por lo tanto, contribuyó sustancialmente a que se transfiriera la preeminencia en la investigación académica y el entrenamiento relacionado en la investigación a otros países, sobre todo a Estados Unidos (1997, p. 60).⁵

En ese panorama, entonces, el caso estadounidense se volverá la referencia de vanguardia. A su temprano proceso de modernización de la Educación Superior, habrá que agregarle la ventaja estratégica de haber evitado la devastación territorial durante la Segunda Guerra, siendo receptor neto de la fuga de cerebros europeos, y haber capitalizado más rápidamente la experiencia de los equipos interdisciplinarios movilizados durante la contienda e improvisados como unidades de inteligencia.⁶ De hecho, será el líder de uno de esos equipos el politólogo de Chicago, Lasswell, quien más claramente formalizará un programa orientado a organizar y sistematizar la problemática de la articulación

⁵ Hasta entradas las dos primeras décadas del siglo XX Alemania seguía siendo –aunque cada vez con menor frecuencia– el destino habitual de los jóvenes norteamericanos que aspiraban a una formación de postgrado de excelencia, tanto en ciencias “duras” como en humanidades. Un testimonio personal se encontrará en el caso del fundador del estructural-funcionalismo sociológico (Parsons, 1986).

⁶ La hegemonía del pequeño colegio independiente (college) perduró en Estados Unidos durante 250 años, desde la creación del colegio de Harvard en 1636 hasta la década de

entre saberes especializados y elaboración de políticas públicas mediante la estructuración de un espacio interdisciplinario integrador: las ciencias de las políticas (*policy sciences*).

En su clásico trabajo de 1951, “La orientación hacia las políticas”, Lasswell definirá a las ciencias de las políticas como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado”. Claramente, Lasswell intentó ofrecer una respuesta consistente al hecho de que los problemas concretos del gobierno, en particular los referidos a la toma de decisiones e implementación de políticas (*policy*), quedaban habitualmente fuera de los estudios de *Politics*, ya sea entendida esta en su versión más jurídico-institucional (al modo del viejo institucionalismo), o en el sentido del estudio de la dinámica de poder entre grupos, partidos y otros actores organizados, al modo de los estudios pluralistas en clave conductista (Aguilar Villanueva, 1993).

Pero el proyecto de Lasswell se enfrentó a dos problemas duros de resolver. Por un lado, encontró lo que podríamos llamar limitaciones externas: el variado universo de relaciones entre conocimiento especializado y toma de decisiones en el marco de una sociedad compleja no alcanzaba a ser cubierto por *una* ciencia, aunque esta enarbolará de entrada una bandera de integración disciplinaria. Por otro lado, los seguidores del programa lasswelliano pronto se encontraron separados por diferentes tensiones internas a la hora de definir no solo los moldes epistemológicos, teóricos, metodológicos y técnicos desde los cuales abordar los problemas de los procesos de toma de decisiones, sino que también se planteó la dificultad de definir claramente el lugar desde el cual se posicionaba el experto o el analista frente al tomador de decisiones o al político.

1880 aproximadamente. A partir de entonces, se sucedieron al menos tres períodos de intensa transformación institucional que han sido identificadas como “revoluciones” en la educación superior: la primera, en la última parte del siglo XIX, incorporó la doctrina humboldtiana de la unidad entre docencia e investigación; la segunda, durante el período de entreguerras, expandió y especializó el rasgo más idiosincrático del mundo científico y académico estadounidense: la existencia de una poderosa y extendida red de fundaciones y agencias donantes que asignan una enorme dotación de recursos a la investigación mediante mecanismos de competencia; el tercer período de cambio acelerado lo encontramos en la década y media posterior a 1945, cuando el financiamiento público empuja decididamente la expansión, diferenciación y especialización de la oferta universitaria en todos sus niveles (Clark, 1997, p. 185-186).

Si damos por sentado el problema de las limitaciones externas, un somero análisis de las tensiones internas –que se manifestaron en diferentes planos– es ilustrativo del tipo de desafíos que debió enfrentar la empresa lasswelliana. Para decirlo con una grosera simplificación, los seguidores de Lasswell se dividieron en dos alas: de una parte, podría hablarse de una corriente sinóptica (Edward S. Quade, Yehezkel Dror), formada por racionalistas puros, maximizadores, planificadores, promotores de análisis racionales comprensivos, cuyo encuadre intelectual habría que buscarlo en el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como método y la optimización de valores como criterio de decisión; desde otro ángulo, encontramos la corriente antisinóptica (Lindblom, Wildavsky), integrada por racionalistas limitados, incrementalistas, pluralistas, *satisficers*, sociólogos y politólogos de las políticas, quienes se enrolaban en el pluralismo como metateoría, el análisis contextual de casos como método, y la racionalidad social (integración de intereses) como criterio de decisión.⁷ En buena medida, estas posiciones apuntaban a generar dos tipos de conocimientos diferentes en su relación con las políticas: de un lado, un tipo de saber orientado a generar recomendaciones para la toma de decisiones fundadas en una saber científico demostrativo, y preferentemente de base matematizable, del otro, un saber más preocupado por comprender el sentido de la acción política en su particularidad, analizar los fenómenos de la construcción y ejercicio del poder en el marco de la puja de actores, y desentrañar los factores causales en un entramado sociohistórico del desarrollo de las cuestiones (*issues*).

Veinte años más tarde de aquel artículo seminal, cuando las aguas de algunos debates habían llegado a puntos de equilibrio y reconsideración, en un nuevo trabajo, “La concepción emergente de las ciencias de políticas” (Lasswell, 1971), el politólogo de Chicago presentará una definición renovada de los estudios de política pública, con pretensiones más abarcadoras y conciliadoras, y haciendo eje en la relación entre conocimiento y toma de decisiones. En sus propias palabras, las *policy sciences* son “ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión (*knowledge of*) y en el proceso de decisión (*knowledge in*)”.

⁷ Garson (1986) señala que buena parte de las dificultades del programa lasswelliano se debieron a la ingenua visión de las relaciones entre ciencia y política; en este sentido, el “fracaso” de proyecto original y unificador de Lasswell quizá haya que buscarlo en su propio intento de vincular “humanismo (democrático)” y conductismo teórico-metodológico. Un amplio tratamiento de esta problemática se encontrará en Aguilar Villanueva (1993, vol. I).

El *conocimiento en* es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las *mejores* opciones, se produce en *tiempo real*, y los productores de conocimiento están directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones. El *conocimiento de*, en cambio, está constituido por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias del proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas, su producción es independiente respecto del tiempo real de la acción, y los actores que lo producen mantienen una distancia crítica con el proceso de toma de decisiones. Para señalar dos ejemplos extremos, un estudio sobre el funcionamiento del sistema de jubilación privada en la Argentina de hoy, a efectos de proponer recomendaciones sobre su reforma, sería claramente un estudio de *conocimiento en*; una investigación sobre el impacto social de la generalización del sistema jubilatorio durante el primer peronismo, sería un caso de *conocimiento de*.

Ciertamente, ambos tipo de conocimiento son válidos y necesarios a efectos de mejorar los procesos de toma de decisiones, y ambos tipos de estudios habrían de ser cobijados bajo el manto común de las ciencias de las políticas, que en la renovada visión de Lasswell deberían poseer tres atributos básicos: i) Contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor que debe ser estudiado; ii) Orientación hacia problemas: se busca el esclarecimiento de Metas, Tendencias, Condiciones, Proyecciones y Alternativas; iii) Diversidad (pluralismo metodológico): los métodos utilizados son múltiples y diversos. En buena medida, esta conciliadora síntesis lasswelliana acompañó a una tácita división social del trabajo intelectual a partir de los años setenta: las universidades y los centros de investigación académicos serían principalmente el espacio de producción del *knowledge of*, mientras que las agencias estatales y un creciente número de *Think Tanks* serían los espacios privilegiados de producción del *knowledge in* (Cfr. Cuadro Nro. 1).⁸

En tal sentido, la década del setenta será testigo de la expansión y consolidación del campo de estudio de las políticas públicas, junto con el surgimiento de nuevos debates y replanteos. Por una parte, hacia 1972 y con financiamiento de la Fundación Ford, se lanza una línea de apoyo a los nuevos programas de postgrado en políticas públicas en distintas centros académicos

⁸ La distinción de Lasswell entre dos tipos de conocimiento no es idéntica a la distinción entre “conocimiento básico” y “conocimiento aplicado”, aunque se vincula con ella. Podría decirse que tanto *conocimiento en* como el *conocimiento de* son formas de conocimiento aplicado.

estadounidenses: Ann Arbor, Austin, Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Rand y Stanford. Asimismo, se fundan algunas de las principales publicaciones periódicas del área (por ejemplo, *Policy Sciences* en 1970), y se multiplican proyectos de investigación, congresos y reuniones académicas.

Simultáneamente, las usinas de pensamiento experimentarán un marcado crecimiento y una paulatina diversificación. En general, distintos autores coinciden en señalar que los centros de investigación y análisis de políticas públicas tuvieron tres grandes momentos de creación (Haass, 2002; Abelson, 2002; Stone, 1996). Para el caso emblemático de los Estados Unidos, una primera generación, hacia finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, estuvo ligada a un movimiento orientado a profesionalizar el gobierno y mejorar la Administración. Algunos ejemplos serían el Instituto de Investigación Gubernamental (1916), antecesor de la Institución Brookings (1927), o la Institución Hoover (1919). Un segundo momento se produce a partir del final de la Segunda Guerra, cuando comienza a emplearse la expresión *Think Tanks*, y los centros de investigación se orientan fuertemente a analizar la agenda internacional en el marco de la Guerra Fría y los desafíos del liderazgo mundial estadounidense. Un ejemplo típico de esta generación será la Corporación Rand (1948), vinculada a la Fuerza Aérea norteamericana, y que fue pionera en la realización de estudios sobre análisis de sistemas, teoría de juegos y negociación estratégica. Finalmente, una tercera oleada emergió hacia los años setenta: estas nuevas usinas estarán concentradas tanto en la defensa de causas como en la investigación, buscando generar “asesoramiento oportuno que pueda competir en un congestionado mercado de ideas e influir en las decisiones sobre políticas” (Haass, 2002, p. 2). La Fundación Heritage (1973) o el Instituto Cato (1977) serían ilustraciones típicas de esta nueva generación de *Think Tanks*.

Cuadro N° 1. Dos formas de conocimiento aplicado referido a las políticas públicas

| <i>Conocimiento en</i> | <i>Conocimiento de</i> |
|---|--|
| - El es un tipo de estudio orientado a <u>proponer</u> líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las “mejores” opciones. | - El <i>conocimiento de</i> está constituido por <u>estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias</u> de los fenómenos sociales y políticos, y de los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas. |
| - El actor que produce conocimiento está directamente involucrado en el proceso de elaboración de políticas. | - El actor que produce conocimiento mantiene una <u>distancia crítica</u> con el proceso de elaboración de políticas. |
| - La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones se da en <u>tiempo real</u> (“aquí y ahora”). | - La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones no se da –necesariamente– en tiempo real. |
| - La producción de conocimiento está centrada en las cuestiones (<i>issues</i>) y las políticas específicas (<i>policies</i>). | - La producción de conocimiento trata de ligar la dinámica específica de las <i>policies</i> con la problemática sociohistórica e institucional de la <i>Politics</i> (relación <i>policy/politics</i>). |
| - El conocimiento se materializa en informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación de cursos de acción específicos (<i>policy analysis</i>) | - El conocimiento toma la forma de una investigación de carácter científico, y sus canales de circulación son principalmente académicos (<i>policy studies</i>). |
| - Producido básicamente en Agencias Estatales y <i>Think Tanks</i> . | - Producido básicamente en Universidades y Centros de Investigación académicos. |

Fuente: Camou (2010)

Pero hacia finales de los años setenta, y comienzos de los ochenta, también se iniciará una época en que comenzará a revisarse una cierta visión lineal, e incluso ingenua, de la relación entre producir conocimiento especializado y aplicarlo en el ámbito de la toma de decisiones. En gran medida, las dos alas del proyecto de Lasswell se encontraron con serias dificultades para traducir su saber experto en decisiones, y debieron abocarse a reconsiderar algunos de sus planteos originales: los *sinópticos* no alcanzaron los objetivos prometidos en las áreas de defensa y seguridad con Johnson y en los sistemas de planeación, programación y presupuesto; los *incrementalistas*, por su parte, tuvieron sus propios problemas al llevar adelante los programas de la “Gran Sociedad” y la “Guerra contra la Pobreza”. Comenzó a reconocerse que

los propios expertos habían recomendado políticas con información insuficiente, que se había subestimado el análisis de la *implementación*, o que se había descuidado la problemática de la *evaluación* (Pressman y Wildavsky, 1998).

Poco a poco, fue haciéndose manifiesto que era necesario revisar –con una visión integral– los problemas de la articulación entre conocimiento especializado y elaboración de políticas públicas. En esta línea, el actual interés por el estudio de la problemática es fruto, por un lado, del nuevo papel que cumple el conocimiento experto y las organizaciones productoras de *expertise* en el marco de las transformaciones globales entre Estado, mercado y sociedad civil, y por otro, de la autorreflexión crítica de los propios especialistas acerca de los usos y la influencia real del conocimiento científico en la toma de decisiones. En el primer caso, y como ha señalado McGann (2002) al referirse a aquellas organizaciones comprometidas con el estudio de problemas globales,

...en el mundo ha habido una verdadera proliferación de centros de investigación y análisis que comenzó en la década de los 80 como resultado de las fuerzas de la mundialización, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de problemas transnacionales. Dos terceras partes de todos los centros de investigación y análisis que existen hoy se establecieron luego de 1970, y más de la mitad a partir de 1980 (2002, p. 3).

Pero la referencia cuantitativa no debe hacernos perder de vista los cambios cualitativos que comportan, y la percepción de frecuentes cortocircuitos entre la esfera del *expertise* y la esfera de toma de decisiones. Si durante las décadas del cincuenta y del sesenta existía una confianza casi ciega en la validez de la cadena dorada que unía el saber científico con las necesidades de elaboración de las políticas públicas en los países centrales, la situación actual ha cambiado de manera significativa. Rara vez, nos recuerda Wittrock, citando a Weiss (1977), alguien se atrevió a dudar de que “utilizar la investigación de la ciencia sociales para las políticas públicas es una cosa buena..., usarla más es mejor, y aumentar su uso significa mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales” (1991, p. 408). Sin embargo, la expansión en los años siguientes de las propias ciencias sociales, de un lado, junto con los reiterados esfuerzos por vincular a estas con los procesos de elaboración de políticas, de otro, pronto comenzaron a evidenciar las limitaciones de la ingenua doctrina que predicaba cierto automatismo unidireccional en la relación entre saberes especializados y gestión estatal. En buena medida, las preocupaciones actuales

sobre los usos sociales del conocimiento son una respuesta a las ayer infladas, y hoy devaluadas, “pretensiones de la revolución racionalista... de racionalizar todo plan y coordinar las políticas públicas en un número cada vez mayor de ámbitos, y cada vez más hacia el futuro, con ayuda de toda una variedad de técnicas de administración” (Wittrock, 1991, p. 410).

Estas constataciones nos dejan en las puertas de una paradoja. “Tanto el crecimiento de la investigación social como la cientifización del procesos de políticas son procesos sociales de importancia fundamental”, pero como contrapartida, “una y otra vez encontramos informes de científicos sociales que se quejan de que no se les escucha, y de responsables de políticas que se quejan de haber recibido muy poco que valiera la pena” de parte de los científicos sociales (Wittrock, 1991, p. 409). De aquí la importancia de acercar el foco del análisis desde el debate analítico más general a experiencias concretas de vinculación entre saberes y decisiones, de modo de observar el tipo de obstáculos que se presentan, valorar alternativas singulares puestas en práctica o reflexionar críticamente sobre eventuales enseñanzas emergentes.

En base a estas consideraciones, utilizaremos un esquema simplificado –libremente inspirado en aportes como los de Wallerstein (1999), en las últimas indagaciones de Foucault (2002, 2009 y 2010) o en las transitadas investigaciones de Bourdieu (1995 y 2000) – para estudiar las vinculaciones entre producción de conocimiento y procesos de toma de decisiones a partir de tres dimensiones analíticas: la dimensión *epistémica* (discursiva), la dimensión *político-institucional* y la dimensión *socio-profesional*. La discusión teórico-metodológica acerca del modo en que se definen y articulan estos planos nos llevaría muy lejos, pero a efectos de nuestra módica investigación bastará con unas breves puntualizaciones. Para algunos autores, en cierta medida el propio Wallerstein, cada una de estos niveles (entendidos en su conceptualización como conocimiento, reglas/organizaciones y actores) puede ser visto como un plano de *realidad* con su propia entidad empírica aunque en estrecha interacción con los otros; para Foucault, en cambio, se trataría de dimensiones constitutivas de un foco de experiencia en la que se articulan,

...primero, las formas de un saber posible; segundo, las matrices normativas de comportamiento para los individuos, y por último, modos de existencia virtuales para sujetos posibles. Estos tres elementos (...), estas tres cosas o, mejor, la articulación de estas tres cosas, es lo que puede llamarse, creo, *foco de experiencia* (Foucault, 2009, p. 18/19).

Una tercera posibilidad, que tentativamente ensayamos en estas notas, es pensar cada uno de estos planos como espacios o *campos* donde se elaboran prácticas de diversa índole (académicas, políticas o profesionales), con sus propias lógicas de constitución, que definen marcos interactivos de restricciones y oportunidades para las estrategias de los distintos actores involucrados.

En este sentido, el plano *discursivo* o *epistémico* se refiere a los procesos de producción y validación de ideas, argumentos y datos. Aquí se pone especial interés en el análisis de las relaciones lógicas entre conceptos, la articulación analítica y empírica de los saberes, las estructuras de las “teorías”, “programas de investigación”, “paradigmas”, etc. En este plano la matriz de relaciones que definen un campo disciplinar o interdisciplinar suele trascender las fronteras nacionales, y sus actores típicos son profesores, investigadores, intelectuales, etc. (Weiss, 1977 y 1978; Gibbons et al., 1997)

La dimensión político-institucional la configuran relaciones de poder – material y simbólicamente mediadas por reglas, roles y organizaciones– que definen los marcos a través de las cuales se tejen los vínculos e intercambios entre saberes y política (Wittrock, 1991). Estos intercambios pueden tener un alto grado de informalidad (redes de asuntos o de *expertise*) o bien estar fincados en estructuras de acción duradera y reconocida trayectoria (universidades, centros de investigación, oficinas de vinculación). En este ámbito encontramos como actores típicos a rectores, decanos, gobernadores, ministros, intendentes, directores de área, actores de la sociedad movilizados de reclamos y propuestas, etc. Diferentes modalidades de vinculación han sido plasmadas en modelos que dan cuenta de las lógicas.

Por último, en el plano *socio-profesional* se estructuran las reglas que definen las estrategias de intervención por parte de especialistas y técnicos en respuesta a los actores que demandan soluciones y representan distintos segmentos de los intereses locales. Aquí se despliegan las matrices organizadas profesionalmente de resolución de problemas, donde los actores se reconocen por diversas identidades profesionales, culturas disciplinares de formación y prácticas encarnadas en su accionar cotidiano. En este plano arquitectos, abogados, sociólogos, contadores, trabajadores sociales, etc. disputan y/o colaboran en la operación y aplicación de saberes específicos a problemas concretos.

Ahora bien, en cada uno de esos planos cabe hacerse algunas preguntas básicas que guiarán nuestra indagación. En el primer caso, nos preguntamos: ¿Qué tipo de saber/conocimiento (ideas, argumentos, datos) se produce especialmente

orientado a las políticas? ¿Cómo aprenden (si aprenden) las organizaciones que los producen, adaptan o aplican? En segundo término, ¿qué modelos de vinculación podemos identificar entre conocimiento experto y toma de decisiones? ¿A través de qué espacios sociales/políticos/institucionales se construye dicho vínculo? Por último: ¿Qué tipo de actores profesionales llevan adelante esa vinculación? ¿Qué lugar ocupan en la estructura del espacio social? ¿Qué posiciones de sujeto elaboran?

Breve recorrido por la producción argentina sobre saberes y políticas

En cuanto a los trabajos publicados en Argentina en los últimos años en relación al debate entre saber y política, o más específicamente al análisis de los procesos de elaboración de conocimiento y la toma de decisiones, encontramos una cantidad significativa de artículos como los de Heredia (2006 y 2008), Camou (1997, 1998 y 2006), Ramírez (2001 y 2007) y Pereyra (2012a y 2012b) como ejemplos de investigaciones que combinan un análisis teórico de la cuestión con aproximaciones particulares al tema del saber económico; también, un conjunto de producciones que no circunscriben su análisis al campo de la economía, entre las que podemos nombrar los trabajos de Zimmerman (2009), Palermo (2007), Ramacciotti (2009) y González Bollo (2007).

Ahora bien, algunos de estos artículos o trabajos específicos sobre la cuestión del saber y el poder, de los expertos y la política, de las profesiones y el Estado, aparecen compilados en cuatro libros que creemos pueden servir, a los fines de este trabajo, como una representación adecuada, aunque no completa, de la producción argentina en los últimos años. Son los trabajos compilados por Neiburg y Plotkin, *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina* (2004), Plotkin y Zimmermann, *Los saberes del Estado* (2012), Bohoslavsky y Soprano, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (2010) y Morresi y Vommaro, *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (2011). Los artículos que forman parte de estas compilaciones podrían clasificarse en dos grandes orientaciones, en función de la manera en que organizan el abordaje conceptual y metodológico de la temática. Por un lado, el conjunto de bibliografía cuya mirada hace eje en el proceso de decisión política, centrándose en descifrar el funcionamiento de lo que comúnmente conocemos como la *caja negra* del Estado. En este sentido, los trabajos que siguen esta

orientación particular se preguntan tanto por la manera en que el conocimiento influye en las políticas como por la forma en que los científicos sociales participan de las decisiones políticas, intentando asimismo mostrar cuáles son los factores que propician, o no, esta influencia. Esta perspectiva, que indaga en los modos que tiene el Estado para *utilizar* el conocimiento producido por las ciencias sociales a la hora de delinear sus políticas (influyendo a su vez en la producción y difusión de esos conocimientos) es la que marca el pulso de los trabajos reunidos por Neiburg y Plotkin (2004) y por Plotkin y Zimmermann (2012). En el otro conjunto de bibliografía encontramos una mirada más centrada en la acción política que en el proceso de toma de decisiones. La bibliografía que forma parte de esta orientación considera el proceso de coordinación e interacción entre individuos, grupos, normas y conflictos, en la que los actores –las redes de actores– definen sus decisiones en relación al Estado y entre sí. Estos escritos ponen su atención en la conformación de campos de expertos, en el análisis de las profesiones y en la sociología de la ciencia, enfocándose en la manera que tienen los profesionales de las ciencias sociales de *comercializar* su saber y sentar su posición social en la red de actores que pueden formar parte de las decisiones públicas. En esta línea encontramos los trabajos de Bohoslavsky y Soprano (2010) y de Morresi y Vommaro (2011).

Como parte del primer grupo de trabajos e investigaciones que, como dijimos, hacen eje en las necesidades cambiantes del Estado en relación a la producción de conocimiento social, el libro de Neiburg y Plotkin contiene investigaciones orientadas a mostrar cómo las figuras de intelectuales y expertos,

...lejos de marcar los puntos extremos de una línea, constituyen más bien un espacio de intersección productiva, y cómo es precisamente dentro de ese espacio (definido por el Estado, el mundo de la academia, el mundo de los negocios y lo que se ha dado en llamar ‘el campo intelectual’) donde se produce el conocimiento sobre la sociedad (2004, p.17).

En vez de buscar dicotomías rígidas entre un *adentro* y un *afuera*, del Estado o la academia, las distintas contribuciones se proponen “subrayar los pasajes y la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención”, buscando “indagar de modo sociológicamente positivo la singularidad de un conjunto de situaciones y procesos que han jalonado la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina” (Neiburg y Plotkin 2004, p. 17). En conjunto, el recorrido histórico es amplio, desde finales del siglo XIX hasta la década de los setenta.

Aunque la línea de análisis propuesta por los compiladores empieza por la cuestión de los intelectuales y los expertos, en el transcurso de los artículos que forman parte de la compilación emerge como eje de indagación destacada la pregunta por la producción del conocimiento sobre lo social.

En la misma línea, los artículos de la compilación de Plotkin y Zimmermann (2012), inscriptos en el campo historiográfico, se dedican a analizar la relación entre la institucionalización de las ciencias modernas y el Estado. En esta mirada, el Estado es conceptualizado como “un organismo dinámico, poli-facético y en constante evolución” (2012, p. 23) atravesado por lógicas y racionalidades contradictorias que son el resultado de los actores que actúan en él, haciendo que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal se vuelvan difusas.

Frente a ciertas lecturas sociológicas que no consideran especialmente las dimensiones específicas de la formación y evolución de los Estados, los compiladores dejan claro que los trabajos de este libro forman parte de una tendencia diferente que se propone “articular una mirada sobre la historia de las instituciones estatales con la conformación de ‘saberes de estado’, y con un análisis de trayectorias personales” (Plotkin y Zimmermann, 2012, p. 2).

En el segundo grupo, donde encontramos las investigaciones acerca de los especialistas que promueven sus conocimientos al Estado y otras organizaciones, los trabajos compilados por Bohoslavsky y Soprano (2010) se organizan en torno a la reflexión sobre el Estado pero se alejan de la mirada normativa y teleológica de lo estatal para concentrarse en captar la complejidad de “los recorridos, intenciones y prácticas de los agentes estatales y su inscripción en contextos específicos” (2010, p. 19). Las investigaciones que forman parte de esta compilación analizan, desde una mirada histórica y antropológica, la trayectoria y composición de funcionarios e instituciones estatales argentinas entre 1880 y 2010.

Esta visión tiene la particularidad de dar cuenta de las formas de sociabilidad, trayectorias e interacciones previas a la incorporación/vinculación de ciertos actores al ámbito estatal. En estas esferas de la vida *no estatales*, los agentes construyen y definen prácticas que, para los autores, son fundamentales para comprender las lógicas de organización del Estado, por eso les interesa dar cuenta de los recursos personales, políticos, militantes y técnicos que cada agente hace valer en el desempeño de sus tareas. Como sostienen los compiladores en la introducción, lo que intentan es “descomponer a la categoría ‘Estado argentino’ en un esfuerzo por descubrir la multiplicidad de racionalidades,

intereses e intervenciones presentes en la creación y actuación de los agentes y de los sujetos que las componían o actualmente les dan vida” (Bohoslavsky y Soprano, 2010, p. 19).

En el caso de la compilación de Morresi y Vommaro (2011), los autores remarcan que el sentido de los diversos trabajos que forman parte del libro es dar cuenta de las formas porosas y superpuestas que caracterizan a las ciencias sociales, a partir de la explicitación de ciertos procedimientos de funcionamiento de las disciplinas en tanto actividades expertas, con la finalidad de aportar a la comprensión “de la forma en que se produce y se reproduce el mundo social en una particular articulación entre diferentes campos sociales” (2011, p. 12). Los trabajos, que combinan argumentos teóricos y casos empíricos, se proponen mostrar las relaciones entre poder y saber como un eje de explicación de las luchas políticas en Argentina. Los expertos, que los compiladores definen como actores que movilizan y traducen saberes locales y extranjeros y se posicionan en espacios variados que exceden el ámbito estatal –las ONG, las empresas, las Universidades–, tienen la capacidad de construir “un margen variable de autonomía para actuar en el juego político y en las diversas coyunturas en las que la intervención sobre la sociedad, sus problemas y soluciones está en juego” (Morresi y Vommaro, 2011, p. 31).

Como nos muestran los artículos contenidos en estas compilaciones, tanto desde una visión que hace eje en la demanda del Estado como en otra que prioriza el análisis de la oferta del conocimiento social, hay un espacio compartido, de vinculación, de intercambio o de intersección que todavía requiere una explicación detallada, que dé cuenta de una manera más precisa de los *grados* y *tipos* de esas intersecciones. Por ejemplo: i) hay intersecciones propias del *momento*, ya sea porque surgen de una coyuntura histórica particular, ya sea porque se refieren a un período de constitución disciplinaria, en el que, por definición, los saberes surgen del cruce, la transfiguración y la redefinición de fronteras intelectuales, institucionales y profesionales preexistentes (todos los estudios sobre el surgimiento de la ciencia moderna han señalado este punto); ii) hay un diferente tipo de intersección propio de ciertos actores o *figuras* (Bunge, Germani, “el ubicuo Dr. Levene” como señala acertadamente Jorge Myers en uno de los artículos de la compilación de Neiburg y Plotkin), tal que ellas mismas son emprendedores de variado registro, no solo capaces de moverse en diferentes planos, sino que en buena medida su eficacia histórica se debió a que, justamente, combinaron recursos provenientes de dife-

rentes planos; iii) hay otro tipo (y grado) de intersección que constituye un rasgo estructural propio de ciertos *campos disciplinares*, un saber intersticial aplicado por *brokers* o intermediarios entre diferentes fuentes de poder (M. Mann, 1991) o de *capitales* (Bourdieu); en este último sentido, parece claro que la economía política o el derecho poseen una vinculación estructural con otras esferas sociales que no tienen la lingüística o la filosofía.

¿Cómo leer entonces estas intersecciones productivas (Scott, 1999)? ¿Estamos ante casos típicos o excepcionales? ¿Se trata de una característica propia de un campo, de ciertas figuras o del momento histórico? Para avanzar en las respuestas a estas preguntas sería necesario orientar nuestros esfuerzos hacia el análisis de un caso empírico concreto y actual, dado que la complejidad de los campos de conocimiento social se ha acentuado.

Los economistas en el gobierno

Como señalamos más arriba, en el marco del conjunto de bibliografía relativa al tema de la vinculación entre saber y la política, consideramos fundamental continuar por el camino de las investigaciones que acerquen el foco del análisis desde el debate analítico más general a experiencias concretas de vinculación entre saberes y decisiones, de modo de observar el tipo de obstáculos que se presentan, valorar alternativas singulares puestas en práctica o reflexionar críticamente sobre eventuales enseñanzas emergentes.

Es por eso que en esta última parte presentamos de manera esquemática los principales ejes de una investigación⁹ que organiza su mirada analítica a partir de las tres dimensiones señaladas: la dimensión *epistémica* (discursiva), la dimensión *político-institucional* y la dimensión *socio-profesional*. Se trata de una investigación que tiene como referencia el interés por las relaciones de vinculación e intercambio entre actores de la Universidad Nacional de La Plata –productores de conocimiento– y actores del Estado –productores de políticas públicas–. Nos concentramos principalmente en la relación entre el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.¹⁰

⁹ Esta investigación forma parte del trabajo en curso para la realización de la tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (IDES/UNGS) de Leyla Chain con la dirección de Antonio Camou.

¹⁰ En las últimas dos décadas del siglo XX, las aceleradas transformaciones en las tecnologías de la información y el conocimiento modificaron la misión institucional de las universidades argentinas, agregando a las tradicionales funciones de docencia, investigación y

Si bien el caso del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP “es un caso de interacción virtuosa entre la actividad de enseñanza, la investigación y la transferencia al medio productivo” (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 1) todavía está pendiente la pregunta por las múltiples interfaces conflictivas, esto es, poderes, feudos, capilaridades, pequeños intereses cristalizados, posiciones, privilegios, ventajas institucionales que se perpetúan y que se reproducen por debajo o por detrás de cualquier intención general de llevar adelante una política.¹¹ A pesar de reconocer las particularidades de la producción de conocimiento académico y la toma de decisiones políticas como ámbitos de acción independientes, nos interesa también “mirar los pasajes y la circulación de individuos, ideas, modelos institucionales y formas de intervención” (Neiburg y Plotkin, 2004, p. 17) que ponen en relación estos espacios, de manera compleja, tensa, virtuosa o conflictiva, formas que todavía requieren ser explicadas y sistematizadas.

En Argentina –y en América Latina– el saber experto en economía aparece en el centro de la escena a partir de las décadas de 1980 y 1990, cuando el concepto de tecnocracia se instala como organizador de la relación entre el conocimiento y las políticas públicas. Los trabajos de Estévez (2005) y Ochoa Enríquez y Estévez (2006) analizan en profundidad el tema de la tecnocracia aportando uno de los puntos de vista más difundidos en esta cuestión.

La tecnocracia es un movimiento estrechamente ligado a la idea del conocimiento científico moderno. Esta idea tuvo una evolución histórica y cambió su forma según el contexto. Si buscamos las primeras ideas acerca

extensión, las de transferencia y vinculación. Son dos los fenómenos que completan este escenario: “por un lado, el hecho de que la realización de dichas actividades se haya transformado en una política explícita orientada por un discurso legitimador –antes inexistente– vinculado a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía; por otro lado, la cristalización de estas actividades en instancias institucionales diferenciadas en el interior de la organización universitaria, bajo la forma de secretarías de vinculación tecnológica o de transferencia de los resultados de la investigación, unidades de negocios u oficinas de patentamiento, según las denominaciones más utilizadas” (Versino, Guido y Di Bello, 2012, p.13).

¹¹ La pregunta es relevante teniendo en cuenta que existe en nuestro país un vacío analítico importante en relación al tema de la interacción entre conocimiento experto y políticas públicas en los ámbitos subnacionales (Pereyra, 2012a). Asimismo, si bien hay numerosos trabajos que analizan la relación entre Universidad, sectores productivos y empresas, poco se dice sobre la relación de la Universidad con los ámbitos de elaboración de políticas públicas y sobre la naturaleza de los nexos entre conocimiento y decisiones políticas.

de la tecnocracia, las encontramos en la Antigua Grecia; pero es en la era moderna donde el concepto toma su forma definitiva y actual. En el siglo XX, concretamente durante la crisis del 30 las propuestas tecnocráticas tuvieron sus primeras repercusiones a causa de las críticas hechas al 'sistema de precios'. Durante, en los años 60 y 70 hubo profundas reflexiones sobre la tecnocracia, como consecuencia de la aparición de una sociedad post-industrial que tenía a la revolución tecnológica como centro. En los años 90, en el contexto de las grandes reformas del Estado, y a causa de la necesidad de un paradigma de reforma en América Latina, se instala nuevamente el concepto de tecnocracia y la reflexión sobre su relación con el neoliberalismo (Estévez, 2005, p. 8).

Como señala Pereyra (2012a), "el saber experto en economía devenido saber tecnocrático se erigió en algo fuera de lo disputable y contestable, asumiendo todas las condiciones de dispositivo de la dominación, y contribuyendo decisivamente, por medio de su 'insulación', al fortalecimiento del poder ejecutivo" (2012a, p. 5). También otros autores sostienen la particular relación entre producción de conocimiento y políticas públicas que se establece en el campo de la economía, así como la particular inserción de los profesionales de la economía en el espacio político. Algunos aportes interesantes sobre la cuestión aparecen en De Pablo (1991), Montuschi (2001), Scarano (2005) y Neiburg y Plotkin (2004).

La asimilación entre saber económico y tecnocracia impregna a esta área de conocimiento de ciertas características distintivas. Para el tecnócrata los problemas públicos tienen una solución técnica objetiva, de modo que el tecnócrata no está comprometido con la política sino con la racionalidad y la objetividad. Además, en la tecnocracia hay "una cierta desvalorización de la política y la democracia, porque ninguno de los dos son los mecanismos más idóneos para encontrar soluciones a los problemas sociales. La técnica y la ciencia pueden reemplazar a la política y a la democracia" (Estévez, 2005, p. 30). Para Stein y Tommasi,

...en los enfoques tecnocráticos de la formulación de políticas, estas son objetos de elección por parte de unas personas benevolentes encargadas de tomar las decisiones. Dicho enfoque tiene varios inconvenientes; uno de ellos es que considera las políticas como algo exógeno, es decir, como algo que tiene su origen fuera del sistema (2007, p. 78).

Los autores proponen una forma de análisis que considera a las políticas como algo en gran parte endógeno, es decir, como el resultado del proceso de toma de decisiones políticas.

El caso particular de la vinculación entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el Departamento de Economía de la FCE de la UNLP comienza en 1989 con la gestión al frente del ministerio de Jorge Remes Lenicov y la firma del Convenio de vinculación con la FCE a través del Departamento de Economía dirigido por Alberto Porto –que se extiende hasta 2007– con la continuidad en la gestión de Jorge Sarghini (1997-2002) y Gerardo Otero (2002-2007) quien decide dar de baja el Convenio.¹²

El Convenio: el “material humano” del Estado

Con el retorno de la democracia, Remes y otro grupo de economistas que habían sido echados en 1974, vuelven a la Universidad. En 1985, Remes se presenta al concurso de la cátedra de Economía Coyuntural y gana el cargo.

El 19 de abril de 1986 la Asamblea Universitaria eligió al Dr. Ángel Plastino como Rector, durante su gestión se estableció el Programa de Promoción Preferencial de Formación de Recursos Humanos en Investigación Científica y Tecnológica a través de la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (C.I.C.Y.T.) El impulso al patentamiento y a las licencias de invención y conocimientos buscaron proteger la creatividad universitaria y el asesoramiento a diversos organismos públicos y privados. Además, la ordenanza 219 de 1991 sobre Trabajos a Terceros estableció las normas a las que debían ajustarse las actividades realizadas bajo la responsabilidad de la Universidad. Estas prestaciones eran trabajos técnicos de alta especialización, investigaciones y asesoramientos; también podían ser actividades de transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales. En conjunto, las disposiciones fueron herramientas destinadas a introducir la investigación científica universitaria en el seno de la sociedad para colaborar en la urgente demanda de soluciones prácticas (Barcos, Kraselsky, Valencia, 2013, p. 98-99).

¹² Para la elaboración de este trabajo contamos con cinco entrevistas (realizadas entre fines de 2014 y principios de 2015) a los ex ministros de economía de la Provincia de Buenos Aires: Jorge Remes Lenicov que comenzó el *Convenio*, Jorge Sarghini que lo sostuvo y Gerardo Otero que decidió su finalización, y a quienes fueron los representantes de la contraparte en la Facultad, Alberto Porto, que ejerció la coordinación del Convenio entre 1989 y 1997 y Atilio Elizagaray que ocupó el mismo rol desde 1998 hasta su finalización.

En 1987, cuando el peronista Antonio Cafiero es electo Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, nombra a Rodolfo Frigeri como Ministro de Economía, con Jorge Remes Lenicov a cargo de la Jefatura de Asesores. Pero en 1989 cuando Carlos Menem llega a la presidencia de la Nación, el grupo provincial se quiebra y una parte importante del equipo de Cafiero se va con Menem. Remes Lenicov encabeza la línea que apoyaba a Cafiero, mientras Guido Di Tella, Felipe Solá y Eduardo Amadeo, entre otros, deciden acompañar a Menem en el proyecto nacional. Es en ese momento, en 1989, que Antonio Cafiero decide nombrar Ministro de Economía a Jorge Remes Lenicov. El diagnóstico inicial de Remes tenía que ver con una concepción del Estado y cómo debía ser su funcionamiento. “El Estado tiene que tener muy buen material humano, si no, no existe. La pregunta es: ¿qué tipos tenés para pensar? Si no, no me hables del Estado” (Remes Lenicov).

El entonces Ministro estaba convencido de que la formación de los funcionarios estatales era fundamental, así como de la necesidad de que entre estos funcionarios estuvieran “los mejores”. Sin embargo, el entonces Ministro comenta que cuando asume el cargo evidenció que los Directores Provinciales y los Directores, ya no se ocupaban por concurso y que se había achatado la pirámide salarial:

Entonces, cuando yo llego al Ministerio de Economía en 1989 no teníamos gente. Yo ya era bastante consciente de que el Estado andaba muy mal... No podías encontrar una persona que te hiciera regresión a una proyección de recursos, uno que te pudiera analizar la situación económica argentina, la macro y su vinculación con la Provincia. No teníamos gente que nos interpretara el tema de la coparticipación federal. Fue terrible, yo ya lo sabía, pero verlo, fue muy duro (Remes Lenicov).

A partir de este diagnóstico es que Remes Lenicov encara cuatro líneas de acción: *Convenio de vinculación con la Facultad de Ciencias Económicas que ejecutaba el departamento de Economía*. El ministro Remes Lenicov mantenía una relación estrecha con Alberto Porto, director del Departamento de Economía de la FCE por ese entonces, lo que también facilitó el diálogo y el acercamiento. El objetivo central del convenio era:

...brindar asistencia técnica sobre aspectos positivos y normativos en la problemática de la política fiscal provincial. Así, se trató de realizar trabajos de investigación económica sobre temas de interés para la Provincia de

Buenos Aires. Los trabajos enmarcados en dicho convenio constituyen investigaciones aplicadas dentro del campo de la economía (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 17).

En el marco de estos convenios, por ejemplo, el Ministerio le pedía a la Facultad un “análisis de la estructura impositiva de la Provincia” o “un estudio sobre tal inciso de la Ley de Coparticipación” (Remes Lenicov). Incluso a partir de los recursos económicos que llegaban a la Facultad a través del convenio, se convocaban docentes de otras Universidades, por ejemplo de la UBA, a los que se invitaba a dictar algún curso y como complemento de su salario (que en general no era muy atractivo) se les ofrecía un plus por participar de esos convenios. “Entonces teníamos los mejores profesores nuevamente” (Remes Lenicov).

De los convenios surgieron los trabajos que se publicaron en los *Cuadernos de Economía*, pero también cierto informes “reservados” con los que se tomaban las decisiones de política económica. Como sostiene Elsa Pereyra,

La creación de los *Cuadernos de Economía*, publicación periódica del Ministerio, pone de relieve el interés por difundir esa información producida, y contar con un espacio propio desde donde discutir orientaciones y tendencias vinculadas con los asuntos públicos no solo de carácter económico y provincial, sino vinculados con una mayor diversidad de áreas de intervención, y con alcance nacional (Pereyra, 2012a, p. 31).¹³

En el marco de estos convenios la Facultad aceptaba ajustarse a las temáticas solicitadas por el Ministerio siempre y cuando se tratara de temas de mediano y largo plazo. “El equipo del Departamento entiende que la Universidad debe propiciar y ejecutar investigación y no la consultoría del día a día” (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 17).

Creación de la Maestría en Finanzas Públicas y Provinciales. El diagnóstico de Remes Lenicov era que la Facultad tenía una visión marcadamente macro de la economía y no existían líneas de trabajos vinculadas al ámbito subna-

¹³ “Desde que se inició y hasta el año 2007 se publicaron 74 números. Si bien en los primeros años se sostuvo una frecuencia mensual, desde 1999 tal periodicidad experimentó importantes altibajos, registrándose años –como el mismo 1999 y los comprendidos entre 2002 y 2007– en los que la actividad de publicación fue sumamente irregular o inexistente. De hecho, la publicación se interrumpió en el año 2007, para ser retomada en julio de 2010” (Pereyra, 2012b, p. 3). Para un análisis más completo de los Cuadernos ver el citado texto de Pereyra.

cional en general y a la provincia de Buenos Aires en particular, que aportaran datos, análisis y herramientas de intervención.

La Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales es producto de la estrecha interacción del departamento con el sector público. Su creación es fruto de un acuerdo celebrado entre la UNLP y dos entidades del sector público: el Consejo Federal de Inversiones y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. En 1999 la CONEAU le otorgó a esta Maestría la máxima categoría (excelente o “A”) (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 10)

Creación de dos grupos de investigación social en economía: el Grupo de Investigación Económica (GIE) y Grupo de Investigación Social (GIS), con el objetivo de reconstruir¹⁴ el Estado. En estos grupos se nucleaban los mejores graduados de la Facultad y también de la Facultad de Derecho de la UNLP. Para seleccionarlos, primero se convocaba a los más destacados promedios entre los graduados de cada unidad académica y después se llevaba a cabo una segunda selección a partir de la realización de un seminario en el que se seleccionaba a los mejores.

Creación de la Revista Noticias de Economía,¹⁵ con el fin de “trasparentar los actos públicos”¹⁶, de expresar qué se estaba haciendo en el Ministerio.

La revista alcanzaba por lo general entre las 20 y las 40 páginas, y estaba dirigida fundamentalmente a las autoridades provinciales de los tres poderes y a las municipales, pero también era recibida por las diversas entidades representativas de la actividad económica provincial, y las asociaciones y colegios profesionales (Pereyra, 2012b, p. 4).

Es a partir de estas cuatro líneas que a comienzos de los años noventa se genera una dinámica de vinculación entre la Facultad y el Ministerio que

¹⁴ En palabras de Remes Lenicov.

¹⁵ “Las Noticias de Economía tuvieron continuidad a lo largo del período de gestión del ya referido Jorge Remes Lenicov (1989-1997). En los siguientes años la vida de la revista fue más accidentada, registrándose algunos en los que no pudo mantener la frecuencia bimestral, al punto de discontinuarse durante la gestión de Jorge Sarghini (1997-2003), para ser retomada en la de Gerardo Otero (2003-2007), aunque no lograría recuperar el ritmo bimestral de publicación. En total, entre 1989 y 2006 salieron a la luz 77 números, 48 de los cuales correspondieron a la gestión de Remes Lenicov, 17 a la de Sarghini, y 12 a la de Otero” (Peryra, 2012b, p. 4).

¹⁶ En palabras de Remes Lenicov.

se prolonga de manera sostenida durante toda la gestión de Remes Lenicov (hasta 1997) y continúa con los siguientes ministros, Jorge Sarghini y Gerardo Otero (como veremos, durante la gestión de este último, en 2007, se da por terminada la vinculación a partir de la no renovación del convenio).

Como sostiene Remes Lenicov, estas líneas de acción le permitieron construir una base instrumental que durante sus ocho años de gestión le brindó el respaldo necesario no solo para atravesar de manera satisfactoria las crisis económicas de la época sino también para sostener la discusión con el Ministro de Economía de la Nación, Domingo Cavallo, a quien le planteaban el agotamiento del modelo de la convertibilidad y los problemas que el régimen de coparticipación federal generaban para una provincia del tamaño de Buenos Aires.

La ruptura y la consolidación de la cantera extraordinaria

La expresión más concreta de la vinculación entre la Facultad y el Ministerio era quizás la del Convenio, institucionalizado como vimos desde el comienzo de la gestión de Remes Lenicov. Sin embargo, luego de más de quince años de continuidad, en 2007, durante la gestión de Gerardo Otero al frente del Ministerio, se decide la no renovación del mismo. Esta línea de distanciamiento con la Facultad continuó durante las gestiones ministeriales de Alejandro Arlía (2009-2011) y Silvina Batakis (2011-2015). Cuestiones de diversa índole explican la ruptura¹⁷, a continuación las desarrollaremos brevemente a partir del eje de las dimensiones presentadas. Las mismas nos permitirán dejar abiertas tres hipótesis de lectura para esta investigación particular que a su vez pretenden ser un aporte a la sistematización de una *forma de mirar* las experiencias de vinculación.

En el plano *discursivo-epistémico*, señalamos una ruptura en la forma de entender la economía y sus fundamentos. Una ruptura que claramente no es “nueva” pero que en este caso particular adquiere una forma específica de la mano de la dimensión político partidaria que desarrollamos a continuación. Emergieron así “dos polos” de la cuestión: uno que quedó del lado de la llamada ortodoxia, es decir, el grupo de economistas encargados de las decisiones políticas en los años noventa y hasta el 2005 y el otro grupo, que lidera las decisiones económicas luego de la ruptura interna del peronismo, que

¹⁷ La idea de mostrar las dimensiones en la “ruptura” de la vinculación supone claramente que esas dimensiones permiten dar cuenta de la vinculación en diferentes momentos –cuando se organiza, cuando se estabiliza, cuando se rompe.

encarna la nueva visión económica, más heterodoxa, estructuralista. Como sostiene Ollier (2010), el discurso oficial también traza una raya que anuncia el nuevo peronismo, que se proclama como

...los verdaderos ejecutores de la política de Perón y Evita. Del otro lado de la raya se encuentra, en el mejor de los casos, el viejo peronismo, en el peor, restos de algún peronismo que alguna vez fue pero desde que se inició la campaña ha abandonado ese lugar. Ese adversario cuasi peronista tiene una incorrecta forma de construcción del poder (...) no confrontó con el neoliberalismo; es timorato (Ollier, 2010, p. 207).

En este sentido, Sarghini afirma:

También, a partir del desarrollo fundamentalmente después del 2007, aunque rescato la etapa de crecimiento con estabilidad y los avances en materia social y distribución del ingreso hasta 2007, pero luego se fueron rompiendo las bases de la nueva organización económica que permitió todo ese avance y que empezó antes del 2003, que empezó en el 2002, que la primera tarea la hizo Jorge Remes Lenicov¹⁸ y después la completó Lavagna y cuando ya llega el kirchnerismo al poder, junto con nosotros, éramos parte de ese proceso, fue la continuidad, tanta continuidad que Lavagna siguió siendo Ministro y yo era Secretario de Hacienda de Lavagna, seguimos siendo parte de una visión económica que compartíamos. Lo que estuvo mal fue después entender que el que no había quedado del lado del kirchnerismo había pasado al campo del enemigo y había empezado a ser lo que nunca fue. Entonces hoy con tanta ligereza nosotros somos los noventistas. Y puedo hacer la lista de los ministros actuales, muy menemistas en tiempos del menemismo, cuando nosotros en la provincia de Buenos Aires a partir del 97 lo combatíamos y empezamos a hablar del modelo agotado (Sarghini).

¹⁸ Luego de crisis del 2001, el 6 de enero de 2002 –bajo la presidencia provisional de Eduardo Duhalde y con Jorge Remes Lenicov al frente de la cartera de Economía– se pone fin a la Ley de Convertibilidad. Se produce un cambio de rumbo importante en la política económica, que se profundiza a partir de 2003 con la elección de Néstor Kirchner como Presidente y la gestión de Roberto Lavagna al frente del Ministerio de Economía de la Nación. Los principales elementos de dicha política fueron la renegociación con quita de la deuda, el tipo de cambio alto y las retenciones al agro en un contexto de altos precios internacionales sobre todo de la soja. Asimismo, son fundamentales para este modelo el “salvataje” al sector financiero y el congelamiento de tarifas.

De esta forma, la divisoria al interior de la economía como disciplina científica tuvo su correlato en la política y la gestión del Estado. Las diferentes formas de *hacer economía* enfrentaron a la Facultad con el modelo kirchnerista y eso también tuvo consecuencias en la relación con el Estado bonaerense que, a pesar de las disputas latentes, adhería públicamente al modelo. Para Elizagaray, aunque la economía es una ciencia social que no escapa de la indeterminación, hay ciertos principios que funcionan como leyes probabilísticas. Asimismo, el cuerpo fundamental de la ciencia económica tiene un contenido muy importante de ortodoxia, definido por la misma historia del pensamiento económico. De modo que, para Elizagaray, el 90 % de los conocimientos y las materias de la Licenciatura en Economía de la FCE de la UNLP están definidos por la ortodoxia.

Pero hubo también una separación temática, la Facultad trabajó mucho durante la época de Remes Lenicov sobre el tema de coparticipación federal, central para la administración de Remes pero que políticamente nunca terminó de resolverse. En esta temática Facultad y Ministerio acordaban en la línea de pensamiento. Cuando la Facultad se fue metiendo en otros temas, ya no aportaba tanto a las necesidades del Ministerio, porque la Facultad hacía cosas más teóricas y entonces se generó un divorcio. De todas maneras el convenio ya venía arrastrando cierto letargo, transformándose en una transferencia de dinero con una *contraprestación débil*.

Sobre las temáticas, el Departamento sostiene que la relación se aletargó cuando “se comenzó a demandar desde el Ministerio con más persistencia la consultoría sobre necesidades de índole más urgente, el Departamento de Economía no aceptó esos términos” (García de Fanelli y Halperin, 2007, p. 17).

¿Sabes qué hay para mí? Una de las grandes inconsistencias que hay es de eh... la política y de la economía. ¿Cuál es la inconsistencia? Temporal. La política es el corto plazo y la economía es el mediano y largo plazo... y sobre todo en un país inestable como este, que no tiene memoria, que no tiene memoria, entonces nadie tiene un incentivo serio para hacer una reforma a largo plazo. Bueno esta es una de las cosas que los académicos y los políticos se tienen que sentar a conversar. (Elizagaray)

En el plano *político-institucional* y en este caso particular más específicamente político partidario, la ruptura tuvo que ver también con el fin de la coalición política al interior del Partido Peronista que, a pesar de algunos vaivenes,

se había mantenido relativamente estable desde 1989 (cuando las gestiones de la administración nacional y provincial bonaerense volvieron a coincidir bajo el signo del peronismo).¹⁹ Se trata de la ruptura entre los referentes peronistas Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. De este modo, el peronismo bonaerense se divide en dos, de cara a las elecciones legislativas (senadores) del 2005. Son precisamente las esposas de ambos referentes políticos las que encabezan esta disputa electoral: Hilda “Chiche” González de Duhalde, por un lado, y Cristina Fernández de Kirchner, por el otro. El eje central de la disputa discursiva entre ambas candidatas pasa por el significado que cada una le atribuye al peronismo.

La campaña refleja los términos en que se plantea la confrontación en el seno de la coalición de gobierno. La provincia se convierte en la zona caliente del litigio nacional, y como tantas otra veces suele afirmarse popularmente, en Buenos Aires se vuelve a jugar la madre de las batallas (Ollier, 2010, pp. 198-199).

Como señalamos, la Facultad tradicionalmente identificada con la visión liberal ortodoxa, queda enfrentada a las formas y necesidades de gestión de la coalición peronista triunfante.

El plano *socio-profesional*, donde se despliegan las matrices en las que los actores se reconocen por diversas identidades profesionales, culturas disciplinares de formación y prácticas encarnadas en su accionar cotidiano, muestra también indicios de la ruptura.

La relación estrecha entre el ministro Remes Lenicov y el director del departamento Alberto Porto facilitó los canales de diálogo y confianza y, al retirarse Remes en 1997 del Ministerio, la continuidad de los vínculos perdió cierta fluidez (aunque continuó con el sucesor de Remes, Jorge Sarghini). De modo que la ruptura también estuvo definida por la transformación de ciertas prácticas profesionales que rompieron la cotidianidad cuando algunos actores se movieron de posición en la matriz que antes los reconocía en ciertos lugares de poder.

Jorge Remes Lenicov y Alberto Porto fueron dos personajes fundamentales de este proceso de vinculación de la FCE con el Estado provincial (a

¹⁹ Como sostiene Ollier (2010), la relación entre Menem y Duhalde desde 1989 hasta 2003 atraviesa al menos tres etapas: “la alianza que lleva a ambos a la presidencia y vicepresidencia de la república, las maniobras de Duhalde frente a los altibajos de la administración de Menem que lo posicionan como gobernador y la llegada del bonaerense a la presidencia provisional del país” (2010, p. 95).

través del Ministerio de Economía) que a pesar de las tensiones que lo atravesaron, significó sin dudas un hito en la relación de esa casa de estudios con el ámbito estatal. Remes desde el Ministerio y Porto desde la Facultad establecieron las bases del convenio de vinculación. La estrecha relación que ambos personajes habían forjado a comienzos de los años setenta en el marco de un importante proceso de modernización y estructuración organizativa de la economía en la UNLP mostraba sus ecos en el convenio que ambos propiciaron. Sin embargo, Remes, aunque reconoce el peso fundamental de la excelente relación personal con Porto, sostiene que el convenio servía a ambas partes y “era una relación no amistosa, sino comercial” (Remes Lenicov).

Finalmente, para Gerardo Otero, que fue el Ministro encargado de tomar la decisión de la no renovación del convenio (la ruptura), se conjugaron algunos factores que combinan las tres dimensiones a las que hicimos referencia. Por un lado, tanto por la dificultad de la gestión del Ministerio de transmitir sus intereses, como por ciertas limitaciones de la Facultad para investigar y producir lo que necesitaba la gestión, se generó un *limbo* en el que el Convenio no resultaba útil para ninguna de las dos partes. Asimismo, el Ministerio tenía ya sus equipos técnicos consolidados (como resultado de las cuatro estrategias encaradas por Remes) y no necesitaba tan claramente del aporte de recursos humanos de la Facultad.

Y muchos de los que hoy en día son funcionarios salieron de GIS y el GIE. O pasaron por ahí, teníamos una cantera extraordinaria, y así se fue recreando.... Entonces, el Convenio de las Facultades, tenía menos importancia porque los trabajos los podían hacer ellos, porque yo siempre fui partidario de que el Estado tiene que, que tener muy buen material humano, sino no existe. (Remes Lenicov)

También agrega Otero “en algún momento se metió la disputa política”, quien describe esta disputa como la confrontación clásica entre liberales y heterodoxos, y explicita que “Y la Facultad no me ayudó a contener esa confrontación política cuando se los planteé” (Otero). Los liberales, representados por la gestión del Departamento de Economía de la Facultad, y un ala heterodoxa representada por economistas como Sbatella y De Santis. El sector heterodoxo, que ya hacia mediados de los años dos mil comenzó a reclamar a la gestión del Ministerio por la orientación del financiamiento que llegaba

a la Facultad, argumentó que solo se financiaban trabajos que tenían que ver con una mirada ideológica –liberal– dejando por fuera de esas oportunidades a todo el sector heterodoxo de la Facultad.

A modo de cierre: algunas hipótesis para leer la vinculación

Cuando planteamos en la primera parte de este trabajo las tres dimensiones de análisis –discursiva, político institucional, socio profesional– proponíamos pensarlas como espacios donde se elaboran prácticas académicas, políticas o profesionales, con sus propias lógicas de constitución, que definen marcos interactivos de restricciones y oportunidades para las estrategias de los distintos actores involucrados. Son justamente esos marcos interactivos los que requieren una comprensión más detallada. En este sentido, el caso concreto de vinculación entre el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires es una fuente interesante de análisis que creemos nos permitirá avanzar hacia la comprensión de los tipos y grados de esa intersección que, como señalamos, podrían tener que ver con el momento, con determinados actores o figuras y/o con ciertas características disciplinares.

Pero el breve recorrido presentado en este artículo nos abre inicialmente algunas hipótesis posibles de lectura que nos hablan más de las dimensiones como campos o espacios con lógicas propias que de las intersecciones y sus tipos. De todas maneras, creemos que estas hipótesis son necesarias como paso previo y a la vez constitutivo para la comprensión de la vinculación.

En cuando a la dimensión discursiva o epistémica, se torna evidente una clave de lectura que aparece reiteradamente tanto en los testimonios recogidos para este trabajo, como en otros estudios e investigaciones precedentes (Wagner et al., 1999). Nos referimos a la persistencia de lógicas de funcionamiento divergentes entre los espacios académicos y políticos que se manifiestan, al menos, en dos cuestiones: por un lado, el contraste –y muchas veces la incompatibilidad– entre los tiempos lentos de la academia y las habituales urgencias de la política; por otro lado, las diferentes formas de producción y validación de datos, argumentos e ideas que rigen la investigación científica respecto de la investigación para la acción (Bardach, 1998). El punto a dilucidar aquí se refiere –en términos comparados con otras experiencias (Stein y Tommasi, 2007) – a qué elementos explicarían la existencia de una mayor o menor brecha entre ambos campos, o dicho de otro modo: por qué en algunos

casos el proceso político de elaboración de políticas es más abierto, público y deliberativo, con capacidad para incorporar de manera sistemática saberes especializados en su itinerario, y en otros casos el proceso se vuelve más refractario a tal incorporación. Una hipótesis plausible habría que buscarla –creemos– en la matriz de incentivos institucionales que rigen tanto el comportamiento del ámbito científico como del político en nuestro medio. Así, de un lado tendríamos escasas señales de estímulo –material y simbólico– para transformar conocimiento básico en aplicado, mientras que de otro, una débil trama institucional que articula las estructuras de un Estado con exiguos rasgos meritocráticos (y demasiados sesgos clientelares y patrimonialistas) y un sistema de partidos débil, con baja configuración programática, que hacen de la utilización de saberes especializados un bien de uso episódico, accesorio y a veces meramente casual.²⁰

Por su parte, al considerar el segundo nivel de análisis, surge la hipótesis de la predominancia de la lucha política coyuntural frente a la debilidad de las instituciones, que marca el carácter guiado políticamente de la experiencia de vinculación que hemos analizado. En clara tensión con las lecturas que sostienen la influencia destacada del conocimiento sobre las políticas, en esta experiencia la relación se mantuvo relativamente estable mientras duró la coalición política que la sostuvo. Nos referimos a la coalición política al interior del Partido Peronista que mostraba una línea de continuidad desde 1989 y que se rompió a mediados de los años dos mil con la consolidación del kirchnerismo como fuerza política peronista dominante.

En cuanto a la dimensión socio profesional, la hipótesis de los vínculos o relaciones interpersonales entre actores de ambos espacios parece también tener un fuerte peso, ya que el comienzo del fin de esta experiencia de vinculación coincidió con el cambio de ubicación profesional de los actores involucrados.

Por último, una hipótesis que atraviesa las tres anteriores, es la que señala que el Convenio entre la FCE y el Ministerio de Economía de la Provincia

²⁰ Para mostrar que la causa no se halla en “nuestra clase política”, baste anotar que los mismos políticos que invierten pocos recursos en la producción de conocimientos (o en la formación de recursos humanos para el Estado o los partidos) a fin de resolver problemas de la gestión pública, son los mismos que gastan considerables y ajenas fortunas en pagar el saber de consultores de imagen, comunicadores sociales, publicistas, encuestadores, realizadores de *focus group*, etc. cuando la matriz de incentivos institucionales los obliga a jugar otro juego estratégico: ganar elecciones...

de Buenos Aires agonizó de éxito. En este sentido, y en función del diagnóstico inicial que tenía Remes Lenicov, podría conjeturarse que el resultado del convenio –la “interacción virtuosa” (García de Fanelli y Halperin, 2007) – impactó definitivamente en la conformación de la burocracia técnica al interior del Ministerio, generando una planta de profesionales formados y con experiencia en las temáticas provinciales donde la justificación inicial del convenio –la necesidad de gente que piense la provincia– estaba más que saldada. Como hemos mostrado, aunque la discursividad apuntaba básicamente a la construcción institucional, al material humano del Estado (y de hecho pudimos ver que redundó en la consolidación de una élite estatal de economistas especializados) pareciera que la marca distintiva de esta experiencia es la baja institucionalidad y la alta subordinación a coaliciones políticas, coyunturas, e incluso vínculos profesionales personales.

Bibliografía

- Abelson, D. E. (2002). Los *think tanks* y la política exterior de los Estados Unidos en perspectiva histórica. *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional), 7(3). Recuperado de <http://usinfo.state.gov/journals/>
- Aguilar Villanueva, L. (Comp.). (1993). *Antología de Políticas Públicas* (vols. 1-4). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Barcos, M. F., Kraselsky, J. y Valencia, M. (Coords.) (2013). *Historia de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Bardach, E. (1998). La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas. En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (pp. 91-144). México DF: Cide-Porrúa.
- Bell, D. (1993a). Las guerras culturales en USA 1: Radicales, conservadores y liberales. *Claves de Razón Práctica*, 32, 9-19.
- Bell, D. (1993b). Las guerras culturales en USA 2 Comunidad, corrección política y multiculturalismo (1965-1990). *Claves de Razón Práctica*, 33, 26-41.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Bourdieu, P. (2000) [1976]. *Los Usos Sociales de la Ciencia*. Buenos Aires:

Ediciones Nueva Visión.

- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas por una Antropología Reflexiva*. México: Grijalbo.
- Brunner, J. J. (1996). Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento. *Nueva Sociedad*, 146, 108-121.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, 152, 54-66.
- Camou, A. (1998). Saber técnico y política en los orígenes del menemismo. *Perfiles Latinoamericanos*, 12, 85-107.
- Camou, A. (2006). El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001). En A. Garcé y G. Uña (Comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Camou, A. (2010). ¿Adónde va el conocimiento de la política? Ciencia política y políticas públicas en el marco de una polémica. *ASAP: Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, abril, 44, s.p.
- Cansino, C. (2008). *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Clark, B. R. (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México: UNAM & Porrúa.
- Colomer, J. (2004). La ciencia política va hacia delante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori. *Política y Gobierno*, XI(2), 355-359.
- Coser, L. A. (1968) [1965]. *Hombres de Ideas. El punto de vista de un sociólogo*. México: FCE.
- De León, P. (1999) [1991]. Sucesos políticos y las ciencias de las políticas. En P. Wagner, C. Hirschon Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (Comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp.135-161). México: FCE.
- De Pablo, J. C. (1991). Los economistas y la actual transformación de la economía argentina. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, septiembre, s/p.
- Estévez, A. (2005). Apuntes para una genealogía de la tecnocracia. Versión preliminar. *Centro de Investigaciones en Administración Pública*. FCE, UBA. Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/la%20tecnocracia.pdf>
- Foucault, M. (2002). *La hermenéutica del Sujeto Curso en el Collège de France (1981-1982)*. México: FCE.

- Foucault, M. (2009). *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)*. México: FCE.
- Foucault, M. (2010). *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y los otros II. Curso en el Collège de France (1983-1984)*. México: FCE.
- García de Fanelli, A. y Halperin, F. (2007). Universidades líderes de América Latina y su contribución al desarrollo sustentable: Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata. *Nuevos Documentos CEDES*, 33.
- Garson, D. (1986). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En L. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas. Antología de Políticas Públicas* (vols. 1-4). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowtny, H., Schwartzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1997). *La nueva producción de conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- González Bollo, H. (2007). La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947. (Tesis doctoral inédita). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Haass, R. N. (2002). Los *think tanks* y la política exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas. *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional), 7(3). Recuperado de <http://usinfo.state.gov/journals/>
- Hecló, H. (1992) [1978]. Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. En L. F. Aguilar Villanueva, *Antología de Políticas Públicas, Tomo 2, Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Heredia, M. (2006). Lam demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En A. Pucciarelli (Coord.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heredia, M. (2008). Entre reflexividad, legitimación y performatividad. El discurso económico en la instauración y la crisis de la convertibilidad. *Crítica en Desarrollo*, 2.
- Laitin, D. D. (2004). ¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que ‘la ciencia política estadounidense no va ningún lado’. *Política y Gobierno*, XI(2), segundo semestre, 361-367.

- Lasswell, H. D. (1993) [1951]. La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *Antología de Políticas Públicas*, vol. I. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. D. (1993) [1971]. La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *Antología de Políticas Públicas* (vol. I). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Mann, M. (1991) [1986]. *Las Fuentes del Poder Social. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.c.* Madrid: Alianza.
- McGann, J. G. (2002). Los *think tanks* y la transnacionalización de la política exterior. *Agenda de la política Exterior de los USA* (Departamento de Estado, Programas de información internacional), 7(3). Recuperado de <http://usinfo.state.gov/journals/>
- Montuschi, L. (2001). La economía basada en el conocimiento: importancia del conocimiento tácito y del conocimiento codificado. *UCEMA publicaciones*. Recuperado de www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/204.pdf
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (Comps.). (2004). *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Ochoa Enríquez, H. y Estevez, A. (Coords.). (2006). *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*. Maracaibo: Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencia Económicas y Sociales- Universidad de Zulia.
- Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. San Martín: UNSAM Edita.
- Ortiz Leroux, S. y Pérez Vega, M. (2009). La ciencia política a examen. Trayectoria, debates e identidad. Entrevistas a Andreas Schedler, Francisco Valdés Ugalde y Víctor Alorcón Olguín. *Andamios*, 6(11), 151-191.
- Palermo, S. (2007). El papel de los técnicos en la racionalización de la Administración de los Ferrocarriles del Estado (1898-1916). Ponencia presentada al Seminario *Por una historia de las instituciones estatales*, UNGS.
- Panbianco, A. (2006). Sartori y la ciencia política. *Metapolítica*, 10(49), 27-37.
- Parsons, T. (1986) [1977]. La teoría de los sistemas sociales: una historia personal. En *Biografía intelectual*. México: UAP.
- Pasquino, G (2009). Números y política. Contar en la ciencia política lo que cuenta. *Andamios*, 6(11), 129-148.

- Pereyra, E. (2012a). *Hacia la historización de la relación entre política y técnica: la experiencia de construcción y consolidación del equipo de economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1987-2007)*. Trabajo presentado en 54 Congreso Internacional de Americanistas “Construyendo Diálogos en las Américas”. Viena, Austria.
- Pereyra, E. (2012b). Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007). *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (Comps.) (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Pressman, J. L. y Wildavsky A. (1998) [1984]. *Implementación*. México: FCE.
- Ramacciotti, K. (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Ramírez, H. (2001). La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder: La irrupción del Interior en el diseño de la política económica argentina. *Historia Económica & Historia de Empresas*, 4(2), 131-161.
- Ramírez, H. (2007). *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPÉS, FIEL y Fundación Mediterránea*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- Sartori, G. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política?. *Política y Gobierno*, XI(2), 349-354.
- Scarano, E. R. (2005). *Los debates teóricos en economía: el pluralismo de Sheila Dow*. Actas de la XL Reunión Anual de la AAEP. UNLP, La Plata. Recuperado de: www.aaep.org.ar/espa/reunion/martes_00.htm
- Scott, P. (1999). El rol cambiante de la universidad en la producción de nuevo conocimiento. *Pensamiento Universitario*, 8.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2007). Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. L. Machinea y N. Serra (Eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile - Barcelona: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Fundación CIDOB.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination. Think tanks and the policy process*. London: Frank Cass.
- Versino, M., Guido, L., Di Bello, M. (2012). *Universidades y sociedades: aproximaciones al análisis de la vinculación de la universidad argentina con los sectores productivos*. Buenos Aires: IEC-CONADU, UNGS.

- Wagner, P., Hirschon Weiss, C., Wittrock, B. y Wollman, H. (Comps.) (1999) [1991]. *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: FCE.
- Wallerstein, I. (1999). *El legado de la sociología, la promesa de la ciencia social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Weiss, C. (1977). *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Weiss, C. (1978). Improving the linkage between social research and public policy. En L. E. Lyn (ed.), *Knowledge and Policy*. Washington DC: National Academy of Sciences.
- Zimmermann, E. (2009). La enseñanza jurídica y la conformación del derecho administrativo como 'saber de estado' en la Argentina, 1900-1930. Buenos Aires: Mimeo.

El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos

María Laura Pagani y María Eray Arce

Introducción

En este capítulo se busca reflexionar acerca de distintas teorías, enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas como objeto de estudio de las ciencias sociales, preguntándonos acerca de las formas de aproximación y conocimiento a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a este tipo de organizaciones. Así, y a partir de la definición de análisis organizacional que realiza Schlemenson (1990), concebimos a estas teorías como un objeto de conocimiento, un conjunto de métodos de investigación y un sistema de valores que atraviesan una práctica profesional.

En este trabajo se presenta por un lado, un breve recorrido por las diferentes teorías y enfoques sobre las organizaciones públicas, y por otro lado, se reflexiona acerca del uso de metodologías y técnicas a partir de una serie de recomendaciones –en función de la experiencia de las autoras–, para su utilización en estudios en las organizaciones de la administración pública¹,

¹ En el artículo nos referiremos a las organizaciones estatales en general, sin embargo es necesario que el analista tenga en cuenta la variedad que existe en torno a las mismas, y reconozca sus diferencias ya sea por sus características jurisdiccionales (organizaciones nacionales, provinciales o locales), sectoriales (salud, educación, justicia, seguridad, etc.), su relación con la ciudadanía (organizaciones que brindan servicios o aquellas orientadas a brindar productos internos al aparato estatal (áreas de personal, legales, etc.), según su composición (públicas, mixtas), el tipo de organización administrativa (centralizada, descentralizada, entes autárquicos, organismos de la Constitución, etc.), el poder del que dependen (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), entre otras.

reflexionando sobre el rol que ocupa el analista² en el proceso de estudio de las mismas.

En esta introducción quisiéramos partir de la dificultad que reconocen distintos autores acerca del marco teórico sobre los estudios organizacionales, entendido este como un ámbito de conocimiento de límites borrosos que trasciende a una conformación disciplinaria. Se trata de un espacio multidisciplinario, diverso y fragmentado, que ha sido comparado a una “jungla” (Ibarra Colado, 2006a) o campo de conocimientos que se asimila a un “matorral”, más que a un “jardín ordenado” (Pfeffer, 2000). Como campo de estudio multidisciplinario es en consecuencia, multiparadigmático, heterogéneo en los métodos que emplea y en los focos de abordaje. Para Gorrochategui puede ser caracterizado como “anárquico, fragmentado e inconcluyente, encontrándose en un estado de desarrollo evolutivo por cambios incrementales y constantes, cuyos hallazgos son discontinuos, inconexos y no integrados” (2007, p. 59). En un sentido similar, Medina (2010) se refiere a un “anarquismo epistemológico”, donde no existe un cuerpo teórico monolítico para el estudio y comprensión de estos fenómenos, sino una visión parcelaria y simplificadora de los hechos organizacionales que no permite la aprehensión integral de los mismos. Para este autor, ello reside principalmente en la predominancia de un nexo hereditario entre la administración y la teoría de la organización como puntales principales de los estudios organizacionales, donde la administración como campo disciplinar se ha caracterizado por su sesgo “tecnicista” y de “pragmatismo empresarial”, que ha relegado la reflexión teórica (2010, p. 93). Esta tendencia se relaciona a su vez con el hecho que los estudios iniciales desde fines del siglo XIX se centraron en las organizaciones industriales (Ibarra Colado, 2006a), siendo funcionales al servicio de intereses de las empresas y teniendo como propósito el incremento de la productividad.

De esta forma, hasta mediados del siglo XX las organizaciones públicas no se constituyeron como objeto de investigación específico en el ámbito de los estudios organizacionales, siendo asimiladas a las entidades privadas. Esta situación cambia con la difusión de los estudios de la burocracia, basado en el cumplimiento de las normas y la centralidad de la estructura organizativa. Sin embargo es la consolidación de los Estados de Bienestar y la

² A lo largo del trabajo nos referiremos indistintamente al analista como rol, teniendo en cuenta que los estudios organizacionales pueden ser llevados a cabo por grupos de analistas, conformados por personas con diferentes pertenencias institucionales y disciplinares.

ampliación de sus funciones lo que marca el inicio de estudios propios sobre las organizaciones estatales y la administración pública. No obstante ello, la centralidad de la visión empresarial volverá con fuerza en la década del setenta, acompañada por la Reforma del Estado y la Nueva Gestión Pública (NGP) como paradigma de organización.

Dentro de las características de este tipo de estudios, se asiste al predominio de los análisis anglosajones que presentan dificultades para interpretar los fenómenos organizacionales de las “orillas” (Ibarra Colado, 2006b, p. 142), dada por su incapacidad para adaptarse a las realidades locales, propias de América Latina, pese a su pretensión de validez universal. En este marco, el autor señala los problemas que se produjeron en la estructura social a partir del desmantelamiento de los Estados de Bienestar como consecuencia de la implementación de una racionalidad neoliberal en un contexto que denomina como de “modernidad híbrida”, caracterizada por la inequidad y la exclusión, enfatizando en la necesidad de investigar dificultades e implicaciones propias del desarrollo de la región. En esta línea, Blanco y Carro señalan “la importancia de comprender las propuestas teóricas en el marco de los antecedentes personales y de la época a los cuales corresponden, atendiendo al contexto histórico-social en el que la teoría es producida” (2014, p. 3).

De acuerdo con Medina (2010), los viejos esquemas conceptuales han demostrado su agotamiento ante realidades cada vez más complejas, en las que la racionalidad instrumental se desdibuja para adquirir múltiples significados. La búsqueda de nuevos caminos se vincula con el reconocimiento de la organización como relación entre orden y desorden, ciclos de complejidad y bifurcación y la comprensión de la administración como saber y poder. Entre estas nuevas tendencias Medina (2010) identifica: a) el crecimiento acelerado del trabajo de gestión y de sus aparatos burocráticos, donde sitúa como una constante el problema de las estructuras organizativas y la exigencia en su diseño eficiente; b) las nuevas modalidades de operaciones, como las realizadas por internet, que da pie a organizaciones carentes de un referente físico o de activos tangibles, asistiendo a la conformación de organizaciones virtuales; c) el estudio de las emociones y su dinámica como elemento fundamental en el proceso laboral, que implican en la arena organizacional una ventana de oportunidad para incorporar nuevos paradigmas. En esta línea, coincidimos con el autor en que dicha multiplicidad de enfoques podría constituir una fortaleza para abordar de la complejidad que actualmente atraviesan las organizaciones.

En la primera parte del capítulo, identificamos algunos hitos sobre los enfoques y las corrientes teóricas que, a lo largo de los años, construyeron diferentes miradas sobre el Estado y la administración pública.

En la segunda parte, analizamos un conjunto de dimensiones para el estudio de las organizaciones que plantean distintos autores, retomando las variables trazadas por los principales enfoques teóricos, realizando una adaptación a las especificidades de las organizaciones estatales. En esta línea, reunimos una perspectiva multinivel de estos fenómenos complejos, indagando en las vinculaciones intraorganizacionales, la relación entre la organización y sus integrantes, la vinculación entre estos. las relaciones entre organizaciones y entre ellas y los destinatarios de sus acciones. Asimismo, se plantean algunas reflexiones sobre el rol del analista en una institución estatal, delimitando una serie de recomendaciones para su ingreso y el desarrollo de su estudio según los propósitos que movilizan su investigación.

En el tercer apartado, abordamos las distintas técnicas de producción de la información aplicadas al ámbito de la administración pública, haciendo hincapié en las posibilidades de combinación según el momento del estudio y sus objetivos. Aquí, proponemos algunas reflexiones para su efectiva implementación, teniendo en cuenta el ámbito específico de análisis y los actores involucrados.

Por último, recopilamos los aspectos destacados del artículo, enfatizando en una serie de desafíos en el estudio de este tipo de organizaciones.

Los estudios sobre el Estado y la administración pública

Como se mencionó en el apartado anterior, las organizaciones públicas se constituyeron como objeto de estudio posteriormente a las entidades industriales, donde se concentraron los primeros análisis organizacionales.³ Así, el taylorismo basó su estudio en el empirismo científico y en la instrumentalidad del conocimiento para el análisis de tiempos y movimientos dentro de la fábrica, a partir del relevamiento sobre el comportamiento humano para el diseño de teorías explicativas, buscando obtener eficiencia mediante la estandarización de las tareas (Neffa, 1990). Más tarde, la denominada Escuela de Relaciones Humanas desarrolló los experimentos de *Hawthorne* para analizar el comportamiento social de los trabajadores, concluyendo que el mismo

³ Según Bañón (1997) los primeros estudios sobre las organizaciones públicas se definen por su perspectiva jurídica.

está influenciado por las normas y los valores de los grupos sociales en que se desarrollan.⁴

Es recién en la etapa de institucionalización de la teoría organizacional (Ibarra Colado, 2006a) a mediados de los años cincuenta, que se amplía el análisis a otro tipo de organizaciones (religiosas, escuelas, prisiones, hospitales, ejército, administración pública, sindicatos, partidos políticos). Harmon y Meyer (1999) señalan que, en los inicios se consolida una “teoría genérica” de las organizaciones donde no existe distinción entre organizaciones públicas y privadas, y donde asimismo, no se consideran en el análisis las variables de tiempo, lugar, contexto social y político donde se desarrollan las acciones. Esto se debió especialmente a la búsqueda de principios universales y de explicaciones científicas libres de valores. El carácter de lo público se asociaba a lo político –entendido en un sentido negativo– y se consideraba que la administración debía mantenerse separada de la misma, por lo que la ciencia debía incluir como objetos de estudio otro tipo de organizaciones o abordar la administración dejando por fuera del análisis su constitución política. Bajo esta perspectiva, “las cuestiones de valor político podían y debían excluirse de tal empresa y una vez excluidas, el análisis científico descubriría toda conducta organizacional que fuera constante en todos los medios organizacionales, fuesen públicos o privados” (Harmon y Meyer, 1999, p. 51). Es en los años cuarenta cuando comienza a romperse esta visión con los trabajos de Appleby, Dahl y Waldo, y la administración pública empieza a ser concebida desde el diseño de políticas, donde lo político es considerado como inherente a este tipo de organizaciones. El gobierno, entonces, es considerado como algo distinto de los negocios, ya que el énfasis está puesto en los servicios y no en las ganancias, y donde la responsabilidad presenta un carácter eminentemente político más que racional.

⁴ Como se observa, este es un ejemplo del colonialismo de los estudios organizacionales que señalamos en la Introducción del capítulo, donde la mayoría de los autores locales se refiere a estas corrientes organizacionales sin mayor referencia a los procesos propios de América Latina. En este sentido, se recomienda la lectura de Novick (2006) que caracteriza una llegada del taylorismo a América Latina con particularidades distintivas en un proceso de sustitución de importaciones y con un rol central de los sindicatos y la re taylorización, en el aspecto del control durante la dictadura (1976-1983). Luego, durante los años ochenta, señala la coexistencia de sistemas preindustrializados con formas de organización fordista y fábricas que aplican la flexibilización.

Un hito fundamental en los estudios sobre la administración pública lo constituyen los escritos de Weber sobre la burocracia.⁵ Según el autor, las organizaciones más eficientes y eficaces tienen una estructura jerárquica en la cual las acciones de los miembros de la organización son guiadas por un sentimiento de obligación a la organización, y por una serie de reglas racionales que hacen previsible sus comportamientos. La norma, de validez universal, condiciona el funcionamiento del aparato administrativo y el apego a la misma garantiza la imposibilidad del funcionario para negociar, acordar e intervenir en general bajo su propio criterio. Por ello, los resultados de la producción del sistema son evaluados mediante el cumplimiento normativo, es decir, a partir del respeto por los procesos y los procedimientos. La estructura, de forma piramidal y jerárquica, plantea un esquema interno para la relación entre las funciones, bajo una marcada tendencia hacia la centralización de la autoridad formal y el poder estratégico alrededor de la cúpula (Etkin y Schverstein, 1989). En este enfoque se destaca: la existencia de reglas y una cadena de mando clara para la toma de decisiones; la promoción de las personas con base en la capacidad y la experiencia; la centralidad en la autoridad y la responsabilidad, lo que facilita la evaluación de los resultados y su recompensa, y la previsibilidad para las acciones, que vuelve al sistema eficiente y confiable, entre otras características.

Sin embargo, algunos autores señalan las limitaciones o debilidades para analizar las organizaciones públicas desde este enfoque, ya que han considerado que deja de lado la capacidad de los sujetos; no reconoce la incidencia de la conducta, y por lo tanto no tiene en cuenta las relaciones humanas, afectivas y emocionales que se desarrollan al interior de las organizaciones, entre otras. Asimismo, han criticado el exceso de burocratización⁶, ya que enfatiza

⁵ Los estudios sobre la burocracia se abordan desde diversas perspectivas. En los trabajos de Oszlak (1977) y Barestein (1981) se menciona la corriente administrativo-organizacional, frente al enfoque histórico-estructural. La primera concebida como instrumental, basada en la eficiencia, y la otra, como análisis político, que reconoce el juego de intereses y conflictos, donde la burocracia no es neutral ni tan solo intermediaria entre gobernados y gobernantes. Autores como Olsen (2005) la enfatizan como institución, basada en las normas y la cultura, mencionando una tercera vertiente desde una visión más antropológica (Etkin, 1986).

⁶ Por ejemplo Barestein (1981) se refiere a la sobre-organización cuando es excesivo el apego a las rutinas burocráticas y se generan disfunciones o desviaciones, que impactan a nivel de resultados organizacionales a partir de un desplazamiento de objetivos, donde la burocracia se convierte en un fin en sí misma.

la importancia de los procedimientos y apego a la norma, perdiendo de vista el logro de los objetivos de la organización. Finalmente, han señalado que implica un choque de lógicas dado por la presencia de mecanismos que separan las decisiones de administración respecto de las definiciones de política y, en este sentido, provoca el distanciamiento de la organización respecto a las necesidades y expectativas de la comunidad (Etkin y Schverstein, 1989).

Otro hito lo constituye la emergencia de la administración pública como área de estudio que se consolida con el Estado de Bienestar, marcando un nuevo rol del Estado y una ampliación de sus funciones (Bulcourn, Cardozo y Jolias, 2010; Bañón, 1997). Esta transformación vuelve necesario el desarrollo de nuevas capacidades técnicas y políticas para planificar, implementar y evaluar políticas públicas. Es en este momento donde los estudios de la administración se enriquecieron con distintos enfoques: la economía, la sociología, pero, especialmente, la ciencia política.

A partir de los años setenta, las ciencias sociales desarrollaron estudios sobre las instituciones y las estructuras de gobierno, los procesos y los comportamientos políticos y electorales, y las políticas públicas. Sobre estas últimas, nos interesa enfatizar la difusión de la idea de ciclo de la política pública⁷, como proceso que se desenvuelve en distintas etapas (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáez, 1997). Este enfoque de proceso fue criticado por su perspectiva legalista, que orienta el análisis de arriba hacia abajo, así como por la exclusión de la posibilidad de superposición entre etapas o desvíos de las mismas.

Como se observa, este enfoque centra el interés por el estudio de las políticas públicas exclusivamente en el Estado, así como en el desarrollo de la administración pública (Vilas, 2011). Son las teorías pluralistas del sistema político las que introducen al mismo una multiplicidad de actores con intereses que influyen en las decisiones tomadas por los funcionarios y los políticos. Estas teorías, sin embargo, suponen que en su intervención todos los actores poseen la misma eficacia en el despliegue de sus acciones y en la consecución de sus objetivos, invisibilizando que el poder y la capacidad para actuar en la sociedad tienen una distribución desigual, y la misma moldea el contexto en el que actúan los planificadores y los administradores públicos.

⁷ Los momentos de una política pública difieren según los autores, sin embargo, podemos encontrar algunas etapas comunes (Aguilar Villanueva, 1993): 1) definición del problema/conformación de la agenda, 2) formulación de alternativas, 3) toma de decisiones, 4) implementación, 5) evaluación.

Ya en la década del setenta predominaron los enfoques de la microeconomía, con la irrupción de la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública (NGP), introducida con mayor fuerza de la mano de las reformas del Estado en los noventa. Así, a continuación de las primeras reformas tendientes a minimizar su rol en diferentes esferas de la actividad económica y social, tuvo lugar la nueva generación de reformas que priorizaron una serie de transformaciones hacia adentro del Estado (Oszlak, 1999). Este enfoque se apuntaló en las ideas provenientes de las ciencias de gestión o del *management*⁸, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encontró sustento en la experiencia entendida como exitosa en el sector privado. Como señala Aguilar Villanueva (2006), la NPG se presentó como una propuesta confiable basada en teoremas procedentes del neoinstitucionalismo económico y del gerencialismo, orientándose a argumentar en detrimento de la administración pública e instrumentar su reducción. En esta etapa predominaron dos tipos de estudios: el análisis racional de las políticas públicas que enfatizó en la eficiencia y eficacia, y por otra parte, los trabajos centrados en los problemas de la implementación de políticas (Díaz, Galano y Curti, 2014).

La NGP fue ampliamente criticada especialmente por la incorporación de herramientas de gestión del sector privado que desconocieron la cultura propia de las organizaciones estatales (Blutman y Menéndez, 2003). Al mismo tiempo, se señaló la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor, tendiente a convertir al gobierno en un instrumento de consumo de servicios que generaba una negación de la ciudadanía en términos de legitimidad, igualdad y acceso (López, 2005). También se enfatizó que este enfoque impuso un modelo de Estado entendido como ideal y válido para todo tiempo y lugar, situación concebida como un “remedio tecnocrático” (Thwaites Rey, 2005). En esta misma línea, Abal Medina (2010) sostiene que en nuestro país este paradigma presentó algunas falencias vinculadas en gran medida con la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, en Estados Unidos y en Europa la NGP fue una respuesta a las rigideces ocasionadas por el modelo weberiano, que sin embargo en América Latina no había llegado a desarrollarse plenamente.

⁸ Para profundizar los postulados de la Nueva Gestión Pública se recomienda la lectura de Osborne y Gaebler (1994).

A estas perspectivas dominantes llamadas “vieja gobernanza” (Aguilar Villanueva, 2006) se opuso un nuevo enfoque del “buen gobierno” o “buena gobernanza”⁹, introducido en 1989 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, donde se refuerza la orientación hacia la participación y la transparencia (Oszlak, 2013).¹⁰ Para Abal Medina (2010), esta perspectiva enfatiza en la coordinación social para involucrar una amplia gama de actores (estatales y de la sociedad civil) en la satisfacción de necesidades ciudadanas. Se destaca así la mayor capacidad de decisión de estos actores no gubernamentales en la definición, la orientación y la instrumentación de las políticas y los servicios públicos, dando cuenta del surgimiento de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales (Aguilar Villanueva, 2006). Ello implica el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos estatales, organizaciones privadas y sociales; la gestión a partir de redes y la coordinación inter e intrajurisdiccional. Como señala este autor, esta tendencia emergida de un horizonte de crisis de gobernabilidad de las democracias, supuso la recuperación del ciudadano, atendiendo a nuevas estructuras y estilos orientados a la atención de la ciudadanía, y abiertos a formas de asociación y coproducción con los organismos públicos y sociales para atender las necesidades públicas.

Específicamente, el desarrollo de una serie de estudios que aborda a los actores en redes y coaliciones promotoras (Díaz, Galano y Curti, 2014; Cruz y Petrizzo, 2008) se vuelve predominante en los últimos años, redefiniendo el concepto de lo público. Asimismo, y retomando a Abal Medina (2010), han avanzado también en el ámbito estatal los estudios de las emociones y su dinámica en la arena organizacional. El abordaje de los mismos introduce una mirada subjetivista sobre las implicaciones de aquellos que implementan la política pública (Perelmiter, 2010;

⁹ El de gobernanza es un concepto bifronte: surge por un lado como consecuencia de la crisis del Estado Social, en la que se evidencia que no alcanza solo con el Estado para dirigir la vida social y, por el otro lado, como consecuencia de la creciente diferenciación interna de los ámbitos de la esfera de acción de la sociedad contemporánea. “El concepto de Gobernanza es un concepto poscrisis, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad” (Villanueva, 2006, p. 80).

¹⁰ Los conceptos de participación, colaboración y transparencia constituyen los tres ejes de lo que se conoce más recientemente como el paradigma del Gobierno Abierto (Calderón y Lorenzo, 2010).

D'Amico, 2013), sobre las experiencias de los trabajadores estatales (Gil García, 2014; Diana Menéndez, 2009), colocando la mirada en los destinatarios de los distintos programas (Raggio, 2003; Hoop, 2015). Estos estudios, basados en metodologías cualitativas, introducen el enfoque de la perspectiva del actor (Guber, 2005) como pilar para la construcción del conocimiento social, recuperando las prácticas, las acciones y las experiencias tal como son sentidas, vividas y significadas por los propios actores, y que operan como marcos para comprender la acción social. Como resultado de estas etapas, y como señala Felcman,

está en duda lo que años atrás fue predominante: el paradigma neoliberal individualista, instrumentado mediante las tecnologías de gestión pública del *New Public Management* (NPM) “estalló” y sus diferentes fragmentos están ahora girando en un espacio interparadigmático (acéptese el *big bang* como metáfora) (2016, p. 118).

Posteriormente, durante la primera década del siglo XXI e impulsados por el creciente rol adoptado por los Estados en la política económica y social, se multiplicaron los programas públicos que generaron mayor interés por conocer de modo riguroso el funcionamiento efectivo de las intervenciones estatales y se potenciaron los estudios dirigidos a las políticas públicas, diferenciándose de aquellos abordajes tradicionalmente asentados en los aspectos jurídicos o técnicos del Estado. En este nuevo marco, se vuelve central la política concebida como construcción y ejercicio de poder con sus propias leyes y técnicas referidas a su objeto específico (Vilas, 2011). Así, se vuelve importante la dimensión política en tanto estructura de poder, donde se pone en juego quién decide y para quién se decide, es decir que lo que el Estado puede o debe hacer depende de los objetivos y estrategias que se fijan para la organización económica de la sociedad, su proceso de desarrollo así como de la capacidad diferencial de los actores económicos y sociales para negociar y competir entre sí por esos recursos.

Finalmente, y tras los recientes cambios políticos en la región, se asiste a importantes modificaciones en materia de gestión estatal donde, si bien resultan muy recientes para un análisis detallado, se percibe una tendencia hacia la revalorización de la técnica sobre la política así como de la lógica del sector privado, que plantean la posibilidad de equiparar a las organizaciones del sector estatal y privado. Consideramos así que existe un regreso del debate que coloca en tensión el rol que ocupan las instituciones estatales, la mirada sobre sus políticas y, en definitiva, sobre el rol del Estado.

El análisis de las organizaciones públicas.

¿Qué estudiar en las instituciones estatales?

Como explicitamos, el fenómeno organizacional no puede estudiarse desde una única disciplina y, en este sentido, la mirada interdisciplinar facilita el abordaje de distintas dimensiones y diversos niveles de análisis. Una primera forma de definir qué analizar está dada por la propuesta de Schlemenson (1990), quien plantea abordar:

- *El proyecto que sustenta la organización:* es el soporte fundacional básico que se traduce en planes de acción, dando origen a la organización para satisfacer necesidades. En las instituciones públicas las acciones son aprobadas mediante normativa pertinente que delimita el alcance de la misma, estableciendo sus misiones y funciones. Asimismo, estos objetivos institucionales pueden sufrir cambios a lo largo del tiempo, ya que la organización es interpelada por las transformaciones en el contexto en el cual desarrolla sus acciones. Es así que, dentro de sus competencias originales, algunas instituciones han adoptado nuevas miradas y enfoques, en vinculación por ejemplo a la incorporación de la promoción y protección de los derechos humanos, el cuidado y protección del medioambiente, entre otros.
- *El contexto histórico:* las organizaciones se desarrollan en un contexto político, socioeconómico y cultural caracterizado por la existencia de actores sociales que articulan y establecen mecanismos de cooperación, alianzas, confrontación y negociación. Por un lado, las organizaciones son influidas por un determinado contexto (Mayntz, 1980), pero a su vez, influyen sobre el mismo (Perrow, 1992). El análisis del contexto histórico da cuenta del desenvolvimiento de la organización, los cambios, momentos o hitos que ha atravesado hasta llegar a la situación actual. Por ello, durante el relevamiento es importante vincular el material documental (la normativa), con su contexto de elaboración, así como referenciar las apreciaciones sobre el pasado de la organización respecto a diversos hitos, por ejemplo, el momento de creación de un organismo, los cambios de gestión y/o en la estructura, la identificación y reorientación de objetivos o formas de intervención, entre otros. Finalmente, se observa que, en los últimos años, muchos organismos han atravesado transformaciones importantes, influenciados por nuevas demandas del contexto (en materia de salud, medioambiente, discapacidad, seguridad,

- etc.), que han producido cambios en sus objetivos y sus funciones.
- *La estructura organizativa*: refiere al conjunto de roles o posiciones que forman parte del sistema y se expresa en un organigrama donde se definen las jerarquías, las funciones y acciones asignadas a cada una de las partes que componen la organización. En el análisis de la estructura organizativa, resulta relevante estudiar continuidades y transformaciones¹¹ –incluyendo aquellos proyectos modificadorios que no han llegado a prosperar en el tiempo, pero que brindan pistas sobre el horizonte de la organización–, y sus implicancias en el contexto – cambios respecto de los organismos de pertenencia, jerarquizaciones o desjerarquizaciones, entre otros.
 - *Procesos de trabajo*: las organizaciones estatales están compuestas por un conjunto de procesos que permiten el desarrollo de actividades (acciones) que incluyen información y decisión, para el logro de los objetivos institucionales. A los mismos se puede acceder mediante manuales de procedimiento, perfiles de puestos de trabajo, guías y/o protocolos de acción y observaciones en los propios lugares de trabajo. El análisis de esta dimensión requiere a su vez del estudio de las tecnologías necesarias para su desarrollo. En este sentido, se recomienda tener en cuenta tanto los procesos de trabajo formales como los informales¹², que se constituyen en muchos casos como estrategias de los propios actores para mantener procesos organizacionales y cumplir así con objetivos institucionales.

¹¹ En este punto, recomendamos la lectura del artículo de Camou y Mateo, donde se analizan las transformaciones en la provincia de Buenos Aires del área social frente a la estabilidad del Ministerio de Economía, identificando un contrapunto analítico y empírico con un área institucional consolidada. Respecto del primero se afirma: “sucede que en las poco más de dos décadas de recuperada vida democrática los organismos encargados de la política social provincial cambiaron una decena de veces de denominación, sus estructuras orgánicas y sus programas de acción se dispersaron, unificaron, o redefinieron al compás de los más diversos vientos, y sus distintas oficinas deambularon por la simétrica geografía platense sin orden ni concierto” (2007, p. 129).

¹² Por ejemplo Mintzberg (1992) se refiere específicamente a las relaciones de poder y de comunicaciones no escritas, identificando la existencia de un sistema de comunicación informal. Más recientemente, los trabajos referidos a la implementación de políticas públicas señalan las adaptaciones que los trabajadores realizan durante la etapa de ejecución de programas. En esta línea, por ejemplo, Crojethovic (2010) analiza el efecto de la informalidad en la dinámica organizacional, en el caso de hospitales públicos, a partir de lo que denomina las iniciativas no regladas llevadas a cabo por profesionales y trabajadores de la salud, como parte del proceso de construcción de políticas públicas desde abajo.

- *Relaciones intersubjetivas*: en las organizaciones se genera un sistema vincular, es decir, que las personas que integran las mismas en interacción con otros, y en el ejercicio de los roles institucionales, comprometen su personalidad, se identifican con la organización, generando conflictos, tensiones, etc.¹³
- *Relaciones de poder*: la organización está compuesta por sectores diferenciados, con determinados roles que conforman una variedad amplia de grupos significativos de poder que interactúan en una misma realidad social. Una tendencia común es pensar que el poder solo se concentra en la autoridad, sin embargo los distintos sectores de una organización poseen cuotas de poder que se sustentan en diferentes recursos: conocimiento de la normativa, información, etc. (Crozier y Friedberg, 1990). El análisis de esta dimensión resulta fundamental en aquellos casos en que el estudio se realice en el marco de una propuesta de mejora de la institución, ya que el mapa de actores, sus posiciones y sus vinculaciones jerárquicas y de poder dentro de la estructura, facilitarán y/u obstaculizarán los procesos de cambio.
- *Condiciones de trabajo*: involucran distintos aspectos tales como el salario, la tarea, las posibilidades de desarrollo personal, las alternativas de crecimiento y carrera, las oportunidades de participar en la toma de decisiones, el medioambiente de trabajo, los riesgos psicosociales, entre otros.¹⁴ El análisis de esta dimensión y sus variables se vuelve relevante para comprender el marco en el cual se desarrollan los procesos de la organización y las posibilidades de acción de los actores.

¹³ Esta dimensión, como la siguiente, fueron introducidas de forma más reciente en los estudios organizacionales que Ibarra Colado (2006a) identifica dentro de la “etapa de desarrollo”. Como señalamos en el apartado anterior, el recorrido en los trabajos sobre la administración pública continuaron con esta tendencia, siendo tradicionales los estudios sobre variables normativas y de estructuras formales, incorporando más recientemente las dimensiones subjetivas y sus implicancias.

¹⁴ Sobre desarrollo y carrera laboral se puede consultar el trabajo de Iacoviello, Zuvanic y Tommasi (2009) para el caso de la administración nacional y de García y Quintans (2015) sobre el empleo público en la provincia de Buenos Aires. Sobre condiciones laborales es amplia la bibliografía respecto del sector educación y salud (por citar algunos ejemplos, el artículo de Dirie y Pascual (2014) y de Horrac, Occhi, Aranda y Rodríguez (2014) y siguiendo con otros ejemplos, la ponencia de Pagani y Urtizberea (2013) sobre riesgos psicosociales en un caso de trabajadores municipales.

A estas dimensiones de análisis, podemos agregar además las vinculadas al mundo simbólico y cultural, que en los estudios sobre organizaciones estatales tienen un escaso desarrollo (Blutman y Menéndez, 2003; Felcman, 2016). La introducción de este aspecto implica reconocer que las instituciones no se reducen ni a sus estructuras formales ni a los sistemas de roles que definen las funciones establecidas para el logro de los objetivos, sino que además,

están compuestas por rutinas, conocimientos e interacciones que se producen en el ámbito informal de las dinámicas cotidianas. Se expresa entonces tanto en la estructura de las posiciones de sus miembros como en los dispositivos culturales que van siendo naturalizados en esas interacciones (Beltrán, 2011, p. 127).

Hasta aquí, las dimensiones de análisis colocan su atención en la propia organización, es decir en un nivel de análisis intraorganizacional (estructuras, implementación de tecnología, uso de recursos, procesos), en la relación organización/integrantes (condiciones de trabajo, sistema de incentivos, poder), y en la relación entre integrantes (poder, relaciones interpersonales). Sin embargo, otros enfoques analizan dimensiones vinculadas a las relaciones entre organizaciones (cooperación, redes, articulación, conflictos) y de la misma con los destinatarios de sus acciones (satisfacción, procesos de demanda, participación).

Consideramos así que un enfoque que integra estos niveles de análisis es el de las capacidades estatales, ya que abarca el estudio de la relación entre Estado y sociedad (autonomía del Estado), la legitimidad estatal (la articulación público/privada), los dispositivos organizacionales (la calidad del aparato burocrático), y los arreglos interorganizacionales (la coordinación interorganizacional) (Bertranou, 2015). Este enfoque plantea una serie de componentes que combinan diferentes dimensiones de análisis empíricamente observables dentro de las organizaciones públicas, que es posible aprehender por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos. Estos elementos son los que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma, en función de las finalidades a cumplir (2015, p. 44), lo que permite aproximarse a los niveles de la capacidad estatal de distintos organismos, conjuntos de organizaciones o niveles del Estado.

Por último, resulta necesario advertir que en el estudio de las organizaciones estatales, son el problema y los objetivos los que orientan el análisis de las distintas dimensiones, de manera que el nivel seleccionado dependerá de la naturaleza del problema a abordar (Krieger y Fassio, 2016). En este punto y como señala

Schmukler (2016), es necesario establecer diferencias en las actividades que realiza el analista, entre lo que es investigar, diagnosticar e intervenir y sus efectos en las organizaciones públicas. Así, son los objetivos, el contexto en el que se realiza el estudio y los propósitos que conducen al analista los que condicionan la perspectiva teórica y metodológica elegida para el estudio organizacional.

Finalmente, se asume que no es posible analizar todos los componentes al mismo tiempo, sino que existen niveles y que cada uno de los elementos señalados puede ser tenido en cuenta en distintos momentos del estudio, ya que es posible acceder a algunas de las dimensiones una vez que se profundiza en el conocimiento de otras.

El rol del analista en el estudio de las organizaciones públicas

Antes de avanzar sobre las técnicas para el estudio de las organizaciones públicas, consideramos necesario detenernos en el rol del analista como actor dentro de la organización, es decir, reflexionar sobre el lugar desde donde se estudia la institución.

En primer lugar, el analista puede ser parte de la organización a estudiar y/o pertenecer a un área que propicia investigaciones dentro de la propia administración pública, lo que podríamos denominar “tecnoestructura” (Mintzberg, 1992). En segundo lugar, puede ser externo a la institución, proviniendo de universidades, consultoras, fundaciones y/o asociaciones civiles. En ambos casos, existe una postura teórica y un conjunto de postulados y metodologías que sustentan sus acciones¹⁵, que se encuentra atravesada por condicionantes históricos, políticos e institucionales, y que establecen las posibilidades de abordaje de las mismas. En tercer lugar, existen procesos de análisis donde se involucra además a los sujetos de la institución, independientemente del lugar que ocupan en la estructura (Krieger y Fassio, 2016). Se trata de estudios orientados a la implementación de procesos de mejora o intervención en las organizaciones públicas, impulsados bajo el paradigma de la investigación-acción. Los mismos parten del potencial de los actores para participar en la planificación e intervención de las instituciones donde se desempeñan, influenciando en las iniciativas, decisiones y recursos que se implementan.

¹⁵ Para Vilas (2011) existe una impronta normativa en gran parte de la literatura dedicada al tema, que formula recomendaciones sobre cómo deberían ser producidas. Esto no suele ir acompañado por una explicitación de los supuestos axiológicos a partir de los que las recomendaciones se formulan.

Según los autores, se trata de un tipo de análisis que complementa la investigación, la labor educativa y la acción para la mejora de los propios lugares de trabajo, suponiendo una transformación y mejora en las condiciones de los mismos, ya que facilita los procesos de cambio.¹⁶

Además del rol, es necesario tener en cuenta la forma en que se inicia el estudio, es decir, si se realiza a partir de la solicitud de algún área estatal o por interés del propio analista o grupo de analistas (para una tesis, un trabajo final de una materia, una beca de investigación, un estudio que realiza una consultora). Existen casos en los que se asiste a una asociación de intereses y se consolidan acuerdos para la elaboración de trabajos conjuntos, se presentan proyectos de extensión por parte de las facultades para abordar de forma conjunta una problemática social, o se integran grupos mixtos para investigar temáticas puntuales de interés público.¹⁷ En síntesis, podemos distinguir entre aquellos estudios que surgen como necesidad para el desarrollo de estrategias de intervención y/o procesos de cambio y mejora de las organizaciones, y aquellos donde el alcance de los objetivos es estrictamente cognitivo, en donde se enmarcan las investigaciones de tipo académicas. Consideramos así, que el rol que ocupa el analista, los objetivos del estudio y las motivaciones para su realización podrán condicionar en cierta medida el acceso a las fuentes de información y al proceso en sí, ya que el analista externo deberá trabajar fuertemente en el acceso a la organización, así como a la información y a las personas que forma parte de la misma.

En referencia a este punto, Coller y Garvía plantean tres posibilidades en referencia al acceso a la organización: “[la primera] explicitar detalladamente lo que se quiere conseguir con el estudio. La segunda es no decir lo que se quiere investigar y desarrollar su proyecto de manera encubierta. La tercera es mantener una postura pragmática” (2004, p. 111). Los autores aconsejan esta última, explicitando los motivos generales del estudio y adoptando una estrategia progresiva para solicitar la información (primero datos que no

¹⁶ Se trata de un proceso de conocer y actuar, ya que los actores acrecientan su conocimiento sobre la organización y actúan para cambiarla; gira en torno a problemas concretos de la organización, donde los actores participan en todo el ciclo del proceso, teniendo control sobre el mismo (Krieger y Fassio, 2016).

¹⁷ Dentro de esta línea encontramos por ejemplo el Programa de subsidios para proyectos de investigación, desarrollo y transferencia con organismos de la provincia de Buenos Aires, impulsado por la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC).

comprometan a la organización, y luego, concertar entrevistas con las personas sugeridas por los contactos iniciales e ir ganando confianza, y posteriormente requerir información más precisa y sensible). Es importante tener en cuenta con respecto de la segunda opción y por una cuestión de ética, que no es aconsejable engañar a las personas que nos abren la puerta de la organización, o como advierte Fernández, transformar las observaciones en “espionaje” (2008, p. 219). Por último y en relación a las estrategias para generar acceso a los informantes clave, Bardach (1998) sugiere: tener presencia en reuniones públicas donde asisten los potenciales entrevistados, realizar una carta solicitando la entrevista firmada por alguna institución que avale el estudio, transmitir algún interés o aporte que pueda tener nuestro trabajo, elaborar listas paralelas de personas a entrevistar (a fin de ganar tiempo ya que algunas personas cumplen funciones con agendas muy ocupadas y pueden demorar en confirmar el primer encuentro), entre otras.

Una vez logrado el acceso a la organización, en los casos en que el analista sea externo, y los términos del acuerdo para realizar el análisis (ya sea interno o externo), se vuelve necesario profundizar en una serie de recomendaciones para su desempeño que orientan la inserción en la organización, brindando un abanico axiológico de prácticas (Schlenson, 1990; Petit, 1984; Kriger y Fassio, 2016):

- *Independencia profesional*: el analista no forma parte del sistema interno de autoridad y, en el caso de ser externo, no forma parte de la organización, por lo tanto posee cierta autonomía para fijar objetivos y el marco de análisis de su trabajo, en acuerdo con la organización, es decir, debe “negociar” con la misma el encuadre teórico-metodológico, los tiempos y alcances del estudio. En aquellos casos en que este trabajo sea parte de un plan de intervención en la institución, debe tener en claro que su rol es el de aportar “marcos conceptuales para analizar la organización, esquemas metodológicos e instrumentos para llevar adelante la intervención, pero no resolver sus problemas, ya que no es parte de la misma” (Krieger y Fassio, 2016, p. 88). Por último, los autores señalan que es importante mantener una distancia e independencia que le permitan no quedar implicado en operaciones políticas y de poder que se desarrollan en las organizaciones.
- *Relación colaborativa con la organización*: en relación al punto anterior, resulta provechoso generar acuerdos y negociar las condiciones necesarias para la realización del estudio, teniendo en cuenta

el propósito del mismo, su alcance y los resultados esperados por ambas partes. La relación se establece mediante lazos de confianza mutua, en aquellos casos en que no exista conocimiento previo debe conformarse como parte del proceso de análisis (Kriger y Fassio, 2016) y renegociarse durante el desarrollo del estudio.

- *Generación de ámbitos de consulta protegidos*: la confidencialidad y el consentimiento informado se constituyen como pilares en la intervención del analista, ya que los informantes deben tener en todo momento posibilidad de no participar del proceso. A tal efecto, el analista debe centrarse en el rol que cumplen las personas y no sí mismas (por ejemplo, las citas que sustentan los estudios o informes no deberían ser nominadas). En esta línea, Fernández (2000) advierte que la confianza de la organización puede aumentar y disminuir a lo largo del trabajo de campo si se visualiza, por ejemplo, que se indaga sobre cuestiones que la organización no quiere abordar, si se perciben críticas sobre el funcionamiento de la misma o juicios de valor durante la etapa de relevamiento. De esta forma, se destaca la necesidad de enfatizar en el respeto por la organización y las personas que en ella se desempeñan, como parte del acuerdo de acceso a la misma. Deben mediar compromisos específicos que permitan desarrollar las expectativas recíprocas, respetando la identidad de la organización y los intereses para proteger a las partes implicadas y, si fuese necesario, firmar un acuerdo de confidencialidad.
- *Distancia crítica*: uno de los desafíos metodológicos del analista es administrar equidad en la incorporación de distintas miradas sobre la organización, ya que en su interior existen distintos grupos y lecturas acerca de la misma. En esta línea, Schlemelson (1990) destaca la necesidad de mantener una “distancia crítica”, generando un clima de empatía pero conservando una percepción macro, a fin de evitar tomar parte en las relaciones y/o conflictos internos. El analista debe tratar de conocer la cultura organizacional pero no debe dejarse atrapar por ella, ya que eso atentaría su capacidad de escucha y análisis de los problemas de la organización (Kriger y Fassio, 2016). Por su parte, Fernández (2000) recomienda establecer por escrito los preconceptos o prenociones que el analista tenga respecto de la organización a abordar, como mecanismo al que se recurra para controlar posibles interferencias de los mismos en el estudio.

- *Métodos y técnicas*: se recomienda trabajar con visión sistémica, estratégica y analítica. Sistémica, porque incluye las distintas áreas que componen la organización y su interrelación. Estratégica, porque el análisis se sustenta en los actores y en sus interacciones.¹⁸ Por último, el carácter analítico, implica explorar y comprender más allá de lo aparente y superficial. En esta línea, se recomienda no circunscribir el análisis a una única herramienta de detección, sino generar una combinación de instrumentos orientados a producir información que favorezca el análisis multinivel. En relación a este punto, se sugiere identificar las distintas voces dentro de la organización, a fin de analizar la complejidad de las situaciones que la atraviesan y no quedarse con visiones particulares, incluyendo los distintos roles, jerarquías y funciones que se desarrollan en la misma.
- *Interdisciplina*: en relación al punto anterior, es importante tener en cuenta la complejidad de las dimensiones de análisis de las organizaciones estatales, para lo cual se sugiere –en el caso de los equipos de investigación o intervención–, el recurso a la interdisciplina (Kriger y Fassio, 2016) como estrategia para la elaboración de la propuesta teórico metodológica que sustente el desarrollo de un análisis profundo y variado, que se refleje en la riqueza de las interpretaciones y explicaciones sobre el funcionamiento de la organización y sobre posteriores recomendaciones de mejora. En este sentido, Núñez (2007) señala la importancia de integrar equipos de trabajo donde circule una multiplicidad de saberes y que estos estén a disposición de la organización, donde el analista supere un rol predeterminado y rígido, y asuma una posición dinámica y flexible, en diálogo con los saberes del resto de los actores.

Finalmente, Fassio y Pascual (2016) distinguen tres principios éticos primordiales que el analista debe considerar en su análisis en las organizaciones públicas. El principio de beneficencia, que se orienta a considerar el cuidado que el analista debe tener para no dañar a las personas de la organización. Al desempeñar su tarea en el ámbito laboral de las personas a las que estudia, su diagnóstico o resultados deben evaluar la posibilidad de afectar alguno de los derechos de las personas o incluso su condición laboral. El principio de res-

¹⁸ Para el análisis estratégico se recomienda realizar un mapa de actores, identificando posiciones, intereses, posibilidades de generar relaciones con otros actores .Se recomienda profundizar esta técnica a partir de la propuesta de Rofman y Villar (2008) y Tapella (2007).

peto a la dignidad humana, que se vincula, como se señaló, con la confidencialidad de los datos, así como con la libre elección de las personas para participar del estudio, pero también con brindar conocimiento de los resultados obtenidos a la propia organización bajo estudio como forma de devolución. Por último, el principio de la justicia, vinculado por ejemplo al resguardo del anonimato de las personas involucradas en el relevamiento.¹⁹

Etapas o fases del proceso de análisis

En este apartado se hace referencia a una serie de etapas de análisis vinculadas principalmente al diagnóstico con propósitos de intervención o mejora dentro de la organización. Si bien las mismas pueden abordarse de forma genérica, el alcance y los productos de las distintas etapas no son iguales en una investigación con fines académicos, donde las fases son las propias de un proyecto de investigación.²⁰ No obstante, en ambos casos se requiere pautar los objetivos, plazos y etapas, y asimismo, realizar una devolución a la organización una vez finalizado el proceso de análisis, ya sea que culmine este con una propuesta de mejora o no.

Dichas etapas o fases del proceso de análisis no son lineales, sino que pueden desarrollarse de forma espiral, en función de la magnitud del problema o el alcance del estudio (Krieger y Fassio, 2016). Así, es preciso planificar y delimitar con antelación las etapas del estudio, en referencia a la especificidad de las actividades que se desarrollan en cada una. Krieger y Fassio (2016) señalan la pertinencia de establecer con antelación una programación con plazos y fechas que facilite el compromiso de las partes, la delimitación del alcance del estudio y los resultados que se espera lograr en cada etapa.

Siguiendo a Petit (1984) podemos decir que la primera etapa es la de “exploración preliminar”. En este momento inicial es importante identificar de

¹⁹ “En cuanto a la regulación científica, el Conicet (2006) elaboró una serie de principios de la ética que adaptamos a nuestro eje de análisis (...): a) con relación a las personas/organizaciones públicas, sujetos de diagnóstico, se establece que las personas no pueden ser sometidas a perjuicio, riesgo o presión de ningún tipo; que se debe tener el consentimiento informado y libre de los participantes; respetar la privacidad de las personas, así como brindarles la información necesaria para que puedan evaluar las consecuencias de su participación en el proceso de diagnóstico e intervención, sin que eso implique la generación de falsas expectativas por parte de los participantes, ni que se vulnere su derecho de abandonar el proyecto cuando deseen hacerlo. Los investigadores tienen que informar sobre los hallazgos de la investigación diagnóstica cuando se soliciten” (Fassio y Pascual, 2016, p. 70).

²⁰ Para mayor profundidad sobre este punto ver Marradi, Archenti y Piovani (2010).

quién y de qué situación emana la solicitud para el análisis organizacional.²¹ Durante el mismo, debe tenerse en cuenta que se trata de la visión de un sector de la organización pero que existen otras interpretaciones y que las propuestas de cambios suelen generar resistencias en los distintos sectores de la institución. Aquí, el analista concentra sus esfuerzos en visualizar de forma incipiente el problema de la organización, para pasar posteriormente a una redefinición del mismo en función de la negociación que se establezca en el acceso a la misma (Kriger y Fassio, 2016). Como señala Núñez (2007), en esta primera etapa se debe recurrir a técnicas de abordaje creativas, elaboradas a medida de la propia realidad de la organización, con el propósito de generar un conocimiento profundo, pormenorizado y que contemple la perspectiva de distintos grupos dentro de la misma. A continuación, y habiendo llegado a un acuerdo con los responsables, el analista deberá avanzar en un estudio más profundo de las dimensiones de la organización, según los requerimientos de la propia institución –en el caso en que corresponda–, y el criterio de análisis implementado, ya que no en todos los casos le será posible abordar el conjunto global de las dimensiones señaladas en el apartado anterior.

Para desarrollar esta etapa se requerirá profundizar en el co-diagnóstico preliminar, orientado a conocer el estado actual de la organización, a partir de la incorporación al análisis de distintos miembros de la institución (Kriger y Fassio, 2016). Durante la misma se recurre a una serie de técnicas y herramientas de producción de datos que se describen en el siguiente apartado, con el propósito de generar un cúmulo de información que permita identificar los principales problemas/dificultades/desafíos de la organización, delimitar las causas, las consecuencias, la población a la que afecta, entre otros aspectos. Así, se inician los diagnósticos conjuntos, se identifican variables de análisis y se delinear los pasos a seguir, a partir de un plan de trabajo consensuado. En este punto, Rodríguez Mansilla (1992) recomienda dejar en claro qué es lo que se puede ofrecer, con qué alternativas posibles, con sus ventajas y limitaciones y redefinir, si es necesario, la inquietud inicial. Esta etapa es clave para el desarrollo de recomendaciones

²¹ Algunos autores como Schlemenson (1990) señalan que existen algunos temas y/o problemas típicos por los cuales los organismos realizan demandas de análisis, como ser: problemas de comunicación, falta de capacitación, existencia de malestar entre el personal y/o con los directores que afectan el funcionamiento de la organización, etc. Estas demandas de cambio son interpretaciones que realiza un sector de la organización (por lo general la alta dirección) y suelen ser acompañadas del planteo de un cambio en la organización para revertirlos.

u oportunidades de mejora, así como para la elaboración de un plan de acción que revierta los problemas identificados. En referencia a esta misma etapa, que Petit (1984) denomina “análisis de peticiones y de las implicaciones”, el analista podrá consultar a todos los grupos y/o agentes involucrados en la organización, tratando de conocer sus puntos de vista y lugar dentro de los procesos de la organización, así como recurrir solo a algunos de ellos, entendiendo que en todas las organizaciones se cruzan dimensiones de poder y disputas entre distintos grupos, inclusive sobre el sentido mismo que dan a la institución y a los procesos que en ella se desarrollan. Asimismo, se podrá trabajar con un diseño participativo, buscando involucrar a las distintas partes de la organización en la conceptualización de sus propios problemas. En esta fase, que Kriger y Fassio (2016) llaman de “co-diagnóstico amplio”, los relevamientos pueden realizarse a partir de talleres, jornadas, encuentros, entrevistas, recurriendo a la mayor cantidad de técnicas participativas posibles. En esta línea, los autores plantean el recurso a la creación de equipos de trabajo de diagnóstico e intervención, en los casos en que se trate de actividades coordinadas por personas externas a la organización, que auspicien como facilitadores de los procesos de cambio en la organización.

Finalmente, el analista podrá elaborar una serie de recomendaciones para la mejora de la institución y/o un plan para el abordaje de las situaciones analizadas, que puede oficializar como proyecto para el fortalecimiento y/o la mejora de la organización. Esta etapa también puede desarrollarse de manera participativa, mediante la co-generación de propuestas de mejora en talleres y plenarios con los equipos de trabajo de la institución (Kriger y Fassio, 2016).²² Las propuestas y/o proyectos deben ser factibles de ser implementados en la organización analizada, adaptados a sus necesidades, posibilidades y recursos reales de incorporación, y las estrategias de dichas acciones deben procurar el desarrollo de las capacidades de la organización en forma progresiva y autónoma.

Por último, Petit (1984) señala que la intervención del analista debe terminar de forma gradual, cuando la organización es capaz de comprender las situaciones problemáticas e implementar las líneas de mejora delineadas. Asimismo, remarca la importancia de realizar una evaluación del proceso realizado, que brinde información crítica sobre sus propias prácticas.

²² “Consensuadas las propuesta de mejora, se pasa a los planes, programas o proyectos de cambio, con responsables y un equipo de trabajo para cada uno. Se formulan los programas, se los costea y se los cronograma. Estos equipos también son los responsables de implementar los programas y de monitorear el proceso” (Kriger y Fassio, 2016, p. 88).

Las técnicas para la producción de la información en el análisis organizacional

Como hemos señalado, las organizaciones estatales no pueden ser analizadas desde una única disciplina, por lo que su complejidad requiere de múltiples técnicas de producción de la información.²³ En este apartado abordamos los propósitos y las recomendaciones para la implementación de distintas técnicas que permiten conocer diferentes aspectos de las organizaciones y que, en su complementariedad²⁴, permiten generar una lectura integral de las mismas.

El análisis documental

El análisis documental es una de las primeras estrategias de estudio que el analista implementa en una etapa de “exploración preliminar” (Petit, 1984). Supone el abordaje de los registros escritos que dan cuenta del funcionamiento de la organización (normativa que la organiza, Plan institucional, Memorias de gestión, página *web*, estructura, manual de puestos, entre otros). Se recomienda iniciar su búsqueda antes del primer acercamiento a la institución, ya que ofrece información valiosa sobre la misión, visión, funciones y actividades que se realizan en la misma (cómo se encuentra organizada, cuáles son sus principales servicios, sus líneas de acción y los resultados alcanzados). Al mismo tiempo, estas fuentes permiten reconstruir el discurso oficial acerca

²³ En este apartado nos concentramos en las recomendaciones para la utilización de las distintas técnicas, sin embargo, resulta importante destacar que la adopción de una o más técnicas de análisis no se realiza en el vacío, sino que se vincula estrechamente con la delimitación del problema a analizar, los objetivos del análisis y la adopción de distintos marcos conceptuales (Sautú, 2003). En esta línea, el analista no elige una técnica o un enfoque metodológico, sino que los mismos se circunscriben al problema de investigación construido. Así, “los debates metodológicos no deben ser separados de las tradiciones teóricas en que se fundan. Los asuntos metodológicos están siempre articulados, no sólo con los supuestos y convenciones paradigmáticas, sino también con la perspectiva teórica con la que se define el objeto de las ciencias sociales. El método y los cortes cualitativo y cuantitativo de la realidad quedan subordinados a las visiones que sobre la sociedad y el ser humano se desprenden de la teoría. Así, es posible hacer diferentes cortes de la realidad donde los métodos cualitativos y cuantitativos pueden ser utilizados indistintamente por el analista, siempre y cuando tenga sentido teórico” (Tarrés, 2001).

²⁴ Nos referimos aquí al tipo de triangulación metodológica (Denzin, 1970 en Ruíz Olabuénaga, 2003). Este tipo de combinación intra e inter método se realiza con el propósito de verificar conclusiones dudosas, fortalecer la validez de conclusiones y enriquecer el contenido de las mismas (aumentando la confiabilidad de estas, afinando el nivel de precisión y contrastando la consistencia interna).

de la organización y su historia, para de esta forma lograr una mayor comprensión del surgimiento y desarrollo de las temáticas abordadas.

Esta técnica suele ser utilizada como primera estrategia de acercamiento a la organización, aunque no toda la información documental se encuentra publicada y es de acceso libre antes de llegar a la institución. A medida que el analista se incorpora, podrá ir accediendo a nueva información no publicada para conocer con más detalle la historia de la organización, los proyectos que lleva adelante, su estructura interna desagregada, los datos referidos al plantel de personal, las iniciativas y diagnósticos realizados, los resultados alcanzados, entre otros. Los datos obtenidos mediante esta técnica pueden alimentar otras etapas del estudio, así como ofrecer dimensiones de análisis a ser abordadas con otras técnicas ya que, en general, no resulta suficiente por sí misma para conocer en detalle otros aspectos relevantes de la organización.

Al utilizar esta técnica, el analista debe tener en cuenta que al tratarse de documentos elaborados por el organismo se enfrenta a la versión de los hechos que la institución establece como oficial, es decir que la misma fue elaborada y seleccionada para su conservación según sesgos e intereses personales e institucionales. Así, cuando se trate de documentos publicados, el analista podrá acceder al discurso de la organización, como ser el caso de los informes técnicos o gacetillas de prensa e información institucional obtenida en la página *web* de los organismos públicos. Resulta por lo tanto necesario que el analista establezca un criterio de búsqueda, de selección y de clasificación de fuentes secundarias por tipo, asumiendo la propia naturaleza secundaria de la fuente de análisis, ya que la información fue realizada en otro contexto, en otro período de tiempo y mediante distintos objetivos.²⁵

Finalmente, es preciso que el analista considere que si bien el material documental fue elaborado por fuera del marco del relevamiento, esto no implica eliminar las subjetividades del/de los autor/es del documento o sesgos propios de la elaboración de los mismos, y de quienes relevan la información para su desarrollo.

²⁵ En estos casos, deberá tener en cuenta la temporalidad de las fuentes y remitirse, en los casos en que se requiere, a fuentes actualizadas (como en el caso de la estructura organizativa), teniendo cuidado de no trabajar en función de fuentes desactualizadas. Se asiste así a la interpretabilidad múltiple y cambiante del material, ya que los documentos, al estar producidos en un contexto determinado, pueden variar de significado a lo largo del tiempo. En esta línea, será importante establecer un nexo de confianza con informantes clave que puedan proveer información de utilidad y actualizada para el desarrollo del estudio.

Las entrevistas

Es una de las técnicas más utilizadas en los estudios sociales y en el análisis de las organizaciones públicas por su potencial para producir información relevante de “primera mano”²⁶, así como por la posibilidad de combinar con otras técnicas. Supone un proceso de conversación con cierto grado de estructuración y guía y/u orientación para la producción de información relevante a los fines cognitivos del estudio (Alonso, 1998). Según su grado de estructuración, encontramos entrevistas estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas²⁷, entendiendo a estas últimas dos como entrevistas en profundidad (Guber, 2005; Marradi, Archenti y Piovani, 2010).

Esta técnica permite acceder y profundizar sobre un conjunto de dimensiones de análisis previamente relevadas con otras herramientas (análisis documental y observación), con distintos actores de la organización, en sus diferentes niveles. La misma resulta de utilidad para el análisis de la historia²⁸ y el contexto de la organización, así como para indagar sobre las relaciones interpersonales y de poder, las debilidades y fortalezas de la institución, el proyecto institucional y la visión sobre la institución en general, desde el punto de vista de los propios actores. En aquellos casos en que se trate de entrevistas semiestructuradas que compartan un guion común, las mismas facilitarán la puesta en común y comparación de distintos puntos de vista, clarificando el mapa de actores y sus posicionamientos frente a temas o problemas comunes.

Para su utilización es necesario considerar aspectos referidos a la preparación de la misma (guion de preguntas o temas a abordar, de forma de no perder

²⁶ Refiere a la posibilidad de generar propia información producida por el analista para los objetivos propuestos en el relevamiento. Se diferencia de otro tipo de técnicas, como el análisis documental, a las que referimos como herramientas que producen información de “segunda mano”, porque fue elaborada por otras personas bajo contextos y objetivos distintos.

²⁷ Por ejemplo, podemos considerar aquí a las conversaciones informales que el analista mantiene con distintos actores dentro de la institución. Las mismas revelarán dimensiones de análisis para ser incorporadas por medio de otras técnicas de producción de la información.

²⁸ En este sentido, Taylor y Bodgan (1992) señalan el hecho de que en las entrevistas media la memoria del informante que puede ocasionar algunos errores. Para Alonso (1998) la información que se obtiene no debe interpretarse como falsa o verdadera, sino que se requiere localizarla, contextualizarla y contrastarla. El entrevistador no debe esperar una descripción de hechos pasados, sino la apropiación que el informante realiza sobre ellos. Por ello se recomienda al momento de reconstruir los orígenes del organismo o los hitos más significativos en su trayectoria, complementar la información con otros relatos y con fuentes documentales.

información al momento de la entrevista, especialmente en el caso de tratarse de funcionarios de alta jerarquía o políticos, donde será difícil concertar segundos encuentros), los preparativos respecto al vínculo (pensar anticipadamente qué aspectos del entrevistador pueden generar reactividad en el entrevistado, o qué aspectos de este, por su cargo o jerarquía, dificultará el acceso a cierta información), la selección del lugar donde se va a desarrollar la entrevista (especialmente cuando se trata de indagar en las propias organizaciones acerca del trabajo que realizan las personas), y las posibilidades de generar registros de la conversación, lo que requiere contar con el consentimiento de los actores, como se señaló anteriormente. En este punto, podemos señalar la conveniencia de realizar las entrevistas de a dos personas, para poder registrar distintos aspectos y facilitar la identificación de la propia subjetividad del analista. Sumado a esto, se evidencia la necesidad de planificar la selección de los casos a entrevistar, es decir, evaluar anticipadamente quiénes poseen dentro de la organización la información relevante para el estudio²⁹, y/o quienes poseen puntos de vista heterogéneos para construir una visión global de la organización, “buscando lograr una adecuada triangulación entre puntos de vista distintos y hasta contradictorios” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 12 -13).³⁰

Finalmente, es importante resaltar el carácter altamente subjetivo de la técnica, que dependerá para su utilización no solo de las características del analista, sino de las condiciones de acceso y la negociación que haya podido realizar en su ingreso a la organización, así como también de las habilidades y confianza que haya podido generar con sus interlocutores (Coller y Garvía, 2004; Bardach, 1998). Al tratarse de una técnica altamente reactiva y donde se establecen relaciones asimétricas, es necesario tener en cuenta cómo se ingresa a la organización y con qué objetivos o a solicitud de quién/es se realiza. De acuerdo con ello, el resultado dependerá de las cualidades del analista y del vínculo generado en la institución para profundizar en distintos aspectos

²⁹ Hay personas que por su función se convierten en informantes clave, por ejemplo las secretarías, la persona de mesa de entradas, una persona con mucha antigüedad en la organización, etc. En el caso de entrevistar a jefes debe tenerse en cuenta que darán una información más abarcadora y general, que seguramente es la versión oficial sobre el funcionamiento de la organización y que es necesario completar y verificar con la otorgada por otros informantes (Fernández, 2000).

³⁰ Becker (2009) resalta las posibilidades de conocimiento en la elección de un caso atípico o marginal, más que en un caso típico.

de análisis, especialmente aquellos que se vinculan a la trayectoria biográfica de las personas, la historia de la misma, la identificación de problemas, entre otros, buscando que emerjan las propias experiencias de los integrantes de la organización. En esta línea, Bonache (1999) señala la confianza que se precisa generar en el tiempo para obtener gradualmente información que no es pública y de la cual los propios empleados de una organización no tienen conocimiento. Es por estas características que su implementación requerirá al analista el insumo de una mayor cantidad de tiempo, no solo durante el trabajo de campo sino también para su análisis, por lo que debe analizarse con antelación la factibilidad de su uso, de acuerdo a los objetivos del estudio y el tiempo disponible para su realización.

Las entrevistas grupales

Dentro de la técnica de las entrevistas, encontramos un formato muy utilizado en el análisis de organizaciones, como son las conversaciones grupales, ya sean *focus group* o grupos de discusión.³¹ Esta estrategia se basa en la indagación a grupo de individuos en simultáneo, orientada a conocer el punto de vista colectivo de un conjunto de actores que se desempeñan dentro de la organización. Su utilización resulta valiosa para el análisis de la dimensión interpersonal, la dinámica grupal y las relaciones de poder dentro de una institución. Las mismas pueden abordarse a partir de cómo se generan los diálogos, quiénes participan y toman la palabra habitualmente, cómo se desarrollan los intercambios, si existen debates, etc. Asimismo, es posible detectar estrategias de poder, uso de la influencia, problemas de comunicación y características de la cultura organizacional. De esta forma, el efecto sinérgico que se genera entre los participantes promueve la reflexión sobre problemáticas de la organización o las posibilidades de desarrollo que identifican los participantes (Rodríguez Mansilla, 1992).

En el caso de los estudios organizacionales, la conversación grupal puede ser utilizada para incorporar la participación de los agentes, en la etapa del co-diagnóstico, para el desarrollo de talleres, entre otras. Reviste en este sentido la ventaja de proveer una gran cantidad de información valiosa en poco tiempo, así como la de obtener las representaciones colectivas de un grupo, es decir, discursos que reflejan las visiones de mundo del grupo social que

³¹ Para indagar acerca de las diferencias entre ambos tipos, ver Weller (2011).

resultan de una serie de vivencias ligadas a una base común de experiencias (Weller, 2011) dentro de la organización. Mediante la implementación de esta técnica, es posible acceder a los propios términos de los actores –ya que el diálogo refleja mejor la realidad cotidiana–, y a la vez abordar aspectos de la interacción a los que no se accede en una entrevista individual.

Para su utilización, el analista debe tomar recaudos –como se señaló en el caso de las entrevistas individuales–, respecto de la preparación del guion, ya que el intercambio grupal puede generar desorden en su implementación y perjudicar el uso de la técnica. Se debe cuidar la preparación del rol del moderador³² como guía dentro del intercambio grupal, para que favorezca los vínculos entre todos los involucrados en la entrevista; la preparación del lugar donde se desarrollará el encuentro, ya que debe prever las condiciones de espacio que requerirá una entrevista grupal; y debe anticipar los modos de registro –como la filmación, la participación de un observador que registre aspectos no verbales, la presentación de cada uno de los participantes al inicio de la entrevista– para poder identificar voces y sus opiniones en el análisis posterior.

Por último, resulta importante que el analista considere que la conformación de los grupos es un punto central para el desarrollo de la técnica, ya que la selección de los casos y el diseño de los grupos con fines comparativos, requiere del diseño de una estrategia de selección no probabilística vinculada al paradigma cualitativo. En este sentido, los autores recomiendan realizar entrevistas grupales con un máximo entre seis y ocho participantes dada la dificultad para registrar la participación de una mayor cantidad de entrevistados (Weller, 2011). Finalmente, resultan relevantes los criterios para la conformación los grupos si el objetivo es comparar los puntos de vista de distintos actores (grupos heterogéneos al interior) o distintos grupos (mujeres y hombres, áreas de trabajo distintas, personal jerárquico y no jerárquico, agentes de la sede central y las sedes descentralizadas, agentes por tipos de tareas, en función de su antigüedad, entre otros).

La observación

Se trata de una técnica de origen antropológico (Guber, 2005) cuyo uso es extendido en el campo de las ciencias sociales, ya que permite acceder a

³² Para las diferencias entre el rol del moderador en los focus group y en los grupos de discusión, ver Weller (2011).

las situaciones en el contexto en que se desarrollan y puede ser utilizada en combinación con otras técnicas como el análisis documental o las entrevistas, facilitando la articulación entre la práctica y el discurso sobre la misma.³³ El análisis organizacional es una técnica privilegiada para el estudio de los procesos de trabajo, ya que permite acceder a la dimensión de la práctica de los sujetos analizados, la cultura organizacional, las condiciones laborales y las relaciones de poder, facilitando el análisis de procesos, procedimientos y condiciones de trabajo. Si bien algunos autores señalan su potencialidad para relevar situaciones en aquellos casos en que los actores no quieran contribuir o participar de forma verbal en el desarrollo del diagnóstico institucional (Kriger y Fassio, 2016), resulta una técnica difícil de implementar para los analistas externos, ya que implica la observación dentro de los espacios laborales, lo cual la vuelve muy sensible para su efectivo desarrollo.

Según el grado de participación del analista, existen distintos tipos de observaciones (Gold, 1958), siendo la observación participante (el observador participa de las actividades del campo a partir del tiempo de observación) y la observación sin participación (observa pero no interactúa), los tipos más utilizados en el análisis de las organizaciones públicas. Ambos tipos suponen el registro detallado, sistemático y controlado de lo que se observa a lo largo del tiempo, pudiendo recurrir para tales fines a los registros de campo, las grabaciones, filmaciones o registros fotográficos –en el caso por ejemplo de las condiciones medioambientales de trabajo. El recurso a los distintos tipos de registro y su combinación dependerá de los acuerdos con la organización para analizar procesos de trabajo y de la evaluación que pueda hacer el analista acerca de la reacción de los sujetos observados respecto del uso de la herramienta y cómo esta pueda afectar las conductas durante el estudio, perjudicando el desarrollo del mismo (Kriger y Fassio, 2016).

³³ En contexto de observación con participación es posible además llevar adelante una serie de conversaciones informales con informantes clave, que permitirán al analista profundizar en distintas dimensiones de lo observado en la práctica en los espacios de trabajo (Serlín, 2013). Estas conversaciones brindan pistas de análisis y variables que podrán ser profundizadas por el analista en distintos momentos del estudio por medio de otras técnicas de producción de datos como las entrevistas y las encuestas. Estas conversaciones facilitan el acceso al lenguaje nativo de la organización y al conocimiento de distintos actores que podrán ser contactados posteriormente para su participación en entrevistas grupales, por ejemplo.

Para su utilización, el analista debe planificar distintos aspectos de su desarrollo, por ejemplo, la selección y cantidad de lugares donde se realizará la observación (en general y por el tiempo que lleva realizarlas, se recomienda el estudio a pocos escenarios³⁴), el acuerdo para el ingreso y desarrollo de la misma, la planificación de las dimensiones a observar y cómo se registrará cada una de ellas, la estipulación de los tiempos y el cronograma de observación, y la contextualización del proceso de observación; es decir, establecer el conjunto de condiciones que enmarcan la observación, su alcance y objetivos, así como los marcos de confidencialidad a los que nos referimos anteriormente (Schlenson, 1990; Fernández, 2000; Fassio y Pascual, 2016), cuidando de no poner en juego los límites éticos de la observación y el registro.

Las encuestas

Las encuestas son utilizadas cuando se quiere conocer el punto de vista de toda o una parte de la organización, sobre uno o más temas en particular. Esta herramienta consiste en la recolección de información estandarizada mediante un cuestionario en base a un conjunto ordenado y sistemático de preguntas y respuestas planteadas a personas acerca de determinado tema de estudio (Glock, 1973). El objetivo de los relevamientos con encuestas estandarizadas es la comparación de las respuestas, por lo que se debe aplicar el mismo cuestionario a todos o parte de los miembros de la organización. A partir de la implementación de esta técnica, el analista puede obtener gran cantidad de información en un mismo momento acerca de distintas características de la institución, sus procesos de trabajo, las tareas que desarrollan las personas, sus opiniones y sus valoraciones, etc. Paralelamente, resulta una técnica especialmente valiosa cuando se trata de organizaciones grandes o cuando sus áreas se encuentran dispersas geográficamente (Rodríguez Mansilla, 1992), ya que permite obtener gran cantidad de

³⁴ Ante esta cuestión, Serlín se plantea la pregunta de si es posible, en contextos de análisis organizacional, utilizar la etnografía como técnica de análisis rápida, a diferencia de la etnografía académica, caracterizada por la presencia prolongada en los espacios donde el antropólogo realiza la observación. En esta línea, considera que la etnografía organizacional produce resultados valiosos, a pesar de que sus tiempos en el campo sean más acotados. “El advenimiento de la etnografía organizacional ha producido una distinción entre etnografía de una organización y etnografía para una organización. Los etnógrafos organizacionales hacen esfuerzos académicos diseñados para incrementar el conocimiento de organizaciones, mientras que los etnógrafos para organizaciones tienen como mira los propósitos organizacionales produciendo recomendaciones de acción y de cambio” (2013, p. 240).

información en un único momento. En este sentido, es recomendable que esta técnica sea utilizada en momentos posteriores al relevamiento preliminar, cuando se han identificado las dimensiones a analizar, ya que el conocimiento de la organización, los actores que en ella se desenvuelven y los aspectos a estudiar, es condición para estructurar las preguntas y sus respuestas.

A pesar de sus ventajas para producir una gran cantidad de información en una única aplicación bajo objetivos de comparación y generalización de sus resultados, es una técnica que requiere de gran planificación y organización del trabajo de campo, muchas veces complejo y costoso, para evitar errores generados en la implementación del cuestionario (Cea D`Ancona, 1996). El analista deberá organizar la recolección de información necesaria para la elaboración del cuestionario (dimensiones de análisis, variables, indicadores y preguntas), el diseño del instrumento (tipo de estructura y tipo de preguntas), su alcance y población objetivo (es decir, a quiénes está dirigida y si se trabajará con el conjunto de la organización o con una muestra), su modalidad de aplicación (autoadministrado o administrado por un encuestador), el modo de aplicación (virtual o en soporte papel), el momento de su implementación (dado que la aplicación en un tiempo prolongado del instrumento puede volver poco confiables los datos obtenidos), el operativo de campo para su efectiva aplicación (dado que en los casos en que se trate de encuestas administradas por encuestadores su presencia puede provocar efectos reactivos, como se ha señalado en los apartados anteriores), y la forma en que se procesarán los datos (sistema utilizado para la carga, procesamiento y análisis de datos), entre otros.

Finalmente, esta técnica puede utilizarse con fines comparativos al interior de la muestra en un único momento de aplicación, o puede ser utilizada en dos momentos distintos del análisis: en una primera fase, como parte del diagnóstico, y en un segundo momento, como técnica de seguimiento y evaluación de las mejoras implementadas.

Reflexiones finales

En este trabajo hemos reflexionado acerca de distintas teorías, enfoques y metodologías para el análisis de las organizaciones públicas como objeto de estudio de las ciencias sociales, reflexionando sobre las diferentes formas de aproximarnos a los múltiples fenómenos que atraviesan actualmente a las instituciones.

De esta forma, se realizó un recorrido por distintas teorías y enfoques que han analizado a las organizaciones, especialmente aquellas de carácter público, y nos detuvimos en las particularidades de los métodos propuestos por las diferentes corrientes, señalando las ventajas y desventajas de su utilización y sus alcances para la producción de información.

Como señalamos en el inicio del capítulo, si bien distintos autores hacen hincapié en la diversidad y fragmentación de estas teorías organizacionales, coincidimos con Medina (2010) en que dicha multiplicidad podría constituir una fortaleza para abordar la complejidad que en la actualidad atraviesan las organizaciones, dado que la mirada interdisciplinar responde a su vez a la diversidad de niveles de análisis. Apelar a esta interdisciplinariedad implica, como sostiene Carballada (2001), diferentes instancias de relación entre los distintos campos de saber. Sin embargo, en la práctica concreta, muchas veces la interrelación entre analistas y profesionales de distintas disciplinas reproducen las fragmentaciones propias de cada campo, donde se prestigian algunas modalidades de conocimiento por encima de otros, como lo demuestra el recorrido que hemos realizado por las distintas corrientes sobre los estudios organizacionales. De esta forma, coincidimos con el autor en que “la interdisciplina, en definitiva no es un problema de encuentro o sumatoria de campos de saber sino de interacción y reciprocidad simétrica. Es decir una complementariedad” (Carballada, 2001, p. 5). La misma no implica dividir el objeto de estudio en distintas dimensiones de análisis según las disciplinas y elaborar diferentes apartados en un informe, sino que supone el desarrollo de prácticas de intercambio de saberes y experiencias, procesos de aprendizaje mutuos, donde además el analista se nutre de conocimientos propios de la organización, así como de los conocimientos y habilidades que han aprehendido los actores que la integran.

Esta complementariedad puede ser abordada por medio de las posibilidades que brinda la combinación de distintas técnicas de análisis. En esta línea, es de destacar que ninguna es buena en sí misma, sino que cada una contribuye a la construcción de información de la organización desde distintas perspectivas, haciendo hincapié en diferentes aspectos de análisis. Así, se subraya que ninguna técnica es “políticamente neutra” (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990) y, en este sentido, el abordaje que se realiza sobre una organización orienta acciones posteriores que pueden fortalecer a algunos sectores de la organización o a actores sociales sobre otros. Contrariamente, también se pueden hacer lecturas que

generen resultados que perjudiquen intereses de otros, especialmente si tenemos en cuenta que este artículo problematiza sobre estudios en organizaciones estatales, donde por lo general se trabaja en contextos con recursos limitados.

Por último, creemos importante reflexionar sobre el rol del analista, quien debe abordar la complejidad de las organizaciones desde un lugar dinámico y artesanal al momento de pensar metodologías y técnicas, buscando no reproducir herramientas “enlatadas”³⁵, pensadas para otras organizaciones u otros contextos. En el caso que se considere pertinente utilizar estos antecedentes, es importante tener en cuenta el marco en el que serán implementados. Apostamos así a romper saberes cristalizados (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990), a repensar las prácticas de investigación y de abordaje de las organizaciones, a articular conocimiento práctico y teórico siendo creativos y a no reproducir prácticas naturalizadas, generando información de utilidad para fortalecer y/o transformar las organizaciones estatales.

Bibliografía

- Abal Medina, J.M. (2010). Cómo mejorar la gestión para construir un estado más fuerte. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 26, 11-19. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/01.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de la política; Volumen 1*, (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Bañón Martínez, R. (1997). Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Alianza: Madrid.
- Bardach, E. (1998). La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas. En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (pp. 93-143). México: Cide-Porrúa.
- Barestein, J. (1981). *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México: CIDE.

³⁵ Se denomina de esta manera a experiencias tomadas de otros países que se replican sin ningún tipo de adaptación bajo la justificación de los resultados satisfactorios alcanzados en su lugar de implementación.

- Barzelay, M. y Cortázar, J.C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Becker, H. (2009). *Los trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Beltrán, G. (2011). Escenas de la vida corporativa. *Apuntes de investigación del CECYP / Oficios y prácticas*, 14(19), 103-130.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. Recuperado de http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf
- Blanco, V. y Carro, F. (2014). *La fatiga laboral: revisión de los estudios experimentales de Alfredo L. Palacios*. Actas de las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55316/Documento_completo_.pdf?sequence=1
- Blutman, G. y Méndez Parnes, S. (2003). *Reformas Administrativas del Estado y Cultura*. Actas del Segundo Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración Pública”, Buenos Aires. Recuperado de https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Blutman_Gustavo.pdf
- Bonache, J. (1999). El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 3, 123-140.
- Bulcourn, P., Cardozo, N. y Jolias, L. (2010). *El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días*. Trabajo presentado en las VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. UBA, CEDES y CONICET, Buenos Aires. Recuperado de http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/rev_plan_estudio_cp/materiales_de_lectura/ciencia_politica/Ciencia_Politica_en_Argentina/06_HISTORIA_AD_PUBLIC_ARG.pdf
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Camou, A. y Mateo, S. (2007). ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, 4, 129-142.
- Carballeda, A. (2001). La interdisciplina como diálogo. Una visión desde el campo de la salud. *Revista de Trabajo Social al Margen*, 23, 121-126.

- Cea D'Ancona, M. A. (1996). *Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis Edit.
- Coller, X. y Garvía, R. (2004). *Análisis de organizaciones*. Madrid: Siglo XXI.
- Crojethovic, M. (2010). *El efecto de la informalidad en la dinámica organizacional. El análisis de los hospitales públicos de la Provincia de Buenos Aires*. Actas de las VI Jornadas de Sociología de la UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Recuperado de <https://www.academica.org/000-027/338.pdf>
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva*. México: Alianza.
- Cruz, C. y Petrizzo, M. (2008). El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina. Recuperado de <https://politicaspUBLICAS2012.files.wordpress.com/2012/04/cruz-c-y-petruzzo-m-el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf>
- D'Amico, M.V. (2013). Decir, hacer, sentir. Las emociones en la producción cotidiana de “lo estatal”. En M. Retamozo, M. Schuttenberg, y A. Viguera, (Comps). *Peronismo, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la argentina contemporánea* (pp. 211-233). La Plata: Edulp.
- Diana Menéndez, N. (2009). *Condiciones de trabajo y precarización laboral en el Estado. El caso de los trabajadores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*. (Tesis doctoral inédita). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Díaz, C., Galano, N. y Curti, G. (2014). *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y se aprende Análisis de Políticas Públicas en América Latina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Dirie, C. y Pascual, L. (2014). La rama de enseñanza en la Provincia de Buenos Aires: Evolución reciente y condiciones laborales. En A. Suarez Maestre y L. Chicatún (Comps.), *Las condiciones de trabajo en la provincia de Buenos Aires* (pp. 35-112). La Plata: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Etkin, J. (1986). *Burocracia en corporaciones públicas y privadas*. Buenos Aires: Macchi.
- Etkin, J. y Schvarstein, L. (1989). *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Felcman, I. (2016). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “bingbang paradigmático”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(6), 117-131.

- Fernández, G. (2000). La observación y el registro en el ámbito institucional. En A. Corbalán de Mezzano (Comp.), *Institucionalistas Trabajando* (pp. 215-222). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- García, M. E. y Quintans, N. B. (2015). El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial. En M. L. Pagani, M. A. Payo, B. Galinelli (Comps.), *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 123-144). La Plata: Subsecretaría para la modernización del Estado/CIC.
- Gil García, M. (2014). *La Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires como ámbito laboral: La situación del Personal perteneciente a la Ley 10.430. Un estudio de caso sobre percepciones y representaciones acerca del Empleo Público de los trabajadores estatales*. Actas de las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4694/ev.4694.pdf
- Glock, C. (1973). *Diseño y análisis de encuestas en sociología*. Buenos Aires: Edit. Nueva Visión.
- Gold, R. (1958). Roles in Sociological Fields Observation. *Social Forces*, 36(3), 217-233. DOI: 10.2307/2573808.
- Gorrochategui, N. (2007). Teoría de la organización. *Revista de Estudios Organizacionales* 55-81. Recuperado de <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/Indice%20alfabetico/archivos/Para%20Publicaciones/OTROS/OTROS/REVISTA%20DE%20ESTUDIOS%20ORGANIZACIONALES%20de%201a%20faculad%20de%20ciencias%20economicas%20de%201a%20univesidad%20de%20buenos%20aires/REO%20con%20caratulas.pdf>
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: FCE.
- Hopp, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Trabajo y sociedad*, 24, 207-223. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151468712015000100011&lng=es&tlng=es.
- Horrac, B., Occhi, M. J., Aranda, M. y Rodríguez, B. (2014). Percepción sobre las condiciones y medioambiente de trabajo del personal obrero de mantenimiento Hospitalario. El caso del Hospital San Juan de Dios de

- La Plata. En A. Suarez Maestre y L. Chicatún (Comps), *Las condiciones de trabajo en la provincia de Buenos Aires* (pp. 233-296). La Plata: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2009). El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje. En G. Schweinheim (Comp.), *Estado y Administración pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual* (pp. 175-200). Buenos Aires: AAEAP.
- Ibarra Colado, E. (2006a). ¿Estudios organizacionales en América Latina? Transitando del centro hacia las orillas. En E. De la Garza Toledo (Coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo. Nuevos enfoques* (pp. 126-157). Editorial Anthropos: México.
- Ibarra Colado, E. (2006b). Teoría de las organizaciones, un mapa conceptual en disputa. E. De la Garza Toledo (Coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo* (pp. 245-285). Nuevos enfoques. México: Editorial Anthropos.
- Krieger, M. J. y Fassio, A. (2016). El análisis organizacional: el diagnóstico y la intervención en las organizaciones públicas. En M. J. Krieger (Coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 81-106). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.
- López, A. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino* (pp. 69-90). Buenos Aires: Prometeo.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Mayntz, R. (1980). *Sociología de las Organizaciones*. España: Editorial Alianza Universidad.
- Medina, C. (2010). Los estudios organizacionales entre la unidad y la fragmentación. *Cinta Moebio*, 38, 91-109.
- Mintzberg, H. (1992). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Ed. El Ateneo.
- Neffa, J. (1990). *El proceso de trabajo y la economía del tiempo. Contribuciones al análisis crítico de Marx, Taylor y Ford*. Buenos Aires: CREDAL/CNRS, Hvmánitas.
- Núñez, R. (2007). *Del rol estático a la posición dinámica en el desarrollo de las prácticas. Redes Comunitarias. Afluencia teórico metodológicas y crónicas de intervención profesional*. Buenos Aires: Espacio.

- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-24.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E CLACSO*, 8. Recuperado de: <http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf>
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor, los desafíos de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, 160, 81-100.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte (Ed.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. En *VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*. San Juan de Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella y la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>
- Oszlak, O. (2013). *La Gestión Pública Post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes*. Trabajo presentado en Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE. Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Gestion%20Publica%20post-NGP.pdf>
- Pagani, M. L. y Urtizberea F. (2013). Cambio organizacional y prevención de riesgos psicosociales en un área municipal. *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*, 6(17). Recuperado de <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/revistagpt> p. 12.
- Perelmiter, L. (2010). Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados a la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008). En A. Masetti, E. Villanueva y M. Gómez, *Movilizaciones*,

- protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario* (pp. 137 – 156). Buenos Aires: Ed. Nueva Trilce.
- Perrow, C. (1992). Una sociedad de organizaciones. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 59, 19-55.
- Petit, F. (1984). *Psicosociología de las Organizaciones. Introducción a sus fundamentos teóricos y metodológicos*. Barcelona: Herder.
- Pfeffer, J. (2000). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización*. México: Cambridge University.
- Raggio, L. (2003). Evaluación de Programas Sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios. En C. Danani y J. Lindenboim (Comps.), *Entre el trabajo y la política. Las transformaciones de las políticas sociales argentinas en una perspectiva comparada* (pp. 205-224). Biblos: Buenos Aires.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y Planificación Social*. Buenos Aires: UNICEF/Siglo XXI.
- Rodríguez Mansilla, D. (1992). *Diagnóstico organizacional*. Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Rofman, A. y Villar, A. (2008). Actores del Desarrollo Local. Tecnicatura en Economía Social y Desarrollo Local- convenio MDS- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. Recuperado de:<http://cedoc.infod.edu.ar/upload/Eje2ActoresdelDesarrolloLocal.pdf>
- Ruíz Olagabuénaga, J. I. (2003). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sautú, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Lumiere.
- Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.
- Schmukler, R. (2016). Acerca de la investigación - diagnóstica y la intervención en la administración pública. En J. M. Krieguer (Coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 3-20). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.
- Serlín, J. (2013). Método cualitativo aplicado a la gestión de las organizaciones. *Investigaciones Administrativas, Centro de Investigaciones en Administración Pública*, 6(1), Año 6, 227-264.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.

- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Recuperado de <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actorestapella1.pdf>
- Tarrés, M. L. (2001). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: FLACSO.
- Taylor, S. y Bodgan, R. (1992). *Métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Thwaites Rey, M. (2005). Repensando la estadidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: UNL.
- Weller, W. (2011). Grupos de discussão aportes teóricos e metodológicos. En W. Weber y N. Pfaff (Orgs.), *Metodologias da Pesquisa Qualitativa Educação: Teoria e Prática* (pp. 54-66). Petrópolis: Vozes.

Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis

Mauricio Schuttenberg y Juan Ignacio Lozano

Introducción

En los últimos años la discusión sobre la relación entre Estado y movimientos sociales se constituyó en el centro de la escena. Los cambios y el protagonismo que tuvieron las organizaciones sociales despertaron el debate al interior de los distintos actores sociales y políticos sobre la característica y la naturaleza de esta relación. Estos debates se trasladaron también al plano académico donde se comenzó a generar un campo de estudios específico. Teniendo en cuenta este proceso, la articulación entre Estado y movimientos sociales tendió a pensarse en términos unitarios y verticalistas. Esto significó que en esa la relación, en general, se le dio mayor énfasis al Estado que a los movimientos, supeditando la acción colectiva y política al posicionamiento del primero. La idea del capítulo es complejizar la reflexión, identificar alguna posibles preguntas de investigación y perspectivas metodológicas a partir de avanzar en la conformación de las dimensiones de esa articulación para su análisis y problematizar en torno a cuatro campos posibles de vinculación entre estos actores sociales y el Estado. Estas dimensiones son: la articulación política identitaria, la legislativa, la ejecutiva y la participación en gestión de programas y políticas públicas.

Las miradas sobre los movimientos sociales

La necesidad de analizar los movimientos sociales para las ciencias sociales se dio desde el momento en que muchas de las certezas acerca de las

identidades colectivas homogéneas se fueron desmoronando (Schuster, 2005). A partir de los años sesenta se da un cambio en la unidad de análisis de los estudios sociológicos. El movimiento obrero deja su lugar en las indagaciones al surgimiento de lo que se denominó “nuevos movimientos sociales”.¹ De la mano de lo anterior se rompe con las clasificaciones y análisis que partían del concepto de clase social. En “las nuevas sociedades” reflexivas (Beck, 2002 y 2004) cambiantes el conflicto parece diseminarse por todo el espacio social y no será ya, solo, el movimiento obrero el sujeto político que encarne el conflicto societal.

En ese contexto cobraron forma dos vertientes fundamentales, una en Estados Unidos –conocida en principio como “teoría de la movilización de recursos”– y la otra en Europa –o teoría de los nuevos movimientos sociales propiamente dicha–, cada una proponiendo contribuciones particulares al análisis de los movimientos.² No obstante, es necesario aclarar que las perspectivas europeas y norteamericanas no representan “escuelas” teóricas unitarias, sino que defienden diferentes interpretaciones en sus explicaciones sobre el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales desde los setenta (Klandermans y Tarrow, 1988, citado en Rubio García, 2004). Si en las propuestas norteamericanas era el carácter estratégico de la acción colectiva lo que proporcionaba el principal nexo de unión, formular los nuevos movimientos sociales como la reacción a los cambios estructurales de las sociedades avanzadas será el elemento unificador de los teóricos europeos. Las diferencias entre las dos escuelas de pensamiento obedecían a las tradiciones intelectuales dominantes en cada cultura: individualista en Estados Unidos y estructuralista en Europa (Tarrow, 1997 y 1999).

En la vertiente norteamericana, las investigaciones sobre los movimientos sociales se centraron en sus formas de acción política y sus posicionamientos estratégicos, que fueron analizados desde el concepto de acción

¹ La etapa previa a los años sesenta y setenta, se caracterizaba por la tendencia a la formación de grandes actores colectivos fundados e identificados con el mundo del trabajo. En el plano económico social, las ideologías intervencionistas y dirigistas, con algunos rasgos distintivos derivados de sus historias nacionales, fueron un elemento presente en la mayoría de las elites gubernamentales. El cierre de esta etapa mundial tuvo como principales procesos: en el Oeste, la crisis del Estado de Bienestar y la disminución de la importancia política y económica de la clase obrera industrial; en el Este, los colapsos de los socialismos reales; en el Sur, las transiciones a la democracia (Sidicaro, 2003).

² La bibliografía sobre estas teorías es amplia y variada. Una síntesis bibliográfica de temas y autores puede encontrarse en Jenkins (1994).

colectiva. Esta noción apuntaba a dar cuenta de las motivaciones por las cuales se producía efectivamente la movilización de colectivos. En este marco, en un primer momento la cuestión de la identidad de los movimientos sociales quedó relegada en la búsqueda de elementos “externos” que pudieran explicar la movilización y la acción política. La acción entonces se explicó a partir de las oportunidades políticas y la aparición coyuntural en el sistema político de elementos que promueven a la participación.

No obstante, luego aparecieron conceptos que apuntaban a explicar la movilización desde la indagación de las motivaciones “internas” de los movimientos. Así surgieron los conceptos de estructuras de la movilización y los marcos estratégicos que miraban hacia el interior de las organizaciones en la búsqueda de explicaciones de la acción. La escuela norteamericana se centra entonces en la de estrategia.³ Todas las construcciones simbólicas –las “banderas”– de las organizaciones fueron pensadas en términos de construcciones con fines específicos, o elementos a los que, mediante una operación estratégica, los líderes tomaban con un fin determinado.

Los conceptos centrales de la teoría del enfoque político⁴ son los de estructura de oportunidades políticas, las estructuras de movilización y la construcción de procesos enmarcadores. El primero de los conceptos mencionados, es decir, el de la estructura de oportunidades políticas, es definido como “dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes– del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso” (Tarrow, 1997, p. 155). El concepto de estructura de las oportunidades políticas ayuda a comprender

³ Según esta perspectiva, la sociedad es un mercado de recursos económicos, sociales e ideológicos y tanto los actores inconformes como sus adversarios desarrollan estrategias racionales para obtener la satisfacción de sus demandas o proteger sus intereses. De esta manera, el proceso central es el de la movilización de recursos que se conforma, por un lado, alrededor de individuos insatisfechos con un orden, que acumulan fuerza y desarrollan estrategias para incrementarla, y, por otro, por actores que defienden el orden y manejan el control social (Tarrés, 1992, p. 744).

⁴ La teoría de los procesos políticos es, de alguna manera, subsidiaria de la teoría de movilización de recursos, que tiene como rasgo central el componente instrumental de la racionalidad estratégica como criterio de maximización de utilidades con el cual se evaluará la relación costo-beneficio de implicarse individualmente en la acción colectiva. El enfoque político incorpora sus principales supuestos y profundiza el análisis en torno de la organización que se moviliza y el contexto en el que se produce (Armellino, 2007).

por qué los movimientos adquieren en ocasiones una sorprendente, aunque transitoria, capacidad de presión contra las elites o autoridades y luego la pierden rápidamente a pesar de todos sus esfuerzos.

Por otro lado, la denominada teoría de los movimientos sociales o vertiente “europea” se concibe como una contrapropuesta para comprender las luchas y reivindicaciones sociales a partir del rescate del actor y del sujeto. La perspectiva de los nuevos movimientos sociales que se origina en Europa trata de poner en evidencia las dimensiones culturales y sociales de las prácticas colectivas. Para esta línea, los actores sociales, por medio de sus prácticas colectivas, reinterpretan normas y valores, creando nuevos significados para los estrechos límites de la acción política. Esta línea de investigaciones compartía un desencanto con el marxismo estructural que privilegiaba el análisis de las contradicciones de las clases definidas desde la economía. También les interesaba comprender las movilizaciones que se desarrollaban en sus países a fines de los años sesenta, las cuales aparecieron como nuevas y distintas de las anteriores analizadas por la izquierda política.

La perspectiva de los movimientos sociales buscó comprender la lógica de la acción colectiva en las llamadas sociedades europeas posindustriales. La contribución de esta perspectiva fue que rescató a sectores sociales que habían sido borrados por la aplicación de modelos estructuralistas, o por la implacable lógica de la teoría de las clases sociales. De esa forma se descartaban las explicaciones que daban por supuesto el comportamiento de ciertos actores (Tarrés, 1992).

Melucci (1994) criticó a la teoría americana porque al poner el énfasis en la movilización de recursos reducía el análisis de los movimientos al puro terreno de la política y, en concreto, a la confrontación con el sistema político y la intervención en las decisiones políticas, subestimando la creación de códigos culturales sobre los cuales se asientan las acciones públicas. Por otra parte, este enfoque descuidaba el análisis de las causas últimas que provocan la movilización, bajo el argumento de que los motivos de las quejas son permanentes y solo cambian los recursos disponibles (Pérez Ledesma, 1994).

El eje para Melucci (1994) es que los fenómenos colectivos son resultado de múltiples procesos que favorecen o impiden la formación y el mantenimiento de las estructuras cognoscitivas y los sistemas de relaciones necesarios para la acción. De esta forma, el fenómeno colectivo es producto de procesos sociales diferenciados, de orientaciones de la acción, de elementos

de estructura y motivación. Para este autor, faltaba el análisis de los procesos a través de los cuales los individuos evalúan y reconocen lo que tienen en común y deciden actuar conjuntamente “fruto del reconocimiento emocional” (Melucci, 1994, p. 155). Esta teoría pone el énfasis en el proceso de construcción de un sistema de acción colectiva donde los actores producen estructuras cognoscitivas comunes que se denominan *identidad colectiva*. La identidad colectiva puede cristalizar en formas organizacionales, sistemas de reglas y relaciones de liderazgo.

Estas discusiones entre estos dos paradigmas de la acción colectiva dieron lugar luego a la necesidad de articulación entre los mismos. Diversos autores destacarán la necesidad de producir puentes o acercamientos entre ambos con el fin de tener una visión más compleja de los movimientos que, situándose solo en una de las perspectivas, no sería posible (Munck, 1995; Schuster, 2005).

No obstante, a la hora de pensar un andamiaje teórico para el análisis de las organizaciones sociales en la Argentina contemporánea, los conceptos desarrollados anteriormente de las teorías del enfoque político y de la movilización de recursos resultan poco sensibles para el análisis de los procesos constituyentes y de las reconfiguraciones identitarias de las organizaciones populares por prestar escasa atención a la dimensión simbólica de las mismas, subsumiendo esa producción detrás de una concepción más estratégica de la política.

Asimismo, los enfoques identitarios como los de Melucci, Pizzorno y Touraine, basados en el concepto de la identidad colectiva de los nuevos movimientos sociales, necesitan una “adaptación” para el análisis de organizaciones latinoamericanas y argentinas en particular, puesto que estas se caracterizan por la construcción de fuertes vínculos y tradiciones con formas de organización política que pueden ser vistas como una continuidad de reivindicaciones centradas en la defensa de los derechos de los trabajadores y no en demandas particulares como sería la característica de los movimientos sociales (Gurrera, 2005).

Retomando a Schuster (2005), un importante antecedente teórico metodológico en la temática es la propuesta del autor que entrecruza, en una matriz, una serie de dimensiones de análisis donde intenta integrar las dos corrientes teóricas de la acción colectiva para los estudios de la protesta social: a) la primera remite a la matriz identitaria de los protagonistas implica preguntarnos quiénes son las personas y los grupos que participan en la acción; b) la segunda dimensión remite a las condiciones o configuraciones

estructurales, es decir, a las condiciones sociales, económicas, políticas en las que el agente colectivo se modela y que influyen o no en el actuar; c) una tercera dimensión es la que se refiere a la demanda de la acción; d) la cuarta es la del formato o repertorios de la acción colectiva, el modo en que se es visible en la escena pública y, e) la última dimensión, es la que se denomina performatividad, que remite a la capacidad inherente a toda enunciación pública de redefinir las reglas y los recursos que constituyen el campo simbólico dentro del cual se produce y se reconoce, y se refiere al impacto político.

Otra forma de aproximación es la de abordar la relación con el Estado desde la perspectiva de los movimientos. Este es un punto que merece una profundización puesto que, en términos generales, en el estudio de la interacción Estado y movimientos sociales primaron miradas fundamentalmente desde “arriba”. Estas adoptaron el término de cooptación para explicar la dinámica política de las organizaciones sociales, la mutación en las formas de acción y su revisión del posicionamiento frente al espacio político. En este primer momento las miradas tendieron a posicionar, en general, el foco sobre el Estado y menos en las organizaciones sociales. No obstante, con el avance del proceso político, las perspectivas de las organizaciones comenzaron a ser analizadas. Es en este punto donde creemos existen algunas dimensiones que pueden continuar indagándose.

La dimensión de la articulación política identitaria

Con el objetivo de complejizar la reflexión y avanzar en la conformación de las dimensiones de la articulación política es de destacar el sesgo “verticalista” en la mirada de los estudios que intentaron explicar la relación entre Estado y movimientos sociales. Allí la lupa se centró en cómo los discursos desde el Estado reconfiguraron el mapa de relaciones políticas con las organizaciones, construyendo una nueva hegemonía, y menos en cómo ese discurso era recibido y resignificado por las organizaciones. En síntesis, estos estudios sobre transformaciones hegemónicas tuvieron en cuenta una perspectiva desde el lado “articulador” (Barros, 2006) y no desde el lugar del “articulado”. Este punto constituye un argumento central puesto que, desde esta perspectiva, las identidades políticas fueron analizadas en tanto que identidades subordinadas interpeladas por discursos hegemónicos y no en términos de cómo respondieron a esta interpelación.

Un aspecto a profundizar necesariamente en el análisis de la articulación política es el de recuperar la historia de las organizaciones para comprender

que las relaciones entre estas y el Estado no son de cooptación, sino que se trata de un proceso de construcción y reconstrucción de las identidades, en donde se pone en juego la historicidad sedimentada de las organizaciones en un nuevo contexto.

Esta perspectiva permite, en definitiva, responder los siguientes interrogantes: ¿Cómo y mediante qué operaciones políticas se entrelazan las trayectorias de las organizaciones y el Estado? ¿Cómo son las instancias de producción de identidad? ¿Cuáles fueron los quiebres en esas producciones y qué hechos las marcaron? Detrás de este análisis subyace la hipótesis de que las tradiciones políticas condicionan en gran medida los posicionamientos de los movimientos sociales y nos permiten entender cómo algunas organizaciones que surgieron como expresiones de la resistencia a las políticas de los años noventa pudieron una década después ser parte de la concertación en el poder.

En este aspecto, lejos de adherir a una concepción esencialista de las identidades, este trabajo apunta a pensar a los movimientos no como una identidad esencial sino como una construcción histórica en donde las diversas identidades ponen en juego procesos de construcción, que incluyen elementos sedimentados a partir de sus experiencias políticas previas y elementos que se activarán al calor de la coyuntura y las alternativas del proceso político.

La identidad implica entonces un proceso dinámico de construcción de significados. En este punto recuperamos el concepto de configuración identitaria propuesto por De la Garza (1997, 2001). Entender la identidad como una configuración permite concebirla como un proceso móvil que articula elementos heterogéneos que tendrán distintos lugares en esa cadena significativa en las distintas coyunturas.

Pensar las identidades en estos términos abre la posibilidad de entender la conformación de nuevas configuraciones. No obstante, cada reordenamiento, cada incorporación, cada modificación, cada reconfiguración, genera reacomodamientos donde se pueden identificar continuidades y cambios (Barros, 2006). Dentro de esos elementos que se reconfiguran tiene importancia el análisis de los puntos nodales donde se condensan los significados. En efecto, en la configuración identitaria no todos los significados tienen el mismo peso para la articulación; algunos códigos pueden adquirir primacía y opacar a otros que permanecen subalternizados, pero que pueden emerger y conformarse en “articulantes” de la red de códigos y por lo tanto también del proceso colectivo de dar sentido (Retamozo, 2009).

Reconstruir los puntos nodales sobre los cuales las organizaciones construyeron su identidad y cómo estos fueron mutando en las diferentes etapas es un aspecto fundamental al abordar la articulación política, así como indagar en estos imaginarios que se construyen sobre las experiencias de las organizaciones, pero también sobre sus deseos, aspiraciones e intereses. Esto último es central, puesto que las diferencias entre las organizaciones y sus posicionamientos pueden ser explicadas desde la construcción de sus intereses, expectativas de cambio y proyectos futuros. El dispositivo imaginario brinda a una identidad política un esquema colectivo de interpretación, la codificación de expectativas y esperanzas así como la fusión de una memoria colectiva de los recuerdos y de las representaciones del pasado (Schuttenberg, 2013).

Ahora bien, el camino para acceder a esos imaginarios asociados al sentido de la acción es el análisis de los discursos sociales. Esta tarea no consiste en estudiar lo que los actores dicen por oposición a lo que hacen; como sostienen Verón y Sigal (2004), el análisis de los discursos es indispensable porque si no conseguimos identificar los mecanismos significantes que estructuran el comportamiento social, no comprenderemos tampoco lo que las organizaciones hacen. De esta manera, los discursos interesan analíticamente en tanto es imposible interpretar la acción política fuera de toda hipótesis sobre la matriz significativa que la genera. Estudiar el discurso de las organizaciones presupone que este no se concibe como una dimensión separada de la acción política y como mero adorno del lenguaje (Laclau, 2005) sino como práctica significativa.

Analizar las formas de constitución y reconfiguración de las identidades políticas implica retomar algunos conceptos claves de Laclau⁵ como: hegemonía, antagonismo, puntos nodales, significantes vacíos, significantes flotantes, lógica de equivalencia, lógica de la diferencia. La importancia del análisis del discurso parte de un principio ontológico que es comprender a lo social como un espacio discursivo, con lo cual la concepción de estructuración de lo social responde a un modelo retórico. La noción de discurso de Laclau refiere a toda relación de significación. Desde esta perspectiva, el discurso no sería producido por un sujeto que fuera su agente, sino a la inversa, el sujeto social sería una realización del discurso (Biglieri, 2007).

⁵ De la extensa obra del autor nos centramos en Laclau (1985, 1994, 1998, 2000, 2002 y 2005).

Las tradiciones políticas son unidades de análisis fundamentales, pues condicionan en gran medida los posicionamientos de los movimientos sociales y nos permiten entender las posturas tácticas y estratégicas. La recuperación de las trayectorias políticas de las organizaciones y las experiencias previas posibilitan reconstruir las tradiciones, las instancias de decisión, reactivación y sedimentación para comprender las diversas articulaciones de los movimientos y sus distintas formas de vinculación con el Estado. Las formas diferenciales que adquirieron los desplazamientos discursivos y los elementos simbólicos que predominarán en cada una de las identidades explicarán las diversas maneras de vincularse con el Estado.

Como cierre del apartado de articulación política podemos plantear que el proceso de articulación y reconfiguración de las identidades no puede pensarse por fuera de las experiencias históricas ni tampoco rehuyendo del espacio de libertad-creación que los actos de identificación generan en las identidades. Ese espacio de creación debe analizarse en su confluencia con lo sedimentado en tradiciones y matrices que estructuran un espacio de posibilidades de reactivación (Schuttenberg, 2013 y Schuttenberg y Natalucci, 2013).

La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo legislativo

Esta dimensión de análisis tiene dos perspectivas fundamentales. La primera, quizás la más tradicional, tiene que ver con el análisis de la influencia de los movimientos sociales en la construcción de la agenda pública. Algunos autores como Tamayo Sáez (1997) los denomina sesgos negativos en la agenda institucional, y otros los analizan como factores y promoción de intereses en la construcción de la misma (Sánchez, 2013).

Otra perspectiva analiza las estrategias desplegadas en la incorporación de militantes de movimientos sociales en las listas de candidatos para cargos legislativos, que se suma a la estrategia previa de sumar militantes a cargos ejecutivos, en direcciones, secretarías, etc., que abordaremos en el próximo apartado. Los lugares en las listas fueron tanto a nivel local, provincial y nacional.⁶

⁶ Como afirma Moscovich (2013) esta estrategia no puede generalizarse, ya que varias investigaciones han caracterizado y demostrado las notables diferencias entre los regímenes políticos de las provincias “como menos democratizados, competitivos y sensibles a las demandas ciudadanas que su par federal” (Giraudy, 2010; Gervasoni, 2010; Behrend, 2011). Especificar de dónde sale la cita literal que aparece entre comillas. O eliminar comillas si es una referencia general.

Con la reforma de 1994 se propiciaron una serie de innovaciones en el sistema electoral argentino, como la duración a cuatro años de los cargos ejecutivos y la elección directa de los senadores, estableciéndose un sistema de voto limitado o lista incompleta que asigna dos senadores a la lista partidaria que hubiera obtenido mayor número de votos y el tercero a la que le sigue en cantidad de sufragios (Abal Medina y Suarez Cao, 2003).

Para las elecciones legislativas del año 2005, existió a nivel nacional una gran dispersión de partidos y, a la vez, una gran cantidad de alianzas electorales que variaron según los armados particulares en cada provincia. Para el caso de la provincia de Buenos Aires el Partido Justicialista se mantenía dividido, por lo cual se presentaron varios candidatos por el mismo partido, diferenciándose básicamente por una lista oficial (Frente Para la Victoria, FPV), que jugaron aliados con el gobierno de Kirchner, y con el Partido Justicialista “no alineado”.

Como señala Marifil (2015) más allá de los distintos espacios de inserción había en principio un reconocimiento por parte de quienes estaban en el poder ejecutivo: los movimientos sociales y sus militantes más referenciados habían confrontado la experiencia neoliberal, sobre todo de los noventa y los dos años de profundización de la Alianza. También compartían el convencimiento de que era necesario disputar el Estado, para lo cual, a partir de políticas públicas y redistributivas, lograr mejoras sustanciales para los sectores populares.

El universo de experiencias en el ámbito legislativo es muy diverso, demostrando también las complejidades que el desempeño en ese espacio tiene con las posibilidades de instrumentar cambios.

El año 2005 fue el momento en el que más miembros de movimientos sociales asumieron como concejales y diputados por el Frente para la Victoria. Recordemos el contexto: Néstor Kirchner asume en 2003, con un apoyo de 22 %, posibilitándole acceder a un ballotage con Carlos Menem. Este último, debido a la imagen negativa o contrario a votarlo, desiste, asumiendo el primero. El primer gabinete presidencial cuenta con bastante continuidad del saliente, Eduardo Duhalde. Además de tener serios desafíos económicos y sociales, lo político no debe soslayarse. La creciente interna en el peronismo –entre una línea referenciada a Duhalde, más tradicional, frente a la experiencia que estaba construyendo el presidente, bajo la identidad de Frente para la Victoria, una experiencia con intención de apostar a la transversalidad–, resultó en las elecciones legislativas de 2005, y en el escenario bonaerense, con el triunfo de

Cristina Fernández del FPV sobre Hilda González del PJ (Partido Justicialista), y se generó un encausamiento de todo el partido.⁷

Si los espacios de gestión política tienen complejidades y racionalidades distintas, la experiencia en el trabajo legislativo puede dar cuenta de mayores obstáculos. La bibliografía que trabaja esta dimensión identifica que el ámbito legislativo es propicio para instalar demandas o problemáticas acerca de las cuales los referentes de los movimientos sociales tienen vasta experiencia. Sin embargo, avanzar en los proyectos de ley requiere articulación, establecer alianzas, y entender los tiempos propios del trabajo parlamentario, muy distinto a los tiempos que transcurren en los territorios. Como afirma Marifil (2015), la variable tiempo atravesaba la cotidianidad del trabajo, tiempo para presentar proyectos, tiempos de espera, tiempo para que cada comisión avance en el tratamiento, etc.

La relación entre los tiempos en el territorio, representar a los habitantes de los barrios, el establecimiento de mecanismos para que sean los propios vecinos que participen en los debates legislativos, fueron agenda y desafíos para los referentes de los movimientos sociales, ya que eran los mandatos sobre su lugar como legislador, siguiendo este argumento de que la “política” resuelva problemas reales y concretos vividos en los barrios, y en todo caso que sea el Estado quien se ocupe de resolver lo que ha generado.

Otra línea de análisis para esta dimensión reside en pensar los desafíos que los movimientos sociales tuvieron con las convocatorias a elecciones. Más allá del origen diverso de cada uno de ellos, entre otras características en común tenían una construcción por fuera del sistema de partidos tradicionales, los cuales eran identificados como responsables de la debacle social de 2001. Pero los avances logrados a partir de 2003 interpelaron fuerte acerca de qué hacer frente a las elecciones. Una estrategia identificada fue la de construir alternativas electorales con “boleta corta”, es decir, de candidatos locales, y que los habitantes del lugar pudieran luego optar por otras alternativas en las demás categorías. Sin embargo, más allá de alguna experiencia que se considera positiva, no es algo que prosperó en el tiempo ni en los territorios.

⁷ De acuerdo a los resultados proporcionados por la Secretaría Electoral, Dirección Nacional Electoral. Los resultados fueron los siguientes: Elección Diputados a nivel nacional 2005 para la provincia de Buenos Aires. FPV: 42.04, ingresando 18 diputados; PJ: 15.17, ingresando 6; ARI: 8.77, ingresando 3; UCR: 7.92, ingresando 3; PRO: 6.99, ingresando 3 y PAUFE: 6.00, ingresando 2. (Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales)

Moscovich (2013) afirma que, si bien varios movimientos sociales en nuestro país lograron integrarse en los gobiernos nacionales desde el año 2003, tuvieron serias limitaciones en espacios provinciales o locales. Justamente Gómez (2010) identifica que las experiencias anteriormente descritas, de armados electorales por fuera de grandes estructuras, se debió a la oposición de gobiernos locales.

Tavano (2016) establece, sobre una de las experiencias en una provincia del norte de nuestro país, que en el balance de lo realizado los movimientos sociales entendieron que si bien siempre consideraron la estrategia electoral y legislativa como incompatible con la lógica política movimientista, a partir de los cambios y articulación entre régimen político nacional y los repertorios de acción colectiva, era imprescindible innovar y apostar a nuevas construcciones políticas.

En definitiva, esta dimensión de experiencias invita a pensar cómo la tarea legislativa, la cual había sido desestimada en estas últimas décadas por los movimientos políticos y sociales más confrontativos como resabio de un sistema político decadente, es resignificada a partir de nuevas expectativas y articulaciones con el régimen político. Se resaltan también las dificultades que atravesaron estas experiencias, al encontrar que la tarea en ese campo cuenta con dinámicas muy diferentes a las territoriales, por un lado, y con una fuerte resistencia de la política “tradicional” por el otro. Este espacio requeriría además de estudios más sistemáticos en cuanto a relevar cuantitativa y cualitativamente el trabajo legislativo, o el tipo de estudios vinculados a impactos que hubieran podido generar en la agenda.

La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo Ejecutivo

Una de las novedades institucionales del periodo de gobierno que se inicia en 2003 con respecto a los movimientos sociales que en los noventa protagonizaron el ciclo de protestas, reside en la participación de un grupo de ellos en la gestión de gobierno, con distintos grados de incorporación al mismo.

La incorporación de militantes de organizaciones sociales partía de un diagnóstico simple y contundente (Lozano, 2016) Los trabajadores administrativos, expertos o profesionales que desempeñaban tareas en espacios estatales no tenían un alto grado de involucramiento con la comunidad. Las tareas de orden comunitario, de abordaje territorial, integrando a instituciones con

fuerte presencia en los barrios no eran parte de la agenda de trabajo, instancia considerada relevante para las mismas.

Masseti (2009) aborda la relación Estado - movimientos sociales, con el objetivo de describir una trayectoria de politización de movimientos sociales específicos, la que establece que está conformada por tres momentos: un primer momento de confrontación o demanda con el Estado, un segundo momento, de “ongización” (cuando las organizaciones devienen como ONGs con el fin de participar en la distribución de recursos) y un último de institucionalización en la función pública, al menos en parte de estos movimientos. Por institucionalización refiere a un momento dentro de una trayectoria de politización en el cual determinadas organizaciones sociopolíticas se insertan en alguna instancia del Estado. Esta inserción, en tanto que un punto en una trayectoria, implica un doble desafío: la reconversión de las prácticas de las organizaciones sociopolíticas que antes era confrontación/negociación y el desafío de modificar desde el interior mismo del Estado las propias tradiciones en materia de función pública heredadas del proceso de los noventa (Masseti, 2009).

Las dinámicas conflictuales no son puras en el sentido de que presentan distintos niveles e instancias de interlocución, que permiten generar acuerdos y canalizar recursos. Es interesante analizar cómo impactaron las transformaciones de la política asistencial del Estado en las estructuras de las organizaciones socioterritoriales. Uno de los requerimientos para que el Estado pueda canalizar recursos es que estas se constituyan bajo la figura legal de asociación civil. La “oeginización” de las organizaciones empezó a ser dominante y a destinar más cuadros políticos a tareas administrativas y de gestión de recursos, implicando un cambio en la capacidad de ejercer la demanda a través de la protesta de las organizaciones ahora volcadas hacia adentro.

La diversidad de escenarios de relación Estado - movimientos sociales en torno a la dimensión conflictual y las dinámicas de colaboración permite comprender en parte la evolución que la relación adquirió con la incorporación de cuadros provenientes de los movimientos sociales a la función pública. Este momento se enmarca en un contexto de rupturas que operaron desde el kirchnerismo en oposición con el neoliberalismo.

¿La institucionalización implica la desmovilización de las organizaciones sociales y el abandono de temáticas que fueron los reclamos de partida de las mismas? Ante este interrogante Massetti (2009) afirma que, por un lado, se puede pensar que los límites de la institucionalización los pone la capacidad

de actuar sobre los temas centrales del movimiento social de origen en su nuevo rol de funcionarios, debiendo observar qué rol cumplen, qué recursos manejan, cómo distribuyen esos recursos. Por otro lado, se puede afirmar que ese contexto permitió la vigencia de los reclamos y temáticas del movimiento social. (Masseti, 2009).

Pérez y Natalucci (2010) abordan una reflexión interesante de este proceso al destacar que la estrategia combinaba la decisión de no reprimir con un discurso que se asentaba sobre la convocatoria a la “normalidad”. La doble estrategia del gobierno fue, por un lado, la revisión de la política social implementada durante el gobierno de Duhalde con una amplia convocatoria a la integración a la coalición de gobierno, por otro, se pusieron en marcha otros desactivadores de la movilización, como la estigmatización y judicialización de los participantes en las protestas. Asimismo, los autores resaltan, que esta trayectoria política se establece en el marco de un incipiente crecimiento económico que desplazó el eje de la desocupación y las políticas sociales paliativas hacia la integración al mercado de trabajo, la calidad del empleo y la promoción de la economía social como alternativa de producción. Frente a la recuperación económica y la revitalización del sindicalismo, la movilización social en reclamo de políticas compensatorias empieza a perder legitimidad social.

En este marco, un grupo de organizaciones piqueteras que adherían al universo nacional y popular, identificaron en el nuevo gobierno el restablecimiento de las tres banderas históricas del peronismo: soberanía política, independencia económica y justicia social; junto a la convocatoria a la reconstrucción del movimiento nacional, interpretando el cambio de coyuntura como un quiebre en la alianza entre la coalición gobernante y el sector concentrado del capital financiero que había regido durante los últimos treinta años (Natalucci, 2010; Pérez, 2010).

Una de las claves analíticas para pensar estos procesos es el desarrollo del concepto de gramática movimentista de la acción colectiva. La gramática⁸ denominada “movimentista” orienta sus acciones a integrar sus demandas en el

⁸ El uso del concepto de “gramática” aplicado a la sociología proviene de los desarrollos de la sociología pragmática que, mediante la elaboración de los conceptos de regla y juego de lenguaje acuñados por Wittgenstein, y desarrollados por la filosofía analítica de la acción, el postestructuralismo y la hermenéutica, han avanzado en una superación crítica de las concepciones dualistas y deterministas de la relación entre estructura y acción (Natalucci, 2010) Desde esta perspectiva, una gramática es un conjunto de reglas que definen las condiciones estructurales de la interacción social, conformando al mismo tiempo el medio y el resultado de la acción colectiva.

aparato del Estado generando un desanclaje entre los procesos de integración social y movilización colectiva respecto de las estructuras de representación política de matriz liberal democrática, fundamentalmente el sistema de partidos y las asociaciones intermedias autónomas (Germani, 2003; Di Tella, 1964 y 2003).

Natalucci (2011, p. 10) afirma que el ciclo de movilización abierto en 1997 tuvo una fuerza destituyente que contribuyó a la crisis política de 2001, sin embargo, esa movilización negaba la dimensión instituyente de la política, fortalecido esto último por gramáticas políticas⁹ (autonomista y clasista¹⁰) que tenían una visión monolítica del régimen político.

En definitiva, esta noción de gramáticas alude a las reglas y usos que dotan de un principio de inteligibilidad a las acciones. La gramática movimentista refiere claramente sobre la base de pensarse en relación con el Estado nacional; incorporando el uso de un lenguaje de derechos que, por otra parte, permite superar la fragmentación y consolidar las articulaciones inter-organizacionales. Tiene, en nuestro país, como referencia al peronismo y a la tradición nacional-popular. En consecuencia, esta gramática suele fundamentarse sobre una matriz estatista, que tiene incorporada la dimensión instituyente de la política, pero sin renegar de la destituyente.

Rinesi y Vommaro (2007, p. 460) aluden que esta gramática “contiene en su seno esta doble dimensión: es conflicto y orden”, la gramática movimentista

⁹ La gramática política debe entenderse como “un juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las pautas de interacción de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social” (Natalucci, 2010, p. 100).

¹⁰ No es objetivo en este capítulo distinguir la gramática movimentista de la gramática autonomista y la clasista, pero es necesario apuntar aquí que la gramática autonomista se caracteriza por la centralidad otorgada a los mecanismos deliberativos, en especial promueve el asambleario y horizontal, siendo el consenso la forma de toma de decisiones. A su vez, se prioriza lo territorial que se haya intrínsecamente vinculado a su concepción de cambio social, es decir “desde abajo, en el aquí y ahora a partir de la transformación de las relaciones cotidianas” (Burkart y Vázquez, 2008, p. 279). Natalucci (2011) afirma que la gramática clasista también comparte esta visión monolítica del régimen político al que iguala al Estado y a este como instrumento de dominación de la clase dominante, aunque manifiesta una revolución que reorganice las relaciones entre clases sociales, de modo de desaparecer al capitalismo como régimen de acumulación. En este sentido, se posiciona como la vanguardia de la clase dominada a la que espera conducir. Por ello, hay una presencia importante de un vínculo pedagógico que fortalezca la “conciencia clasista” a partir de discusiones de tipo ideológico-programático (Natalucci, 2008a).

se maneja en la tensión instituyente/destituyente precisamente porque los cambios que se quieren impulsar son posibles por la movilización popular.

Frente a ciclos de movilización surgen interrogantes sobre la institucionalización de los cambios que proponen y demandan las organizaciones. Al respecto, Pérez (2010) afirma la necesidad de pensar la institucionalidad, debiendo superarse concepciones de la institución política como mera cooperación/integración estatal de la movilización social, proponiendo así un concepto pragmático de institución definida como reglas de distribución y legitimación de recursos de autoridad y asignación que promueva la articulación de intereses y la conmensuración de identidades (Pérez, 2010, p. 401).

En su estudio de caso, Perelmiter (2012) destaca que el ingreso de militantes de movimientos sociales al campo burocrático-asistencial fue ideado en función de darle continuidad a las actividades que ya realizaban desde sus territorios, esto es, trabajo social de base, el anclaje territorial, y la representación de los desocupados pobres. Estos rasgos atravesaron la experiencia de gestión, los conflictos, en clara oposición a los viejos agentes estatales, “expertos”, “burócratas”, “administrativos”, etc. Sin embargo, esta inserción tiene efectos políticos ambiguos, ya que se entrecruzan tareas propias de la gestión pública con los criterios y racionalidades de los movimientos sociales y las particularidades de los territorios.

La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo de implementación de programas

Como venimos desarrollando en apartados anteriores, podemos visualizar distintas estrategias en el vínculo entre el Estado y los movimientos sociales, que identificamos con los conocidos “cargos” en la gestión pública como así también con lugares en las listas para candidaturas para las legislaturas. Nos interesa aquí destacar otro conjunto de experiencias, no tan mencionadas ni analizadas, pero que fueron sustanciales en los últimos años. Nos referimos a lo que De Piero (2016) describe como propuestas institucionalizadas y herramientas de participación ciudadana en organismos de la administración pública.¹¹

¹¹ De Piero encuentra antecedentes en experiencias institucionales ante las organizaciones piqueteras, la asamblea de Gualaguaychú y ya en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner con las organizaciones a favor de una reforma a la ley de medios de comunicación. Estas experiencias resultan paradigmáticas a la luz de que eran temas de agenda conflictivas, tanto por los actores involucrados, como por la temática en sí misma, en los que se intervino articulando con la sociedad civil (De Piero, 2015).

Podemos identificar distintos niveles de participación e involucramiento de los movimientos con la gestión de las políticas públicas. Las experiencias cuentan con diferentes lapsos de sostenibilidad en el tiempo, grados de institucionalidad, en cuanto a formalización, etc. La diversidad de las mismas implica evitar generalizaciones, pero al menos nos posibilita tener una primera lectura.

Una dimensión de análisis posible es identificar que varias de las convocatorias por parte del estado a las organizaciones sociales refirieron a un plano más instrumental, por lo cual desde las gestiones políticas requerían la realización de diagnósticos participativos, evaluaciones, como así también analizar algunos rasgos de la implementación, aunque esto último no es tan frecuente. La legitimidad que portaban los movimientos sociales, presentes en territorios relegados, acordando en la necesaria presencia del Estado, es una de las principales razones de este tipo de construcción.

Respecto a la institucionalidad, fueron muchas las estrategias de similar construcción en distintos niveles de gestión, basadas en conformar espacios institucionales que se proponían redefinir la intervención y la respuesta estatal frente a determinadas problemáticas sociales. Un ejemplo de ello fueron los establecimientos de Consejos Consultivos,¹² con fuerte presencia de integrantes de movimientos sociales y otros espacios colectivos, donde a través del intercambio y el diálogo, pudieran establecer y evaluar políticas públicas referidas a determinados sectores o problemáticas.

En una de las experiencias relevadas (Lozano, 2016) el hecho de crear un Consejo Consultivo tenía el objetivo implícito de transformar la respuesta estatal y el compromiso de los profesionales que trabajaban en esa dependencia estatal. Otra de las metas era actualizar el diagnóstico que el Estado tenía sobre una determinada problemática, desde una perspectiva participativa que pudiera incidir en la planificación de políticas públicas.

¹² La designación remite a los Consejos Consultivos creados a partir del Plan Jefes de Hogar Desocupados. Al respecto Smulovitz (2003) argumenta que los consejos consultivos “fueron creados con la intención de practicar un ‘control social por proximidad’. El control (...) no se basa en sus capacidades punitivas sino en su atribución para advertir e informar a las autoridades con capacidad de sanción irregularidades detectadas. Se desprende de esta variada y larga lista de funciones que para los diseñadores del plan los Consejos Consultivos tienen un papel estratégico y fundamental en el control y gestión cotidiana del mismo” (Smulovitz, 2003).

Para poder materializar este tipo de propuestas se apostó, desde los espacios gubernamentales, a la conformación de equipos en el que participaban tanto militantes de movimientos sociales como empleados administrativos, trabajadores técnicos, expertos, especialistas en comunicación, etc. Esta conformación de equipos era básicamente por acuerdos informales y personales entre funcionarios y militantes a los que en el trabajo diario y en “territorio” se los convocaba a formar parte de equipos. La pretensión era claramente que esta formación “mixta” pudiera materializar en un corto o mediano plazo avances significativos en la conformación y funcionamiento de los consejos.

Otras estrategias institucionales de similar conformación y funcionamiento fueron “Foros”, “Órganos Consultivos”, “Mesas de gestión”, entre otras. De Piero (2016) destaca que ante la heterogeneidad de las demandas en los territorios, en el periodo 2003-2015 se optó por una institucionalidad “fruto del conflicto, y no a la inversa”. La movilización fue entonces un recurso que utilizan los movimientos y organizaciones (McAdam y otros, 1999) para solicitar la presencia del Estado en el territorio, como un canal de comunicación permanente del Estado con el territorio, y así tener la posibilidad de procesar o al menos contener, los reclamos y demandas que en él se presentan. Este tipo de institucionalidad instó a una acción del Estado que en parte busca generar espacios relacionales para fortalecer sus políticas en el territorio. Los programas de participación en políticas públicas implicaron así una redefinición en la relación Estado-sociedad, en particular en términos de legitimidad y representatividad.

El autor afirma que, luego de la crisis del 2001, era necesario recentralizar el Estado, pero reconociendo la existencia de organizaciones y movimientos que si bien no contaban con capacidades para disputarle, si tenían una importante referencia en los territorios, lo que derivó en estrategias institucionales con grados de negociación (De Piero, 2016).

Por otra parte, el Estado se hacía presente en el territorio, y estos espacios institucionales también promovieron canales no solo de participación sino también de comunicación y cierta capacidad de procesar distintos conflictos que surgían en los mismos. Este tipo de experiencias revela también no solo potencialidades, sino grandes desafíos e interpelaciones tanto para la gestión pública como para los movimientos sociales. En principio porque son dispositivos de “control compartido” que generan recelos y desconfianzas. Otra dificultad son las distintas racionalidades, expectativas, y objetivos,

como así también el carácter performativo de los mismos en la cotidianidad de ambos espacios.

A vista de los otros tipos de experiencias, en todos está la tensión de la resolución de los problemas cotidianos. Como analiza Gradin (2013, p. 126) “La necesidad de mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en constante tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal (...)”.

Por último, en tanto aporte metodológico, el análisis de este tipo de experiencias, con un abordaje etnográfico, nos permite realizar ciertos desplazamientos que enriquecen al salir de posicionamientos como los mencionados anteriormente –“desde arriba”– al campo social, privilegiando prácticas cotidianas. En efecto, son estas prácticas cotidianas de militantes que “desde el Estado” empezaron a desarrollar tareas varias, las que interpelaban las visiones sobre la temática, el efecto del Estado en las organizaciones o, en todo caso, la complejidad del desarrollo de la política desde el Estado.

Conclusiones

El presente capítulo planteó la necesidad de pensar estrategias teórico metodológicas abarcativas que logren subsumir diversas problemáticas y niveles de análisis. La cuestión de los movimientos sociales y la relación con el Estado ha sido motivo de un desarrollo de un amplio campo de trabajos en disciplinas diversas como la historia, la sociología, la comunicación y el trabajo social. Teniendo en cuenta esa diversidad constitutiva del campo, la idea del capítulo fue reconstruir un posible esquema de análisis para complejizar la reflexión, identificar algunas posibles preguntas de investigación y recuperar articuladamente distintas perspectivas metodológicas.

En ese marco se propuso avanzar en la conformación de las dimensiones de la articulación entre Estado y movimientos sociales para su análisis, y problematizar en torno a cuatro campos posibles de vinculación. Las dimensiones tomadas han sido la articulación política identitaria, la legislativa, la ejecutiva y la participación en gestión de programas y políticas públicas.

En torno a la primera dimensión, pensar la dinámica política a partir de este marco teórico permite analizar cómo los diversos grupos reestructuran sus identidades y cómo la constitución de límites y antagonismos surgidos en las distintas instancias posibilita el realineamiento y la rearticulación de los elementos discursivos en cada una de las configuraciones identitarias en busca de un nuevo intento de “sutura”.

Abordar la articulación política permite observar los distintos contextos donde se vuelve a reconstruir la identidad a partir de la relectura del pasado y las expectativas que esa coyuntura despierta en los movimientos. En esos momentos decisorios las tradiciones y las identidades sedimentadas son centrales, puesto que son estas las que permiten a las organizaciones significar las situaciones y escoger en consecuencia ciertas alternativas de acción a través de la decisión. Es central recuperar los sucesivos aprendizajes y posicionamientos, es decir, las experiencias políticas de las organizaciones para la explicación los procesos políticos, es decir, rastrear su historicidad y sus imaginarios que los trasladan al plano de la disputa política.

Pensar la decisión como momento de sutura que al mismo tiempo reprime alternativas nos da elementos para analizar los posicionamientos de los movimientos en las diferentes coyunturas políticas. En ese marco, el proceso de articulación y reconfiguración de las identidades no puede pensarse por fuera de las experiencias históricas ni tampoco rehuyendo del espacio de libertad-creación que los actos de identificación generan en las identidades. Ese espacio de creación debe analizarse en su confluencia con lo sedimentado en tradiciones y matrices que estructuran un espacio de posibilidades de reactivación. En este aspecto, el análisis de la dinámica política a partir del concepto de identidad desarrollado permite reconocer y explicar las acciones.

Estos aspectos nos llevan a la segunda dimensión, que como mencionamos anteriormente, se refirió a la incorporación a las listas de miembros de movimientos sociales de gramática nacional popular. El universo de experiencias en el ámbito legislativo es muy diverso, e invita a pensar cómo la tarea legislativa, la cual había sido desestimada en estas últimas décadas por los movimientos políticos y sociales más confrontativos, fue resignificado, a partir de nuevas expectativas y articulaciones con el régimen político. Se destaca también la serie de dificultades que atravesaron estas experiencias, con dinámicas muy diferentes a las territoriales, por un lado, y con una fuerte resistencia de la política “tradicional” por el otro.

Otra de las dimensiones analizadas y descritas se refiere a la inserción de cuadros de los movimientos sociales en cargos de gestión estatal. Este proceso dio el puntapié a los análisis en torno a la institucionalización de los mismos. Más allá de la diversidad de los casos analizados, este tipo de inserciones fortaleció en principio el nivel de actividades territoriales y el reconocimiento de los referentes como representantes de los sectores populares.

Nuevamente, en el conjunto de dificultades, las distintas racionalidades y estrategias marcaron esta dinámica y la profundidad de estas experiencias.

Un último nivel de experiencias las identificamos como aquellas en el que el Estado promovió espacios de encuentro e intercambio con actores reconocidos de la sociedad civil, con la intención de construir y reconstruir políticas públicas que contuvieran las problemáticas sentidas y construidas en los sectores populares, aunque no debería pensarse solo para el sector, ya que abundan otro tipo de experiencias similares. En todo caso la promoción de participación e involucramiento de los movimientos con la gestión de las políticas públicas tuvo asidero en el reconocimiento de que el Estado y sus políticas poco y nada tenían de presencia en vastos territorios, sobre todo del conurbano. Las experiencias cuentan con diferentes lapsos de sostenibilidad en el tiempo, grados de institucionalidad, en cuanto a formalización, etc. La diversidad de las mismas implica evitar generalizaciones, pero al menos nos posibilita tener una primera lectura de las mismas. Uno de las limitaciones que las mismas tuvieron se debe al carácter instrumental, cortoplacista, de realización de diagnósticos, mas no a una pretendida “ida y vuelta” en la construcción de políticas públicas.

Como cierre, planteamos que la propuesta de análisis multidimensional de la relación entre Estado y movimientos sociales creemos constituye un aporte al campo de estudios sobre organizaciones populares. En este aspecto, queda abierta la agenda de investigaciones para futuros desarrollos, tanto en relación a la dinámica de las organizaciones en diversas etapas como para la profundización en las diferentes dimensiones de este andamiaje teórico como marco para pensar los agitados tiempos políticos contemporáneos.

Bibliografía

- Abal Medina, J. y Suarez Cao, J. (2003). Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo. *Revista de Ciencias Sociales*, 14, 145-174.
- Armelino, M. (2007). *Acción colectiva e historia. Notas para el estudio de la acción sindical de ATE (1976-2005)*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Buenos Aires.
- Barros, S. (2006). Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista. *Estudios Sociales*, 16(30), 145-162. DOI: <https://doi.org/10.14409/es.v30i1.2574>

- Beck, U. (2002). *Libertad o capitalismo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Paidós.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Sub-National Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1).
- Biglieri, P. y Perelló, G. (2007). *En el nombre del Pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de San Martín.
- Burkart, M. y Vázquez, M. (2008). Dilemas y desafíos de la coordinación: el caso de las organizaciones de Trabajadores Desocupados autónomas en la Argentina. En S. Pereyra, G. Pérez, y F. Schuster, *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata: Al Margen.
- De La Garza, E. (1997). Trabajo y Mundos de Vida. En H. Zemelman (Coord.), *Subjetividad: Umbrales del Pensamiento Social* (pp.119-144). Madrid: Anthropos.
- De La Garza, E. (2001). La epistemología crítica y el concepto de configuración. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 109-127.
- De Piero, S. (2016). *El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina Recuperado de <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/190>
- Germani, G. (2003) [1978]. *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Germani, G. (2010). Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna. En C. Mera, y J. Rebón (Coords.), *Gino Germani. La sociedad en cuestión*. Buenos Aires: IIGG-CLACSO.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2).
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2).
- Gómez, M. (2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis. En A. Massetti, E. Villanueva, y M. Gómez, (Eds.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

- Gradin, A. (2013). *El proceso de integración política de los movimientos de trabajadores desocupados a la gestión del Estado en la Argentina kirchnerista*. (Tesis de Maestría). FLACSO.
- Gurrera, M. S. (2005). La redefinición del conflicto social. La conformación de la Central de Trabajadores Argentinos. En G. Delamata (Comp.), *Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales* (pp. 163-196). Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Jenkins, C. (1994). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. *Zona Abierta*, 69, 5-48.
- Laclau, E. (1985). Tesis acerca de la Forma Hegemónica de la Política. Ruptura populista y discurso. En J. Labastida Martín Del Campo (Comp.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (pp. 19-44). México: Siglo XXI.
- Laclau, E. (1994). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?. En *Emancipación y Diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (1998). Deconstrucción, Pragmatismo y Hegemonía. En C. Mouffe (Comp.), *Deconstrucción y Pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Laclau, E. (2000). *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Laclau, E. (2002). Entrevista. El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica. *Revista de Signis* /2. Barcelona: Gedisa.
- Laclau, E. (2005): *La razón populista*. Buenos Aires, FCE.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Hacia una radicalización de la democracia. Buenos Aires: FCE.
- Lozano, J. I. (2016). Los movimientos sociales en el “retorno” del Estado. Consideraciones sobre experiencias de participación en el diseño e implementación de políticas públicas en la gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Universitas Humanística*, 82, 163-187. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh82.msre>
- Marifil, S. (2015). Militancia y acción política de los movimientos sociales en el Estado. *Revista Identidades*, 8, 226-238.
- Masseti, A. (2009). Cuando los movimientos sociales se institucionalizan: crónica sobre la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En G. Delamata, (Comp.), *Las transformaciones de la ciudadanía en las movilizaciones sociales de la Argentina contemporánea* (pp. 205-236). Buenos Aires: Miño y Dávila.

- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En D. McAdam (Ed.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 21-46). Madrid: Ediciones ISTMO.
- Melucci, A. (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona-Abierta*, 69, 153-180.
- Moscovich, L. (2013). Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. *Revista SAAP*, 7(1), 131-159.
- Munck, G. (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 3, 17-39.
- Natalucci, A. (2010). ¿Nueva Gramática Política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. *Astrolabio*, 1(5), Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/180>
- Natalucci, A. (2010). Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008. *Revista Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 11(23), 90-109.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Revista Estudios Sociológicos*, 30(89), 431-458.
- Pérez Ledesma, M. (1994). Cuando lleguen los días de cólera (Movimientos sociales, teoría e historia). *Zona-Abierta*, 69.
- Pérez, G. (2010). El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica. En A. Massetti (Comp.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario* (pp. 439-446). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Pérez, G. y Natalucci, A. (2010). Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy*, 54, 97-112.
- Pérez, G. y Natalucci, A. (2010). Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy*, 54, 97-112.
- Retamozo, M. (2009). Las Demandas Sociales y el Estudio de los Movimientos Sociales. En *Cinta de Moebio: Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, 35, 110-127. Recuperado de <http://www.cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/25904/27218>

- Rinesi, E. y Vommaro, G. (2007). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos. En E. Rinesi, G. Nardacchione y G. Vommaro (Comps.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 25-55). Buenos Aires: Prometeo.
- Rubio García, A. (2004). Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales. *Circunstancia*, 3.
- Sánchez. L. (2013). *Condicionantes internos de la política exterior argentina*. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Schuster, F. L. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Naishtat, F. Schuster, G. Nardacchione y S. Pereyra (Comps.), *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea* (pp. 42-63). Buenos Aires: Prometeo.
- Schuttenberg, M. (2013). Calibrando los lentes teóricos. Operacionalización y estrategias metodológicas para el análisis de las “identidades nacional populares”. *Revista Polis*, 12, 519-537.
- Schuttenberg, M. y Natalucci, A. (2013). Pensar el kirchnerismo: un estado del arte de los estudios sobre movimientismo e identidades nacional-populares. En M. Retamozo, M. Schuttenberg y A. Viguera (Comps.). *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea* (pp. 23-47). La Plata: EDULP.
- Sidicaro, R. (2003). Consideraciones sociológicas sobre la Argentina en la Segunda Modernidad. En *Estudios sociales*, 24, 127-152.
- Smulovitz, C. (2003). *Consejos consultivos municipales del plan jefes y jefas de hogar. Una discusión sobre su desempeño*. Informe no publicado de consultoría preparado para el World Bank. Proyecto Evaluation of the Municipal Consultative Councils in The Jefes de Hogar Program.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Madrid: Alianza.
- Tarrés M. L. (1992). Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva. *Estudios Sociológicos*, 10(30), 735-757.
- Tarrow, S. (1997). *Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y política*. Madrid: Alianza.
- Tarrow, S. (1999). Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. En D. Mc Adam, J. Mc Carty y M. Zald (Comps.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 40-56). España: Istmo.

- Tavano, C. S. (2016). Movimientos sociales y kirchnerismo: el caso de la Organización Barrial Tupac Amaru (2003-2015). *Revista Sudamérica*, 5, 131-154.
- Verón, E. y SIGAL, S. (2004). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba.

Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar

María Laura Pagani

Introducción

La participación ciudadana se convirtió en los últimos tiempos en una temática presente en políticas de todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos resultados esperados. Desde el análisis de las consecuencias políticas y sociales se la asocia a distintos supuestos: al mejor funcionamiento de la democracia, al fortalecimiento y autonomía de la comunidad, al mejoramiento de las políticas públicas y a la transparencia de la gestión. Se da por sentado que promueve “buenas causas” (Oszlak, 2009, p. 16) o como sostienen Catenazzi y Chiara (2009) se ha generado un paradójico lugar de consenso desde diferentes vertientes ideológicas: es un mandato de organismos multilaterales de crédito y de las agencias estatales y, a la vez, una demanda de las organizaciones sociales y población en general. Asimismo, desde un punto de vista técnico, y ligado a la visión de los organismos internacionales, se argumentó a favor de la eficiencia en cuanto a la sostenibilidad de las políticas.

También se advierten voces críticas que analizan los efectos negativos argumentando que mediante políticas de participación el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004) y que estas son producto de manipulaciones políticas, que contribuyen a facilitar la construcción artificial de consensos (Pérez, 2000). Las consecuencias antes mencionadas pueden interpretarse como una participación de tipo “simbólica” que se contrapone con una “participación real” (Sirvent, 1999, p.129).

Frente a visiones que se centran en considerar los efectos positivos o negativos de la participación ciudadana, señalamos en este artículo que los

fundamentos, diseños y efectos de estas políticas son variados, y que se relacionan con los contextos donde se desarrollan, con los para qué, a qué niveles se la promueve, con qué metodologías y con qué actores. En tal sentido, mientras otras perspectivas tienden a tomar en bloque y a dicotomizar las concepciones de la participación en un alto nivel de generalización, aquí partimos de concebir la complejidad y las tensiones que atraviesan los procesos participativos. De este modo sostenemos, entonces, una visión que desplaza la consideración de la participación en singular a una concepción que enfatiza las participaciones en plural. Ello implica, siguiendo la contribución de Soprano (2007)¹, una aproximación teórica y metodológica que intenta comprender las historicidades específicas de cada contexto, los objetivos de la política en particular, identificando la diversidad de actores y prácticas sociales que intervienen en estos procesos.

En este marco, proponemos en primer lugar reflexionar sobre las concepciones de la participación ciudadana y las políticas públicas, a partir de la identificación de las particularidades en cada etapa del ciclo de la política. Luego se abordarán distintas dimensiones que, consideramos, funcionan como piezas de un rompecabezas para analizar los procesos de participación: los contextos donde se desarrollan, los argumentos en los que se sustentan, los niveles e instancias en que se los promueve y los mecanismos/metodologías empleados y, por último, los actores convocados, sus motivaciones y prácticas. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

Participación ciudadana y políticas públicas

El análisis de las políticas públicas busca comprender las relaciones entre el Estado y la sociedad. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981) y Bulcourf y Cardozo (2009) compartimos el enfoque relacional que proponen para el estudio de las políticas del Estado en acción, entendidas como el resultado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales. Asimismo, retomamos la perspectiva de Chiara y Di Virgilio (2009) de la política pública en sus diversas etapas, concebidas como un proceso social y político que configura un campo en disputa entre diferentes actores. Estas relaciones entre actores de la sociedad y el Estado adquieren una significativa relevancia si se enmarcan en políticas de participación ciudadana que, por definición y según Guimaraes, implican “un acto voluntario de interacción

¹ Soprano propone entender las agencias estatales en plural, evitando considerar al Estado en singular, como una categoría sociológica con pretensiones de totalidad homogénea.

social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella” (citado en Cunill Grau, 1991, p. 61).

Esta definición es analizada en detalle en un documento de la CEPAL (1985) que especifica su alcance: la participación representa un acto voluntario, por lo tanto no se puede imponer como un acto de coerción, ya que no es posible calificar de participativo a un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar; trasciende el acto individual, por ello, para que sea efectiva hace falta una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva; e implica intervenir en el curso de una actividad pública, no asistir al resultado acabado de algo para lo cual no se contribuyó en absoluto.

Por otra parte, Ortiz de Zárate (2010) resalta la polisemia del término participación y se centra en el adjetivo ciudadana, al que también reconoce como ambiguo. Sin embargo, destaca que “delimita un territorio en el que los actores son instituciones públicas, por el lado del poder, y la ciudadanía, tomada como sujetos individuales o grupales, por el otro lado” (p. 26, 37). Es decir, incluye a sujetos individuales, siendo más amplia que la definición anterior de la CEPAL que se remitía a acciones de tipo colectivas.

En este artículo nos interesa analizar las participaciones ciudadanas promovidas por el Estado (Landau, 2008), que se inician como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales (Bolos, 2003). Esta convocatoria a la participación puede sustentarse en distintas etapas del ciclo de la política pública (Aguilar Villanueva, 1993a y Tamayo Saéz, 1997). Los momentos de una política pública difieren según los autores, sin embargo, podemos encontrar algunas clasificaciones comunes: definición del problema/conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación (Aguilar Villanueva, 1993a). La identificación de estas etapas no implica reconocer una linealidad exhaustiva o exacerbar la racionalidad en la formulación de una política, ya que suele haber solapamientos entre las mismas, retrocesos y, en algunos casos, no hay una evaluación formal o no se discuten las alternativas. En este punto es importante aclarar que la participación se puede producir en más de una fase y que estas no son secuenciales.

Formación de la agenda de gobierno

Las agendas constituyen las decisiones de un gobierno, las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción. Para Oszlak el Estado es lo que hace y, en este sentido explica que:

El rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión política-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de sus consecuencias: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento están en condiciones de movilizar (1997, p. 5).

Para que una cuestión se incorpore en la agenda las autoridades del gobierno deben percibir que la solución corresponde a su ámbito de competencia. De este modo, el flujo de soluciones en el proceso de la formación de la agenda ocupa un lugar primordial al punto que “suelen ser las soluciones las que hacen posible los problemas” (Elder y Cobb, 1993, p. 93).

Como bien se plantea en el trabajo de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) diferentes actores influyen en la definición de la agenda (las corporaciones, las elites político-burocráticas, los medios de comunicación, las agrupaciones de intelectuales, las asociaciones empresariales, etc.).

Se distingue la existencia de dos agendas: la agenda de los ciudadanos y la agenda del gobierno. Los problemas o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos conforman la llamada agenda de los ciudadanos, pública o sistémica. La otra agenda, la gubernamental o institucional, está compuesta por los problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los directivos públicos consideran y seleccionan como prioritarios en un momento determinado y sobre los que deciden actuar (Aguilar Villanueva, 1993a; Tamayo Sáez, 1997). La participación ciudadana implica pensar la articulación entre ambas agendas.

Más allá del tema de las agendas, Catenazzi y Chiara (2009) reconocen que los problemas son construcciones sociales y, como tales, comprometen a distintos actores en complejos entramados de intereses. Por ello consideramos oportuno para el caso que nos convoca retomar la preocupación de Oszlak y O'Donnell (1981) por estudiar el surgimiento de las cuestiones que ingresan a la agenda: quién/es reconoce/n la importancia de introducir la participación ciudadana, cómo se problematiza, cuáles son los argumentos que la promueven.

Las alternativas u opciones de políticas

Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. En esta etapa se plantea la identificación de distintos cursos de acción, los

escenarios con mayor factibilidad y las consecuencias probables para solucionar determinados problemas definidos en la etapa anterior. Sin embargo, la misma definición del problema condiciona el abanico de alternativas para su solución y está influenciada por el entramado de intereses de los actores. Por ejemplo, para Villar (2003) la participación puede ser directa en el diseño y formulación de las políticas, en la búsqueda de formar coaliciones para el apoyo público de los intereses de distintos sectores sociales, pero también, para oponerse a aquellas que consideran contrarias a ellos.

Una hipótesis es que la incorporación de las distintas percepciones de los actores otorga mayor legitimidad al proceso, evitando así que sea calificado como “impuesto” o poco democrático. Sin embargo, también es necesario aclarar que la mayoría de las soluciones propuestas están fuertemente influidas por los grupos y actores con mayor capacidad de organización y de presión, reflejando sus propios intereses. Asimismo, también debe considerarse que cualquier alternativa no plantea una respuesta apropiada a los problemas. En este sentido, Jaime et al. (2013) señalan la importancia de considerar los siguientes criterios: la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizativa y la viabilidad política. Además, algunos autores señalan el peso fundamental de los expertos en el análisis de alternativas y en el proceso de elaboración de la política pública. Estos criterios se complejizan si sumamos que en las políticas de participación ciudadana se abre el juego de posibilidades a los distintos actores sociales que cuentan con información y saberes diversos. En este sentido, Irarrazaval (2005, p. 3 y 4) sostiene que “los beneficiarios pueden aportar al diseño de un programa explicitando sus prioridades y expresando su opinión respecto a cómo ellos visualizan que el programa resolverá sus problemas”.

En esta fase consideramos pertinente advertir que entre las posibles soluciones muchas veces se plantean aquellas implementadas en otros ámbitos o escalas territoriales; opciones exitosas, innovadoras o buenas prácticas, que suelen presentarse como “enlatadas”². En estos casos es imprescindible tomar en cuenta las condiciones contextuales y adaptar las propuestas, ya que su simple replicación no es garantía para alcanzar buenos resultados (Oszlak, 2009).

² Se denomina de esta manera a experiencias tomadas de otros países que se replican sin ningún tipo de adaptación bajo la justificación de los resultados satisfactorios alcanzados en su lugar de implementación.

Toma de decisiones

Para el análisis de esta etapa partimos del planteo de Colomer (citado en Jaime et al., 2013) que propone considerar un escenario donde se conjugan una pluralidad de elementos: 1) las posibilidades físicas o recursos disponibles que limitan las posibles opciones; 2) las preferencias concretas de los agentes que intervienen en las decisiones; 3) las instituciones o reglas de decisión y 4) las tendencias de comportamiento observables en cada marco institucional. Es decir, se reconocen variables tanto institucionales, como la incidencia de los diseños existentes de intervención estatal, así como desde los actores. A la primera agregamos el contexto más amplio de las relaciones Estado-sociedad, teniendo en cuenta la influencia de las experiencias históricas concretas y de los arreglos políticos (Hall, 1986). Respecto de variables asociadas a los actores, Lasswell (citado en Parsons, 2007) coloca el énfasis en el desarrollo personal, en las relaciones interpersonales que se vinculan al poder, en la influencia y en el proceso de asignación de valores que están en juego en los sistemas políticos. También, considera en la toma de decisiones el peso de la biografía, para comprender los antecedentes y las motivaciones de los actores. Como veremos en próximos apartados, los contextos y los actores son piezas fundamentales para analizar las políticas de participación.

Estos argumentos contribuyen al debate acerca del lugar del agente y la estructura, que han sido matizados por propuestas que integran y reconocen las limitaciones de enfoques vinculados a la elección racional o institucionalistas, dado que los individuos no actúan aisladamente respecto de las instituciones, ni siguen de forma automática las reglas o normas de una sociedad.

Por último, en el caso de las políticas de participación ciudadana, es interesante además incluir cómo se llega a una decisión colectiva, que Urfalino (2013) define como decisiones tomadas por un grupo de individuos, y que resulta de la integración de todas las contribuciones de los participantes, implica una igualdad en la influencia y conlleva una obligación por parte del Estado. Siguiendo al autor, se establecen distintos modelos: desde la teoría de la elección social, proveniente de la economía, se parte de opciones en competencia entre participantes caracterizados por sus preferencias y reglas de agregación y, desde la sociología, se reconocen tres enfoques:

- a) El de la negociación o arte oratorio, que supone una asimetría entre los oradores (algunos hablan, otros escuchan) y se habilita a la persuasión a

partir de las emociones, prevaleciendo los regateos y/o intercambio de amenazas y promesas a favor de un punto de vista.

b) La deliberación, entendida como conversación, como intercambio de argumentos de forma libre y abierta, supone cierta igualdad entre los participantes (todos son oradores y oyentes) y es cooperativa, es decir, busca el bien común y no prevalece un punto de vista.

c) El consenso aparente, donde inicialmente se da un largo debate en el que todos los miembros del grupo pueden participar; luego, uno de ellos realiza la síntesis de la discusión y propone lo que parece resultar como decisión, que es aceptada mediante la ausencia de contestación por el resto del grupo y pasa así a valer como tal.

Por otra parte, proponemos retomar para el análisis de la toma de decisiones la concepción de Vilas, para quien “arribar al consenso implica con mucha frecuencia conflicto y lucha” y, define el obrar político como una “tensión entre confrontación y consenso” (2013, p. 95). Este autor señala que el consenso es el resultado de la negociación y el acuerdo, y que no se llega de manera espontánea, por la sola deliberación de argumentos a favor o en contra de determinados cursos de acción. Asimismo, reconoce que la diversidad de intereses da pie al surgimiento de conflictos entre los grupos que los sustentan y, por lo tanto, la construcción de consensos está enmarcada en relaciones de poder.

Implementación

Los estudios iniciales sobre políticas públicas tendieron a separar la etapa de diseño y de ejecución, la política y la administración. Pressman y Wildavsky (citado en Aguilar Villanueva, 1993b), retoman la idea de que la implementación es un espacio intermedio del actuar, un conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables.

El momento de la implementación es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior y, por ello, no debería comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993). Durante este proceso, las políticas se van modificando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. Este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una

comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad por parte de los ejecutores, o por el contrario, porque es reapropiada por los mismos. En efecto, los administradores públicos que implementan las políticas realizan apreciaciones sobre la situación, redefinen las prioridades, modifican el contexto de operación, entablan alianzas, fortalecen actores, generando expectativas y demandas en la población (Jaime et al., 2013).

Además, la implementación, especialmente en los programas sociales, suele ser una instancia donde se convoca a participar a la ciudadanía. Ello bajo distintas modalidades: para cogestionar un programa, para asumir aspectos de la administración interna o en la producción de bienes o servicios (Irrrazaval, 2005). En este último sentido, Ugalde (1987) advierte que la comunidad se transforma en fuente de consultas, ocasionando servicios de baja calidad, con personal probablemente poco entrenado y con menores recursos que los servicios que se le ofrecen a otros sectores.

Evaluación

La evaluación implica una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos de proyectos o programas (Nirenberg, Brawerman, y Ruiz, 2000). Es un proceso de carácter permanente que, desde una perspectiva amplia, no sucede en la etapa final, sino que acompaña todo el ciclo de la política e implica el análisis del desarrollo de procesos, el cumplimiento de cronogramas, el logro de los resultados, así como también la identificación de obstáculos y dificultades. Debería generar un aprendizaje institucional que brinde información³ relevante para la toma de decisiones, permitiendo una retroalimentación en la gestión de las políticas y programas.

Entre los distintos tipos de evaluaciones existentes, internas, externas, mixtas y participativas, nos interesan estas últimas, ya que se refiere particularmente a las evaluaciones que se realizan con involucramiento de los destinatarios de las acciones. Según Amaya (2013) las estrategias participativas en la

³ Todo proceso de generación de información debe encuadrarse en un modelo de evaluación que tenga en cuenta los diferentes componentes del programa e incluya las perspectivas de los diferentes actores (Vázquez, Aguilar, Sánchez, Mykietiwid, Torres, Salazar, 2012, p. 179). La participación requiere entonces de un complejo proceso de acuerdos entre actores sociales diferentes (Jaime et al., 2013).

evaluación han crecido en importancia y cada vez más se apela a los relatos de las personas involucradas, a explorar sus percepciones y opiniones respecto de si han experimentado cambios en algunos aspectos de sus vidas debido a la implementación de la política. En este sentido, se han difundido distintas metodologías para conocer el grado de conformidad de la población sobre bienes y servicios brindados por el Estado, especialmente a partir de encuestas de satisfacción, que son muy útiles a efectos de mejorar la programación de actividades. Sin embargo, según Nirenberg (2009), no son suficientes para conseguir el protagonismo de los beneficiarios, sino que ello supone la instalación de procesos de participación social orientados al control y la evaluación en las organizaciones.⁴

La participación ciudadana en contextos

Para Catenazzi y Chiara (2009) la participación debe ser entendida a partir de su inserción en procesos históricos y como resultado de otras políticas públicas, por ello recomiendan considerar los antecedentes de la participación en los contextos particulares.

Teniendo en cuenta el nivel más “macro” de la participación, según Carmona (2012), esta aparece asociada a tres procesos: los problemas de gobernabilidad derivados de la crisis de representatividad política y la deslegitimación del Estado como ámbito exclusivo de representación de los intereses generales; los procesos de reforma del Estado y reestructuración neoliberal con la apuesta a incrementar la eficiencia y transparencia de la acción estatal, y por último las críticas a los procesos de la reforma que implicaron el achicamiento de la intervención estatal y el avance de los intereses privados sobre los mecanismos de acción pública que dieron lugar a la necesidad de “republicar” el Estado, es decir, “ampliar la intervención pública sobre los mecanismos de construcción de la agenda gubernamental y sobre los procesos de formulación de políticas” (Carmona, 2012, p. 172).

Para referirnos a una escala más “micro” de la política participativa se propone identificar momentos particulares en una secuencia temporal de eventos y procesos anteriores (Belmartino, 2008). Entender los contextos específicos de una política determinada apunta a comprender los hitos previos

⁴ Este tema será retomado en el apartado referido a las distintas metodologías y mecanismos de participación.

que anteceden a la participación y las características institucionales y políticas del área o jurisdicción que convoca la participación. Desde esta aproximación el investigador o analista puede formular las siguientes preguntas: ¿En qué etapa de la gestión se inicia la participación? ¿A qué problemas u oportunidades intenta responder? ¿Existieron antecedentes de participación? ¿Cuáles fueron sus resultados? ¿Quién/es convocan la participación? ¿Con qué recursos y capacidades cuenta el área encargada de desarrollar el proceso participativo?

Para estudios de caso resulta interesante, siguiendo la propuesta de Barzelay y Cortázar Velarde, abordar a la política participativa como un “evento”, como “un conjunto de acciones u ocurrencias organizadas en función a su significado al interior de una experiencia considerada en su totalidad” (2004, p. 22). A partir de allí se toman en cuenta dos puntos de referencia: el resultado o estado final al cual conducen los acontecimientos considerados y la trayectoria que siguen dichos acontecimientos. “El investigador debe entonces organizar todos estos eventos, tratando de que la historia que relata tenga una secuencia coherente y logre dar cuenta de lo que finalmente ocurrió” (p. 22). Para ello, el autor elabora una herramienta de análisis, con la que menciona que debe realizarse la identificación de los “eventos anteriores”, que son aquellos que ocurrieron antes y que ejercieron influencia significativa sobre este.⁵

Los argumentos y sentidos de la participación

Retomando la perspectiva de Carmona (2012), los supuestos de la participación se vinculan a los tres momentos antes señalados: los que enfatiza a la democracia participativa, los que se dirigen al mejoramiento de la gestión estatal, y los que postulan la recuperación del carácter público del Estado.

Para Cunill Grau (1991) la participación ciudadana puede analizarse desde dos ejes: como medio de fortalecimiento de la sociedad civil y como medio de socialización de la política. En tanto la relación entre participación y fortalecimiento de la sociedad civil, la bibliografía hace referencia al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales. Esta perspectiva valora la participación como un fin en sí mismo, que eleva los niveles de organización, conciencia

⁵ Además el autor menciona: los eventos relacionados, los contemporáneos y los posteriores, proponiendo elaborar un esquema narrativo, que dé cuenta de la trama de la política a estudiar. Para profundizar la herramienta se recomienda la lectura de Barzelay y Cortázar Velarde (2004).

y autonomía de la comunidad (Rosa y Encina, 2004). Se resalta, asimismo, la construcción de sujetos activos y el surgimiento de líderes con mayores capacidades para negociar con las autoridades políticas (Ruiz, 2004; Navarro, 2008) y el fortalecimiento en la organización de la comunidad y su empoderamiento.⁶

Respecto de la participación como medio de socialización de la política, se refiere a la necesidad de generar espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales, como también a posibilitar que las decisiones del gobierno y de la burocracia sean transparentes, ampliando la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Se enfatiza que las políticas participativas tienden a generar mayor consenso, legitimidad y eficacia de las acciones de gobierno (Ford y Carné, 2009) y se acentúa la potencialidad de los procesos de participación para convertirse en un método de control del clientelismo, mediante la institucionalización de poderes en la comunidad (Cunill Grau, 1991; Blanco Fillola, 2002). Estos argumentos asociados a la participación, se han profundizado y ampliado en lo que se concibe como el paradigma del Gobierno Abierto. Según Calderón y Lorenzo (2010) la participación junto con la transparencia (respecto de los datos generados por las administraciones públicas) y la colaboración (entre gobiernos nacionales, provinciales y locales, con la ciudadanía y con el sector privado) son los tres pilares fundamentales. Desde otra perspectiva, siguiendo a Oszlak (2012) el Gobierno Abierto se conforma con la tríada participación, desarrollo de las herramientas informáticas y la reorganización del funcionamiento de la burocracia estatal.

Hasta aquí identificamos los argumentos favorables a la participación por sus consecuencias tanto en el plano político como social. Sin embargo, tempranamente hubo voces que se interpelaron las políticas de participación asociándolas a estrategias dirigidas a poblaciones de sectores populares para aportar mano de obra. En este sentido, Cortazzo, Cuenca y Nathanson (1996) realizan una historización del concepto de participación y afirman que es la heredera natural de la ideología del desarrollo y de la organización de la comunidad, y que fue introducida respondiendo a los intereses de los centros hegemónicos a través de los planes de educación, salud y vivienda, objetivando

⁶ Según Nirenberg (2009) el empoderamiento se refiere a un proceso de construcción de poder y de ciudadanía, que entraña una asignación, atribución o toma de responsabilidades por parte de la población destinataria, usuaria o demandante y que a la vez influye sobre la adaptación y ajuste de las estructuras y desempeños de las organizaciones que impulsan e implementan la política pública.

la necesidad de los grupos marginales, pobres o de sectores populares para que participen de los beneficios del desarrollo. Las propuestas de estos programas estaban relacionadas con las estrategias modernizadoras, que en su mayoría convocaban a la población a aportar mano de obra, bajo el discurso de que mediante la cooperación solidaria se produciría un cambio global como agentes de su propio desarrollo. El objetivo de los planes era desencadenar en las comunidades procesos educativos que modificaran las conductas y actitudes resistentes al cambio para promover capacidades favorables al desarrollo.⁷

Diversos autores remarcan concepciones críticas de la participación, definiéndola como una táctica para legitimar a los sectores que la promueven, con intereses ajenos a los de la población. En este sentido, la participación ciudadana se traduce en un pacto de simulación, donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y solo legitiman el quehacer del gobierno (Peters, 2004). En esta línea, el trabajo de Font y Blanco (2005) menciona que parte del debate político sobre este tema refiere a “sospechas” sobre las razones de implementación de la participación, que responderían a fines instrumentales, electoralistas, para mejorar la imagen, neutralizar a la oposición y manipular los resultados para que no contradigan las intenciones gubernamentales tomadas de antemano. Enfatizando este último argumento, Cardarelli y Rosenfeld afirman que los gobernantes “promueven o apoyan objetivos de organización de la población, con fines de propia legitimación o como sustentación de sus orientaciones políticas” (1998, p. 105). La participación aparece entonces casi como una ficción o como un mecanismo para legitimar procesos políticos (Pírez, 2000) o, como advierte Vilas (2013), raramente las agencias gubernamentales son neutrales en los procesos de participación, ya que tratan de fortalecer sus propias preferencias a partir del apoyo o la neutralización de las objeciones de los actores de la sociedad.

Otras críticas se refieren a que los procesos de participación son utilizados como una táctica de cooptación de los liderazgos comunitarios independientes o como una nueva forma de clientelismo (Bolos, 2003; Iorio, 2009), y advierten sobre la dificultad de realizar convocatorias para llegar a todos los sectores sociales y sobre la poca renovación de los participantes. Por su parte,

⁷ Para Ugalde (1987) estos proyectos se basaban fundamentalmente sobre dos conceptos: que los pueblos tradicionales no se podían organizar por sí mismos, por lo que requerían del conocimiento de los técnicos, y que los valores tradicionales de los pobres constituían la principal limitación para las mejoras de sus condiciones.

Villar (2003) y De Piero (2005) revisan algunos supuestos que fundamentan la participación de las organizaciones en las políticas públicas: transparencia en el manejo de los fondos, mayor cercanía a los beneficiarios, mayor eficiencia, más flexibilidad (no atadas a las normas) y menor costo (a partir de la participación de voluntarios). Asimismo, surge el interrogante acerca de quién controla estas organizaciones (Pinillos, 2013) y sobre su representatividad (Vilas, 2013). Es decir, sobre su legitimidad para actuar en las políticas públicas, sobre su propia rendición de cuentas y el alcance de la eficacia en sus acciones.

Niveles y metodologías de la participación

Los alcances de la participación varían respecto de distintas modalidades y medios a partir de los cuales se diseñan e implementan este tipo de políticas. En este apartado se presentan algunos niveles en los que se contempla la participación, las metodologías según la variable temporal, las modalidades de intervención y, por último, algunos mecanismos o instrumentos.

Los niveles de la participación pueden clasificarse siguiendo distintos criterios.

Por una parte, Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990) y Dávalos Domínguez (2005) plantean niveles de acuerdo al tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos u organizaciones sociales que participan y en función del poder y control que estos últimos ejercen. De esta forma identifican tres niveles de participación: “informativa”, “consultiva” y “decisoria”. Cunill Grau (1991) coincide en parte con la anterior clasificación, acuerda con la participación consultiva (a la que también llama “asesora”); menciona asimismo a la decisoria (que la denomina “resolutiva”) y, agrega otros dos niveles: la función “fiscalizadora”, incorporando el involucramiento de la ciudadanía en el “control” de las políticas públicas y la participación en la ejecución de políticas, donde se toma parte en la prestación de un servicio o en la realización de una actividad vinculada con un programa público.

Ortiz de Zárate señala que la participación ciudadana “cuando no es pura cosmética, es poder ciudadano” e identifica ocho peldaños, como metáfora de una escalera, que divide en tres áreas principales: la “no participación”, la “participación simbólica” y “poder ciudadano” (2010, p. 36). La zona de la “no participación” apunta a la manipulación, está ideada para sustituir la genuina participación. La segunda es la participación “simbólica”, donde se asciende a niveles en los que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso,

ser escuchada, pero se carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Por último, en el plano del “poder ciudadano”, se participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo o mediante la autentica delegación del poder.

Esta escala, fue adaptada en el año 2000 por la IAP2 (Asociación Internacional para la Participación Pública) en cinco niveles, los dos primeros niveles coinciden con los dos anteriormente mencionados a partir de la clasificación de otros autores: la “información” y la “consulta”. El tercer nivel, se denomina “implicación” donde el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, pero no incluye decisiones globales. El cuarto nivel es la “colaboración”, que se establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado, en la toma de decisiones, pero es proceso es conducido por la Administración. Por último, en el quinto nivel, “delegación” o “empoderamiento”, se traspasa el poder de la toma de decisiones al ciudadano.

Otra tipología es la que proponen Cardarelli y Rosenfeld (1998, p. 121) que se refieren a: una participación “creadora de sentido”, cuando la intención es modificar la estructura de oportunidades vigentes; la “ampliada”, cuando se participa en el proceso decisorio y; la “restringida”, cuando es meramente instrumental y está orientada a la ejecución de proyectos.

Otra variable para caracterizar los procesos participativos es a partir del horizonte temporal, que implica si son permanentes o circunscritos a períodos de tiempo limitados (Bronfman y Gleizer, 1994). En esta misma línea, Blanco Fillola (2002)⁸ clasifica a las metodologías según sean de “síntesis” o de “proceso”. En el primer caso se refiere a una participación intensiva y concentrada en el tiempo. En el segundo, se da una continuidad, una regularidad que se manifiesta en cierta institucionalización de los instrumentos y mecanismos de participación. Para Nirenberg (2009, p. 292) las instituciones deben ofrecer además otros mecanismos y canales permanentes (no solo puntuales, ni siquiera periódicos) para que las opiniones o sugerencias de la población destinataria puedan manifestarse y ser escuchadas en los momentos en que existe un problema concreto o surge alguna inquietud, sin tener que esperar determinados momentos de corte que implican metodologías como las encuestas o los estudios de satisfacción.

⁸ Este mismo autor también se refiere a metodologías según sean orientadas a convocatorias territoriales o temáticas.

Retomando el trabajo paradigmático de Cunill Grau (1991), se especifican dos modalidades de la participación: la “directa”, que se ejerce sin intermediarios, y la “indirecta”, que supone organizaciones o personas que actúan en representación de intereses de otras. A esta díada, directa e indirecta, otros autores agregan las “semidirectas” que radican en:

su condición de permitir a los ciudadanos participar en la toma de conocimiento, la formulación de opinión y la adopción de las decisiones públicas a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa (el debate y la discusión acerca de la cosa pública por parte de los propios ciudadanos en persona, como en la audiencia pública, el presupuesto participativo, el plan estratégico) e indirecta (las instancias de votación individual y secretas empleadas, como en la consulta popular, el referéndum vinculante o revocatoria de mandato y/su canalización a través de organismos específicos del sistema representativo como el Poder Legislativo (en el caso de la iniciativa popular) y también el Poder ejecutivo (para las consultas populares, referéndums, o audiencias públicas) (Eberhardt, 2013, p. 79).

Cunill Grau (1991) también clasifica mecanismos de la participación a partir de dos grandes grupos: los procedimientos y la creación de órganos, a los que va intercalando con distintos niveles antes mencionados. De este modo, sostiene que los procedimientos tienen distintos grados de permanencia e institucionalización. Suelen implementarse para la participación de tipo consultiva, por ejemplo a través de audiencias públicas o de la iniciativa popular. En estos casos el procedimiento está institucionalizado y reglamentado normativamente. La creación de órganos (consejos, comisiones, comités, entre otros) puede implementarse para la ejecución de actividades, para la consulta o para la fiscalización.

Por su parte, para Pereira (2009) los mecanismos o instrumentos de la participación, como así también sus contenidos, varían según cuál sea el objetivo central de la política, programa o servicio en el que se inscriben. El autor toma la caracterización de instrumentos de participación sugerido por Celedón, Guzman y Noé (citado en Pereira, 2009) para el caso de salud, pero que consideramos aplicables a otras políticas:

- Mecanismos de información y difusión: participación de usuarios en campañas de promoción, se vincula con la necesidad de informar a la población.

- Mecanismos de formación y capacitación: a miembros de la comunidad para que se desempeñen como agentes comunitarios o promotores sociales.
- Mecanismos de consulta no vinculantes: dirigidos a la población sobre aspectos vinculados a la oferta de los servicios a partir de la aplicación de diferentes instrumentos que permiten conocer la opinión de los usuarios e identificar demandas no satisfechas y oportunidades de mejora. Por ejemplo: buzones de sugerencias, encuestas a usuarios, grupos focales, cuestionarios auto-administrados.
- Mecanismos de queja o reclamo: instancias públicas que reciben quejas y estudian eventuales compensaciones, como el defensor del vecino (ombudsman) que ejerce un rol de mediador entre la ciudadanía y los servicios públicos.
- Mecanismos que garantizan derechos ciudadanos: son documentos que establecen un conjunto de compromisos que asumen las autoridades o responsables de un servicio frente a sus usuarios. Por lo general especifican estándares de calidad de los servicios concebidos como derechos para los usuarios y que los equipos responsables se comprometen a brindar.
- Mecanismos participativos de mercado: implica la implementación de compromisos de gestión entre los efectores de un servicio y las autoridades para estimular y premiar las instancias participativas.
- Mecanismos de participación estratégica: incluye instrumentos tendientes a incorporar a los actores relevantes de un determinado sector (salud, cultura, educación, etc.), integrándolos en un proceso de planificación estratégica continua en el cual se monitorean las acciones, se definen prioridades en forma conjunta y se busca alinear los recursos comunitarios tras objetivos compartidos.

Los actores de la participación

Los actores son individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc.) que se caracterizan o identifican a partir de una posición particular en un escenario social y de los propósitos o intereses respecto de ese escenario (Robirosa, 2008). En los distintos momentos de una política pública, intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, los técnicos, entre otros. En este artículo

enfaticamos un tema que nos interesa particularmente, que es remarcar la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación de la ciudadanía. En este sentido, compartimos la definición que realiza Díaz (1998) sobre la política pública:

... como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad (p. 78).

De esta definición es importante resaltar la caracterización que se realiza de la política pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y, además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones de los actores, que se fundamentan en racionalidades distintas. Pérez (1995) y Lapalma (2001) analizan distintos tipos de racionalidades y en su clasificación coinciden en: la política, la técnica o del conocimiento y la de la población o la necesidad. Pérez (1995) también plantea la de obtención de ganancias, y Lapalma (2001) menciona a la racionalidad burocrática.

La racionalidad política tiene como lógica la acumulación del poder, con sus códigos, y mecanismos de control. Los decisores políticos requieren de resultados, y que estos sean visibles en el momento político adecuado (costo de oportunidad). Incluye a los funcionarios que ocupan cargos en el Estado, sea poder ejecutivo o legislativo, miembros del gabinete (distintos Ministerios y Secretarías) y también a aquellos que poseen altos cargos en los partidos y que influyen en la toma de decisiones. En este punto es importante aclarar que el Estado no se comporta como un actor homogéneo, no es un actor único. El Estado, al igual que los demás actores, es un actor plural (Soprano, 2007), diferenciado y complejo, en tanto está compuesto por diversas unidades y aparatos administrativos y de gestión. Por ello la toma de posición no es unívoca y permanente, sino negociada al interior del propio aparato estatal y suele recurrir a diversas posiciones de actores estatales respecto de un tema.

La racionalidad de la población, para Lapalma (2001) se basa en procesos tendientes a la satisfacción inmediata de la necesidad realizados por quienes sufren de manera directa. En este mismo sentido, Pérez (1995) denomina a

esta lógica la de la necesidad, que genera estrategias de relaciones sociales y de obtención de recursos, realizadas en forma individual o colectiva y, a veces, comunitaria a partir de vínculos solidarios.

La racionalidad técnica, para Lapalma (2001) se basa en un conjunto de teorías y metodologías que fundamentan ciertos encuadres. Se constituye a partir de argumentos científicos que demandan el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y el diseño de las propuestas y políticas. Los técnicos brindan asesoramiento profesional destinado a la élite política para legitimar sus decisiones desde un punto de vista racional, técnico y objetivo.⁹

La racionalidad de obtención de ganancias, según Pírez (1995) representa a las unidades económicas conformadas por empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas, que realizan actividades dentro del mercado, que producen los componentes materiales y/o brindan servicios y generan una dinámica económica y social.

Por último, la racionalidad burocrática que plantea Lapalma (2001) se sustenta en el cumplimiento de la norma, de sus tiempos administrativos, rutinas y estilos. La racionalidad burocrática propuesta por Weber, ha sido revisada tanto en la teoría como en la práctica, demostrando, por ejemplo, la racionalidad limitada en Simon o Lindblom (Parsons, 2007) y se coincide en señalar que no es neutral sino que es portadora de intereses sectoriales (Oszlak, 2006).

Estas racionalidades a veces actúan de forma agregada, algunas fragmentadas y, en otros casos, se enfrentan entre sí, generando un ámbito turbulento y con alto grado de incertidumbre. En tanto Pírez (1995) señala que la lógica del conocimiento es una lógica subordinada a las otras tres, ya que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y de acciones, sino que requiere que alguna de las otras la recepten.

Otra consideración a tomar en cuenta es que las racionalidades no corresponden unilateralmente a un actor. Por ejemplo, Offe (1988) señala problemas en el funcionamiento de las instituciones estatales, justamente, por un choque de lógicas entre la racionalidad burocrática (que se ajusta a las normas y procedimientos) y la racionalidad política (que se ocupa de la relación entre la aportación del sistema y los requerimientos del sistema político y de su entorno

⁹ El rol técnico y su relación con la política es eje de interesantes debates que pueden profundizarse en Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990), Camou (2006), Vilas (2013), entre otros.

socioeconómico). Lo que plantea este autor es que el Estado, para legitimarse, debe acudir cada vez más a la creación de consenso con los ciudadanos en base a su capacidad de respuesta a las demandas sociales. Sin embargo, la apertura a canales de participación genera resistencias en el interior del aparato estatal.¹⁰ Asimismo, también podemos destacar que la lógica del saber reservada tradicionalmente a los técnicos comienza a ser reconocida en otro sentido, no la del conocimiento científico, sino la sustentada en los problemas de la vida cotidiana. Este argumento nos interesa principalmente ya que aparece en algunos fundamentos de políticas participativas: que los propios sujetos identifiquen los problemas del barrio a partir de su experiencia cotidiana (Bloj, 2013).

Otro eje de análisis que nos interesa explicitar en la dimensión de los actores es cuáles son sus motivaciones y prácticas de participación. Ambas están relacionadas, la decisión a participar implica el resultado de un actuar reflexivo en el que se entrecruzan las historias de vida, la pertenencia a determinados grupos sociales, la manera en que se percibe la realidad, que se expresan en las formas de actuar, según los intereses y necesidades que se identifican en determinados contextos (Socarrás, 2005 y Moras Puig, 2005).

Para Schuster (2005) las prácticas de la acción colectiva no derivan simplemente del resultado de una racionalidad estratégica, sino que se enmarcan en las tradiciones e historias subjetivas de los individuos y grupos que actúan. Los sujetos hacen lo que saben hacer, ponen en acto su memoria, entendida como disposición para la acción. La influencia de las tradiciones y experiencias previas en los procesos de participación ciudadana son analizadas por varios autores. Por ejemplo, Cunill Grau (1991) advierte sobre el “costo del fracaso”, que define a partir de la valoración que las personas hacen al momento de involucrarse en el proceso participativo, contemplando las frustraciones derivadas de experiencias fallidas anteriores y la desconfianza ante la eventual manipulación que pueda desarrollarse por parte la institución estatal que convoca. Asimismo, hace referencia a que los potenciales participantes

¹⁰ Por ejemplo, como bien señala Nirenberg (2009) algunos ámbitos sectoriales clásicos (educación y salud) se estructuraron bajo una fuerte impronta estatal y generaron jerarquías de saberes y poder (personificados en el médico o el maestro), que han vuelto las concepciones sobre participación discursivas, y a veces poco operativas, dependiendo la incorporación de miembros de la sociedad (por ejemplo bajo la figura de promotor) o la creación de órganos participativos y su funcionamiento a la voluntad de las autoridades estatales.

evalúan posibles problemas que puedan surgir a partir de su involucramiento, tales como en tanto riesgos de persecución o discriminación.

Continuando con posibles factores que se tienen en consideración al momento de participar, Ferrando afirma que para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae (citado en Noboa, Bisio, Suárez y Robaina., 2013, p. 60). En esta misma línea, para Weyrauch (2008) la reticencia de las organizaciones sociales a participar de estos espacios se funda en el descreimiento del auténtico potencial para incidir en la toma de decisiones.

Para Bolos (2003) la participación está motivada a partir de necesidades insatisfechas (sociales, culturales, económicas, simbólicas) que son representadas por la población como problemas que requieren una solución. Ante la falta de respuesta estatal, las organizaciones y movimientos sociales utilizan diferentes espacios para la acción, el espacio público, los medios de comunicación y, también, aquellos espacios políticos institucionalizados generados por el propio gobierno, en los cuales se negocia y se intentan incidir en los procesos de decisión, como lo son las instancias de participación ciudadana.

Para Weyrauch (2008) los ciudadanos intervienen en los espacios participativos a partir de una serie de intereses que los motivan. Por un lado identifica motivaciones de tipo instrumentales, asociadas a obtener recursos que aseguren la supervivencia. Por otro, se menciona la creciente conciencia de la necesidad de construir ciudadanía y de defender derechos amplios. Además, analiza la motivación de los funcionarios, actores que no suelen ser tenidos en cuenta en la bibliografía sobre la temática. Al respecto señala que las principales motivaciones de estos actores son: “los valores y la afiliación política, los intentos de influir y ganar información sobre la opinión pública, y la estructura de oportunidades definida por el sistema político” (Weyrauch, 2008, p. 24).

Por otra parte, Sánchez Santa-Bárbara y García Martínez (2001), proponen cuatro variables vinculadas a la decisión de participar: a) necesidad de afiliación, que lleva a las personas con intereses comunes a la interacción con otras, a formar grupos, donde se genera sentido de pertenencia; b) necesidad de logro, el motivo que impulsa a las personas a alcanzar las metas que se proponen, solucionando dificultades, organizando ideas, compitiendo con los demás y desarrollando autoestima; c) altruismo o responsabilidad social, cuando se decide dedicar tiempo, esfuerzo y/o dinero para el beneficio o bienestar de otros, y c)

poder, como la motivación que impulsa a las personas a influir sobre los demás; se considera un medio legítimo para alcanzar poder social.

Más allá de los posibles esquemas para analizar las motivaciones de los actores, la bibliografía hace referencia a las condiciones que posibilitan la participación, en relación a la posición social que estos ocupan y su capacidad de influencia en los procesos políticos. Diferentes estudios demuestran que los sectores que más participan son aquellos con mayores recursos (CEPAL, 1985), los que poseen más conocimiento profesional (Cunill Grau, 2008) o que saben plantear las demandas en un lenguaje técnico (Landau, 2008). En esta misma línea, en un trabajo de Eguía, Ortale, Pagani y Pagnamento (2007) se sugiere una relación entre la percepción que los actores tienen de su capacidad de incidir en las decisiones sociales, políticas y económicas y sus respectivos niveles de participación, siendo sistemáticamente menor entre las personas de sectores pobres (y especialmente entre los jóvenes) quienes no creen, en gran medida, que su participación activa pueda cambiar sus condiciones de existencia. Asimismo, Font (2004) señala que los recursos¹¹ que favorecen la participación son resultado de una desigual distribución social. Por ello, la participación varía entre sectores sociales y está desigualmente distribuida. Aquellos actores que más recursos movilizan tienen mayor capacidad de influencia, de presencia social y política.

Otro tema de interés al momento de analizar condiciones que posibilitan u obstaculizan la participación es el de las distintas metodologías y a los sectores sociales que convoca. En este sentido, Blanco Fillola (2002) también clasifica los mecanismos de participación en territoriales o temáticos, observando que se establecen diferencias significativas entre los participantes que asisten a ellos. Los incentivos para la participación entre los sectores populares se identifican en instancias barriales, pues se discute sobre temas más relacionados con su proximidad. Contrariamente, las instancias temáticas

¹¹ Al referirnos a los recursos tomamos la concepción de Repetto (2009) que propone una perspectiva más amplia que la de los recursos económicos, reconociendo la existencia de otros tales como: los políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés, de las autoridades políticas); autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar; técnico-administrativos (mandato legal, organización, información y habilidad para procesarla, *expertise* burocrática y capacidad para descifrar contextos de incertidumbre) e ideológicos (ideas y valores con legitimidad social y prestigio).

tratan cuestiones más abstractas y complejas, mucho menos mediatas y concretas, constituyéndose en un ámbito de discusión en el que pareciera que las clases medias se encuentran más motivadas y preparadas para participar.

Respecto de las organizaciones estatales, Catenazzi y Chiara (2009) establecen que debe tenerse en cuenta que la apertura de la participación implica necesariamente la disposición de las agencias gubernamentales a cambiar sus propios modos de funcionamiento. Entre las variables que consideran, incluyen la de las capacidades estatales que se ponen en juego en los procesos participativos como un elemento central para el análisis de los procesos de gestión que implica su puesta en marcha, y que también se relacionan, como mencionan Pírez (2000) y Eberhardt (2013), con la voluntad política para llevarlas a cabo.

Finalmente, respecto de los actores, nos interesa abordar sus prácticas de participación. Para ello, retomamos nuevamente el trabajo de Weyrauch (2008) que utiliza distintas categorías. Por una parte se refiere a la diáda “holístico/particular”, respecto a si los participantes inician acciones destinadas a lograr un bien público general que beneficia a la comunidad en su conjunto o relacionadas a resolver necesidades o intereses particulares que se restringen a cierto grupo. Por otra parte, menciona prácticas “propositivas/denunciativas”, en el primer caso, para un tipo de participación orientado a la presentación de proyectos y propuestas concretas que los actores elaboran para hacerlas viables y, en el segundo, para aquellos que participan desde la expresión de demandas y, muchas veces, en contraposición con las posiciones de gobierno.

Por su parte Landau (2008) distingue reclamo de demanda. El reclamo es un pedido que se le hace al Estado sin contar con un conocimiento sobre su funcionamiento, mientras que la demanda implica tal conocimiento y se asocia a establecer un compromiso de control. Esta última requiere una participación estable, en cambio, el reclamo tiende a ser eventual y no tener continuidad.

Reflexiones

A lo largo del artículo hemos recorrido las distintas concepciones de la participación y sus particularidades en las etapas del ciclo de la política pública. Identificamos que los formatos son variados en cada etapa y que los alcances de la participación están influidos por los argumentos que impulsan las distintas experiencias y objetivos propuestos, las modalidades a partir de los que se desarrollan, la historia de los contextos sociales en los que se en-

marcan y por los antecedentes y trayectorias propias de los distintos actores. Por ello se abordaron estas distintas dimensiones, que consideramos como “piezas” de un rompecabezas a partir de los cuáles creemos que puede analizarse cada proceso de participación en particular.

Es decir, discutimos las concepciones binarias de la participación ciudadana que la idealizan y señalan solo las consecuencias positivas en los procesos sociales y políticos (mayor democratización, mejora de las políticas públicas, transparencia, fortalecimiento de las organizaciones sociales, entre otros), así como aquellas que solo la visualizan críticamente (desresponsabilización del Estado, cooptación de liderazgos sociales, consensos artificiales). De esta manera, el presente trabajo intentó aportar a la construcción de un enfoque superador de las posturas antitéticas que dicotomizan los resultados, a partir del reconocimiento de la complejidad de los aspectos que influyen en los procesos participativos y las tensiones que la atraviesan. Ello requirió desplazar las concepciones univocas, admitiendo matices, a partir de las prácticas concretas de participación y de los propios actores que sustentan las experiencias. En este marco es importante admitir que aquellos con más recursos tienen mayor capacidad para influir en el proceso de construcción de la agenda de gobierno y para enunciar las necesidades cotidianas. Por ello es esencial que desde los dispositivos impulsados por los gobiernos se contemplen mecanismos de participación amplios que convoquen a una heterogeneidad de sectores sociales, y que estas políticas sean acompañadas por acciones de fortalecimiento y capacitación dirigidas a las organizaciones sociales convocadas y a la propia organización estatal, para impulsar procesos inclusivos y sostenidos en el tiempo.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993a). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de la política* (vol. 1, pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993b). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas Públicas*, (vol. 4, pp. 15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Amaya, P. (2013). Balances y vaivenes en la mejora de las políticas públicas: la evaluación en perspectiva. En A. Bonifacio (Comp.), *Reformas administrativas y políticas públicas* (pp.151-178). Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

- Barzelay, M. y Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Belmartino, S. (2008). Contribución al debate metodológico en salud. *Salud colectiva*, (4)2, 125-131.
- Blanco Fillola, I. (2002). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Trabajo presentado en VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD. Recuperado de [http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1128-fichero/8.-Presupuesto_Participativo_y_Democracia_Local_\(Ismael_Blanco\).pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1128-fichero/8.-Presupuesto_Participativo_y_Democracia_Local_(Ismael_Blanco).pdf)
- Bloj, C. (2013). Os OP na Argentina: Balanço de um processo em expansão. En N. Dias (Org.), *Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo* (pp. 133-150). Portugal: Associação In Loco.
- Bolos, S. (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bronfman, M., y Gleizer, M. (1994). Participación comunitaria: ¿necesidad, excusa o estrategia, o de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria?. *Cadernos de Saúde Pública*, 10(10), 111-122.
- Bulcourn, P., y Cardozo, N. (2009). *Políticas públicas comparadas*. Trabajo presentado en V Congreso de administración pública. AAEP, San Juan. Recuperado de <http://aaep.org.ar/?ponencias=ponencias-quinto-congreso-argentino-de-administracion-publica>.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Camou, A. (2006). El saber detrás del trono. En G. Garcé y A. Uña (Eds.), *Thinks Tanks y políticas públicas en la Argentina* (pp. 139-76). Buenos Aires: Prometeo-CIPPEC-IDRC-Konrad Adenauer Stiftung.
- Cardarelli, G., y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, R. (2012). Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia Argentina reciente. *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 169-185.
- Catenazzi, A., y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di virgilio, M (Orgs.),

- Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- CEPAL. (1985). *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*. Santiago de Chile: División de Desarrollo social, LC/L. 363.
- Chiara, M., y Di virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara, Magdalena y M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Cortazzo, I., Cuenca, A., y Nathanson, G. (1996). Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?. *Revista Escenarios*, 1, 64-71.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Cunill Grau, N. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En R. Mariani (Coord.), *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (pp. 113-138). Lima: PNUD.
- Dávalos Domínguez, R. (2005). La participación y la comunidad. En C. Hernández, (Comp.). *Trabajo comunitario* (pp. 51-58). La Habana: Editorial Caminos.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En J. Venesia (Coord.). *Políticas Públicas y desarrollo local* (pp. 67-107). Rosario: FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- Eberhardt, M. L. (2013). *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Eguía, A., Ortale, S., Pagni, M., y Pagnamento, L. (2007). Sobre el concepto de participación. En A. Eguía y S. Ortale (Comps), *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires* (pp. 19 -39). La Plata: Editorial de la UNLP.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas Públicos y agenda de gobierno* (vol. 3, pp. 77-104). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas Públicas* (vol. 4, pp. 185-249). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 23-42). México: IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Font, J. y Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31.
- Ford, A., y Carné, M. (2009). Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. En A. Belmonte (Ed.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (vol II, pp. 49-80). Buenos Aires: CIPPEC y Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polit.
- Iorio, M. (2009). *Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín*. Trabajo presentado en X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. UNLaM, Buenos Aires.
- Irrarrazaval, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Trabajo presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: UNAJ.
- Landau, M. (2008). *Política y Participación Ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lapalma, A. (2001). El escenario de intervención comunitaria. *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, (10)2, 61-70.
- Moras Puig, P. (2005). Participación, subjetividad e investigación cualitativa. En C. Hernández (Comp.), *Trabajo comunitario* (pp. 117-128). La Habana: Editorial Caminos.
- Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 81-102.

- Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En M. Chiara, M. Di Virgilio e I. Arriagada (Orgs.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 267-294). Buenos Aires: Prometeo.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Noboa, A., Bisio, N., Suárez, M., y Robaina, N. (2013). *Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte-UdelaR.
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Ortiz de Zárate, A. (2010). ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?. En C. Calderón y S. Lorenzo (Coords.), *Open Government* (pp. 27-49). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, 7-59.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56. Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte (Ed.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. En *VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. San Juan de Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella y Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Recuperado de <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Documento G.E. CLACSO/Nº4). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila editores.
- Pereira, J. (2009). La participación ciudadana en las políticas de salud. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 245-266). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Pérez Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 30, 191-206.
- Peters, G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. C. Pardo (Comp.). *De la administración pública a la gobernanza* (pp. 69-100). México: El Colegio de México.
- Pinillos, C. (2013). Reflexiones sobre los procesos participativos en escenarios locales latinoamericanos. En S. Robin y A. Ford, (Comps.), *Representación y participación democrática en los espacios locales* (pp. 53-72). Rosario: Ediciones del Revés.
- Pírez, P. (1995). *Actores sociales y gestión de la ciudad*. Trabajo presentado en XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México.
- Pírez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales*, 11, 45-68.
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 141-168). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Robirosa, A. (2008). Articulación, negociación, concertación. *Mundo Urbano*, 31.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: UNICEF-Siglo XXI.
- Rosa, M. y Encina, J. (2004). Democracias participativas desde la praxis local. En J. Encina (Coord.), *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía* (pp. 13-46). Andalucía: Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide.
- Ruiz, V. (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Buenos Aires: Paidós.
- Sánchez Santa-Bárbara, E. y García Martínez, J. (2001). Análisis de las motivaciones para la participación en la comunidad. *Papers. Revista de Sociología*, 63/64, 171-189.

- Schuster, F. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (Comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 43-83). Buenos Aires: Prometeo.
- Sirvent, M.T. (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: UBA-Miño y Dávila Editores.
- Socarras, E. (2005). Participación, cultura y comunidad. En C. Hernández (Comps.), *Trabajo comunitario. Selección de lecturas* (pp. 69-80). La Habana: Editorial Caminos.
- Soprano Manzo, G. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Revista Cuestiones de Sociología*, 49, 19-48.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Madrid: Alianza.
- Ugalde, A. (1987). Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica. *Cuadernos Médicos Sociales*, 41, 27-43.
- Urfalino, P. (2013). *Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva*. Buenos Aires: Prometeo.
- Vázquez, N., Aguilar, M., Sánchez, L., Mykietiw, G., y Torres Salazar, M. (2012). La construcción de información para la gestión en políticas sociales. El caso de la Ficha de datos sobre las familias. *Revista Debate Pública*, 2(4), 175-184.
- Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Villar, R. (2003). Introducción. En I. González Bombal y R. Villar (Comps.), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 13-29). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Weyrauch, V. (2008). *Oportunidades y desafíos en la Interacción estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad civil* (Documento de Trabajo N° 21). Ciudad de Buenos Aires: CIPPEC.

Las Políticas Públicas y las miradas de género. Algunas herramientas para promover su incorporación

Mariel Alejandra Payo

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo conceptualizar algunos puntos relacionadas con la necesaria inclusión de la perspectiva de género para el diseño y su implementación en las políticas públicas. Se trata de un estudio de carácter exploratorio donde se analizarán algunas cuestiones, con diversas metodologías que permitan su abordaje para luego indagar algunos casos considerados como *buenas prácticas* que pueden contribuir a la comprensión de la incorporación de esta visión, contemplando necesidades específicas del género, así como sus usos, posibilidades y dificultades.

Es necesario aclarar de modo preliminar que el uso de esta perspectiva no excluye la incorporación de otras diversas miradas, sino que la completan. En este estudio no se abordarán esas *otras* miradas relacionadas con los Derechos Humanos o la niñez, entre otras, aunque se consideran constituyentes para pensar cómo impactan las políticas públicas en los sujetos destinatarios de las mismas, considerando que esas miradas acerca de lo social son parte de un todo.

A fin de ejemplificar, se tomarán algunos ejemplos relacionados con la violencia de género, ya que es una política que tiene un desarrollo de al menos dos décadas y que permite explicar la necesidad de los instrumentos legislativos, así como de políticas y de acciones estatales, pero también las iniciadas desde la sociedad civil.

En este trabajo se retoman algunos aspectos centrales de una investigación anterior de la autora (Payo, 2014¹ y 2016) que contribuyen a conceptualizar algunas dimensiones de análisis consideradas relevantes para pensar esta problemática.

Aportando algunas categorías de análisis

Se torna necesario categorizar y especificar algunas nociones que permitan poner en común y aclarar determinados conceptos, permitiendo además proponer un piso mínimo en común para la comprensión y análisis de diversas cuestiones. Así, se buscará abordar esquemáticamente las ideas de políticas públicas, la perspectiva de género y transversalidad, consideradas fundamentales para el presente trabajo. Además, también se mencionarán otras nociones y conceptos que creemos complementarias para comprender la temática.

Podríamos comenzar con una pregunta sencilla, pero que implica el desarrollo de todo un campo de análisis. Así, la primera pregunta que puede surgir, es ¿qué son las políticas públicas? En este sentido, Tamayo Saéz (1997) se refiere a las acciones que los distintos gobiernos realizan para resolver problemas que la sociedad civil y los dirigentes entienden que es un tema de prioridad, o también la ya clásica definición de Oszlak y O'Donnell que las definen como un aquellas cuestiones en las cuales se observa determinado modo en que el Estado interviene en “una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado” (1981, p. 112).

En este sentido, y respecto a la posibilidad de diseñar e implementar una determinada política pública, deberá ser necesario conocer el mapa de actores en los cuales encontrará aliados y oponentes, como así también la importancia de los factores socioculturales y económicos en los cuales se desarrollará determinada política pública.

Si consideramos el género como categoría de análisis, podemos retomar a Scott (1996), para quien el uso del este concepto ha conllevado un conjunto de

¹ Tesis que aborda la problemática de la violencia contra las mujeres, buscando conceptualizar algunas nociones básicas para referirnos a la cuestión, como así también otras que permiten pensar la problemática desde el campo teórico, pero con su correlato en la cuestión práctica, desde un enfoque de análisis de la política social.

proposiciones a nivel teórico como así también algunas referencias a las relaciones entre los sexos. Entiende el género como elemento que constituye las relaciones sociales sustentadas en las diferencias que se observan entre los sexos. Para esta autora, la definición de género tiene dos partes y algunas subdivisiones las cuales se hallan intrínsecamente relacionadas, pero son analíticamente distintas. Así, el núcleo de la definición se halla en la conexión entre dos proposiciones, que consideran al género como un elemento originario de las relaciones sociales basada en la diferencia entre sexos, representando así el género una forma primordial para expresar las relaciones de poder. Para esta autora, el género se constituye de cuatro elementos. Diferencia el sistema de símbolos que se encuentra culturalmente disponible, las conceptualizaciones normativas que especifican las interpretaciones de los símbolos que buscan limitar y contener posibilidades metafóricas, la noción de política en donde se debería referir a instituciones y organizaciones sociales y lo relacionado con la identidad subjetiva. Estos elementos se encuentran vinculados de manera histórica. A su vez, si las relaciones de género son relaciones de poder, entonces este se involucra intrínsecamente en la construcción de dichas relaciones.

Un tiempo antes, en relación a cómo funcionan las fronteras del género, esta autora junto con otras escribían que sirven para diversas “funciones políticas, económicas, y sociales. Estas fronteras son a menudo movibles y negociables (...) las normas del género no siempre están claramente explicitadas; a menudo se transmiten de manera implícita a través del lenguaje y otros símbolos” (Conway, Bourque y Scott, 1987, p. 4). Entonces, la comprensión del género, requiere necesariamente reconocerlo como una construcción socio cultural, con historia, y donde el tiempo lo modifica. Así, es en la década del sesenta cuando pioneras del nuevo feminismo comienzan a mostrar la necesidad de una perspectiva diferenciada en cuanto a la problemática de las mujeres. Pero a partir de la década del ochenta comienza una apertura hacia los movimientos de mujeres, dando cuenta de ello las modificaciones en el plano de los derechos civiles de las mujeres y su incumbencia en las definiciones de los problemas.

En relación a la temática de violencia de género, por ejemplo, solo se hablaba al interior del feminismo, de modo privado, pero no existía el debate público (Giberti, 2012). De este modo, en este primer momento de los años ochenta, se comienza por visibilizar problemáticas de *las mujeres* en algunos espacios públicos.

La década de los noventa se presenta como un punto de inflexión. Así, en 1991, se crea el Consejo Nacional de la Mujer, cuya dependencia funcional es la

Presidencia de la Nación, el cual, siguiendo a Brown (2008, p. 91), implementó un Plan de Igualdad de Oportunidades, el cual consideró diversas áreas como la política, la legal, el trabajo, la educación. Se logró a su vez, incorporar “a la nueva Ley Federal de Educación el principio de igualdad de oportunidades”.

A su vez, durante esta década, se da un proceso de mayor institucionalización en el ámbito estatal y se financian a través de mecanismos internacionales algunos proyectos. Es en esta época cuando se comenzó a incluir las relaciones entre los sexos y los géneros, como arenas de discusión simbólica y material de las diferencias y las desigualdades, ya no las mujeres con problemáticas de un colectivo independiente sino como cuestión relacional.

Respecto a los logros de los movimientos de las mujeres, específicamente en América Latina y el Caribe, Guzmán (1997, p. 8) sostiene que “fue haber puesto en el debate y la agenda pública no solo las principales demandas de las mujeres, sino también la necesidad de una institucionalidad estatal responsable de atenderlas”. De este modo, se comenzaron a concretar nuevas *institucionalidades* como por ejemplo, Consejos de la Mujer.

Según Zaremberg, quien aborda el estudio del Consejo Provincial de las Mujeres (Provincia de Buenos Aires) y el Servicio Nacional de la Mujer de Chile, se conforman como “expresión de dos organismos gubernamentales que surgen en el contexto de movimientos feministas y de mujeres asociados a circunstancias políticas, como la apertura del régimen democrático y procesos de reforma del estado y ajuste económico” (2004, p. 9).

Sostiene la autora que durante la dictadura y los procesos de crisis e hiperinflación atravesados por la Argentina, los colectivos sociales comenzaron a buscar cómo organizarse. En ese sentido, las mujeres, con sus reclamos, luchas y reivindicaciones desde la sociedad civil, cobran protagonismo.

Algunas categorías para pensar el género

De este modo, se abordarán distintas categorías relacionadas al género. Siguiendo a Rodríguez Gustá (2008), a nivel teórico hay cuatro concepciones: las políticas de acción afirmativa, las políticas para las mujeres, las políticas con perspectiva de género y las destinadas a la transversalidad de género.

Respecto a la primera –acción afirmativa– se relaciona con la necesidad de incluir mujeres en lugares de decisión del Estado. En relación a ello se puede nombrar la Ley de Cupo Femenino. De este modo, y según la autora citada:

En su visión más clásica, las acciones afirmativas son procedimientos que procuran garantizar la representación de grupos cuyos atributos adscriptos están socialmente desvalorados (como el género femenino, las minorías raciales y étnicas, ciertos grupos etarios, entre otros). Precisamente, esta baja valoración daría cuenta de su exigua participación en jerarquías formalmente exentas de restricciones relativas a cualidades subjetivas. En el caso de las mujeres, su escasa representación parece deberse –entre múltiples factores– a creencias culturales que malinterpretan y devalúan las contribuciones que las mujeres podrían imprimir en la política y las instituciones (Ridgeway y Correll, 2004; en Rodríguez Gusta, 2008, p. 111).

Esta primera categoría refiere a acciones muchas veces aisladas frente a cuestiones más estructurales. En general, son de tipo directas y conllevan que las mujeres puedan acceder a diversos organismos con el objeto de participar en las tomas de decisiones.

En otro sentido, las políticas con perspectiva de género,

buscan distribuir recursos materiales y simbólicos con el fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres, por lo cual la transformación de las relaciones jerárquicas de género constituye el núcleo fundamental de intervención. En consecuencia, estas políticas implementan acciones concernientes a los derechos de las mujeres, la democratización de las familias y las responsabilidades domésticas compartidas” (Di Marco, 2005; en Rodríguez Gusta, 2008, p. 113).

Las políticas públicas que asumen la perspectiva de género, implican el diseño e implementación de acciones de largo plazo en función de políticas sectoriales de mayor alcance. En este sentido, se destaca la importancia de diseñar planes de igualdad de oportunidades tanto en el plano nacional como en el plano de las políticas sectoriales.

Así mismo, desde esta visión, y para poder lograr reales políticas con perspectiva de género, supone dar un lugar a las organizaciones de mujeres y a los movimientos feministas, posibilitando un diálogo entre el Estado y distintas instancias de la sociedad civil que permitan incluir las diversas miradas sobre la temática.

De este modo, la incorporación de la perspectiva de género requiere la problematización de cuál es el rol de las instituciones estatales para la construcción sociopolítica de esta mirada, contribuyendo a generar una sociedad

más igualitaria o por el contrario, si no se implementa dicha construcción, una sociedad con mayor desigualdad en las relaciones entre los géneros, donde habrá que observar cómo el poder y la cultura influyen en la posibilidad de diseñar e implementar políticas que tiendan a disminuir la diferencia y desigualdad en los distintos procesos.

De este modo, es necesario establecer la perspectiva de género como una mirada que diferencie y genere un valor agregado a las prácticas estatales contribuyendo a disminuir la desigualdad social. Habilita esta cuestión la Conferencia de Beijing del año 1995, en la cual se define la necesidad de establecer a qué se hace referencia con “igualdad de género”, de este modo se considera que es una cuestión previa para diseñar políticas públicas. De este modo, el género se incorporó de modo transversal en las distintas agendas gubernamentales, mientras que para la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, la perspectiva de género se constituye en una herramienta que permite observar la realidad, poniendo en debate las interacciones entre la sociedad y los hombres y mujeres, las cuales se encuentran mediadas por relaciones de poder. Sostiene Bonder, en relación a esto, que son herramientas y métodos que contribuyen a comprender la realidad, como así también “un instrumento crítico de análisis que: orienta las decisiones, amplía y cambia la mirada, permite reconstruir conceptos, analizar actitudes para identificar sesgos y condiciones de género y encarar luego, mediante el diálogo, su revisión y modificación” (Bonder, 2012, p. 85).

Por lo tanto, la perspectiva de género no es una *agregado* más en las decisiones gubernamentales, sino que se transforma en una construcción particular que contribuye a mejorar las sociedades, buscando diseñar e implementar acciones específicas. La inclusión de esta perspectiva en las políticas públicas, conllevó a un reconocimiento no únicamente formal sino que es una condición necesaria para dirigir los esfuerzos hacia una igualdad de oportunidades. Por lo tanto, sumar esta mirada implica visibilizar diferencias entre los géneros, para que se adecuen las acciones gubernamentales para modificar estructuras esteotipadas que si continúan inertes seguirán provocando desigualdades.

Así, la incorporación de la perspectiva de género, relacional y transversal es clave para poder diseñar e implementar respuestas que contribuyan a incluir una mirada apropiada a las distintas problemáticas que atraviesan los géneros.

Retomando las cuatro formas de conceptualizar las políticas públicas sensibles al género, y siguiendo a Rodríguez Gustá, podemos encontrar políticas

transversales al género donde “la *institucionalidad* del Estado y las desigualdades de género están inexorablemente imbricadas: a través de sus regulaciones y de sus jerarquías, el Estado *construye* estas desigualdades y, asimismo, *refracta* y *reproduce* desigualdades socialmente existentes, amplificándolas e imprimiéndoles nuevos significados” (Connell, 1990; en Rodríguez Gusta, 2008, p.115).

De este modo, el objetivo que persiguen estas políticas se relaciona con transformar los estándares que valoran aquellas cuestiones referidas a lo masculino y femenino. Así, mediante estas modificaciones, se procura desnaturalizar cuestiones inerciales al género que se encuentran enquistadas en el Estado y que en algunos casos se intensifican a partir de las regulaciones del propio aparato estatal.

La transversalidad busca incorporar acciones en políticas consideradas clave, como son las económicas y de inversión, sectores que normalmente no son eje en el debate entre hombres y mujeres a pesar de tener un impacto particular en las relaciones de género. En este sentido “las políticas de *transversalización* incorporan a los varones y sus necesidades particulares como destinatarios de las políticas (Rees, 2005). Después de todo, las vidas de las mujeres no cambiarán si no cambian las de los hombres” (Rodríguez Gusta, 2008, p. 116).

La inclusión de la transversalidad en las políticas implica pensar en procedimientos de tipo más horizontales al interior del Estado con el objetivo de arrojar luz sobre cómo las cuestiones asociadas al género permean todas las áreas del Estado, procurando la generación de espacios de trabajo de tipo integrador mediante distintos mecanismos y con menores grados de jerarquías en las estructuras orgánico funcionales del aparato de gobierno.

De este modo, la transversalidad del género es un factor clave ya que “garantiza una acción integrada y sustentable entre las diversas instancias gubernamentales y por consiguiente un aumento de la eficacia de las políticas públicas” (Guzmán y Bonan Jannott, 2008, p. 7).

El concepto de transversalidad surge a principio de los años 90 en Suecia,

en el contexto de la articulación de la política de promoción de las mujeres en el ámbito laboral; por ello puede afirmarse que las políticas de mujeres son las pioneras en utilizar la transversalidad y desde aquí se generaliza esta metodología de trabajo y se amplía al resto de políticas públicas. Sin embargo, será en la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing (1995) cuando el término “gender mainstreaming” se posicionará en la agenda internacional (España, 2007, p. 2).

En concordancia con esta visión, Rigat-Pflaum sostiene que desde la Plataforma de Acción de la citada Conferencia de Beijing, con los cambios en las mujeres y a niveles sociales que ello implicó “se desarrolló el concepto de que el tratamiento de las problemáticas de género debía incorporarse en las políticas que los gobiernos diseñan, como uno de los ejes de dichas políticas” (2013, p. 6), conllevando la necesidad de diseñar políticas específicas de género e incluir el *mainstream* al conjunto de la política pública. De este modo, y siguiendo a dicha autora, se registraron dos dimensiones nuevas en lo relacionado a la política pública. Por un lado, la necesidad de un Estado que contribuya a disminuir las desigualdades sociales, mediante herramientas concretas; y por el otro, la necesidad de incluir la mirada de género en toda la política que realiza el Estado, implicando modificaciones sustantivas en relación al concepto de igualdad.

La noción en castellano ha sido traducida como *transversalidad*, pero ha sido conceptualizada de diversos modos. Siguiendo a Rigat-Pflaum, sitúa la necesidad del uso de este concepto se trata de

un *enfoque transformador de las relaciones sociales* que intentó superar a las estrategias existentes hasta ese momento. Se refiere a modificar las múltiples causas interconectadas que dan por resultado la desigualdad de los géneros. Por lo tanto debe focalizarse en los géneros y no únicamente en las mujeres. (...) Sin embargo, a pesar de existir un compromiso formal por parte del Estado, la apropiación de la problemática de género y de la acción política para la superación de las desigualdades existentes no ha sido practicada en forma sistemática. Los actores políticos en su totalidad han asumido escasa responsabilidad en la modificación de pautas culturales discriminatorias y opresivas (2013, p. 7, cursivas de la autora).

De este modo, se torna imperioso pensar a que sujeto está destinada la política pública, cuáles son sus necesidades, y sus particularidades a fin de poder diseñar la política que se ajuste lo mejor posible a las necesidades de los destinatarios. Así, diferenciar a quién se dirige la política lleva implícito que estos no son ni neutrales ni universales, sino que son sujetos con determinadas características propias.

Por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de género en las acciones estatales es constituyente para contribuir a modificar relaciones de género que se tornan opresivas sobre un conjunto de la sociedad.

Por otro lado, y siguiendo esta idea, para Bonder (2012), la transversalidad

tiene algunas particularidades, entre ellas: que los sujetos de las organizaciones busquen una participación que sea expresada del modo más horizontal posible; que las herramientas y técnicas que se utilicen sean lo más adecuadas para que las diversas políticas tengan una visión de género, aportándole a ello el seguimiento y evaluación de las mismas a través de indicadores que sean confiables; que posibiliten conocer y medir el impacto de las políticas; y por último, que en el ciclo de las políticas participen distintos actores no únicamente aquellos sujetos habituales, sino profesionales especializados, y organizaciones de género, como así también la sociedad civil.

Tal como fue indicado en Payo (2016) los indicadores relacionados al *éxito* en la implementación de la transversalidad se relacionan, entre otras cuestiones, con que los actores tengan un rol activo y acceso a los recursos, lo que se traduce en la “satisfacción de las necesidades prácticas del género”, la visibilidad como una clave para satisfacer intereses de tipo estratégico al género, la posibilidad de generar programas flexibles –pudiendo dar lugar a replantear metas y destinatarios durante su implementación–, la apropiación del enfoque de género por los actores participantes, y las diversas estrategias que se asumen desde lo comunicacional –permitiendo el diálogo y la participación activa. Mientras que algunos *obstáculos* que se pueden presentar para la implementación de la transversalidad de género pueden ser: los de tipo institucional que se basen en una cultura patriarcal o sexista, los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas que no contemplen la inclusión de esta mirada, y aquellos más relacionados con el impacto que puede adquirir una política pública específica en cuanto al empoderamiento de los grupos destinatarios de las mismas (Bonder, 2012).

En este sentido, podemos encontrar efectos no deseados de estas perspectivas, que podrían implicar riesgos en relación a su implementación (Rodríguez Gusta, 2008, p. 119), de este modo y esquemáticamente podemos decir:

- Políticas de acción afirmativa: que los derechos de las mujeres queden enquistados a los números en las jerarquías estatales.
- Políticas para la mujer: que la subordinación de la mujer se reproduzca y que queden relegadas las necesidades de las mujeres al ámbito de sus hijos y familias.
- Políticas con perspectiva de género: prácticas que relacionen en empoderamiento con cuestiones de actitud y personalidad y queden

relegados a cuestiones individuales. Por otro lado, que estas políticas sean una isla dentro del total de las políticas públicas.

- Políticas de transversalización de género: que las políticas queden en un plano no significativo. Que lo relacionado con la equidad de género y su lenguaje implique únicamente un uso tecnocrático y de protocolo, y que no implique la transformación sustantiva de las relaciones. Que los actores más dinámicos sean los ejes de los espacios de tipo deliberativo.

Otro elemento fundamental para el diseño de las políticas son los instrumentos legislativos. Además de impregnar de legalidad las acciones que el Estado desarrolla, funcionan como elementos prescriptivos acerca de las acciones permitidas por el Estado. Así mismo, otorgan distintos grados de responsabilidad a las instituciones gubernamentales, habilitando a la comunidad a evaluar dichos desempeños y cumplimientos. Las legislaciones son productos de pujas de poder, donde se expresará lo definido como parte de las agendas de gobierno. En este sentido, Rigat-Pflaum (2013, p. 5), refiere a la *arena política* como espacios de debate, donde un resultante de ellos es la política pública que tiene como fundamento modificar situaciones estructurales de desigualdad social.

Como un ejemplo de una línea de acción que viene siendo desarrollada hace algunas décadas, podemos considerar la violencia de género, dando cuenta, entre otras, de cierta normativa imprescindible de distintos niveles: internacional, nacional y provincial.

Si nos referimos al primero, y solo por citar dos ejemplos, existen la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará (1994). En relación a los elementos del segundo ámbito, la Reforma de la Constitución de Argentina, en el año 1994, en el artículo 75, inciso 22, aprueba tratados y concordatos, entre los que se nombran la CEDAW, mientras que la Convención Interamericana fue aprobada por la Ley N° 24.632. También en este nivel se encuentra la Ley Nacional N° 26.485, y respecto al último caso, en la Provincia de Buenos Aires, podemos dar cuenta de la Ley N° 12.569 y la modificatoria de la misma con la Ley N° 14.509².

² Para conocer más acerca de las modificaciones, ver Payo (2014).

Acciones que concretan políticas

Tal como venimos sosteniendo, y sobre todo como se abordó respecto a la institucionalización de las políticas, diversas acciones pueden surgir desde el Estado y, entonces, son políticas públicas, pero otras acciones surgen a veces de modo espontáneo desde la sociedad civil.

Este apartado tiene como objetivo poner en común algunas acciones relevadas. Aunque no son exhaustivas, intentan dar cuenta de distintas respuestas posibles ante diversas problemáticas.

En este sentido, a nivel internacional existen diversas acciones que desde los estados se deberían impulsar para poder denominar estas como *buenas prácticas*, que en muchos casos son sectoriales.

Según Puig Moreno, y en relación a las buenas prácticas, sostiene que “son un concepto frecuente en la normativa internacional de derechos humanos de las mujeres, cuyo significado es similar al de acción afirmativa o acción de transversalización de género en las políticas públicas y en las organizaciones” (2010, p.12).

Por ejemplo, desde la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el 2013 se convocó al Sexto Concurso de Buenas Prácticas que Integran la Igualdad y Equidad de Género e Interculturalidad en Salud con la temática en “Buenas Prácticas que Incorporan la Perspectiva de Igualdad de Género y Etnicidad en Salud”, cuyo objetivo era “destinado a reconocer las experiencias que mejor abordan las diferencias y oportunidades de hombres y mujeres en el ámbito de la salud con un enfoque de género, y que promocionan el respeto a la diversidad cultural” (OPS, 2013).

Por otro lado, en México, según el documento *Compartiendo las mejores prácticas del Modelo de Equidad de Género* del Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES (2010) “es un testimonio de las experiencias de organizaciones públicas y privadas, que han incorporado la perspectiva de género en su gestión interna mediante la adopción del Modelo de Equidad de Género, creado en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)” (2010, p. 5). Luego de haberse realizado en México un diagnóstico que contribuyó a conocer cuáles eran los factores que iban en contra de la igualdad de género, en 2003 se desarrolló el Modelo de Equidad de Género, el cual se caracteriza por ser un modelo de gestión basado en la “dimensión humana en los procesos de producción de bienes y servicios de las organizaciones de diversa configuración” (2010, p.5). Dicho documento habla de una interacción entre el estado y las empresas que

certificaron acciones bajo el Modelo de Equidad de Género (MEG). Por lo tanto, dicho documento y esfuerzo se focalizan en el ámbito laboral.

Particularmente, el MEG se propone como una caja de herramientas que tiene como objetivo contribuir con las distintas organizaciones de la sociedad civil, del sector público y privado para que quienes sean parte de su plantel de trabajo tengan condiciones de trabajo equitativas. Sostiene el documento citado que una cantidad importante de “sus buenos resultados son producto de la voluntad, creatividad y el interés de autoridades y organizaciones concomitantes, así como de quienes tienen bajo su responsabilidad la aplicación teórico-práctica de los sistemas de gestión al interior de las organizaciones” (2010, p. 8).

Esos dos ejemplos tienen el objetivo de expresar alguna acción a nivel internacional que permita problematizar y mostrar algunas evidencias de diversas implementaciones, particularmente relacionadas con la perspectiva de género, en función de la tipificación que se realizó previamente.

A nivel nacional, en Argentina, una buena práctica es la sanción de la Ley de Identidad de Género N°26.743 del 2012, la cual prevé –entre otras cuestiones– que la persona pueda ser identificada según su identidad de género autopercibida. Este avance legislativo obliga también a otras organizaciones a que den cumplimiento, por ejemplo a las obras sociales. Según la propia ley, se comprende por identidad de género

la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales (Artículo 2, Ley 26.743).

Este tipo de legislaciones en reiteradas oportunidades son puestas en agenda pública debido a que vienen siendo demandas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Situación similar sucede con la Ley de Matrimonio Igualitario (N° 26.618 del año 2010), que son acciones legislativas que se convierten en políticas de Estado, y en el cual las organizaciones procuran generar debates para que tengan la perspectiva deseada.

De este modo, se expondrán algunas realizadas por el Estado, y otras por la sociedad civil, sea esta de modo organizado o espontáneo.

- La existencia de Observatorios relacionados con la problemática, que permitan a través de los datos generar información que luego será utilizada para el diseño de distintas políticas. Estos son instrumentos que colaboran en comprender cuál es la marcha de las políticas para generar las modificaciones necesarias para procurar los resultados esperados. Por ejemplo, bajo la órbita de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires funciona el “Observatorio de Violencia de Género”, el cual tiene como objetivo conocer y de ese modo incidir en la elaboración de las políticas estatales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género. En ese sentido, y según su página web: “Se propone además atender a un problema prioritario advertido, del cual la provincia de Buenos Aires no posee ninguna instancia unificada de producción, sistematización y análisis de la información en materia de violencia de género”.³
- Encuestas de acerca de la violencia de género, factores de riesgo, como también de usos del tiempo, que permiten de manera anónima conocer cuál es la incidencia de la violencia pero también cómo las mujeres *distribuyen* las horas del día según las distintas actividades, como ser, tareas del hogar y de limpieza, cocina, cuidado de los niños, etc. Por ejemplo, en Argentina se aplicó en 2013, la Encuesta sobre trabajo no remunerado y del uso del tiempo como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU). Este tipo de encuestas permite conocer las desigualdades de género en cuanto a cuál es el tiempo dedicado de las mujeres y varones en relación al trabajo doméstico y los cuidados no remunerados. Según el CIPPEC,

la encuesta arrojó como resultado, a grandes rasgos, que las mujeres ocupan 6 horas y media al día para realizar tareas en la casa (limpiar, cocinar, cuidar a los niños enfermos y adultos mayores, realizar compras, ayudar a los niños y niñas en sus tareas escolares, hacer reparaciones en la casa, etc.), el doble que los varones. A su vez, entre las personas de 18 a 29 años, la distancia de responsabilidad en tareas hogareñas es mayor: 85,3% en mujeres y 52% en varones, y el promedio alto se mantiene entre quienes

³ Para más información puede consultarse <http://www.defensorba.org.ar/observatorio-de-violencia-de-genero.php>.

tienen entre 30 y 59 años, donde el índice femenino trepa al 93,2%. Por ello, las mujeres trabajan en promedio un extra de tres horas más cada día que los varones, solo que en actividades domésticas no remuneradas (Programa de Protección Social, 2014).

De este modo, este tipo de datos, permite realizar abordajes y diseño de políticas conociendo mejor cómo los distintos sexos asumen otras actividades y hacer frente a la desigualdad de tipo más estructural.

Por otro lado, la sociedad civil tiene un rol fundamental en lo que refiere a la inclusión de la perspectiva de género y la desnaturalización de algunas problemáticas asociadas al sexo-género, siendo un actor en algunos casos fundamental en la definición de los problemas de agenda. En este sentido, podemos rescatar a modo de ejemplo:

Mapa de violencia

La realización de un mapa de la violencia de género representa un elemento de importancia para conocer la incidencia, la distribución y las características de las distintas formas de violencia en las diversas provincias del país, o municipios de una provincia, permitiendo, en caso de ser necesario, la implementación de acciones diferenciadas según región. La geo referenciación aporta una figura que permite visualizar rápidamente las variables que se consideran prioritarias en esa política. En este sentido, el “Mapa de Violencia de género en la Argentina”, con datos actualizados del año 2010 y realizado por Diego M. Fleitas Ortiz de Rozas y Alejandra Otamendi, de la Asociación de Políticas Públicas, auspiciada por el Gobierno de Noruega, tuvo como primer objetivo la revisión y recopilación de estadística acerca de la violencia de género que elaboró la Universidad de San Andrés. Tal como advierten los autores, es un estudio exploratorio, donde se han utilizado diversas fuentes, como certificados de defunción, datos estadísticos, denuncias policiales, entre otros, en general todos datos provenientes del sistema público que dicho estudio procesó. Dicho documento

tiene por fin brindar información y análisis estadísticos hasta ahora inéditos, sobre las características, evolución y posibles explicaciones de la violencia de género en Argentina, y en cada una de sus provincias, de forma tal de contribuir al conocimiento y divulgación del problema, y a su vez al fortalecimiento de las políticas de prevención (2012, p. 5).

“5ntar”

Tiene como finalidad brindar una aplicación para los teléfonos móviles con el objetivo de denunciar, de modo anónimo, acosos en la calle. Busca poder generar información acerca del ataque, para saber la gravedad y el lugar donde ocurrió. “La idea es concientizar y generar una estadística de las zonas y horarios donde se dan este tipo de abusos (...)”.⁴ Por ahora es un proyecto, pero no deja de ser una iniciativa considerable para contribuir a eliminar el flagelo de la violencia, y además representa modos en que la sociedad civil considera que es necesario resolver o dar respuestas sobre determinada problemática.

Ni una menos

Según su página web, se definen como

un grito colectivo contra la violencia machista. Surgió de la necesidad de decir ‘basta de femicidios’, porque en Argentina cada 30 horas asesinan a una mujer sólo por ser mujer. (...) Porque el pedido es urgente y el cambio es posible, Ni Una Menos se instaló en la agenda pública y política (2015).

Así, a partir de las diversas marchas que se han realizado en reclamo contra la violencia machista y para el reclamo de diversos casos, se ha instalado y legitimado dentro de las acciones para manifestarse contra la violencia y sus diversas formas.

Organizaciones de la sociedad civil

También vale destacar algunas organizaciones de la sociedad civil que tienen un trabajo cotidiano en las problemáticas que atraviesan las mujeres –por ejemplo la violencia de género–, que trabajan a nivel territorial en distintas acciones como ser asistencia a las víctimas, capacitación a la sociedad, difusión y sensibilización sobre la problemática, inclusión en distintas acciones que permiten que las personas que sufren algún flagelo puedan volver a incluirse socialmente.

⁴ <http://www.infotechnology.com/entrepreneurds/Conoce-esta-App-para-denunciar-el-acoso-callejero-que-desarrollaron-tres-chicas-adolescentes-20160808-0009.html> consultada el 2 de octubre de 2016

A modo de cierre

Recapitulando, durante el trabajo se han abordado algunas categorías clave que tienen como objetivo comprender los complejos entramados en que las políticas públicas con perspectiva de género tienden a desarrollarse. Se procuró conceptualizar determinadas categorías como contribución al debate, para que se traduzcan en instrumentos teórico-prácticos que permitan incluir esta visión en las políticas públicas.

De este modo, incorporar la necesidad de mayor igualdad entre géneros es una manera de redistribuir los recursos del Estado, tanto materiales como simbólicos.

Por otro lado, se recopilaron casos tanto a nivel internacional como nacional que contribuyen a desnaturalizar visiones más relacionadas a prácticas que refuerzan las desigualdades más que tender a las igualdades. En ese sentido, se relevaron dos acciones internacionales, una de un Estado y otra de una Organización social, así como a nivel nacional distintas acciones positivas que son indicios para poder incluir la perspectiva, también acciones de la sociedad civil que buscan visibilizar la problemática y finalmente herramientas concretas como aplicaciones móviles. Estas, sin duda, requieren de una profundización sobre su implementación en la práctica, pero no dejan de ser buenas recomendaciones para comenzar a incluir la perspectiva citada.

El rol de la sociedad civil, sobre todo organizada, ha sido clave en la definición de algunos problemas –sobre todo en los relacionados con cuestiones de género–, y sigue siendo clave para la constitución de debates y acciones que permitan incluir esta visión en las políticas públicas.

Por último, resulta necesario sostener el compromiso de todas las partes de las organizaciones estatales y de la sociedad civil, para que esta perspectiva pueda ser implementada de forma sostenida y, de ese modo, contribuya a la igualdad de oportunidades de acceso a los derechos de todas las personas.

Sitios webs consultados

<http://www.infotechnology.com>

<http://niunamenos.com.ar>

<http://www.inmujer.gob.es>

<http://www.defensorba.org.ar>

<http://cippec.org>

<http://www.paho.org>

Normativa consultada

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -CEDAW- Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención De Belem Do Para”. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Ley de Matrimonio Igualitario N° 26.618. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169608/norma.htm>

Ley de Identidad de Género N°26.743. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>

Bibliografía

Bonder, G. (2012). Fundamentos y orientaciones para la integración del enfoque de género en políticas, programas y proyectos. *Sinergias. Cuadernos del Área Género, Sociedad y Políticas, Volumen 1, Anexo 1*. FLACSO: Argentina. Recuperado de http://www.prigepp.org/media/documentos/Manual_OEA-Cuadernos.pdf

Bonomi, J. (2003). Buenas Prácticas y Auditoría de Género. Instrumentos para políticas locales. Proyecto Olympia de Gouges. Documento elaborado en el marco del grupo de trabajo de Mainstreaming del género, coordinado por el Instituto de la Mujer y la Unidad Administradora del FSE. Barcelona: Editorial Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona. Recuperado de http://pmayobre.webs.uvigo.es/06/arch/profesorado/judith_astelarra/documento1_judith.pdf

Brown, J. (2008). De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa. *Revista Mora*, 14(2), 87-100. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-001X2008000200001&lng=es&tlng=es.

Conway, J; Bourque, S. y Scott, J. (1987). El concepto de género. En M. Lamas (Comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. C. Lucotti (Trad.). México: Editorial Porrúa. Recuperado de http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/E1%20concepto%20de%20g%C3%A9nero%20Conway%20Bourque%20y%20Scott_0.pdf

España. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad - Instituto de la Mujer; Ministerio de Empleo y Seguridad Social; (2013).

- Protocolo Para la Implementación de un proceso de mainstreaming del género. Red de Políticas de Igualdad en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión 2007-2013.* Unión Europea, Fondo Europeo de Desarrollo Regional - Fondo Social Europeo Recuperado de http://www.igualdadgenerofondoscomunitarios.es/Documentos/herramientas/2007_13/21_Protocolo_MG_def.pdf
- Fleitas Ortiz de Rozas, D. y Otamendi, A. (2012). *Mapa de Violencia de género en la Argentina. Con datos actualizados del año 2010. Documento de Trabajo.* Asociación para Políticas Públicas: Buenos Aires. Recuperado de <http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2011/12/MapadeViolenciadeGeneroenArgentina1.pdf>
- Giberti, E. (2012). Violencia de género, una expresión colonizada y rumiante. *Revista Imago Agenda.* Recuperado de <http://www.evagiberti.com/genero/genero/#more-2574>
- Guzmán, V. (1997). La equidad de género como tema de debate y de Políticas Públicas. En *Feminismo en transición. Transición con feminismo. Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado* (pp. 8-10). México: Grupo de Educación Popular con Mujeres.
- Guzmán, V. y Bonan Jannotti, C. (2008). La Institucionalización del tema de la Equidad de Género y la Modernización del Estado en América Latina. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 14(25), 103-114.
- Ni Una Menos. (2015). *Qué es ni una menos.* http://niunamenos.com.ar/?page_id=6
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2013). *Abre VI concurso de buenas prácticas en equidad e igualdad de género.* http://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=1110:abre-vi-concurso-buenas-practicas-equidad-igualdad-genero-&Itemid=297
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO N° 4.* Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Payo, M. (2014). *Violencia de género: abordaje desde la política social en la Provincia de Buenos Aires.* Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Payo, M. (2016). *Algunas herramientas y ejemplos de buenas prácticas en la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas.* Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología. FAHCE. UNLP: Ensenada.

- Programa de Protección Social. (2014). Encuestas sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado. *Priorizar la equidad. Blog de protección social*, 30 de agosto 2014. <http://cippec.org/priorizarlaequidad/encuestas-sobre-el-uso-del-tiempo-y-el-trabajo-no-remunerado/>
- Puig Moreno, I. (Comp.). (2010). *Compartiendo las mejores prácticas del Modelo de Equidad de Género. Modelo de equidad de género. Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES*. México. Recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101189.PDF
- Rigat-Pflaum, M. (2013). Políticas Públicas y Género: Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos en Argentina. *Revista Análisis*, 2. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/10754.pdf>
- Rodríguez Gustá, A. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Revista Temas y Debates*, 16, 109-129. Recuperado de <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/75>
- Scott, J. (1996). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas (Comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: PUEG.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Madrid: Alianza.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública*. Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset. España: Alianza Universidad Madrid.
- Zaremborg, G. (2004). *Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile*. Chile: CEPAL.

Concepciones, dimensiones y perspectivas del desarrollo

Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Girotto

Conceptualizando el Desarrollo

Definición y características

En el presente artículo, se intentará conceptualizar el concepto de desarrollo reflexionando sobre el mismo a partir de su definición y sus características, diferenciándolo del crecimiento, y se abordará la relación entre desarrollo y pobreza. En primer lugar, podemos acordar con Bifani (1997) que el concepto de desarrollo comprende varias dimensiones y a cada una se la percibe de diferente manera y se le asignan distintas prioridades. Asimismo, está relacionado con situaciones históricas específicas y con las metas a que cada sociedad aspira.

Hay otras dimensiones a tener en cuenta como: acceso a la educación, al empleo, a la salud y a la seguridad social, y valores como: justicia social, equidad económica, ausencia de discriminación (racial, religiosa o de otra índole), libertad, democracia, seguridad y respeto a los derechos humanos, calidad del medio ambiente. En este sentido, el desarrollo, siguiendo a Boutros-Ghali¹ (1995), comprende aspectos económicos, medioambientales, sociales, políticos y culturales, abordados desde una perspectiva humanista, teniendo en cuenta a la persona como sujeto de derecho y del derecho al desarrollo, entendido como derecho humano fundamental. Las cinco dimensiones del desarrollo –paz, economía, medio ambiente, sociedad y democracia– están vinculadas y cada una es indispensable para el éxito de las demás y para el

¹ Boutros Boutros-Ghali fue Secretario General de Naciones Unidas entre 1992 y 1996.

progreso centrado en el ser humano. Según esta perspectiva, no habrá éxito en alcanzar el desarrollo persiguiendo una sola dimensión o si se excluye alguna: sin paz la energía del ser humano no se puede emplear en forma productiva; sin crecimiento económico faltan recursos que aplicar a los problemas; sin un medio ambiente sano la productividad devora la base del progreso humano; sin justicia social las desigualdades consumen todos los esfuerzos, y sin participación política en libertad, el pueblo no puede expresar su opinión sobre su destino individual y común (Boutros-Ghali, 1995; Cuervo y Matar, 2013).

El desarrollo se basa en garantizar que los mecanismos, estructuras y procesos que posibilitan la satisfacción de necesidades del individuo y de la sociedad se preserven para el bienestar de la sociedad presente y futura (Smith, 2012). Para ello, será necesario producir de manera diferente, con adecuada utilización de los recursos naturales, que son factores de desarrollo de fácil acceso y explotación, y que bien gestionados favorecen el progreso equilibrado de la sociedad (Manilo y Mastromonaco, 2014). Por ello, se entiende al desarrollo como un proceso social, ya que sus aspectos económicos transparentan las relaciones sociales subyacentes, y como el resultado de la interacción de grupos y clases sociales con un modo de relación propia, e intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico (Cardozo y Faletto, 1977). En esta lógica es que se concibe al desarrollo ligado con la ciudadanía, entendiendo que no podría existir desarrollo sin democracia, y por ello es que incluye la participación, que posibilita crear sentido de pertenencia, donde las personas son el factor clave para impulsar los procesos de desarrollo. (Del Giorgio Solfa et al., 2014).

En síntesis, el desarrollo demanda la realización de acuerdos políticos y transformaciones en la cultura material y en la cultura no material que forman parte del desarrollo. Las ecuaciones políticas e instancias de acción son capaces de dar curso a la creatividad que plasme la identidad cultural y la continuidad de su enriquecimiento (innovación social), fundamentos esenciales del desarrollo. En definitiva, la definición de desarrollo fue evolucionando hasta englobar aspectos como el económico, el social, el ambiental, el político y el cultural.

Diferencia entre desarrollo y crecimiento

Según Bifani (1997), siempre hubo confusión entre los conceptos de desarrollo y crecimiento. El autor entiende que el desarrollo es más amplio que

el crecimiento. El desarrollo es la expansión de las potencialidades para lograr algo, mientras que el crecimiento denota una cuestión solo cuantitativa (el aumento del PBI sostenido en el tiempo) y puede producir concentración de la riqueza. El crecimiento es una condición potenciadora del desarrollo, pero no suficiente (Varsavsky, 1971). Esta distinción fue tratada en la Asamblea General de las Naciones Unidas al declararse en 1960 la Primera Década del Desarrollo, cuando se lo define como: “El desarrollo es crecimiento más cambio social y cultural, tanto como económico y cualitativo como cuantitativo. El concepto clave es el de mejorar la calidad de vida de la gente”.

Entendemos que el crecimiento económico es el motor del desarrollo, porque sin crecimiento económico no habrá recursos materiales para hacer frente al deterioro ambiental ni para los programas públicos, pero además aumenta la gama de elecciones humanas, porque las opciones distributivas están limitadas en las sociedades pobres y aumentan con el crecimiento económico. Asimismo, el progreso en los demás aspectos del desarrollo –paz, medio ambiente, sociedad y democracia– será positivo para el crecimiento económico. Sin embargo, la búsqueda del crecimiento económico postergó el desarrollo, porque se focalizó solo en el crecimiento, en tanto se entendía que el crecimiento económico traería crecimiento social (“teoría del derrame”). Pero hoy se entiende que el crecimiento válido es aquel que se transforma en un desarrollo sostenido y sostenible, el que promueve el pleno empleo, el alivio de la pobreza y mejora la distribución del ingreso para otorgar mayor igualdad de oportunidades.

Desarrollo y pobreza

En primer lugar, podemos decir que el alivio de la pobreza requiere un modelo de desarrollo donde el acceso a los beneficios del progreso sea amplio y no se concentre en localidades, sectores o grupos de población (Peroni, 2009). En un avance posterior del concepto de desarrollo, se empieza a incorporar la idea de desarrollo humano porque se tiene en cuenta que el hombre con sus necesidades, posibilidades y aspiraciones (no la producción) es agente y finalidad del desarrollo (Max-Neef, Elizalde y Hopenhaym, 1986).

Sabemos que el desarrollo humano se mide a través del Índice de Desarrollo Humano creado por Naciones Unidas, y que configura una medida de desarrollo socioeconómico global con tres indicadores: 1) tener una vida larga y saludable: se mide a través de la longevidad o expectativa de vida al nacer;

2) adquirir conocimientos y educación: se expresa la alfabetización, y 3) tener acceso a recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso: medido a través del PIB por persona después de adecuarlo al poder adquisitivo. Este último indicador es criticado, ya que el PIB no es por si solo un indicador válido de desarrollo, porque promedia situaciones dispares y extremas. Dicho índice trata de medir las capacidades de las personas como punto de partida para el desarrollo. En muchos países existe desempleo, desigual acceso a los medios productivos y falta de acceso al conocimiento científico y tecnológico, que resultan los mayores obstáculos para el desarrollo (Sforzi, 2007). Todo ello causa desazón social, conflictos políticos y económicos, implica la violación de derechos humanos básicos y conduce a situaciones de dominio y opresión con la pérdida de libertad. Existen desigualdades individuales y colectivas: hay naciones, ciudades, regiones y grupos ricos y otros pobres. Las políticas de aislamiento económico y el descuido de la educación perpetúan la desigualdad. Las diferencias naturales (geográficas, biológicas, físicas, etc.) que limitan el desarrollo, pueden paliarse, por ejemplo a través del comercio internacional y la inversión en capital humano (Cuervo y Matar, 2013).

Adjetivando el Desarrollo

A continuación, se caracterizarán los diferentes adjetivos que históricamente y en su evolución se le fueron adicionando al concepto de desarrollo: económico, sustentable, sostenible, social sostenible, local y endógeno. Son diferentes tipos de cualidades que se le añaden en su evolución al concepto de desarrollo e intentan dar cuenta de las dimensiones que debería comprender y de las diferentes escalas en las que debería tener lugar.

Desarrollo económico

En primer lugar, cabe resaltar que la distinción entre lo político y lo económico es analítica, no orgánica, que las contradicciones económicas son contradicciones políticas, y que la economía no es una dimensión autónoma de la vida social. Sin embargo, se instaló la idea de que el problema de la sociedad era la eficiencia económica, dejándose de lado el pleno empleo, los ingresos básicos, la protección del trabajo, la seguridad y la igualdad. La desocupación, la pobreza, el retroceso en la calidad de la alfabetización, etc. son costos sociales de la ineficiencia. Muchas distorsiones de las estructuras productivas son causadas por la concentración de la riqueza y del ingreso, la economía falla no por su capacidad

de producir, sino por su incapacidad de distribuir. Dejar la distribución al juego de las fuerzas del mercado permite a una minoría acaparar riqueza y poder político, liberándola de las responsabilidades sobre sus acciones (Bifani, 1998).

Desarrollo sustentable

La Cumbre de Río de Janeiro de 1992 consagró las dimensiones que compatibilizan las exigencias de desarrollo con las de protección ambiental configurándose como derecho humano fundamental y su vinculación con las necesidades de las generaciones futuras como una exigencia de equidad intergeneracional y el concepto de solidaridad mundial que implica responsabilidades comunes pero diferenciadas. El informe de la Comisión Brundtland “Nuestro Futuro Común”, publicado en 1987, promovió el uso del término “desarrollo sustentable”, donde se caracteriza este tipo de desarrollo, y afirma que se deben “satisfacer las necesidades de esta generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades.” (Comisión del Medio Ambiente, 1988, p. 67).

El término desarrollo sustentable reúne dos líneas de pensamiento en torno a la gestión de las actividades humanas: una concentrada en las metas de desarrollo y otra en el control de los impactos dañinos de las actividades humanas sobre el ambiente. La OEA aporta un enfoque ecológico de la misma con tres objetivos necesarios para la conservación de los recursos vivos: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas que dan sostén a la vida, la preservación de la diversidad genética, y el aprovechamiento sustentable de las especies y los ecosistemas.

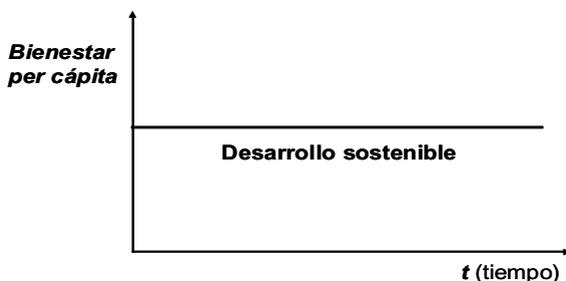
Implica que los gobiernos se hagan responsables del desarrollo sustentable a partir de, por ejemplo, la elaboración de planes nacionales, regionales y locales que conlleven a la definición de políticas y estrategias capaces de lograr una amplia participación de la comunidad, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Por su parte, las autoridades locales juegan un rol decisivo para lograr el desarrollo sustentable, porque la participación de la comunidad y del sector empresarial son claves para lograr un consenso respecto a las estrategias a seguir. En cada país la definición del ideal del desarrollo sustentable tendría que ser el resultado de la negociación entre los actores involucrados. Los factores que conducen al desarrollo sustentable son: el crecimiento económico, la equidad medida y la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Existe una crisis ambiental derivada de las aplicaciones de patrones de crecimiento basados en el consumo predatorio de recursos naturales que

implica descapitalizar a la naturaleza, generando polución y un sistema de producción de riqueza con reproducción de la pobreza y con exclusión social. La mayoría de los problemas son resultado de ese tipo de crecimiento y la cuestión es cómo lograr el desarrollo sustentable.

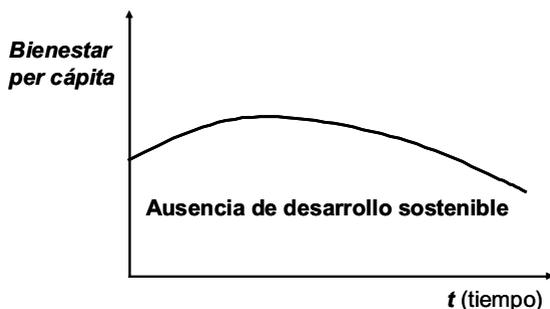
Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible puede explicarse a través de un gráfico donde el eje horizontal es el tiempo y el eje vertical el bienestar por cápita, por lo que si el bienestar en el transcurso del tiempo se representa con una línea recta, conseguimos cierto grado de desarrollo sostenible.



Fuente: Elaboración propia.

Mientras que una línea en dirección ascendente representaría que la gente se encuentra en una situación mejor, una línea hacia arriba y después hacia abajo no mostraría un desarrollo sostenible.



Fuente: elaboración propia.

La idea de sostenibilidad se manifiesta como una advertencia de que es imprescindible fomentar un desarrollo sostenible, es decir, viable, perdurable, lo que debería ser la preocupación y el compromiso de gobiernos y sociedad. En este sentido, coincidimos con Bifani (1993) cuando afirma que el desarrollo debiera satisfacer condiciones de sostenibilidad respecto de cada dimensión (económica, social, cultural, política y ambiental) pero cada una tiene peculiaridades. No es posible definir un único modelo de desarrollo sostenible ya que la diversidad de cada una de las dimensiones del desarrollo supone diferentes formas de buscar la sostenibilidad.

El desarrollo sostenible implica la capacidad para elegir un patrón de desarrollo que, protegiendo el funcionamiento del sistema natural y preservando culturas tradicionales y valores como los de no discriminación (racial, religiosa, de género, etc.), lleve al sistema social a satisfacer necesidades básicas y a mejorar el bienestar individual y colectivo. Es un proceso complejo, intencional, que puede ser logrado si se respetan valores como libertad, equidad, justicia, y aspectos como estabilidad política, coherencia social, en tanto precondiciones para la eficiencia y el crecimiento económico (Bifani, 1997).

El desarrollo sostenible persigue el bienestar individual y social (alimentación, vestido, educación, servicios sanitarios, vivienda, etc.) que cada individuo relaciona con su calidad de vida. Implica la transformación de estructuras socio-económicas y políticas para crear una atmósfera donde las personas amplíen sus capacidades y tengan oportunidades iguales o mejores a las que tuvieron las generaciones presentes (Cuervo y Matar, 2014).

Desarrollo social sostenible

Con la evolución posterior del concepto de desarrollo, no alcanza que sea solo sostenible sino que involucre una dimensión social. Para alcanzar un desarrollo social sostenible se requiere la plena participación de la ciudadanía en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de la sociedad (Cuervo y Matar, 2014). Para el logro del desarrollo social sostenible es necesario asegurar el acceso a los recursos de producción (crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información), a los servicios públicos, y que la gente participe en la adopción de decisiones sobre un entorno normativo y regulatorio para aprovechar las oportunidades económicas y de empleo. Este tipo de desarrollo promueve la integración social fomentando sociedades

estables y justas basadas en la promoción y protección de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas.

Se basa en promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a educación de calidad y al nivel más alto posible de salud física y mental. Debe contribuirse al desarrollo de los recursos humanos, erradicando la pobreza, promoviendo el pleno empleo y fomentando la integración social.

El desarrollo social sostenible se logra mejorando la calidad de la educación, para que las personas de todas las edades tengan los conocimientos útiles, la capacidad de razonar, los conocimientos prácticos y los valores éticos y sociales necesarios de manera que puedan participar en el proceso social, económico y político de desarrollo. Pero lo cierto es que el logro del desarrollo social sostenible implica un esfuerzo a largo plazo, involucra la acción conjunta de gobiernos, comunidad internacional, sociedad civil y sector privado. En particular, la economía de los países debe ser orientada para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas, por lo que contar con políticas económicas sólidas tendientes a fortalecer y fomentar la economía social, los microempredimientos y la creación de pequeñas empresas en un contexto de equilibrio fiscal, tipo de cambio adecuado que favorezca el consumo interno, la producción manufacturera y la inversión productiva y de base amplia, constituyen la plataforma para lograr el desarrollo social sostenible, junto con la promoción de la democracia, la dignidad humana, la justicia social y la solidaridad, la distribución equitativa de los ingresos y el mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades.

Por su parte, las redes sociales, los movimientos ciudadanos y la participación política son garantías para implantar prácticas y políticas que propendan a un desarrollo, desde abajo, progresivo y permanente. Por ello, para alcanzar un desarrollo social sostenible es indispensable una sociedad civil vigorosa, que participe en la vida pública aportando sus ideas que se traduzcan en innovaciones concretas y que sean receptadas y apoyadas por los gobiernos.

Como lo establece Boutros-Ghali (1995) en su “Programa de Desarrollo”, el desarrollo social sostenible, para que arraigue, debe brotar de la sociedad, por lo que el gobierno debe orientar y facilitar el proceso pero no puede ser la única fuerza que impulse el progreso social; las organizaciones no gubernamentales, las comunitarias, la empresa privada, las organizaciones de trabajadores y otros

grupos deben participar. Por ello, la población debe contribuir en la formulación de sus objetivos y hacer oír su voz en los órganos normativos.

El desarrollo social sostenible se construye a partir de la vinculación de políticas económicas y sociales que permitan crear y ampliar opciones de desarrollo en las distintas etapas de la vida de las personas y en las múltiples esferas en que participa la familia y la comunidad (Rofman, 2009), en tanto se considera que mediante la aplicación de acciones sociales en cada una de las fases del ciclo de vida, las personas podrán desarrollar sus capacidades, encontrar opciones productivas de desarrollo, crear un patrimonio y contar con los mecanismos necesarios de seguridad y protección para garantizar en todo momento un nivel de vida digno en un entorno de equidad (Boutros-Ghali, 1995).

La población es el principal activo, y las características de la población determinan la naturaleza y la orientación del desarrollo social sostenible. Invertir en la población aumenta la productividad de la mano de obra y facilita el acceso a oportunidades. Una población sana e instruida contribuye a la cohesión social y da dinamismo a todos los aspectos del desarrollo (Del Giorgio Solfa, 2012). En la promoción de la equidad como valor económico, político, ético y moral de los gobiernos, el desarrollo social sostenible respalda los derechos de las personas, incluyendo su participación en todas las acciones sociales y en la definición de nuevas estrategias de acción pública, porque la participación comprometida y responsable de todos debe ser el factor detonante de un círculo virtuoso del desarrollo social sostenible al que toda sociedad democrática aspira. Cabe concluir que esta es la conceptualización más completa del término desarrollo.

Desarrollo local

Según Boisier (2001, 2002 y 2007), el desarrollo local es un fenómeno complejo, axiológico, multidimensional (económico, político, social, y territorial), transdisciplinar constructivista, cualitativo, intangible y endógeno que tiene que convertirse en un proyecto político local. Por esas mismas razones, conlleva una multiescalaridad, es decir implica articulación entre territorio local con el regional y nacional (ciudad-provincia-nación). Esta adjetivación nace para contrarrestar los efectos negativos de la globalización y como cuestionamiento al rol del Estado nacional, la reforma y las políticas de descentralización. También como producto de la falta de consideración en las políticas públicas nacionales y provinciales del nivel micro (local).

Entiende este autor que lo local significa un recorte dentro de la sociedad, que se diferencia dentro de otra unidad social mayor como una unidad parcial con cierta capacidad de reproducción. En síntesis, lo entiende como un sistema de relaciones entre personas, clases y grupos sociales que es posible identificar.

La dimensión territorial del desarrollo local nos remite a un espacio físico, por lo que existen tantos modelos como territorios, entendidos como soporte de los recursos (capital, trabajo, tecnología) y como contenido de dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas. En la constitución del territorio participan actores, interacciones e instituciones (Sforzi, 2007). El territorio se convierte así en el sujeto de desarrollo (Pennink, 2014), ya que es el espacio donde se lleva adelante el desarrollo a nivel local.

Para Vázquez-Barquero (1988), el desarrollo local es un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a mejorar el nivel de vida de la población, con tres dimensiones: 1) económica: los empresarios locales utilizan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; 2) sociocultural: en el que los valores, las instituciones y las creencias sirven de base para el proceso de desarrollo local, y 3) política administrativa: políticas territoriales que permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo económico local. Para lograr esas dimensiones los elementos claves son: recursos (sistema político y productivo), actores (públicos, privados, sociedad civil) y el sistema científico-tecnológico (Blanco, 2003; Del Giorgio Solfa, 2015; Sforzi, 2006 y 2007).

Dentro de los requisitos para la mejora local encontramos la necesidad de generación de nuevas capacidades territoriales de desarrollo, que requiere anteponer una visión compleja, integral y territorial del desarrollo como marco para las políticas locales de desarrollo (Del Giorgio Solfa y Giroto, 2010).

El enfoque del desarrollo local, incorpora al desarrollo una nueva visión que combina lo territorial con lo funcional, nuevas escalas y dimensiones (económica, social, política, institucional, cultural, tecnológica), nuevos actores (gobierno, empresas, ONG, organizaciones intermedias, redes de solidaridad, centros de I&D), nuevos elementos tangibles e intangibles y nuevos instrumentos como concertación público/privada y planificación estratégica (Del Giorgio Solfa, 2015; Sforzi, 2006).

Toda esta conceptualización ha ido surgiendo de prácticas concretas que se realizaron en diferentes territorios (por ejemplo: la generación de

cooperativas productivas y la internalización de las pequeñas industrias manufactureras, como en la ciudad de Rafaela con la agroindustria y Mar del Plata con la industria naval), que por un lado permitieron apropiarse de experiencias replicables y por otro, a partir del análisis y el estudio de esos procesos, conocer cómo, mediante la observación empírica, qué factores, actores y recursos contribuyen a fomentar el desarrollo de un determinado territorio.

Desarrollo endógeno

El desarrollo endógeno, propone políticas de creación de desarrollo local, pero con recursos específicos en el territorio. Se entiende como un desarrollo local basado en los recursos propios (humanos, capital, naturales, etc.) y no promovido desde afuera con inversiones externas y políticas exógenas.

La proximidad geográfica, política, institucional y organizacional da lugar a dinámicas específicas que determinan la capacidad de regiones y localidades para dirigir su desarrollo (Sforzi, 2006 y 2007). Supone un cambio de perspectiva de la visión funcional del territorio a la visión territorial de cada lugar, y de la visión del desarrollo como proceso solo inducido por factores exógenos (capital, inversión, infraestructura, tecnología) que podrían fomentar el desarrollo local (pero que en este caso se busca que sean adaptados a cada realidad), a una visión del desarrollo como conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y emprendedora de los agentes locales) que permiten un mejor aprovechamiento de las factores exógenos y que tornan dinámicas las potencialidades de una sociedad (Del Giorgio Solfa y Sierra, 2014). Requiere un contexto favorable, constituido por su ubicación dentro de los procesos nacionales y por su vinculación con las políticas globales que afectan los componentes fundamentales de la vida económica y social local (Pírez, 1995).

Los actores locales necesitan un ambiente económico, institucional y de valores que respalde y oriente sus esfuerzos y sus energías, y que encuadre sus actuaciones. El desarrollo endógeno reconoce la diversidad de realidades territoriales y que el contexto no afecta a todos los lugares de la misma manera, requiriéndose políticas compensatorias. Hay una relación integral, no de opuestos, entre local y supra-local (provincial, nacional, global), entre público y privado, entre economía y sociedad, entre competencia y cooperación, entre economía formal e informal, etc.

Contextualizando el Desarrollo

Se contextualizará el desarrollo a partir del análisis de la situación actual en el ámbito nacional y provincial. Cabe recordar que Boutros-Ghali (1995) menciona que en la obtención del desarrollo deben colaborar todos los actores del sistema socio productivo nacional, regional y mundial. Es necesario asignar prioridades a las actividades de desarrollo y coordinar la acción de los protagonistas del desarrollo. Dicha coordinación de las actividades es imprescindible para optimizar los efectos de los recursos destinados al desarrollo y para cosechar los beneficios de sentar prioridades de acción. Supone asignación de responsabilidades, división del trabajo entre los participantes y una adhesión de cada uno de ellos a trabajar en pos de metas y objetivos comunes y compatibles (Boutros-Ghali, 1995).

Situación del desarrollo en el contexto nacional

Consideramos que en nuestro país existe concentración en la propiedad de la tierra, por ejemplo el 1% acapara el 33% del territorio, lo que limita las oportunidades de ascenso en la escala social, genera dificultades de acceso a la propiedad y el empleo formal y evidencia la presencia de empresas extranjeras y nacionales que actúan de manera monopólica. Se necesita inversión para desarrollar recursos naturales y humanos así como para mejorar la provisión de servicios sociales para su población.



Fuente: ONG internacional Oxfam, 2017.

Otro tema importante es cómo manejar la inversión extranjera necesaria para el desarrollo, ya que entendemos que no toda la inversión extranjera es beneficiosa, pero debe permitirse siempre que sea productiva y no objeto de privatizaciones de activos existentes y estratégicos para el desarrollo del país. Algunas inversiones explotan recursos naturales, por eso muchas naciones imponen controles y reglamentaciones sobre este tipo de inversión extranjera, aspecto que debe ser fortalecido por nuestro país. La asistencia extranjera es más exitosa en países cercanos a la fase de crecimiento auto sostenido, es decir, en aquellos que logran un cierto nivel de desarrollo y en los que llevan a cabo planes de desarrollo bien formulados dentro de una estructura propia vigorosa, ya que saben adónde dirigir dicha inversión para que sea beneficiosa para el país.

En nuestro país, podemos decir que, en general, en muchos periodos históricos, como por ejemplo durante la época del proceso y la década del noventa donde se llevaron adelante políticas neoliberales, se privilegiaron las actividades financieras sobre las productivas, ocasionando periodos recesivos o de estancamiento económico, contracción de mercados internos y aumento de las deudas internas y externas, lo que obstaculizó el desarrollo. En general, en nuestro país cuesta generar ventajas competitivas dinámicas y su participación en la división internacional del trabajo se da mediante la producción de *commodities*, sin industrialización ni aplicación de la ciencia y la tecnología.

Para concluir, podemos mencionar que en nuestro país hay diversidad económica, de recursos naturales (costas, mar, climas, montañas), recursos humanos y políticos que pueden ser aprovechados para lograr el desarrollo social sostenible. Por ello, consideramos que la continuidad del desarrollo presenta las características de un bien público y tendría que transformarse en una aspiración colectiva nacional, con efectos sobre el conjunto de la sociedad (Teitel, 1995).

Tres cuestiones relacionadas entre sí hacen necesaria la implantación de un desarrollo social sostenible, que es la conceptualización más completa según lo mencionado en el subtítulo “Adjetivando el Desarrollo”: 1. Atender demandas sociales aún insatisfechas; 2. Mejorar la distribución del ingreso; y 3. Asegurar la viabilidad a largo plazo de los sistemas políticos democráticos. Convendría concentrar el intelecto, la energía y el ingenio político de los habitantes y de los gobernantes de nuestro país en producir cambios, a partir de identificar errores del pasado, para hacer frente a la realidad presente y mirar hacia el futuro para encontrar un rumbo y un propósito colectivo.

Situación del desarrollo en el contexto de la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires tiene una extensa y diversa superficie, habitada aproximadamente por 16 millones de personas, dividida en 135 municipios, con realidades sociales, productivas, y fiscales diferentes, incluso al interior de cada municipio. Se advierten diferentes “velocidades” entre los territorios que la componen debido a las fuertes asimetrías socioeconómicas (de producto per cápita, de niveles sociales, educativos, etc.) entre los distintos partidos que la integran. Ocupa el 11% del territorio nacional, y el 36% concentra el 39% de la población y aporta el 36% del PBI de Argentina (Ministerio de Economía, 2012).

Sin embargo, destacamos el avance realizado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014) en la elaboración de un Plan de Desarrollo y Equidad Territorial para así poder planificar la focalización de las políticas públicas, tendientes a resolver las heterogeneidades regionales provocadas por la diversidad provincial en cuanto a demografía, caracterización productiva, situación fiscal municipal y el impacto regional del empleo público. El plan se realizó a partir de una regionalización de la provincia en 16 áreas (5 que contemplan los tradicionales 24 partidos del conurbano y 11 a los restantes municipios), lo que permite destacar las asimetrías demográficas, económicas y sociales, y así establecer instrumentos de política para planificar la provincia hacia el 2030, para generar las condiciones necesarias que garanticen el bienestar de las generaciones futuras.

Un aspecto que se tuvo en cuenta para el diagnóstico es la participación en la actividad económica del sector público municipal, que es alta en áreas del interior de la provincia, y donde sus políticas se ven limitadas porque posee una estructura tributaria rígida y una baja participación de los recursos propios. A modo de ejemplo, los distritos de la zona del conurbano norte cuentan con un 60% de participación de los recursos propios respecto a los totales, mientras que en el área Este solo alcanza el 25%. Otro componente que se relevó es el migratorio provincial, destacando que representa solo el 10% del crecimiento poblacional de la provincia en las últimas dos décadas, pero que existen áreas fuertemente expulsoras de población como el conurbano norte.

Consideramos que se debe emplear un pensamiento estratégico, de largo plazo, cuyo eje rector sea atacar las heterogeneidades para disminuir el desequilibrio geográfico, potenciando y generando oportunidades locales para atenuar las brechas existentes y fomentar el arraigo local. Reflexionamos acerca

de la necesidad de conducir la provincia hacia una senda de crecimiento y desarrollo, donde las diferencias regionales sean cada vez menos importantes, este es el desafío para avanzar hacia la equidad territorial y la igualación de oportunidades de todos los habitantes, independientemente del lugar donde nacieron. Para ello, se deben implementar medidas que atenúen las brechas (productivas, sociales, demográficas, fiscales, etc.) entre los municipios y que permitan alcanzar un desarrollo socioeconómico sostenible y territorialmente equitativo en la provincia, mediante una planificación estratégica pública que posibilite suplir el déficit existente de capacidades en materia de planificación del desarrollo (Cuervo y Matar, 2014).

Por ello, entre las distintas dimensiones a abordar en la búsqueda de mitigar las asimetrías existentes en la provincia, consideramos que la decisión política tendría que ser contribuir al arraigo en las áreas de fuerte proceso de expulsión de población, considerando a las migraciones netas negativas como indicador de falta de oportunidades locales. Esa carencia de las localidades de menor población alejadas de las grandes urbes se asocia por un lado a la dificultad de desarrollarse laboralmente y por otro a que como la actividad agropecuaria es de menor demanda laboral, industrializar la ruralidad parecería ser una vía adecuada para generar mayor empleo formal, de calidad y con mejores salarios.

Entendemos que se requiere identificar, formular y ejecutar proyectos que contribuyan al objetivo de mitigar las migraciones netas negativas, establecer una estrategia para generar oportunidades locales y mitigar el proceso migratorio negativo de algunas áreas. Por último, una buena práctica podría ser construir una base de datos de proyectos que permita orientar las decisiones de financiamiento en forma congruente con el objetivo planteado. No obstante, esta iniciativa es un antecedente clave para poder desarrollar una política pública provincial en esta temática específica.

Conclusiones

Consideramos que en el contexto actual del capitalismo globalizado los niveles mundial, regional, nacional y provincial, conforman un único espacio interdependiente, sin diferencia cualitativa entre ellos. Los países en vías de industrialización, entre los que se encuentran los de América Latina, podrían resolver su salto para lograr el desarrollo social sostenible a partir de una economía social de mercado, instaurando un modelo de desarrollo que tenga en

cuenta el devenir histórico y el debate de los modelos de desarrollo antes mencionado. Para ello, las políticas públicas, pueden ser una forma de acción organizada para lograr objetivos de interés común a partir de acciones estatales.

Por su parte, el alcance de un desarrollo social sostenible, a partir del ordenamiento territorial a nivel nacional, provincial y local, permitirá revertir tendencias de degradación del suelo y contaminación de los recursos naturales.

Cabe recordar, que el fin del desarrollo social sostenible es mejorar la calidad de vida de la población, pero este implica preguntarse sobre las condiciones de la producción privada y del poder. Asimismo, la calidad de vida cubre no solo el consumo sino la producción, no solo los fenómenos periféricos, sino las causas sociales. Este tipo de desarrollo, implica entender que no es suficiente producir y consumir, sino que se debe pensar en la distribución, el intercambio y la satisfacción de las necesidades económico sociales. Ello porque la calidad de vida incluye las relaciones entre consumo y producción, su proporcionalidad y compatibilidad vista desde el aspecto de la necesidad.

La noción de calidad de vida se identifica con la siguiente ecuación: calidad de vida igual más crecimiento económico pero con más realizaciones espirituales, culturales, recreativas, etc. Su mejoramiento depende del nivel de vida y de otros valores que hacen a la realización del hombre. Es así que una sociedad justa no puede aceptar una tasa elevada de desempleo ni permitir que grupos queden excluidos de los frutos del desarrollo. Una sociedad segura no puede existir sin mecanismos de protección social para sus miembros desfavorecidos, y es preciso un esfuerzo para crear conciencia y fortalecer el compromiso político de actuar con eficacia.

En la evolución histórica, se avanzó de un concepto de desarrollo limitado a la transferencia de fondos y conocimientos técnicos de los que tienen a los que no tienen, a un concepto amplio que abarca toda la gama del quehacer humano, entendiendo que el bienestar de las generaciones venideras no debe ponerse en peligro contrayendo deudas (financieras, sociales, demográficas o ecológicas) que no pueden saldarse (Boutros-Ghali, 1995).

Creemos que las conceptualizaciones expuestas en el presente artículo pueden servir de marco para profundizar políticas públicas que tengan como objetivo promover el desarrollo, en particular en la provincia de Buenos Aires.

Bibliografía

Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus-Universidad Católica.

- Aspiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina: industria y economía 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bifani, P. (1993). Desarrollo sostenible, población y pobreza: algunas reflexiones conceptuales. En A. Curiel Ballesteros (Ed.), *Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental*. Guadalajara. México: Universidad de Guadalajara.
- Bifani, P. (1997). *Desarrollo sostenible: ¿Panacea o paradigma? Cultura y desarrollo*. Valladolid: Fundación Navapalos-Universidad de Valladolid.
- Bifani, P. (1998). Globalización, economía y democracia. *Revista Internacional de Filosofía Política UAM/UNED*, 12.
- Blanco, H. (2003). Planeamiento del desarrollo local. *Revista de la CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura*, 61.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Boisier, S. (2002). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. *Documento de trabajo N° 6*, Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla: Fundación Universitaria.
- Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad, transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá, España.
- Boutros-Ghali, B. (1995). Un programa de desarrollo. *Revista Relaciones Internacionales*, 5(8).
- Castillo, P. (2006). El desarrollo local en la gestión municipal. *Revista Ciencias Sociales de la Universidad de Viña del Mar*, III(1), 103-114.
- Castronovo, R. (1997). *Mercosur e impacto social en Latinoamérica. La formación del trabajador social en esta nueva realidad*. Ponencia presentada en las XIX Jornadas Nacionales de Trabajo Social, Mar del Plata, Argentina.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (1988). *Nuestro Futuro Común (Informe Bruntland)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coraggio, J. L. (2004). *La Gente o el Capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Quito: Abya-Yala.
- Cuervo, L. M., y Matar, J. (2013). *Prospectiva y desarrollo El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Colección “La hora de la igualdad”. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.

- Cuervo, L. M., y Matar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación CEPAL - *Serie Gestión Pública*, 81. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Del Giorgio Solfa, F. (2012). Cohesión social: clave de los entornos innovadores ciudadanos para el desarrollo local evolucionado. Ponencia presentada en el *XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local"*, UNAJ, Argentina.
- Del Giorgio Solfa, F. (2015). Juventud, cohesión social e innovación para el desarrollo local argentino: un análisis oportuno de la experiencia italiana en la Región Emilia-Romagna. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 3(2), 36-49.
- Del Giorgio Solfa, F., Blasetti, J. J., Giroto, L. M., Napolitano, A. M., y Pau, M. V. (2014). *Ciudadanía e inclusión social de los jóvenes: tutorías laborales y educativas en la Provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina.
- Del Giorgio Solfa, F., y Giroto, L. M. (2010). La mejora y crecimiento de los sistemas productivos locales a partir de la identidad, el autoabastecimiento y los Foros de Desarrollo Municipal. *Papers on Territorial Intelligence and Culture of Development*, ENTI, Salerno, Italia.
- Del Giorgio Solfa, F., y Sierra, M. S. (2014). Desarrollo local. Diseño, marketing y emprendedorismo integrados. *Revista Tableros*, 5(5), 9-19.
- Dewachter, S. & Molenaers, N. (2011). Who Takes a Seat at the Pro-Poor Table? Civil Society Participation in the Honduran Poverty Reduction Strategy. *Latin American Research Review*, 3(46), 112-132.
- Dolcetti Marcollini, M. (2014). La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 3(2), 130-147.
- FAO (2002). *La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural*. Roma: FAO.
- Fernández Chavesta, J. (2011). Factores estratégicos de competitividad en el mercado global. *Consensus (Lima)*, 16(1), 239-246.
- French-Davis, R. (2012). ¿Qué ha fallado en la macroeconomía y finanzas sudamericanas desde los noventa?. *Trimestre Económico*, 79(2), 263-286.

- Giroto, L. M. (2006). *El desarrollo social sostenible en el MERCOSUR. La reforma jurídico institucional del MERCOSUR como herramienta válida para el desarrollo social sostenible*. Ponencia presentada en el III Congreso de Relaciones Internacionales, UNLP, La Plata.
- Herrera, G., y Tavosnanska, A. (2011). La industria argentina a comienzos del siglo XXI. *Revista de la CEPAL*, 104, 103-122.
- Hidalgo-Capitán, A. L. (2011). El [nuevo] G-20 y la gobernanza global. Un análisis post-racionalista. *Contribuciones a la Economía*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/ce/2011b/>
- Manilo, P., y Mastromonaco, R. (2014). *The Local Economic Impacts of Unconventional Shale Development*. Department of Economics, University of Oregon. Recuperado de: <http://pages.uoregon.edu/ralphm/unconvshalejune2014.pdf>
- Max-Neef, M. A., Elizalde A., y Hopenhaym M. (1986). Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro. *Development Dialogue, Número especial*, 1-96.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2012). *Panorama productivo de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas.
- Pennink, B. (2014). Dimensions of Local Economic Development: Towards a Multi-level, Multi Actor Model. *Journal of Business and Economics*. 1(1), 42-48.
- Peroni, A. (2009). El desarrollo local a escala humana: experiencias de desarrollo comunitario en el sector salud. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 8(22), 99-120.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, 7(28).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Washington: PNUD.
- Provincia de Buenos Aires (2014). *Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión*. La Plata: Ministerio de Economía.
- Raymond, A. (1981). *Guerra y Paz entre las Naciones*. Buenos Aires: Alianza.
- Rofman, A. (2009). Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: entre las teorías y las realidades. *Revista Española del Tercer Sector*, 1(12), 157-181.

- Rofman, A., y Vázquez Blanco, J. M. (2011). Al cierre del bicentenario dos modelos en disputa. En: S. Frascina y J. M. Vázquez Blanco (Eds.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario* (pp. 23-50). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rubinzal, M. (2011). ¡A ganar las calles! Movilizaciones nacionalistas en el período de entreguerras. En: M. Lobato (Ed), *Buenos Aires. Manifestaciones, fiestas y rituales en el siglo XX* (pp. 129-147). Buenos Aires: Biblos.
- Sforzi, F. (2006). El distrito industrial y el “viraje territorial” en el análisis del cambio económico. *Economía Industrial*, 359, 37-42.
- Sforzi, F. (2007). Del distrito industrial al desarrollo local. En R. Rosales Ortega (Ed.), *Desarrollo local: teoría y prácticas socio territoriales*. México: UAM-Iztapalapa y Miguel Ángel Porrúa.
- Smith, A. (2012). Traduciendo sustentabilidades entre nichos tecnológicos y regímenes socio-técnicos. En H. Thomas, M. Fressollo y G. Santos (Eds.), *Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social* (pp. 153-189), Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, tecnología e Innovación Productiva de la Nación.
- Teitel, S. (1995). *Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina*. Washington: BID.
- Varesi, G. A. (2010). La Argentina pos convertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del Desarrollo*, 41(161), 141-164.
- Varsavsky, O. (1971). *Proyectos Nacionales. Planeamiento y estudios de viabilidad*, Colección ciencia desarrollo e ideología. Buenos Aires: Periferia.
- Vázquez-Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez-Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Pirámide.

Relaciones laborales en el sector público. Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo

Magdalena Gil García

Introducción

El total de trabajadores dependientes del sector público en todos sus niveles y jurisdicciones es de aproximadamente 3,5 millones,¹ de manera que parte importante de la dinámica de las relaciones de trabajo se origina en dicha esfera. La relevancia y complejidad del empleo público no refiere solo a sus dimensiones, sino a su composición, puesto que abarca una amplia gama de actividades que van desde las tareas de la administración hasta la salud, la educación, el transporte, la industria y la seguridad. Al mismo tiempo, la Administración Pública se divide en tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tres niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal). De esta manera, el empleo estatal constituye un universo amplio y heterogéneo de tareas, estructuras y regulaciones. Un estudio empírico sobre las relaciones laborales en el sector público requeriría una desagregación de las áreas y niveles del Estado, generando una descripción y un análisis pormenorizado de las legislaciones laborales,² actores sindicales y dinámicas particulares. Dicho relevamiento escapa a los objetivos del presente capítulo,

¹ Según lo informa el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social de la Nación. Seguimiento del empleo público Nacional y Provincial, 2016.

² A modo de ejemplo, en la provincia de Buenos Aires el marco normativo que regula la relación de empleo público se sistematiza en un estatuto general y 18 regímenes especiales, mientras que en el Poder Ejecutivo Nacional se clasifican 56 regímenes y/o escalafones.

que constituye una aproximación de carácter general acerca de las principales características de las relaciones laborales en el Estado. Así, en la primera parte haremos un breve recorrido histórico por el proceso de institucionalización de las relaciones laborales en el sector, dando cuenta de sus vicisitudes y diferentes grados de avance. Mientras que en la segunda, señalaremos algunos de sus rasgos distintivos, ilustrando las reglas que regulan los contenidos de la agenda en la negociación colectiva, las características de los actores involucrados y las dinámicas. Finalmente, a partir de estas características, se incluirán breves reflexiones que procuran ser un aporte a la comprensión de las especificidades del Estado como ámbito de trabajo y se expondrán algunos rasgos centrales que consideramos relevantes para analizar la temática planteada.

La institucionalización de las relaciones laborales en el sector público

En primer lugar, es necesario aclarar que en el presente trabajo se entiende a las relaciones laborales como un espacio en el que los actores representativos de los trabajadores, empleadores y Estado interactúan con el objeto de determinar condiciones de trabajo y empleo de carácter colectivo, y como un medio a través del cual se determinan diferentes elementos relacionados: maneras de asignar tareas y funciones, relación contractual, fijación y composición de los salarios, modos de evaluar rendimientos, promoción y recategorización, etc. (Fernández, 2005).

Las relaciones laborales asumen rasgos singulares en el modelo sindical argentino, caracterizado por la unicidad y la centralización de la negociación. Esto implica que el Estado le confiere el monopolio de la representación al sindicato con mayor número de afiliados, otorgándole la personería gremial. En este punto, la Ley de Asociaciones Profesionales (Ley 23.551) realiza una distinción entre dos estatus diferentes del reconocimiento a los sindicatos: organizaciones con inscripción o personería gremial. Mientras que los primeros se encuentran reconocidos institucionalmente y se les concede el derecho de realizar reuniones y asambleas, solo los que tienen personería gozan de la exclusividad para representar a los trabajadores de un ámbito personal (categorías laborales) y territorial determinado, interviniendo en las negociaciones colectivas y vigilando el cumplimiento de la normativa laboral. En este marco, la negociación colectiva es la que tiene lugar entre empleadores y organizaciones de trabajadores con personería gremial con el objeto de fijar condiciones de trabajo y empleo, creando normas de derecho.

El reconocimiento legal de las negociaciones fue reglamentado en 1953 y obtuvo jerarquía constitucional con la reforma de 1957. Si bien en términos legales los acuerdos pueden realizarse en diferentes niveles, en nuestro país se ha consolidado una tendencia centralizada que privilegia la negociación en el nivel de la rama de actividad. Los convenios colectivos de trabajo resultantes de dichas negociaciones tienen el carácter normativo de un contrato Ley y rigen para toda la vida laboral de un sector determinado.

Bajo este modelo fueron institucionalizándose desde la década del cuarenta las relaciones laborales en el sector privado y en el complejo empresarial del Estado (SEGBA, ONS, ENTEL, YPF, entre otras) sin alcanzar al resto del sector público. Así, en la administración pública, debido a la particular naturaleza del empleador, las condiciones de trabajo se encontraban todavía determinadas unilateralmente por el Estado. Esta situación encontraba fundamentos en el terreno del derecho desde la teoría de la relación unilateral, la cual sostenía que en el vínculo entre funcionario y administración pública, existía una relación de desigualdad de la posición jurídica entre las voluntades en juego (voluntad pública - voluntad privada) (Rial, 2013). Al postularse la existencia de una supremacía de la administración pública en la relación jurídica, no era posible pensarla como un contrato privado para la prestación de un trabajo. De esta manera, para dichas corrientes el empleo estatal, en tanto servicio público, era de naturaleza estatutaria, y emanaba de un acto administrativo en el cual se establecían los derechos y obligaciones de los empleados. Subsidiariamente, esto significaba la negación de la condición de trabajador a los funcionarios públicos, lo cual implicaba una restricción de los derechos colectivos asociados a dicho estatuto. En términos formales, los derechos de sindicalización, negociación y huelga, reconocidos para los trabajadores del sector privado, resultaban incompatibles “con los principios de jerarquía, lealtad y fijación unilateral de las condiciones de empleo y continuidad de servicios que supone la función pública” (Córdova, 1980 citado en Diana Menéndez, 2009, p. 115). Al mismo tiempo, dicha tesis excluía la hipótesis de conflicto laboral, ya que ningún interés profesional y sectorial podía oponerse al interés general expresado por la administración, de la que serían servidores (Rial, 2013).

A esta teoría unilateral, se opusieron los contractualistas, que afirmaban que entre el Estado y quien le presta un servicio personal, subordinado y remunerado, se genera una relación laboral equivalente a la que existe en el

sector privado, de modo que, aunque esta asuma regulaciones especiales, la naturaleza del empleador no justifica la exclusión de este vínculo (Diana Menéndez, 2009). De esta manera el debate que subyacía entre las teorías contractualistas y unilateralistas es el estatuto del agente estatal, es decir, si se trataba de un trabajador que vende su fuerza de trabajo a cambio de un salario y posee determinados derechos colectivos, o de un funcionario público excluido de los mismos por su vínculo con la función de gobierno. Así, desde el enfoque unilateral se fueron presentando una serie de argumentos que impedían considerar a los empleados públicos como trabajadores: “la condición soberana del Estado, la índole estatutaria de la relación con sus empleados, la ausencia de fines de lucro en la función pública y el peligro de distorsión del sistema democrático que entrañaba la negociación con entes privados” (Córdova, 1998, p. 123).

En nuestro país dichas teorías resultaron absolutamente dominantes, dificultando la institucionalización de las relaciones laborales en el sector público. Detrás de dichos presupuestos se encontraban además factores políticos e históricos que contribuían a obstaculizar dichos procesos. En primer lugar, se destaca la necesidad de garantizar el control de una burocracia a la que se le exigía lealtad y obediencia, evitando que la posibilidad de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo contribuyera a la politización del sector. En efecto, no podía ser bien visto desde las autoridades estatales la posibilidad de autorizar en el interior del Estado un sindicalismo de oposición con influencias de corrientes ideológica diversas (Diana Menéndez, 2009). Como contrapartida a esta restricción de derechos colectivos, y con el objeto de neutralizar posibles conflictos laborales, se les concedió a los empleados estatales, inicialmente, una plataforma de privilegios, que implicaban un alto grado de protección y beneficios sociales en comparación a los trabajadores del sector privado. Así, dichos trabajadores se caracterizaban por su situación de “White Collar” (Contreras, 2010), al gozar de “condiciones de trabajo y de salario más beneficiosas, estabilidad en el empleo, regímenes de licencias más extensos y sistemas de seguridad social sólidamente instituidos” (Armelino, 2009, p. 5).

Esta situación comienza a modificarse con la expansión de las funciones del Estado y el incremento de sus planteles, debilitándose los privilegios de los funcionarios públicos y dando inicio a lo que algunos autores consideran un proceso de proletarización de los mismos (Diana Menéndez, 2009; Armelino, 2009). Este desmejoramiento de las condiciones laborales en el sector público se inscribió en un debate más vasto sobre el Estado, en el que

comienza a cuestionarse que el “interés público” resulte un concepto unívoco (Rial, 2013). Es en este contexto que comienza a darse una mutación respecto a la naturaleza jurídica del empleo público, donde las perspectivas del derecho laboral ganan terreno frente a las del derecho administrativo.

Los primeros avances en la institucionalización de las relaciones laborales se realizaron en la década del ochenta, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo un rol importante en que dicho proceso cobrara impulso, puesto que “estableció un piso de condiciones que exigieron la adopción de ciertas regulaciones más proclives al tratamiento paritario que a la imposición unilateral” (Armelino, 2009, p. 5). Entre las normas más importantes de este organismo internacional que favorecieron que los estados introdujeran convenciones colectivas se destaca la aprobación del Convenio 151 sobre relaciones de trabajo en la administración pública en el año 1978, el cual habilitaba la participación de las organizaciones de empleados públicos en la determinación de las condiciones de empleo y estimulaba la utilización de procedimientos de negociación colectiva, aunque reservaba a los gobierno el derecho a decidir qué hacer con las fuerzas armadas y de seguridad. Como evidencia de la relevancia que tuvo dicho Convenio, el día 27 de junio, fecha de su firma, se celebra actualmente el día del Trabajador del Estado. Otra acción fundamental de dicho organismo fue la aprobación del Convenio 154 en 1988, en el cual se fomenta la negociación colectiva en todos los campos de actividad económica, incluyendo expresamente a la administración pública.

En Argentina, la oportunidad de avanzar en esta dirección tuvo que esperar a la salida de la dictadura cívico-militar de 1976. Pese a que las negociaciones colectivas no se encontraban reglamentadas, la sindicalización del sector público era un derecho reconocido desde el primer cuarto del siglo XX. Los trabajadores dependientes de la administración pública nacional comenzaron a organizarse gremialmente en la década del veinte en la Liga de Empleados Públicos Nacionales, que representa el antecedente de la actual Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN) fundada en 1948 (Contreras 2010; Orlansky, 2006). Así también, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), otro de los gremios más importantes del ámbito estatal, surge en 1925 en los talleres de la dirección de Navegación y Puertos ubicados en el Riachuelo (Contreras, 2010). De esta manera, los trabajadores del Estado tenían fácticamente el derecho a organizarse colectivamente y, pese a que no se les concediera formalmente el derecho a negociar sus condiciones de trabajo,

existía una dinámica que las habilitaba. Es decir, en muchos casos la presión de los sindicatos favorecía la existencia de “paritarias de hecho” (Godio y Slodky, 1989, en Armelino, 2009, p. 14), pero estas tenían un carácter episódico y no institucionalizado. Como señala un dirigente de UPCN: “el Estado era el que elaboraba el presupuesto, establecía las estructuras y dotaciones y fijaba los salarios, cuando eran bajos o insuficientes, (...) el mecanismo de reacción era el reclamo” (Autón, 2013, p. 154). Así, la historia de la administración pública demuestra que “ni el reconocimiento formal del derecho implica inmediatamente el ejercicio del derecho, ni no tener el derecho reglamentado implica que no se pueda negociar un convenio colectivo de trabajo” (Armelino, 2009, p. 24).

En el contexto político de restauración democrática y de rehabilitación de la actividad sindical, el gobierno nacional ratificó en 1986 el Convenio 151 de la OIT (Ley N° 23.328) y dos años después el Convenio 154 (Ley N° 24.544). Mediante la ratificación de dichos convenios, se estableció que se harían efectivos sus contenidos, dándose inicio a un proceso progresivo de desarrollo de las negociaciones colectivas en el sector público y generándose las condiciones para la difusión de los primeros convenios colectivos de trabajo. Así, en 1991 se sanciona la primer Ley que autoriza la negociación colectiva en el ámbito estatal para los docentes (Ley N° 23.929).

Desde entonces, la institucionalización de las relaciones laborales tuvo un avance considerable, con diferentes grados y modalidades de implementación según las áreas y niveles del Estado, constituyendo una pluralidad de situaciones con matices entre unilateralismo rígido y negociación plena y amplia (Rial, 2013). Es decir, el proceso por el cual se fueron introduciendo las negociaciones colectivas y los convenios colectivos de trabajo en el sector público no fue homogéneo al interior del Estado, presentándose divergencias de acuerdo a las jurisdicciones y actividades. En relación a los grados de institucionalización entre los tres poderes del Estado, el Poder Ejecutivo es el que registra mayor avance en materia de legislación laboral y negociación colectiva; mientras que el Poder Legislativo y el Judicial, si bien en algunos casos se encuentran alcanzados por las normativas que regulan la paritaria en el Ejecutivo, muestran escasos progresos en las reglamentaciones sobre relaciones de trabajo (Barzola, Lira, Nassano y Oyarzo, 2012; Ruiz, 2013).

En lo que refiere a las características destacadas del contexto normativo general, las regulaciones abarcan la administración central y las áreas de salud y administración, las cuales tienen habitualmente una normativa específica

(Ruiz, 2013). Así, es conveniente recordar que las fuerzas armadas y policiales se encuentran excluidas de las relaciones laborales, puesto que se les niega la posibilidad de sindicalización, la facultad de representación y de negociación. Otro rasgo en común de las diversas reglamentaciones es la exclusión de las autoridades políticas vinculadas a la función de gobierno (Ministro, Secretario, Subsecretario, Asesores, etc.). Respecto a las estructuras funcionales de los ámbitos de negociación que se establecen en las normativas se destaca la división entre una negociación de carácter general y otra sectorial para actividades específicas (Ruiz, 2013). Así, a pesar del peso que tienen las negociaciones de carácter general, se observa cierto grado de descentralización en la dinámica de las relaciones laborales en el sector público argentino (Armellino, 2009). En dichas instancias institucionales de diálogo se vinculan el Estado empleador, representado por funcionarios que ostenten un cargo de rango superior (generalmente Ministro de Economía, de Trabajo o áreas asociadas a la organización institucional de la función pública) y los gremios con personería gremial, con diferente cantidad de representantes y votos de acuerdo a la cantidad de afiliados (Ruiz, 2013).

En base a estos rasgos centrales, nos encontramos, a nivel de la administración pública nacional, con un Convenio Colectivo General vigente (CCT 214/06), el cual establece condiciones mínimas de trabajo (duración de la jornada laboral, horas extras, régimen de licencias, normas de seguridad e instrucciones básicas de la composición del salario) y aspectos más amplios de las condiciones de trabajo (Armellino, 2009), y con convenios colectivos sectoriales tales como el alcanzado en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el del personal de los cuerpos artísticos de la nación, el del Sistema Nacional de Empleo Público, entre otros (Rial, 2013).

A nivel subnacional trece jurisdicciones³ han reglamentado las negociaciones colectivas bajo diferentes modalidades: Comisión Negociadora Central, la Mesa Paritaria o el Consejo del Salario (Villaruel, 2013; Rial, 2013). No obstante, pese al reconocimiento institucional de la negociación, solo en tres

³ Las jurisdicciones que cuentan con este tipo de negociaciones son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Chubut, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca, Jujuy, Entre Ríos, Chaco, Corrientes y La Pampa (Villaruel, 2013).

jurisdicciones se han celebrado convenios colectivos de trabajo.⁴ Finalmente, aquellas provincias que aún no han reglamentado la negociación colectiva presentan diferentes instancias de diálogo entre el Estado y los representantes gremiales.

De esta manera, se han dado grandes avances en la materia en las diferentes jurisdicciones y niveles del Estado, los cuales resultan fundamentales en el reconocimiento y ejercicio de derechos de los trabajadores estatales, puesto que limitan la unilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo. Así, los Convenios Colectivos de Trabajo permiten establecer la base común de derechos laborales a partir de la negociación entre empleadores y representantes de los trabajadores, a diferencia de los tradicionales Estatutos de empleo público, los cuales solo pueden ser modificados por normas del Congreso o Decretos del Poder Ejecutivo. No obstante, como hemos dado cuenta, parte del debate acerca de la naturaleza estatutaria de empleo público aún persiste, ya que existen ciertos sectores de la administración pública que permanecen excluidos de tales dinámicas. Asimismo, la individualización de condiciones de trabajo y salariales mediante la proliferación de diferentes formas de contratación por tiempo determinado obstaculiza los avances señalados. Tales contratos dan cuenta de un progresivo corrimiento del derecho laboral al comercial, ya que no se rigen por los estatutos de empleo público o por los convenios celebrados colectivamente. Así, la difusión de dichas modalidades dificulta las posibilidades de representación y cobertura sindical de dichos trabajadores, y contribuye a dismantelar el sustrato colectivo de las relaciones de trabajo.

Relaciones laborales en el ámbito estatal: agenda, actores y dinámicas

Ahora bien, una vez planteado el recorrido histórico por el todavía inacabado proceso de institucionalización de las relaciones laborales en el sector público, presentaremos algunas reflexiones acerca de los rasgos particulares que asumen las mismas. En primer lugar una característica distintiva es que, pese al carácter capitalista de la sociedad, no se trata de la relación clásica entre capital-trabajo, debido a que la instancia del capital es reemplazada

⁴ Las tres jurisdicciones que han alcanzado la firma de un convenio colectivo como producto del proceso de negociación son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Salta y Santa Cruz (Rial, 2013; Villarroel, 2013).

por la del Estado, el cual se caracterizaría por la ausencia de un interés estrictamente económico o de lucro. Además, el empleo estatal tiene como rasgo distintivo la estabilidad laboral, de carácter Constitucional (Art. 14 bis), la cual si bien fácticamente no cubre a la totalidad de los trabajadores, dado el creciente peso de los contratos por tiempo determinado,⁵ proporciona una mayor seguridad en el empleo que la existente en el sector privado.

Otra particularidad de las relaciones laborales en el sector público se vincula con los contenidos de la agenda que se encuentran sometidos a negociación colectiva, los cuales refieren a cuestiones laborales que integran la relación de empleo, como las salariales y las condiciones de trabajo, pero excluyen materias reservadas a la decisión unilateral de la administración. A modo de ejemplo, las leyes de negociaciones colectivas que rigen para la Administración Pública Nacional (Ley N° 24.185) y la Ley que rige para la Administración Pública de Buenos Aires (Ley N° 13.453), exceptúan de la negociación la organización y la conducción de la Administración Pública, considerando la estructura orgánico funcional, y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa. Desde el campo sindical, algunas opiniones de los representantes gremiales⁶ permiten dar cuenta de que el argumento del gobierno respecto a su necesidad de preservar aquellas facultades para garantizar la gestión es interpretado como un pretexto que les permite “retacear la discusión de determinadas temáticas” (Autón, 2013, p. 153). De igual manera, ambas normativas establecen que los acuerdos salariales y aquellos que se relacionen con las condiciones económicas de la prestación laboral deben sujetarse a los contenidos de las leyes de presupuesto. Así, la estructura presupuestaria que establece los recursos financieros asignados a las diferentes unidades administrativas le otorga cierta rigidez al sistema de remuneraciones del sector público y puede operar restrictivamente sobre la capacidad de decisión de ciertos actores estatales en las

⁵ A modo de ejemplo, según los datos del CENDA (2007) en el Poder Ejecutivo Nacional el empleo en planta temporaria y permanente se incrementó solo un 10% entre 2001 y el tercer trimestre de 2006, mientras que el empleo por contrato lo hizo en más de un 50%.

⁶ Villarroel (2013) y Diana Menéndez (2009) recogen testimonios que dan cuenta de estas tensiones: “la misma ley dice que hay facultades que no se negocian (...). Entonces de acuerdo a cómo cada uno lo interpreta esto es o no es facultad de dirección (...) los gremios avanzan sobre todo lo que pueden, ellos quisieran arrogarse todo: la estructura, el presupuesto” (Diana Menéndez, 2009, p. 118).

negociaciones. En este mismo sentido, testimonios de los representantes sindicales recogidos en Villarroel (2013) destacan que, si bien el presupuesto no es un impedimento para negociar, impone limitaciones para el logro de determinadas reivindicaciones salariales: “Si fuera por lo que prevén de aumento los presupuestos para el año siguiente, no habría negociación salarial, nunca está atada del todo a lo presupuestario (...). Sí, para un resultado determinado es probable que el presupuesto sea un impedimento” (Villarroel, 2013, p. 56). De esta manera, la aplicación de los acuerdos económicos involucrados en las negociaciones colectivas puede efectivizarse cuando están dadas las condiciones presupuestarias.

En la determinación de la Ley de Presupuesto de cada nivel de gobierno intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que pone en evidencia el entramado de actores institucionales que participan, implícita o explícitamente, en las relaciones laborales en el Estado. Así, las demandas salariales de los trabajadores del Estado involucran “debates parlamentarios, la financiación por parte de niveles de gobierno superiores y hasta la revisión de las estructuras financieras del Estado mismo” (Barzola et al., 2012, p. 5). Además de la intervención de ambos poderes en las normas presupuestarias, se conforma una estructura de dependencia financiera entre el Estado central y los niveles subnacionales a partir del sistema de coparticipación federal. Así, en las provincias la evolución de los salarios en el sector público ha estado marcada por el derrotero de la coparticipación federal, puesto que de ella dependen fuertemente muchas jurisdicciones (CENDA, 2007). Como muestra de esta situación han existido casos en que los gobiernos provinciales reclamaron mayor financiamiento del gobierno nacional para afrontar pagos salariales.

Resulta fundamental considerar las normativas presupuestarias, puesto que no solo tienen influencia en la fijación de salarios, sino que impactan directamente en el ingreso de trabajadores al sector público y en el escalafón administrativo, ya que establecen la cobertura de cargos. Así, la restricción presupuestaria, junto a los reiterados congelamientos de vacantes, han significado un obstáculo en el desarrollo de la carrera de los trabajadores públicos.

Respecto a los actores de las relaciones laborales, una de las características sobresalientes es la coexistencia de varios sindicatos con personería gremial, y que por lo tanto pueden ejercer la plena representación de los intereses de los trabajadores del Estado. En primer lugar, para comprender dicha pluralidad sindical es necesario atender al universo heterogéneo de actividades y sectores

dentro del ámbito estatal, de manera que la fragmentación gremial es en parte un correlato sociopolítico de la diversidad de regímenes laborales.

No obstante, nos encontramos en casi todos los niveles y áreas del Estado con la existencia de dos o tres sindicatos con la posibilidad de representar a los trabajadores, diversidad que se profundiza en el sector de la administración pública y de educación (Barzola et al., 2012). De esta manera, se trata de una singularidad respecto a la tendencia monopólica de la representación que existe en el sector privado. La pluralidad de organizaciones sindicales es una característica histórica del empleo público en Argentina, ya que, si bien en el primer cuarto del siglo XX, UPCN y ATE surgen como organizaciones de distintas categorías laborales, a inicios de la década del cincuenta representaban legalmente a la misma actividad (Contreras, 2010). Así, nos encontramos con dos organizaciones sindicales que tienen ámbito de actuación sobre todos los trabajadores de la administración pública nacional, provincial o municipal, y territorial en toda la república Argentina. El hecho de que coexistan en el mismo ámbito, implica que ambas organizaciones participan en las negociaciones colectivas, en los conflictos, y que cada una de ellas elija a sus delegados y a su junta interna.

Esta pluralidad le otorga particularidades a la dinámica de las relaciones del trabajo, ya que los trabajadores tienen la posibilidad de elegir entre más de un sindicato para ser representados, los cuales deben darse estrategias de afiliación en competencia con el resto de las organizaciones con personería gremial (Diana Menéndez, 2007 y 2009). De esta manera, un estudio empírico que analice las relaciones laborales en el sector público deberá tener en cuenta no solo la conflictividad con la contraparte empleadora, sino las disputas entre las diferentes organizaciones sindicales, y los núcleos de discusión que se generan en los lugares de trabajo en los que conviven representantes gremiales de diferentes organizaciones.

Esta heterogeneidad de actores que intervienen en la negociación se replica en la contraparte empleadora, puesto que en representación del Estado nos encontramos en las estructuras de la administración pública con diversos funcionarios con capacidad de decisión. Para evitar que tal diversidad complejice la dinámica de relaciones laborales, se estableció una estructura de negociación de carácter general y otra sectorial, donde se trabajan temáticas específicas de determinados regímenes laborales y organismos y a la cual se incorporan los gremios de ese ámbito particular y las autoridades ministeriales.

Si bien tal dinámica podría contribuir a limitar la diversidad de interlocutores estatales, parece no evitar todas las dificultades en la negociación (Rial, 2013; Diana Menéndez, 2009). A modo de ilustración, es posible retomar las palabras de un dirigente de UPCN respecto a los inconvenientes que esta situación puede generar para los sindicatos en determinadas coyunturas particulares: “en las discusiones sectoriales participaban, además, las autoridades de cada organismo, o sea, treinta y dos funcionarios más, cada uno con su comprensible expectativa de sector no siempre fácilmente coincidente (Autón, 2009, p. 130). Así, el Estado empleador, resulta “una figura compleja, multifacética, compuesta por representantes de distintas áreas de gobierno” (Barzola, Lira, Nassano y Oyarzo, 2013, p. 5). Esto ha sido destacado como un problema de comunicación para las organizaciones sindicales que se enfrentan a varios interlocutores institucionales “validados” (Diana Menéndez, 2009).

No obstante, el mayor problema sujeto a debate es el doble rol del Estado en la negociación en el sector público, como parte empleadora y como reguladora de las relaciones laborales. En las negociaciones colectivas en el sector privado, empleadores y sindicatos cuentan con la función del Estado como mediador, a través del Ministerio de Trabajo, para canalizar los conflictos laborales y arribar a acuerdos. En el caso del sector público, se presenta el problema de que el Ministerio de Trabajo, que integra la parte empleadora, resulta la autoridad de aplicación de las diversas normas de negociación colectiva, cumpliendo un rol de mediador en materia de relaciones laborales, así como de fiscalizador de las condiciones de trabajo. La polémica en tales circunstancias es si dicho Ministerio puede constituir un árbitro neutral, actuando como un actor desajado del gobierno y con autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Así, como ha señalado Beliera (2015), las negociaciones en el sector público no pueden ser consideradas como tripartitas en un sentido estricto, sino que tienen un carácter bipartito, puesto que el Estado es juez y parte de las condiciones laborales de los empleados públicos. Para dar solución a dicho dilema, en el caso de la administración pública de la Provincia de Buenos Aires, se han presentado diversos proyectos para la constitución de un órgano imparcial que pueda mediar entre el Estado empleador y los sindicatos ante la emergencia de conflictos laborales de difícil resolución; pero dichas iniciativas han encontrado numerosos obstáculos y todavía resultan una materia pendiente.

Ahora bien, si las negociaciones colectivas y los procedimientos conciliatorios fracasan, los sindicatos con personería gremial cuentan con el derecho

a promover diferentes acciones colectivas de lucha. Siguiendo la conceptualización empleada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS) se entiende por conflicto laboral a “la serie de eventos desencadenada a partir de una acción conflictiva realizada por parte de un grupo de trabajadores o empleadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales” (Palomino et al., 2007, p. 3). En este sentido, según la serie elaborada por el MTEySS en el período 2006-2015 el ámbito público concentró el 64 % de los conflictos con paro. Asimismo, los datos dan cuenta de la mayor intensidad de la conflictividad, dado que las huelgas se prolongan en el sector público por mayores períodos de tiempo. De esta manera, entre 2006-2015 el promedio de jornadas no trabajadas por huelguistas en el ámbito estatal es de 7, dato que contrasta con el promedio de 2 del sector privado. Respecto a las áreas que explican la mayor conflictividad (medida a través de conflictos con paro, huelguistas y jornadas) se destaca la administración pública, la salud y la enseñanza, mientras que el nivel provincial fue más conflictivo que el municipal y el nacional (MTEySS).

Este creciente protagonismo del empleo estatal en la conflictividad laboral es una tendencia desde la década del noventa, que les permite hablar a algunos autores de “un desplazamiento del dinamismo sindical hacia estos sectores de servicios sociales estatales, de la administración pública, del transporte y de las finanzas” (Gómez, Zeller y Palacios, 1996, p. 15). Así, las transformaciones estructurales realizadas en el Estado que generaron la precarización y la destrucción de puestos de trabajo en los noventa produjeron un aumento de los conflictos encabezados por los trabajadores estatales, tanto nacionales como provinciales y municipales (Duhalde, 2012). Aunque en principio podemos afirmar que la implementación de políticas públicas sobre el empleo público tiene implicancias directas en la dinámica del conflicto laboral, es necesario considerar otro tipo de factores que inciden en la misma. Así, analizar la conflictividad del sector público reviste una complejidad que, además de considerar las particularidades de cada actividad y jurisdicción, debe atender a: las estrategias del Estado como empleador y de los diferentes sindicatos; a la influencia de las condiciones económicas; a la seguridad que proporciona la estabilidad laboral y la existencia de menores represalias en el ámbito público.

Una cuestión que ha sido destacada por la bibliografía especializada es el hecho de que los sindicatos estatales están más expuestos a las variables

de tipo políticas, de manera que para comprender sus estrategias es necesario atender a la manera que influye en la conflictividad el alineamiento político-partidario con el gobierno de turno (Diana Menéndez, 2009; Murillo y Ronconi, 2004; Mulcahy, 2009). Bajo esta lógica, es posible inferir que al existir una identidad política compartida las cúpulas sindicales tengan una tendencia a la inacción y a la espera de compensaciones futuras en forma de puestos o de otro tipo; y en un sentido contrario, que actores sindicales no alineados tengan mayores incentivos a visibilizar los conflictos, con el objeto de desprestigiar a la gestión y posicionar a sus dirigentes como una alternativa. Es decir, la imposibilidad de escindir al Estado empleador del Estado gobierno genera que los sindicatos estatales tengan una predisposición al conflicto o a la inacción por motivos políticos que trascienden el interés gremial, lo cual cobra mayor evidencia en momentos preelectorales (Diana Menéndez, 2009; Duhalde, 2015). Para caracterizar estas lógicas del sindicalismo estatal, Diana Menéndez (2009) utiliza la categoría de “intercambio político”, en la que los sindicatos vinculados políticamente al gobierno intercambian con la parte empleadora beneficios por consenso social, diferenciándola de lo que sucede en la negociación colectiva clásica entre patrones y trabajadores, donde los beneficios se intercambian por continuidad del trabajo. Al mismo tiempo, puede ser considerada como otra particularidad de las dinámicas de relaciones laborales en el sector público la proximidad cotidiana de los gremios con las autoridades estatales, la cual habilita a construir un canal de negociación y de transferencias de recursos más permanentes y aceptados con el poder político.

Además de la inescindibilidad Estado empleador/Gobierno, incide en la conflictividad laboral del sector el denominado, según Oszlak (1997), rol infraestructural desempeñado por la burocracia, es decir su acción en la producción de bienes, regulaciones o servicios donde se materializa cierto interés general o societal. Así, pueden existir tensiones entre las medidas gremiales y la prestación de determinados servicios públicos, puesto que la normativa nacional recepta las prescripciones de la OIT respecto a la posibilidad de limitar el derecho de huelga en las actividades cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la población. La legislación vigente (Artículo 24 de Ley 25.877), señala que en los períodos de huelgas debe garantizarse la prestación mínima de aquellos servicios que son considerados esenciales, como es el caso de los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas, y el control

del tráfico aéreo. Aunque tal situación dificulte a las acciones colectivas de los trabajadores organizados de determinadas actividades, el público usuario es una variable considerada en las estrategias de los diversos sindicatos estatales y es utilizado como un instrumento de presión (Diana Menéndez, 2009). De igual manera, la apelación de su rol de prestadores de servicios públicos resulta ser un recurso retórico igualmente invocado por trabajadores estatales de diferentes actividades y que funciona como un modo de legitimación de sus luchas particulares. A modo de ejemplo, la campaña realizada por la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores estatales (CLATE) y retomada por ATE en el año 2016 “Mi trabajo son tus derechos” (CLATE, 2016), busca poner de relieve la relación entre los derechos laborales de los trabajadores del sector público y los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía. Es decir, en la conflictividad gremial se realiza un trabajo de universalización mediante el cual los sindicatos del estado asocian el particularismo de las demandas laborales al interés general de los derechos ciudadanos. Así, los trabajadores del sector público se apropian de la idea del Estado como garante de derechos y representante del interés general, vinculando sus reclamos por mejores condiciones de trabajo con la denuncia de escasez de presupuesto asignado a determinadas áreas y/o el vaciamiento de políticas públicas. La manera en que en la conflictividad laboral se articulan intereses sectoriales con cuestionamientos respecto del rol que debiera tener el Estado ha sido señalado por otros trabajos que analizan los sindicatos estatales (Diana Menéndez, 2009; Duhalde, 2012; Beliera, 2015), y puede ser interpretado de acuerdo a las características específicas de cada conflicto como un recurso de legitimación o como un conflicto por la gestión y el desenvolvimiento de las políticas públicas.

Algunas particularidades del Estado como ámbito laboral

Los trabajadores del sector público son aquellos que ponen en marcha la maquinaria del Estado a través de diferentes funciones: docentes, profesionales y trabajadores de la salud, recaudadores de impuestos, científicos, inspectores, etc. Así, son empleados y remunerados por el Estado para poner en ejecución, en prácticas cotidianas y concretas, las políticas públicas en todo el país. En el apartado precedente hemos dado cuenta de cómo esta situación genera ciertas particularidades en las dinámicas de las relaciones laborales, pero consideramos que estas también se expresan a nivel de los trabajadores.

Como primera aproximación consideramos que para estudiar los ámbitos estatales de trabajo es necesario observar el modo en que se expresa el entrecruzamiento entre cuestiones laborales y políticas. Así, la imposibilidad de separar al Estado empleador del Estado Gobierno no resulta una cuestión indiferente para los trabajadores, sino que puede tener implicancias subjetivas, contribuyendo a generar diferentes prácticas, sentidos y valoraciones del trabajo en el Estado. En este punto, Diana Menéndez (2009) señala la existencia de la tensión “trabajador-funcionario”, la cual implica que “sentirse parte de una estructura que lleva adelante políticas públicas, con las cuales no solamente no se identifica, sino que se opone, puede convertirse en una situación tensa respecto de sus tareas laborales” (2009, p. 135). Es decir, la sensación de que el trabajo cotidiano involucra concepciones ideológicas u objetivos políticos que no se comparten puede generar consecuencias en el involucramiento de los trabajadores con su actividad laboral o debilitar la pertenencia institucional. De manera contraria, algunos estudios han señalado que determinados colectivos de trabajadores que tienen un activismo político en agrupaciones afines al gobierno, trasladan sus compromisos militantes a su trabajo en la administración pública (Perelmiter, 2012; Vázquez, 2014; Gradín, 2013). Así, a partir de la adhesión a la gestión de gobierno, algunos grupos han construido una significación del trabajo estatal como “militancia”, que implica trabajar con vocación, compromiso y sin atenerse a horarios preestablecidos.

Otra dimensión sociopolítica que incide en las significaciones y prácticas en el trabajo estatal es la percepción de que las tareas desempeñadas permiten la producción de bienes o servicios donde se materializa cierto interés público. Tal situación da lugar al dilema trabajador-servidor público (Diana Menendez, 2009), que implica que ante la posibilidad de tomar una medida de lucha en reclamo a las malas condiciones laborales se considere la manera en que esto repercute en las necesidades de los sectores destinatarios de sus tareas. Asimismo, la referencia al compromiso con los destinatarios de las tareas, la conciencia de cumplir con un rol político-social y/o el sentirse parte de una entidad que de alguna manera interviene en el bienestar general, le imprime ciertos rasgos de politicidad a los sentidos del trabajo en el Estado (Diana Menéndez, 2009; Gil García, 2014).

Finalmente, en el apartado precedente hemos dado cuenta de cómo la conflictividad se expresa hacia el Estado empleador/Estado gobierno, pero a los fines de estas breves reflexiones cabe analizar los modos en que dichos conflictos se manifiestan al interior del ámbito estatal. Así, ha sido señalado en

algunos estudios que en los espacios estatales de trabajo se conforma un campo de relaciones conflictivas que se expresan tanto en términos verticales (entre funcionarios de gobierno y empleados) como horizontales (entre los mismos trabajadores). Respecto a los primeros, Beliera (2015) destaca que los funcionarios de gobierno resultan interpelados como patrones de la relación salarial a los que se les dirigen las demandas relativas a las condiciones de trabajo. Tal situación, según dicha autora, habilita a que se construya una frontera simbólica entre ambos grupos, es decir, una oposición funcionarios/trabajadores como identidades en disputa, la cual no resulta unívoca ni invariable.

En lo que refiere a los conflictos en términos horizontales, Diana Menéndez (2009) ha destacado cómo la heterogeneización de los vínculos de empleo en la década del noventa dio surgimiento a tensiones entre los trabajadores de planta permanente y los contratados. Es decir, la proliferación de trabajadores contratados, con condiciones laborales y salariales diferentes a las del personal estable, contribuyó a generar percepciones y prejuicios cruzados entre ambos grupos, los cuales se tradujeron en conflictos (solapados o explícitos) en los espacios de trabajo.

De esta manera, el Estado como ámbito laboral se nos aparece como una trama compleja y conflictiva en la que coexisten funcionarios públicos con diferentes funciones, condiciones de trabajo, visiones y disposiciones, lo cual tiene incidencia en la sociabilidad, conformación de identidades y organización de los trabajadores.

Conclusiones preliminares

La singular naturaleza del empleador le imprime al empleo público y a las relaciones laborales del sector significativas peculiaridades. Así, hemos dado cuenta de la manera en que tal situación impidió que durante muchos años los funcionarios públicos sean caracterizados como trabajadores, negándoseles los derechos de representación y negociación colectiva asociados a dicho estatuto. De esta manera, en las páginas precedentes hemos planteado un breve recorrido histórico por el proceso de institucionalización de las relaciones laborales en el Estado, ilustrando sus vicisitudes y presentando algunas reflexiones acerca de las particularidades que asumen las mismas. El presente capítulo constituye una aproximación de carácter general, de la que pretendemos extraer ciertos rasgos centrales que consideramos relevantes para analizar y comprender la temática planteada:

1. El empleo público, lejos de constituir un universo homogéneo de ámbitos de trabajo, es un rompecabezas de actividades, estructuras y normativas. Como consecuencia, un estudio en profundidad, debe desagregar al Estado en áreas y jurisdicciones, lo que permitirá una descripción y análisis de las condiciones de trabajo, reglamentaciones laborales y actores. De esta manera, cada nivel y actividad del Estado cuenta con su propia dinámica de relaciones laborales, de negociación y conflictividad. Al mismo tiempo, dicha situación, tiende a generar como correlato sociopolítico la fragmentación y escasa coordinación de la organización colectiva de los trabajadores del sector público.
2. Es conveniente recordar que ciertas actividades y áreas del estado todavía se encuentran excluidas del derecho a celebrar convenios colectivos de trabajo. Asimismo, la proliferación de diferentes formas de contratación por fuera de los estatutos o convenios colectivos de empleo público deja el vínculo laboral sujeto al derecho civil y comercial, contribuyendo a la individualización de las condiciones de trabajo y al desmantelamiento del sustrato colectivo de las relaciones de trabajo.
3. Si bien la pluralidad gremial debe comprenderse en el marco de la heterogeneidad de tareas y regulaciones, en casi todos los niveles y áreas hay más de un sindicato con la posibilidad de representar a los trabajadores. Así, en futuras investigaciones es necesario analizar las consecuencias que genera la competencia intersindical en las dinámicas de las relaciones laborales en el sector.
4. En las negociaciones colectivas en el sector público, nos encontramos con la presencia de actores estatales en la parte mediadora y empleadora, de manera que las mismas no revisten un carácter tripartito.
5. El sector público concentra gran parte de la conflictividad laboral, fundamentalmente en las áreas de administración pública, salud y educación, y en los niveles subnacionales. De igual manera, se caracteriza por la mayor intensidad de la misma, dado que las jornadas no trabajadas se prolongan por mayores períodos de tiempo que en el sector privado. Así, dicha conflictividad debe ser problematizada evitando análisis reduccionistas y observando cómo intervienen diferentes dimensiones económicas, gremiales y políticas.
6. En relación al punto anterior, debe tomarse en particular consideración la manera en que la imposibilidad de separar al Estado empleador del

- Estado gobierno le imprime ciertos rasgos singulares a las lógicas de negociación e influye en la dinámica de conflictividad laboral en el sector.
7. En el ámbito estatal, los empleados públicos, en tanto vendedores de su fuerza de trabajo al Estado, tienen la capacidad de universalizar sus reclamos vinculando sus reivindicaciones y reclamos sectoriales con los derechos de la ciudadanía. Así, abordar los conflictos laborales en el sector público implica observar los modos en que los sindicatos estatales realizan dicho trabajo simbólico de universalización, y la manera en que sus conflictos gremiales intervienen disputas por la gestión y orientación de determinadas políticas públicas.
 8. Estudiar el estado como ámbito laboral y comprender los sentidos asociados al trabajo que construyen los empleados públicos requiere incorporar dimensiones sociopolíticas, indagando la manera en que influye en la imposibilidad de separar el Estado-empleador del Estado-gobierno, el compromiso con los destinatarios de las tareas y la apropiación de la idea del Estado como encarnación del interés general.

Bibliografía

- Argentina. Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social de la Nación. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales. Seguimiento del empleo público Nacional y Provincial. Datos a Junio de 2016 http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/SIPA/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_Provincial_y_Municipal.pdf
- Armelino, M. (2009). *Breve historia de la negociación colectiva en la administración pública nacional*. Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires. Recuperado de http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p6_Armelino.pdf
- Autón, O. (2013). La negociación colectiva y la modernización del Estado. Avances y retrocesos. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 15(27), 117-132.
- Barzola, V., Lira, L., Nassano, M., Oyarzo, L. (2012). *Relaciones del Trabajo en la Administración Pública argentina*. Primeros aportes para una perspectiva general. Trabajo presentado en las VII Jornadas de Sociología de la UNLP. FaHCE, UNLP, La Plata. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1707/ev.1707.pdf

- Barzola, V., Lira, L., Nassano, M., Oyarzo, L. (2013). *Representación sindical en el empleo público*. Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.aset.org.ar/2013/ponencias/p15_Barzola.pdf
- Beliera, A. (2015). *Entramado de politicidad en un ámbito estatal de trabajo: La experiencia de los trabajadores del Hospital Provincial Neuquén (2005-2013)*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, Argentina.
- CENDA. (2007). Empleo público ¿estabilidad o precarización?. En *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas*, Informe trimestral n°11. Buenos Aires: CENDA.
- Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE). 2016 Campaña Continental en defensa del Empleo Público “Mi trabajo son tus derechos” <http://www.clate.org/micro2016/> Consultado el 14/12/2016
- Contreras, G. (2010). *La organización sindical del personal de la administración pública nacional durante el primer gobierno peronista (1946 -1955). Acuerdos, conflictos y disputas*. Trabajo presentado en Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976). Universidad Nacional de Tres de Febrero-Red de estudios del peronismo, Buenos Aires.
- Córdova, E. (1998). El acomodamiento de las relaciones laborales en el ámbito de la función pública. *Derecho Laboral*, 189, 123-146.
- Cremonte, M. (2009). *Negociación colectiva*. Buenos Aires: Iec-CONADU
- Diana Menéndez, N. (2007). *La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)* (Tesis de Maestría). Recuperada de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/02/2007dianamenendez.pdf>
- Diana Menéndez, N. (2009). *Condiciones de trabajo y precarización laboral en el Estado. El caso de los trabajadores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Duhalde, S. (2012). *La vida al interior del sindicato. Estudio de caso sobre la dinámica interna de la Asociación Trabajadores del Estado, 2003-2008* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Duhalde, S. (2015). *La dimensión política en el sindicalismo municipal del “interior” bonaerense. El caso de los gremios estatales en la ciudad de Azul*.

- Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/15_Duhalde.pdf
- Fernández, A. (2005). *Estado y relaciones laborales*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gil García, M. (2014). *La Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires como ámbito laboral: la situación del Personal perteneciente a la Ley 10.430. Un estudio de caso sobre percepciones y representaciones acerca del Empleo Público de los trabajadores estatales*. Trabajo presentado en VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4694/ev.4694.pdf
- Gómez, M., Zeller, N. y Palacios, L. (1996). La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la argentina (1991-1995). Las prácticas de lucha sindical en una etapa de restructuración económica y desregulación del mercado de trabajo. *Cuadernos del Sur*, 12(22-23), 119-160.
- Gradín, A. (2013). Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002 - 2011, Argentina). *Boletín Institucional Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina*. Recuperado de http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1395237438_agustina-gradin.pdf
- Mulcahy, A (2014). Interacciones entre sindicatos docentes y estado. La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007. *Archivos analíticos de políticas educativas*, 22(111). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/2750/275031898112/>
- Murillo, M. V. y Ronconi, L. (2004). Teachers' Strikes in Argentina: Partisan Alignments and Public-sector Labor Relations. *Comparative International Development*, 39(1), 77-98.
- Orlansky, D. (2006). *Política y burocracia: La reforma del Estado en la Argentina* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1997). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E CLACSO*, (8). Vol. 8..
- Palomino, H., Spaltenberg, R. y otros (2007). Un nuevo indicador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los conflictos laborales en la argentina 2006-2007. *Trabajo, Ocupación y Empleo*, 7, 17-35.

- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, 89, 431-458.
- Rial, N. (2013). La negociación colectiva en el sector público. En *Negociación colectiva en el sector público*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ruíz, A. (2013). *La negociación colectiva en el sector público: su desarrollo en los ámbitos locales*. Buenos Aires: Infojus.
- Vázquez, M. (2014). Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado en Argentina en las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 71 -- 102.
- Villarroel, A. (2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el estado argentino*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Sec. Gabinete y Coord. Administrativa. Coord. Ejecutiva.

Impersonalidad y responsabilidad colectiva en las instituciones públicas

Gustavo H. Marin y Lupe Marin

Introducción

Un empleado de correo estatal *La Poste* de la calle Convention en París tomó como una afrenta personal el hecho que yo reclamase que una carta enviada a la Argentina no hubiese llegado a destino, recordando a su vez que había sido él quien me había atendido varios sábados atrás cuando la despaché. Tomó mis datos personales y me fui sin mayores esperanzas. Grande fue mi sorpresa cuando unos días después, ese mismo empleado me contactara por teléfono para avisarme que la carta estaba aún en el Correo Central de la ciudad de Buenos Aires. ¿Los hechos se hubiesen replicado en caso de no haber recordado y mencionado un nombre? Esta situación fue detonante de una serie de reflexiones que inspiraron la elección del tema al que se dedican las siguientes líneas.

Antes de remitirnos a la cuestión en sí misma, siempre resulta de utilidad tornar explícitas algunas consideraciones que aluden a las perspectivas teóricas del asunto. Por ello, los siguientes párrafos proponen apuntar a algunas de ellas, y aunque advertimos que este artículo es una reflexión preliminar sobre la temática, lejos de pretender abordarlo en su exhaustividad, pretendemos en un primer acercamiento dar cuenta de un conjunto de fenómenos y problemáticas ligadas al ejercicio de las tareas de los funcionarios públicos¹ al interior de la arena institucional-estatal (y que consideramos deben ser incorporados a la agenda de debate académico y público).

¹ Nos referimos a las personas que han sido designadas o electas para el desempeño de actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del mismo, en todos sus niveles.

Entendiendo que cualquier *servicio* es consecuencia de un proceso y no puede ser reducido meramente a un producto final, se puede comprender la importancia que tiene para cualquier dependencia la relación *persona a persona* y, de allí, que atributos como el trato amable, la comunicación clara, las buenas relaciones interpersonales y la satisfacción de los usuarios resultan de alta estima al momento en que una institución pública cumple con sus funciones frente a la ciudadanía (Arrupe y Milito, 2015). Como contracara, en gran medida las críticas al desempeño de los agentes públicos y al Estado expresan el descontento de la ciudadanía ante diversas experiencias negativas puntuales en torno a alguna repartición estatal y/o a la ineficacia de las acciones emanadas de los propios organismos públicos. Así ocurre que diferentes medios y corrientes de opinión pública se llenan de anécdotas sobre holgazanería, incompetencia, despreocupación y corrupción de funcionarios en cargos públicos, dejando la sensación que los funcionarios más capaces serían absorbidos por el sector privado mientras que aquellos con menores aptitudes se mantendrán en el empleo público.

Ahora bien, cabe preguntarse en relación a ello, ¿cuál sería el baremo óptimo con el cual deben medirse los bienes y servicios públicos que se brindan desde las instituciones estatales? En torno a dicho interrogante han sido esbozados dos grandes tipos de respuesta anclados en diferentes perspectivas, no exentas ambas de problemas, algunos de los cuales se plantearán a continuación.

Una primera perspectiva parte de la premisa de que debido a que el Estado y el Mercado comparten un área común en relación de los servicios educativos, sanitarios, transporte, e incluso seguridad, resulta necesario realizar una comparación entre ambos subsectores, es decir, dar cuenta de los atributos efectividad y eficiencia en la gestión pública contrastándola con el sector privado.

Sin embargo, los dos ámbitos mencionados (estatal y privado) tienen enormes diferencias estructurales que ameritarían tener en cuenta las particularidades de cada sub-sector (Suárez e Isuani, 1998), siendo fundamental dar cuenta de la existencia de una distinción en cuanto a la motivación para la actividad entre ambos: mientras el lucro suele movilizar al sector privado, el sector público posee otro tipo de motorizadores, vinculados a proporcionar garantías y cubrir derechos sirviendo a la ciudadanía (López, 2007; Thwaites Rey, 2005). Además, la complejidad del panorama aumenta considerado que la significación de lo estatal, lo público y lo colectivo, y el compromiso con el cual se brinda un determinado servicio desde las dependencias públicas, es

variable no solo entre países, sino también entre instituciones (atendiendo especificidades jurisdiccionales y sectoriales).

Otra gran perspectiva en relación al interrogante planteado consiste en realizar una contrastación sobre el modelo óptimo presente en algunos de los Estados Europeos, cuyas dependencias públicas y los empleados que las conforman gozan de gran prestigio internacional. Aquí, al comparar a la Argentina con esos estándares, debemos reconocer –y hay un gran consenso académico sobre esto– que la gestión pública llevada a cabo por el modelo burocrático-legal en nuestro país nunca respondió estrictamente a la concepción weberiana europea debido a que no llegaron a consolidarse los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización del relativo aislamiento de los agentes públicos respecto de las presiones políticas, en los niveles que se observa en los países desarrollados del viejo continente (Oszlak, 2004).

Este escenario así planteado atenta contra la profesionalización de los empleados estatales, contra la optimización de las tareas que los mismos realizan y contra la eficiencia de los procesos institucionales que proveen los bienes y servicios a nuestra población, es decir, repercute en la productividad burocrática brindada.

La productividad burocrática que se espera de los organismos públicos se encuentra estrechamente ligada al grado de éxito con el cual el aparato institucional logra sus objetivos y las políticas que justifican su existencia (Oszlak, 2006), es decir, a la capacidad de la burocracia para generar valor público, lo que se logra cuando existe un alineamiento entre los objetivos y metas institucionales con nivel de producción de la dependencia (Moore, 1998).

Este hecho desemboca en un interrogante que remite al propio funcionario, sujeto que encarna la atención y servicio en el seno de las instituciones públicas: ¿Qué hace que un empleado público se comprometa con los objetivos institucionales y pueda, en definitiva, estar orgulloso de pertenecer a la institución donde trabaja y sentirse responsable con la tarea que desempeña y con los resultados de los servicios que brinda?²

² Respecto al interrogante, es interesante rescatar un estudio realizado por Blutman (2009) en torno a los valores laborales en la administración pública, donde estos se encuentran divididos en cuatro grandes grupos: valores laborales, valores laborales sociales, valores laborales de reconocimiento y valores laborales de autorrealización. Entre los mismos, el autor identifica como los valores menos seleccionados: 1) el sentir que lo que hace va a dejar una huella, y 2) trabajar en una organización importante; resaltando las bajas cifras

En miras a este interrogante ha sido planteado un escenario problemático, de cuyas reflexiones ha surgido la hipótesis que plantea este artículo, a saber: que la falta de compromiso de los agentes públicos para con objetivos institucionales, relacionados con la eficacia y la atención a la ciudadanía, es consecuencia de lo que Weber (2004) llamó la dominación de la *impersonalidad formalista*, es decir a la dilución de responsabilidades en el *plural* de las propias instituciones. Los servicios que se brindan desde los organismos públicos pertenecen al colectivo institucional, y la tarea específica que realiza un empleado se impersonaliza, de tal manera que la responsabilidad se deposita en todos los miembros de la organización. Nos extenderemos en estos tópicos en los apartados que siguen, buscando respaldar las afirmaciones propuestas.

La responsabilidad del agente público

En principio, el concepto de la responsabilidad de los funcionarios para con las labores que desarrollan está ligado al concepto democrático. Cuando los gobiernos dependían de un monarca, los funcionarios solo respondían por sus actos ante él, y a su vez el soberano solo debía responder ante Dios. El Estado como entidad, en la que el gobierno es responsable por sus actos y aparece comprometido ante sus ciudadanos con los servicios que brinda fue instalándose paulatinamente a partir de la era moderna. Los agentes y funcionarios públicos comenzaron a partir de entonces a ser responsabilizados administrativa, civil, política o penalmente por su accionar en el marco de sus labores delimitadas por un marco legal (Weber, 2004). Pero el término *responsabilidad* admite tres acepciones que exceden lo jurídico: una que atiende a la capacidad de responder a ciertos actos en forma abstracta, otra que vincula a los sujetos con las consecuencias de los actos que realiza, y un concepto

obtenidas (para el primero 11,3% en 1999 y 8% en 2007, y para el segundo 5,2% en 1999 y 5% en 2007), lo que da cuenta de una problemática que denota cierto dejo de anomia y apatía entre los sujetos respecto de la organización de trabajo. Por otra parte, el trabajo etnográfico de Guimenez (2008) merece asimismo mención: a partir de su investigación en torno al funcionamiento de una dependencia nacional que implementa políticas sociales, la autora da cuenta de procesos cuyas modalidades de operación tienen una inercia propia, y que generalmente quedan librados al margen de discrecionalidad que cada agente tiene a su disposición. En dicho ámbito, argumenta, se produce una “combinación explosiva”: donde priman procedimientos poco claros, rígidos y discrecionales, escasos canales de comunicación y de involucramiento entre personal de distintas áreas. Es decir, la forma de resolución por excelencia aparece dada en forma discrecional.

popular que se asocia con el compromiso con el cual un agente o funcionario cumple con sus tareas, más allá de los aspectos legales que lo obligan. En definitiva, la responsabilidad implica tener que responder por algo que se hace o se deja de hacer y asumir consecuencias por ello (Pelekais y Aguirre, 2008).

Así, buscamos también enfatizar la idea de que las organizaciones públicas no son meras estructuras edilicias, sino que es el factor humano de las mismas el elemento que explica su funcionamiento y su desarrollo (Marin, 2017). Los empleados de la administración pública son cuadros técnicos dentro de la estructura estatal que constituyen piezas clave para la planificación y ejecución de las políticas públicas.

Dos corrientes se evidencian a partir de aquí, más bien, dos polos que exacerban ciertos rasgos del funcionario público diferenciales. La primera, tal vez con la que estamos más familiarizados, consiste en el funcionario-burócrata weberiano, con competencias y funciones estrictamente delimitadas (Sidicaro, 2012). La otra mirada podemos encontrarla tal vez bien expresada en pensamientos de Juan Domingo Perón, quien sostenía en 1952 que la función pública no debe ser considerada un mero trabajo más, sino más bien un *servicio a la patria*, por ello, para este, los empleados estatales deben ser dignificados, recibir poder para la iniciativa, y hacer uso del *bastón de mariscal* para tomar decisiones oportunas, y aun en caso de que se equivoque no debe ser merecedor de un castigo. El castigo debe aplicarse al que no hace nada por miedo a equivocarse (Perón, 2012). Este concepto de empleado público proactivo y con un margen de acción amplio, rescata su pertenencia a las instituciones públicas, su compromiso, su responsabilidad y las obligaciones compartidas para cuidar no solo el prestigio de la administración, sino también el prestigio de cada uno de los trabajadores que conforman la administración pública.

Pero los valores de un empleado público son definidos por los principios que guían su propia vida (Schwartz, 1992), y por esta razón estarán siempre presentes en los individuos y orientarán la conducta de las personas en todas sus actividades, incluidas las asociadas con el trabajo (Schwartz, 1999). Esa conducta entonces no es aleatoria, ya que se encuentra condicionada por sus características personales, sus objetivos individuales, su compatibilidad con los objetivos institucionales (Thompson, 1967; Lane, 1999), por las relaciones existentes entre agentes y el personal jerárquico del cual dependen (O'Dwyer, 2002), por los recursos materiales disponibles para realizar las tareas inherentes a su función, por las normas institucionales y por las demandas externas,

amenazas y oportunidades del entorno en el cual se desempeñan los empleados públicos del organismo y otros contingentes significativos para el sujeto. Sin embargo, si bien el cúmulo de valores y la ética que moviliza a estos sujetos se constituye a partir de la complejidad contingente aludida, existen e intentan establecerse (desde organizaciones estatales) un conjunto de pautas de comportamiento ético requeridas a los empleados públicos, a razón de normalizar ciertos aspectos contenidos en el ejercicio de sus funciones.³

El agente público como integrante del organismo estatal

El *sentido de pertenencia* de los empleados se traduce de alguna manera en que los mismos sientan a la institución como propia y por ende procuren defenderla y comprometerse con los procesos, los objetivos, las funciones, servicios, productos y la imagen que la misma posee. Este compromiso es concebido como un estado psicológico que caracteriza la relación del empleado con su organización y que tiene implicaciones en su decisión de mantener o no su condición de miembro de esa organización (Allen y Meyer, 1996). Este, *estado psicológico* que modula el compromiso de los individuos con la organización está constituido por factores asociados a la vinculación afectiva (compromiso afectivo), a la percepción de los costos asociados a dejar el empleo (compromiso calculativo) y a la obligación de permanecer en ella (compromiso normativo). Mientras que las facetas afectiva y normativa se correlacionan positivamente y ambas aparecen como predictores de un comportamiento organizacional positivo relacionado con el aumento en la calidad del trabajo y la satisfacción laboral (Meyer y cols., 2002), el compromiso calculativo puede vincularse negativamente con las conductas organizacionales.

Un aspecto que desmotiva a los empleados públicos es que más allá de la conducta o la eficacia con la cual desarrollen sus tareas, en el empleo estatal resulta sumamente difícil otorgar recompensas, reconocimientos, bonos, premios o incrementar su salario por buen desempeño, ya que las normas

³ Traemos aquí el ejemplo reciente del Consejo Federal de la Función Pública (2006, p. 9) que estipula un listado de mandatos valores generales para el ejercicio de las funciones públicas, cada uno con su respectiva aclaración y que por cuestiones de espacio no detallaremos aquí: a) Construcción del bien común; b) Defensa de los derechos humanos y los valores e instituciones de la democracia; c) Inclusión; d) Solidaridad; e) Justicia social y equidad; f) Igualdad de oportunidades y trato; g) Idoneidad; h) Responsabilidad social; i) Probidad y honradez; j) Prudencia; k) Legalidad, legitimidad y razonabilidad; l) Templanza.

institucionales y leyes laborales suelen limitar estos beneficios y equiparar a todos los individuos que cumplan con una determinada tarea y desempeñen una función. Asimismo, resulta casi imposible *castigar* a aquellos empleados que no cumplen adecuadamente con sus labores, que en el peor de los casos serán trasladados, reubicados, limitados en sus tareas u olvidados. Aun cuando los funcionarios jerárquicos deseen valorar la participación de alguno de los empleados que integran su dependencia, rara vez podrán romper con los esquemas tradicionales de *premios y castigos* ligados al esquema de los correspondientes *derechos y obligaciones* que se encuentran establecidos y delimitados en la parte jurídica de los estatutos contenidos en el ordenamiento legal del personal público.

Sobre el presente, es interesante puntualizar, por ejemplo, que el principal recurso que posee la provincia de Buenos Aires para el seguimiento y evaluación del rendimiento, la evaluación de desempeño,⁴ ha sido vagamente utilizada desde su aprobación, resultando una herramienta pobremente instrumentalizada –tal como las disposiciones legales del sistema de calificaciones que acompaña la ley (García y Quintans, 2015).

Para aportar otro ejemplo del fracaso en la implementación de este tipo de herramientas, recurrimos al ámbito del Sistema Nacional de Profesión Administrativa. Un informe de Iacoviello, Tommasi y Zuvanic (2002), que focaliza en la temática, lo califica como el último gran intento de establecer un sistema de mérito en el gobierno nacional en Argentina. Aquel estableció una grilla de remuneraciones de pago en relación a las exigencias de determinadas funciones y a la excelencia del desempeño. Sin embargo, remarcan los autores que su implementación plena no pudo darse por las dificultades que se presentaron para la consolidación de un sistema de evaluación de desempeño y de desarrollo del personal, a las que se sumaron las restricciones presupuestarias.

Esta característica de la relación de dependencia estatal no impulsa a que la burocracia se comprometa, se responsabilice, innove, tome riesgos

⁴ Aquella aparece establecida en la Ley N° 10.430 y ha sido reglamentada por Decreto N°4.608/93. La evaluación de desempeño se proyecta con la intención de determinar la eficiencia individual y colectiva, y tomar decisiones acerca del mejor aprovechamiento de los recursos humanos, así como para definir sistemas de incentivos y retribuciones para conseguir la mejora sostenida de la contribución de los agentes al logro de los objetivos de la organización. La intención de contar con una herramienta de este tipo acompañaba el sistema de calificaciones contemplado en la Ley (García y Quintans, 2015).

y decisiones respecto a la tarea que debe cumplir. Algunos autores (Osborne, 1993; Osborne y Gaebler, 1994) apoyan esta teoría sosteniendo que los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes atrapan e inhiben la capacidad creativa de cualquier servidor público. Consideran que el sistema tan estricto de manejo del presupuesto, compra y suministros atenta contra la innovación y finalmente contra la eficacia del Estado. Sugieren *reinventar* el sector cuestionando la forma tradicional de funcionamiento de la burocracia, la cual consideran perezosa y centralizada, con excesiva preocupación por las reglas, las regulaciones y las cadenas jerárquicas de mando. Si bien la propuesta global de reinventar el Estado que proponen estos autores resulta cuestionable en varios aspectos⁵ –sobre todo en su postulado de que este debería copiar la lógica empresarial–, la visión normativa que brindan sobre los servidores públicos es interesante de mencionar aquí por pretender inculcarse la identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública (a la que denominan *accountability*) fomentando su carácter ético congruente con sus obligaciones cívicas.

Ahora bien, existe en la Administración Pública un conjunto de comportamientos que no están contemplados en el sistema formal normativo, pero que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar de los servidores públicos: códigos no escritos, reglas invisibles al interior de las Instituciones (Catoira, 2009). Estas conductas operan en algunos casos incidiendo en la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas, mientras que en otras situaciones son estas estrategias informales (Guimeñez, 2008) o iniciativas no regladas (Crojetovich, 2010) las que le dan movimiento y dinamismo al funcionamiento estatal.

El ciudadano, por su parte, busca (más o menos activamente) que sus demandas sean atendidas, que las administraciones se adapten a las necesidades que le plantee, que se incorporen nuevos sistemas innovadores, que sea proactiva y que sean protegidos sus datos y transacciones (Pardo, 2011). De este modo, por ejemplo, emergen formas innovadoras de buscar eficacia en respuesta a estas diversas demandas, tal es el caso del fenómeno de la Función Pública 2.0, que ha venido emergiendo lentamente en Argentina en paralelo a

⁵ Recomendamos profundizar la crítica a dicha perspectiva con la lectura de Thwaites Rey (2005) y López (2007).

la inclusión de nuevas tecnologías en las administraciones públicas, lo cual significó un enorme avance en términos de optimización de tiempos, eficacia y transparencia. No obstante, paradójicamente, esta adaptación ha llevado en ocasiones a limitaciones de responsabilidad de las personas que desempeñan un servicio de la actividad pública (Pardo, 2011). Algunas frases como *se cayó el sistema, usted no figura en nuestra base*, así como falta de precisiones o respuestas desde diferentes plataformas tecnológicas de servicio, irritan a los ciudadanos, quienes, a pesar de adherir haciendo uso de las nuevas propuestas, en el momento en que surge algún problema con su trámite, necesitan que la Administración Pública le atienda con un ser humano concreto. Por ello, a pesar de los avances tecnológicos, las iniciativas de transparencia y acceso a la información impulsadas, la automatización y la comunicación fluida con los usuarios de los servicios públicos, siempre será un valor agregado destacable la calidad y calidez con la que se brinde la atención y lo exitosa que resulte la resolución de la situación que llevó a los usuarios hasta la dependencia en cuestión. Esa ventaja distintiva que tiene cada institución está indefectiblemente personificada por la labor individual de los trabajadores que se desempeñen en la misma, el grado de compromiso y pertenencia que tengan y el profesionalismo con el que cumplan sus tareas. Un organismo público en el cual sus empleados no se identifiquen con el trabajo que realizan, ni con los objetivos de la dependencia, y no ponderen el servicio o producto que se genere en su propia institución, no solo convertirán a sus agentes en trabajadores desmotivados, promotores de una mala imagen institucional, sino que además serán corresponsables de un resultado sub-óptimo al esperado para la misma. Asimismo, es fundamental tener en cuenta que este es considerado un factor de riesgo psicosocial en el trabajo (Neffa, 2015).⁶

La representación de identidad con lo público por parte del empleado público suele asociarse con el otorgamiento automático de amplios beneficios sociales y la estabilidad laboral (Blutman, 2009), siendo que esta estabilidad de la

⁶ El autor identifica siete factores de riesgo psicosocial entre los que se encuentran aquellos relacionados con 1) la intensidad y tiempos de trabajo; 2) las exigencias emocionales; 3) el grado de autonomía y el margen de maniobra; 4) las relaciones sociales en el ámbito de trabajo; 5) los conflictos éticos y de valores respecto al trabajo; 6) la inseguridad e inestabilidad en la relación salarial; 7) las situaciones de estrés y sufrimiento generales. En este marco, el autor deja planteada la problemática que acarrea el fenómeno de desmotivación y desinterés por el trabajo realizado como generador de riesgos laborales de tipo psicosocial.

que goza la llamada burocracia estatal se asocia en forma teórica al concepto del cumplimiento de las respectivas tareas de los servidores públicos con independencia de los avatares políticos de turno. Pero asimismo, trae aparejado admitir su condición de burócrata en el sentido peyorativo de esa palabra. La aceptación de la existencia de un llamado *pensamiento estatal* conlleva a sus miembros a tomar un tipo de responsabilidad socializada, que facilita el ejercicio de una desvinculación de índole personal, y por ende, a una cierta despreocupación asociada a una falta de involucramiento, propia y sentida, con los resultados que produce la institución pública. Lamentablemente, esta actitud no solo suele instalarse en los empleados públicos sino también en los funcionarios y responsables de conducir y administrar temporalmente los organismos públicos, lo que tiene su correlato en imaginarios y sentidos sociales.

El pacto social simbólico que llevó a la ciudadanía a aceptar el monopolio de la violencia, el pago de un canon impositivo para garantizar seguridad social, educación, salud, a favor de un ente colectivo como es el Estado, se resquebraja cada vez que ese propio Estado se muestra incapaz de garantizar la paz social o de brindar servicios de calidad –educativos, sanitarios, u otros de alta estima social– a sus ciudadanos. Es así que la legitimidad misma del Estado –esta nueva forma de legitimación estado-gobierno que reside en las políticas públicas–, de sus decisiones y de los propios agentes que lo integran se ve desdibujada y/o cuestionada ante la falta de efectividad institucional (Blau, 1962).

Con frecuencia, puede verse cómo la asociación peyorativa que la ciudadanía construye respecto a la imagen del Estado y de los servidores públicos que en él se desempeñan responde a que en esa imagen ven reflejadas vivencias personales negativas asociadas a alguna dependencia estatal, que a modo ilustrativo constituyen la cantidad de carpetas médicas prolongadas entre los profesionales de la salud que determina que deban hacer largas colas para atenderse en un hospital, el elevado ausentismo docente que hace que sus hijos frecuentemente no tengan clases, la corrupción policial que pone en riesgo la seguridad de su familia, el maltrato de los empleados de su obra social cuando van a efectuar un trámite en una penosa situación de enfermedad, el uso privado de herramientas públicas como papel, fotocopias, teléfonos, vehículos de manera discrecional, entre otras posibilidades.

El sub-sector público estatal se encuentra históricamente desacreditado ante los ojos de la población bonaerense y argentina, imagen negativa⁷ que acontece a pesar de la existencia de un gran número de empleados públicos altamente comprometidos y responsables con sus tareas. Para ilustrar tal como se ha hecho más arriba: docentes que se involucran profundamente con su tarea, enfermeras y médicos que cumplen con sus labores a pesar de no contar con los insumos necesarios, policías honestos que arriesgan día a día su vida por los demás o empleados de la administración pública que se solidarizan con los trámites que deben realizar los usuarios.

Está claro que este descrédito sería reversible si desde el ámbito Estatal se lograra brindar servicios y bienes en forma oportuna y eficaz. ¿Pero cómo lograr este cambio? ¿Cómo lograr que los agentes estatales se comprometan con sus tareas y con los resultados producto de las mismas? Sin ánimos de dar una respuesta acabada, se propone indagar en una dimensión de la multiplicidad de aristas que pueden llegar a desembocar de la pregunta planteada más arriba.

Las experiencias

Las siguientes experiencias se corresponden con casos de estudio ilustrativos, en tanto tienen un carácter descriptivo y el propósito de añadir realismo y ejemplos referidos a la información, buscando mostrar el perfil de una situación (Murillo, et al., 2002). Nos permitiremos recurrir, para ejemplificar, a investigaciones que involucran temas de salud, por resultarnos estos afines a nuestras disciplinas. La selección de casos responde a nuestro conocimiento cercano respecto a los mismos, habiéndonos relacionado directa o indirectamente con algunos de los pasos de su diseño, planificación, ejecución o evaluación, aspectos que nos permiten brindar precisiones en torno a dichas experiencias.

En la atención brindada desde un Centro de Atención Primaria o desde un Hospital Público, la responsabilidad del cuidado de la salud de los pacientes es compartida entre diversos actores, siendo, por un lado, transferida inclusive a los enfermos (suelen replicarse diferentes declaraciones que dan cuenta del fenómeno, tales como: “y... no consultó a tiempo!”, “abandonó el tratamiento”, “no siguió las indicaciones!”. Asimismo, en el discurso de desvinculación de responsabilidades personales, los actores no suelen preguntar,

⁷ Ver los resultados de Ramírez y Kernecker (2011) sobre la imagen de la justicia, el parlamento y la presidencia en Argentina, que se destacan por sus bajos valores respecto a otros países de Latinoamérica.

por ejemplo, si fue difícil obtener los turnos, comprar la medicación o tener la percepción de enfermedad para consultar a tiempo). Hemos notado también que suele transferirse la responsabilidad de trabajo a otros colegas (Mejía, Alemán, Andrea, Maliandi, y Lasala, 2005; Belziti et al., 2014; Pérez, 1999).

En efecto, el carácter impersonal se evidencia claramente en el proceso de atención de una embarazada en una institución pública, a pesar de poder atenderse con diversos profesional de la salud en forma ambulatoria en un Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS) de su barrio, es seguro que, a la hora de iniciarse el trabajo de parto, será asistida por profesionales totalmente desconocidos de la guardia de turno. Por otro lado, ese mismo médico obstetra, si atiende a la gestante en el sub-sector privado, en el momento del parto acudirá raudo a efectuar la atención de su paciente, más allá de que la institución cuente con una guardia. Uno puede pensar entonces que este cambio de actitud observado según el sector en el cual se desempeñe, dependerá de cuestiones relacionadas con los beneficios económicos, sin embargo, quien conozca el sector reconocerá que esta atención personalizada en el sub-sector privado se da aun en pacientes cuyas obras sociales pagan muy poco esa práctica profesionales (*Nación y salud*, 2010).

Cabe preguntarse por ende, si no remitimos la cuestión a motivaciones de índole meramente económica, ¿qué hace entonces que el mismo agente acepte una responsabilidad personal en la atención privada y socialice dicha responsabilidad en el sub-sector público? Sin la pretensión de dar una respuesta acabada en el presente artículo, proponemos sin embargo abrir la pregunta rescatando el caso de una experiencia piloto realizada en el Municipio de La Plata en el año 2009, donde, creemos, pueden ser analizados algunos de estos aspectos.

Desde comienzos del siglo XXI La Plata mostró elevadas cifras de mortalidad materna (6,8 cada 10.000 gestantes; es decir entre 7 y 9 jóvenes sanas fallecidas anualmente por el simple hecho de estar embarazadas) y pobres índices de calidad de atención materno-infantil (2,7 controles en promedio durante toda la gesta para un óptimo de 5 controles); características que también se observaron en toda la provincia de Buenos Aires y también en Argentina, donde la mortalidad materna es desde hace décadas alrededor de 4/10.000. (Czubaj, 2016).

En un intento de modificar el modelo de atención basado en la consulta espontánea de las gestantes a alguno de los más de 40 CAPS o a los 8 hospitales provinciales en la Región Capital de la provincia de Buenos Aires, y donde

son atendidas por quien se encuentra de turno ese día, se inició un programa denominado MABES: Mamás y Bebés Sanos, en el cual se incorporaron 44 Licenciadas en Obstetricia de reciente graduación a la plantilla de profesionales de salud del Municipio de La Plata, cada una de ellas instalada en un CAPS y con un área geográfica determinada bajo responsabilidad. Se promovió desde este programa la detección temprana de cada gestante (antes de la semana 12) mediante referentes comunitarios y promotores de salud que salían diariamente en cada área a identificar nuevas embarazadas. Una vez detectada, cada gestante era asignada a una Licenciada en Obstetricia, a quien a partir de ese momento le era otorgada una *Responsabilidad Nominal* sobre la paciente. Esto significó que la profesional de la salud tuviera la responsabilidad de contactar a la embarazada periódicamente (en un período no mayor a dos semanas) ya sea en forma telefónica o personalmente. Asimismo, ameritó que la paciente beneficiaria de cualquier programa nacional, provincial y municipal pudiera recibir dichos productos y servicios vehiculizados por una sola agente pública (la Licenciada en Obstetricia), quien le gestionaba la Asignación Universal por Hijo, los turnos con fechas programadas para realizar los controles obstétricos, la medicación personalizada con el nombre y apellido de cada paciente en el envase –hierro, ácido fólico–, turnos para los controles ecográficos que se realizaban desde el propio CAPS cercano al domicilio de cada paciente, y un acompañamiento con turno y cama hospitalaria para tener en forma programada su parto. Finalmente, en caso de urgencia, la gestante tenía un contacto directo (teléfono móvil) con su responsable obstétrica.

Los resultados obtenidos luego de 12 meses de implementación del programa (01/01/2009-31/12/2009) con este modelo de responsabilidad nominal mostraron importantes progresos comparados con la medición basal tomada previa al inicio del mismo: un incremento en 5 veces la cantidad de pacientes atendidas (6.898 gestantes incorporadas al programa), el seguimiento y los controles programados se cumplieron en niveles superiores al 98%, se redujeron significativamente los partos prematuros ($p < 0.001$), el peso de los recién nacidos se incrementó en promedio 253 gramos ($p 0.003$), la tasa de muertes infantiles disminuyó (de 13,7/1000 a 11,8/1000 $p 0.039$) y no existieron fallecimientos en gestantes en dicho período (mortalidad materna cero -0/10.000) (Marin, Uriarte, Sarijulis y Ozaeta, 2011).

Otros 2 programas destinados a adultos mayores e implementados en forma conjunta durante el período 2006-2007 denominados *Agrega salud*

a tus Años y *Un nieto para cada Abuelo*, recibieron la incorporación de 700 individuos mayores de 65 años pertenecientes al municipio de Berisso. A todos ellos se les realizaron mediciones de peso, talla, tensión arterial, colesterol, triglicéridos, glucemia y detección de problemas cardiovasculares (infarto, accidente vascular cerebral), osteoarticulares (fracturas), registro de ingresos hospitalarios y un cuestionario de calidad de vida evaluada con la Encuesta-SF12 al inicio del programa y al año de dicha fecha. Luego del primer control basal, se efectuó una división aleatoria de los pacientes en dos grupos: 350 pacientes fueron incorporados al grupo intervención y 350 continuaron con sus actividades y controles habituales. El grupo intervención realizó actividad física periódica (bisemanal) monitoreada por profesionales de actividad física (asignando responsabilidad nominal a 1 profesional cada 10 abuelos) destinada a fortalecer grupos musculares que otorgan autonomía de movimientos (Psoas, Cuádriceps, Tronco superior, entre otros), así como actividades recreativas (1 docente cada 10 abuelos), talleres de nutrición y manipulación de alimentos (1 nutricionista cada 35 abuelos) y controles personalizados de las patologías que presentaba cada uno de los mismos (1 médico cada 50 abuelos). En todas estas actividades y controles participaron el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaria de Salud del Municipio de Berisso, y los distintos Centros de Jubilados de ese Distrito.

A su vez, a esos mismos individuos del grupo *Intervención* se les asignó el programa universitario *Un nieto para cada Abuelo* llevado adelante por la Cátedra de Salud Comunitaria de la Facultad de Ciencias Médicas de La Plata de la UNLP, que consistía en asignar un estudiante de 3er año capacitado en elementos de Promoción de la Salud, para que en forma semanal realizara un contacto con uno de los adultos mayores y lo acompañara a realizar sus actividades, le propusiera otras o lo visitase en su domicilio. Finalizado el año de ejecución de este último programa, el propio *Abuelo* calificaba con nota a su *Nieto* según las características cuali-cuantitativas de las tareas cumplidas por ellos.

Como resultado de la implementación de ambos programas, el grupo de intervención en relación al grupo control mostró una reducción significativa en valores de tensión arterial, triglicéridos y colesterol respecto al control, redujo un 31% los eventos cardiovasculares, 18,2% las fracturas de cadera, 21,1% los ingresos hospitalarios por problemas cardiovasculares, osteoarticulares y de salud mental respecto al control. La encuesta de calidad de vida post-intervención mostró un incremento del 28,7% de las respuestas favorables respecto su

propio registro basal y 33,4% respecto a aquel realizado por el grupo control. La satisfacción del acompañamiento de los abuelos por parte de los estudiantes fue altamente satisfactoria (97,4%) (Marin, Homar, Niedfeld, Matcovick y Mamonde, 2009).

Este ejemplo, en el cual los abuelos integrantes del grupo intervención fueron asignados nominalmente a distintos profesionales del Ministerio de Salud Provincial de Educación Física, nutricionistas, médicos, y estudiante de Medicina de la Universidad de La Plata que oficiaron de *nietos*, junto a otro grupo similar que siguió realizando sus actividades y controles en forma tradicional, demuestra la superioridad en términos de resultados de la experiencia del grupo de intervención, mejoría atribuida a una mayor cuota de responsabilidad nominal de quienes deben desempeñar sus tareas desde el sub-sector público. Ahora bien, en el caso de los estudiantes, resulta interesante apuntar que los mismos sabían que en su nota final de la cursada tendría incidencia la opinión de *su* abuelo bajo acompañamiento, razón por la cual en su gran mayoría cumplieron con creces su labor, estableciendo una relación cercana, realizando visitas domiciliarias y salidas recreativas frecuentes, lo cual ayudó a mitigar en gran medida la soledad detectada en el diagnóstico basal efectuado en algunos abuelos. Cabe destacar además que, en algunos casos, esta relación nieto-abuelo se extendió más allá de la cursada y de la aprobación de la asignatura por parte del estudiante (Marín et al., 2009).

Otras experiencias, a nuestro juicio de gran significancia en el campo de la salud pública, también relacionadas con la cuestión de la personalización-impersonalización de la atención y provisión de bienes y servicios en las instituciones públicas que nos ha preocupado aquí, pueden traerse a modo ilustrador, aunque expuestas brevemente.

Una de ellas es un Programa denominado PAIS (Proyecto interdisciplinario de la atención de la salud centrado en los hogares), el cual propuso modificar el modelo de atención clásico basado en la atención de la consulta espontánea de los pacientes que acuden a una institución de Salud, por uno alternativo en el que a un grupo de profesionales, docentes y estudiantes les fue asignada una determinada cantidad de hogares para controlar y cuidar de la salud de las familias que allí habitaban. Luego de 3 años de seguimiento, los resultados no solo mostraron una mayor eficacia en la detección de enfermedades (ya que el 84% de los individuos con alguna patología no se había percibido enfermo como para consultar), sino que además el seguimiento de

enfermedades se cumplió en un 98% en comparación con el 31% logrado por el sistema sanitario tradicional, evitándose así severas complicaciones asociadas a enfermedades crónicas (Marin, Rivadulla, Vázquez y Juárez, 2006).

Otra de las experiencias ilustradoras de la hipótesis de este escrito es la diferencia en la responsabilidad nominal y liderazgo observada en dos modelos de gestión del Plan de Salud denominado Nacer/Sumar, destinado al cuidado de la Salud de menores de 19 años y a pagar por las prestaciones que se brindan a dicha población. Dos grupos de instituciones exactamente iguales y en las que se desempeñan igual cantidad de profesionales de la salud, demostraron tener enormes diferencias en términos de la eficacia en la atención ambulatoria de los pacientes bajo programa (entre 592% y 1.023% más de eficacia en brindar controles de salud y efectuar las prácticas recomendadas al grupo designado. $p < 0.001$) cuando un grupo asumió el modelo de la responsabilidad nominal en la atención y el compromiso de atender a un listado específicos de un grupo de personas mientras el otro grupo no asumió la misma responsabilidad (Marin, Silberman, Colombo, Ozaeta y Henen, 2015).

Discusión

Lo expuesto en el desarrollo teórico de este texto y los ejemplos planteados en los últimos párrafos fortalecen la hipótesis de este artículo, referida a la relación entre mayores cuotas de ineficiencia e ineficacia por parte del funcionario público y la socialización del compromiso y responsabilidad de las tareas, servicios y productos que debe brindar, con la totalidad de los integrantes que componen la estructura de su organización.⁸

La estabilidad del empleado público, destinada inicialmente a garantizarle independencia de los vaivenes políticos, deviene coaligado en un derecho adquirido desacoplado de los compromisos que el sector tiene con la ciudadanía, al ser la naturaleza de sus funciones altamente impersonales. La pobreza de motivación, las rígidas normativas de la administración, la ausencia de premios y castigos a la labor desempeñada y la falta de identificación con los objetivos institucionales han llevado a los agentes estatales a brindar

⁸ Cabe aclarar, para no despojar de complejidad el panorama planteado, que las variables de eficiencia y eficacia dependen asimismo de otro tipo de factores que han sido considerados en la bibliografía sobre la cuestión, tales como la estabilidad de la política, el sueldo, las posibilidades de carrera, etc. En el presente artículo, si bien se ha buscado resaltar la importancia del fenómeno abordado, no por ello se desconoce la relevancia de aquellos.

servicios sub-óptimos a la ciudadanía, que construyó por esta razón y a lo largo de los años una imagen negativa del Estado como gestor y garante de derechos, bienes y servicios.

Es necesario recuperar el Estado y este hecho se asociará a una administración pública eficaz, eficiente y comprometida con el ciudadano que sea brindada ininterrumpidamente por décadas. La incorporación de tecnología a los procesos de la administración es muy importante para cumplir con este fin, sin embargo, el éxito para lograr este objetivo todavía reposa en contar con funcionarios y empleados públicos que cumplan sus tareas con compromiso y responsabilidad, orgullosos de su pertenencia al Estado, para dignificarlo entre propios y ajenos.

Ello implica el desafío de cambiar el modelo de gestión y organización de las tareas que debe cumplir cada institución pública. Vale la pena intentarlo.

Bibliografía

- Allen, N. & Meyer, J. (1996). Affective, continuance and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behavior*, 49, 252–276.
- Arrupe, G. y Milito, E. (2015). Atención al ciudadano en el ámbito municipal. En M. L. Pagani, M. Payo y B. Galinelli (Comps.), *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 167-191). Recuperado de <http://www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20-%20ISBN%20online.pdf>
- Belziti, C. A., Eymann, A., Durante, E., Pizarro, R., Carrió, S. y Figari, M. (2014). Comunicación en el pase de guardia en las áreas de cuidados intensivos en un hospital universitario. *Archivos argentinos de pediatría*, 112(2), 119-123. DOI 10.5546/aap.2014.119
- Blau, P. M. (1962). *La burocracia en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Blutman, G. (2009). *La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Catoira, P. (2009). Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el comportamiento de los empleados estatales. *V Congreso de Administración Pública*, San Juan. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/congreso-de-administracion-publica/5to-congreso/>

- Consejo Federal de la Función Pública. (2006) Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina. *Reunión de la Comisión de Empleo Público y Carrera*, 3ª Asamblea Ordinaria Anual de Carrera, La Plata. Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios_y_recomendaciones.pdf
- Crojetovich, M. (2010). El efecto de la informalidad en la dinámica organizacional. El análisis de los hospitales públicos de la Provincia Buenos Aires. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina.
- Crozier, M. (1974). *El Fenómeno Burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Czubaj, F. (13 de Abril de 2016). Preocupa el aumento de los casos de mortalidad materna. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1888788-preocupa-el-aumento-de-los-casos-de-mortalidad-materna>
- García, M. E. y Quintans, N. B., (2015). El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial. En M. L. Pagani, M. A. Payo y B. Galinelli (Eds.), *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. La Plata: Aurelio Impresiones.
- Guimenez, S. (2008). Del Estado y sus procedimientos. Cuando la lógica burocrática sí altera el producto. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina.
- Iacoviello, M., Tommasi, M. y Zuvanic, L. (2002). Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. *Informe para Diálogo Regional de Políticas, BID*. Recuperado de <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc4.htm>
- Lane, J. (1999). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. New Delhi: Sage.
- López, A. (2007). Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual. En G. Chaves (Comp), *La nueva política del pensamiento a la acción*. La Plata: EDULP-Ministerio de Gobierno.
- Marin, G. H. (2017). La Extensión Universitaria: un enfoque desde el campo de la salud. *Masquedós*, 2(1), 43-54.
- Marín, G. H., Homar, C., Niedfeld, G., Matcovick, G., y Mamonde, M. (2009). Evaluación del proyecto estatal de intervención para la mejora

- de la calidad de vida y la reducción de complicaciones asociadas al envejecimiento: "Agrega salud a tus años". *Gaceta Sanitaria*, 23(4), 272-277.
- Marin, G. H., Rivadulla, P., Vázquez, A., y Juárez, D. (2006). Proyecto de acción interdisciplinaria en salud (PAIS): un modelo de atención centrado en el hogar hace la diferencia. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 29(1), 107-116.
- Marin, G. H., Silberman, M., Colombo, M. V., Ozaeta, B. & Henen, J. (2015). Manager's Leadership Is the Main Skill for Ambulatory Health Care Plan Success. *Journal of Ambulatory Care Management*, 38(1), 59-68.
- Marin, G. H., Uriarte, A., Sarijulius, M. & Ozaeta, B. (2011). Healthcare model based on personalized attention: impact on maternal mortality and health system quality. *Quality in primary care*, 19(5), 311-6.
- Mejía, R., Alemán, M, Andrea D., Maliandi, M. y Lasala, F. (2005). Percepción de maltrato durante la capacitación de médicos residentes. *Medicina (Buenos Aires)*, 65(4), 366-368. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0025-76802005000400002&lng=es&tlng=es.
- Meyer J.P., Stanley, D. J., Herscovitch, L. & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, 20-52.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.
- Murillo, J., Payeta, A. M., Martín, I. M., Lara, A. J., Gutiérrez, R. C., Sánchez, J. C. S. y Moreno, R. V. (2002). *Estudio de casos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Nacer cuesta mucho menos que morir. (13 de Octubre de 2010). *Nación y salud. El periódico online de la red argentina de salud*. Recuperado de <http://www.nacionysalud.com.ar/node/1519>
- Neffa, J. C. (2015). *Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo- Centro de Innovación para los Trabajadores.
- O' Dwyer, C. (2002). *Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1990- 2000)*. Working Paper. California: Institute of Slavic, East European, and Eurasian Studies - University of California Press.

- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity and Management Review*, 16(4), 349-356.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, 19(74), 211-250.
- Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teoricometodológica. En L.C. Bresser-Pereira (Comp.), *Política y gestión pública* (pp. 139-193). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica- Clad.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 1-30.
- Pardo, L. (2011). Aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración Pública. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13,105-126.
- Patterson, M. G., West, M. A., Shackleton, V. J., Dawson, J. F., Lawthom, R., Maitlis, S. et al. (2005). Validating the organizational climate measure: Links to managerial practices, productivity and innovation. *Journal of Organizational Behavior*, 26, 379-408.
- Pelekais, C. y Aguirre, R. (2008). *Hacia una cultura de responsabilidad social*. México: Pearson Educación.
- Pérez, M. A. (1999). Problemas éticos en la atención de urgencias. Descripción de experiencias. *Rev Cubana Enfermer*, 15(2),133-140.
- Perón, J. D. (2012). Discursos de Perón sobre la Administración Pública Nacional. *UPCN Formación Político-Sindical. Aportes a la Militancia*, 3-21.
- Ramírez, A. y Kernecker, T. (2011). Las reformas estatales y políticas en América Latina. Una comparación entre las opiniones de los políticos y los ciudadanos. *Boletín pnud & Instituto de Iberoamérica*, 5.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 1-65.
- Schwartz, S. H. (1999). A theory of cultural values and some implications for work. *Applied Psychology: An International Review*, 48(1), 23-47.
- Sidicaro, R. (2012). *29 años de democracia argentina, en las claves conceptuales de Max Weber y Pierre Bourdieu*. Trabajo presentado en el I Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

- Suárez, F. e Isuani, F. (1998). Innovación en las Organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas. *Revista de Investigaciones del INAP, Nueva Época, 0*, 21-22..
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Thwaites Rey, M. (2005). Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Weber, M. (2004). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales

Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana

Introducción

Los estudios sociales y políticos sobre la globalización han llamado recientemente la atención respecto a la influencia de las tendencias mundiales sobre el buen gobierno en relación a las políticas públicas locales, describiendo un fenómeno que ha sido identificado como *glocal*.¹

Dentro de estas políticas, comienzan a proponerse prácticas de gobierno abierto en el marco de los procesos de reforma del Estado que se vienen dando en los últimos años en los gobiernos de América Latina. El gobierno abierto estuvo relacionado en su origen con el *Freedom of Information* y también con otros conceptos, como el de *open data*, software libre, *open source*, wikipedias, etc., incluyendo el gobierno electrónico. En este sentido, los planes de gobierno abierto instaurados a partir de la campaña de Barack Obama en 2009, fomentando la transparencia, participación y colaboración, parecen ser un *leitmotiv* en las políticas de reforma del Estado y la Administración Pública. Pero “gobierno abierto” es mucho más amplio e implica la responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*), asociación público-privado (*public-privatepartnership*), transversalidad, implicación y empoderamiento ciudadano.

En este contexto se ha instalado como buena práctica, como *good governance*, una modalidad distinta de gestión estatal de lo público: a todos los niveles, la

¹ Sobre la doble vinculación entre lo global y lo local, véase Robertson (1992) y Beck (2008).

actividad estatal tiende a la descentralización, a la horizontalización y a la negociación (también con los actores de la sociedad civil), frente a la centralización, la jerarquía y la imposición del clásico modelo del proceso del *state building*.²

El presente trabajo pretende relevar qué políticas de gobierno abierto están disponibles para los ciudadanos en el ámbito de los Honorables Concejos Deliberantes de los municipios de la provincia de Buenos Aires ya que casi toda la literatura sobre las políticas de gobierno abierto se centra en los ejecutivos y, mayoritariamente, están enfocadas en los ejecutivos nacionales. La ausencia de datos y metodologías consolidados en el espacio de esta investigación deriva en un gran margen discursivo en cuanto a los verdaderos alcances de las políticas públicas abiertas a nivel municipal. Este relevamiento pretende aportar datos certeros para este debate y discusión.

De las reformas globales a las políticas locales

El actual proceso de reforma ha sido precedido por las políticas que desde los noventa han generado una profunda metamorfosis del Estado argentino.³ Si bien las propuestas del Consenso de Washington afectaron directamente los Estados de Latinoamérica, los grandes cambios operaron tanto en el Estado Nacional como en los provinciales, modificando sus roles frente a la sociedad.

El traspaso de las responsabilidades por los servicios públicos, educativos, hospitalarios y de seguridad hacia las provincias puede resultar la nota más característica de este cambio, pero otro tanto debe decirse respecto del perfil de su personal y la composición de su presupuesto, lo cual debió alterar sustancialmente su organización interna (Piana, 2012). Sin embargo, las reformas administrativas necesarias para soportar esta nueva estructura funcional se llevaron adelante de manera desarticulada y discrecional.

En efecto, forzadas por las políticas de los años noventa, pero también por este contexto internacional que pone las soluciones (y consecuentemente los reclamos) en el nivel local, las provincias argentinas han asumido funciones que antaño estaban asignadas, exclusiva o principalmente, al nivel nacional. De esta manera, la minimización del Estado producto de la reforma de primera generación ha terminado siendo, como afirma Oszlak (2000, p. 14)

² Respecto a los diversos modelos de creación de las formas estatales, podemos remitirnos de Poggi (1997), Matteucci (1998), Grossi (2003), Fioravanti (2004).

³ Véase Orlansky (1995), Oszlak (2000), Cao y Estesio (2001), Centrángolo y Jiménez (2004), Cao (2008), entre otros.

la “continuación del Estado por otros medios”, ya que si bien las políticas de descentralización de servicios de salud y educación y la descentralización parcial de servicios de acción social redujeron el aparato estatal nacional, implicaron, por otro lado, la correspondiente expansión de las administraciones provinciales. Salud, educación y seguridad son hoy políticas centrales de los gobiernos provinciales en un nuevo esquema de reparto de competencias: diseño de programas nacional, transferencia de recursos y ejecución local. Las administraciones provinciales, relativamente sencillas, en pocos años vieron multiplicadas sus funciones y recursos, que transformaron su fisonomía sin recibir la correspondiente capacitación para asumir esas nuevas tareas.

Este escenario generó una serie de problemas organizacionales, de recursos humanos y tecnologías de gestión en las estructuras de los subsistemas político-administrativo (Tecco, 1997, p. 116) que ha puesto en crisis la gobernabilidad de las provincias. Esta falencia se traduce en un sobredimensionamiento de las plantas de personal, por un lado, insuficientemente capacitadas, por el otro.⁴ Además, sabido es que los déficits en los sistemas de gestión no se actualizan con el mero aprovisionamiento de infraestructura informática, sino que requieren de largos y complejos procesos de reingeniería organizacional que los gobiernos locales no están capacitados para llevar adelante sin el asesoramiento externo, cayendo en la tentación de comprar proyectos enlatados (Piana, 2012). Las formas organizativas tendieron a la rigidez y a la jerarquía, ordenándose según competencias funcionales, sin flexibilidad suficiente para articularse conforme a objetivos (Pargimigani de Barbará, 2002).

Este cambio operado hasta el año 2000 ha tenido un giro en los últimos años en un contexto aparentemente contradictorio: un marcado proceso de personalización del poder en torno a las figuras de los gobernadores, por un lado, junto con una creciente territorialización de la política que le ha dado un fuerte poder a los intendentes, especialmente a los del Conurbano. Decíamos que la contradicción es aparente porque entendemos que es la desinstitucionalización lo que ha derivado en una creciente “municipalización” de la

⁴ Otro de los grandes problemas de este nuevo esquema es el desequilibrio fiscal de los gobiernos locales, cada vez más dependiente de las transferencias de recursos nacionales. El alto porcentaje de su presupuesto que destinan al pago de salarios también condiciona su política y la provisión de bienes públicos.

política, especialmente la bonaerense.⁵ En forma cada vez más creciente son ahora los intendentes quienes se “ponen al frente” de los reclamos y asumen funciones y responsabilidades más allá de su competencia pero que resultan esenciales para asegurarles estabilidad. El manejo directo de planes sociales, el giro de Aportes del Tesoro Nacional en forma directa a los municipios para realizar obras públicas, el involucramiento cada vez más directo en funciones de seguridad son notas de este período. Este cambio de eje nos impone la necesidad de repensar el ámbito de los análisis institucionales y las políticas públicas: el ámbito local resurge con fuerza, ocupando la provincia de Buenos Aires y sus municipios un lugar privilegiado en el espectro de estudio.⁶

El Gobierno Abierto

Las políticas de gobierno abierto parecen haber ocupado todas las líneas de acción en materia de reforma estatal de los últimos años. Definido al gobierno abierto de forma vaga y ambigua como gobiernos participativos, colaborativos y transparentes,⁷ los aspectos tecnológicos parecen haberse corrido del lugar central que ocuparan con el concepto de gobierno electrónico, otrora

⁵ Además contribuyó la estrategia de los últimos años de vinculación directa con los intendentes para su construcción política. Pero sin ese proceso de desinstitucionalización, la estrategia hubiera fallado.

⁶ No es necesario en nuestro país resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie: es la provincia con mayor población, aporte al PBI nacional y la segunda en extensión territorial. Además, cuenta con sectores de población bien diferenciados, tanto en lo geográfico como en lo socioeconómico y es por ello representativa del contexto nacional. Geográficamente ocupa menos del 10% del territorio nacional, pero su población, que alcanza los 15.625.084 habitantes según el censo 2010, tiene el 38,94%. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km², esto es, un porcentaje de 1,2% respecto de la superficie total, habita el 63% de su población. Por ello, al igual que de la Argentina, de la provincia de Buenos Aires puede también decirse que es un Estado macrocefálico.

⁷ El gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la Iniciativa *Open Government* como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La iniciativa está basada en tres principios o postulados, que traducimos y resumimos: El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno.

de moda. Otros conceptos más políticos también aparecen junto al de gobierno abierto, como los de rendición de cuentas, transversalidad, implicación y empoderamiento ciudadano, apertura-disponibilidad de la información pública.

En esta línea está trabajando la Alianza de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés OGP (*Open Government Partnership*), que fue acordada en el marco de las actividades de la 66^{ta}. Asamblea General de las Naciones Unidas.⁸ Para ser miembro de la OGP, los países interesados deben rubricar una Declaración de Gobierno Abierto, entregar un plan de acción nacional (bianual) elaborado en consulta pública (proceso de co-creación entre el gobierno y la sociedad civil) y comprometerse a informar de forma independiente sobre sus progresos en el futuro. Estos planes de acción definen compromisos concretos vinculados a la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Cabe mencionar, respecto a la Declaración de Gobierno Abierto a la que están adhiriendo los Estados, que la misma es ambigua y con contenido poco detallado (Oszlak, 2012), pues más allá de esas directrices no hay en las declaraciones consignas expresas o detalladas sobre cómo alcanzar esos compromisos.⁹

El dato destacable para la región es que tanto los gobiernos de Brasil como México fueron los primeros países que suscribieron el documento fundacional en septiembre de 2011, y que de los actuales 64 países que han suscripto el documento, 15 son de Latinoamérica,¹⁰ haciendo de la región una de las áreas más comprometidas con estas iniciativas.

⁸ Para más información sobre este tema puede consultarse <https://www.opengovpartnership.org/>

⁹ En efecto, si bien es cierto que los Estados, como parte del compromiso para aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, reconocen la carga de “solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa” y tienden “...a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible” ¿quiénes son los legitimados para hacer esos comentarios? ¿todos, los ciudadanos, los usuarios, los extranjeros residentes?, ¿será por votación secreta, audiencia pública?, ¿quién define qué se consulta, cuándo se consulta, cómo se consulta?, ¿podrán hacerlo a iniciativa de los propios interesados?, ¿qué implica “tomar en cuenta”?, ¿es más o menos vinculante, o no?

¹⁰ Brasil, México, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay y más recientemente, Argentina, Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago.

La República Argentina se unió a la OGP en noviembre de 2012 y presentó su primer Plan de Acción en abril de 2013. En el mismo, participaron para su elaboración “distintos actores multisectoriales, organismos del Estado, Universidades, ONGs y *stakeholders* involucrados en la temática” (Argentina, 2013, p. 2). El Plan destaca las políticas que se vienen realizando en materia de “Desarrollo de la Sociedad de la Información”, “Gobierno electrónico y servicios públicos” y “Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública”,¹¹ y se compromete a la realización de 19 nuevas acciones en esas tres áreas, muchas de las cuales, sin embargo, suponen la profundización o mejora de planes que ya venían desarrollándose.¹² La elaboración y la propia ejecución del Plan han sido evaluadas con magros resultados (Aiyar et al., 2016).

El segundo Plan de Acción de la República Argentina (2015-2017) fue elaborado a mediados de 2015, en el contexto de un futuro cambio de gobierno. Que se hayan presentado seis compromisos de medio término,¹³ incluyendo la elaboración de nuevos compromisos para el futuro inmediato, explicita la inestabilidad de las políticas públicas en nuestro país y la falta de consensos entre partidos para el diseño de una política a mediano plazo. Cambio de gobierno mediante, surge un nuevo documento integrante del segundo Plan (Argentina 2016), donde se destaca la creación de un Ministerio, el de Modernización, con responsabilidad específica en la ejecución de los compromisos, así como el Plan de Apertura de Datos (Decreto N° 117/2016). El documento agrega 9 nuevos compromisos.¹⁴

¹¹ Las más conocidas se encuentran vinculadas al desarrollo de la Sociedad de la Información, tales como la Agenda Digital Argentina (Fecha de implementación: mayo 2009), el Programa Conectar Igualdad (Fecha de implementación: abril 2010), la Televisión Digital Abierta (implementada desde agosto de 2009), el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (en ejecución desde octubre de 2010) y el Programa Mi PC (iniciado en 2005).

¹² Por ejemplo, en material de firma digital, software público argentino, sistema electrónico de contrataciones públicas o Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

¹³ Ellos son: Compromiso I: Desarrollo de capacidades estatales en Gobierno Abierto; Compromiso II: Fortalecimiento del Portal de Datos Públicos; Compromiso III: Diálogo para la Formulación de Políticas Públicas para Personas con Discapacidad: Salud, Rehabilitación y Vida en Comunidad; Compromiso IV: Acceso a la normativa y a las políticas públicas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Un derecho de todos; Compromiso V: Universidad Abierta; Compromiso VI: Desarrollo de nuevos compromisos en término medio.

¹⁴ Compromiso VII: Mesa de diálogo para identificar, mapear y visibilizar información sobre asentamientos y villas en el país; Compromiso VIII: Publicación de estadísticas sobre

En un marco más Regional, en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Colombia en julio de 2016, se aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto que lo define como:

...el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandolo e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, p.5).

El documento señala que estas políticas deberán buscar crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, un mayor bienestar y prosperidad, mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común. Los criterios orientadores de la Carta se basan en la apertura de datos e información pública y en la apertura de procesos públicos y de gobierno a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, en especial de las emergentes plataformas digitales y redes sociales.

En lo que hace al acceso a los datos, la Carta señala como uno de los pilares del Gobierno Abierto el acceso a la información pública que genera la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que dé cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.

seguridad social; Compromiso IX: Federalización de prácticas de Gobierno Abierto; Compromiso X: Plataforma piloto para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública; Compromiso XI: Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia. “Justicia 2020”; Compromiso XII: Mapa de apoyo directo al sector productivo del Ministerio de Producción; Compromiso XIII: Desarrollo de una Unidad de Vinculación Tecnológica Virtual; Compromiso XIV: Portal de transparencia y datos socio-sanitarios del PAMI; Compromiso XV: Transparencia de la información del Ministerio de Cultura de la Nación.

En el plano nacional debemos destacar que, con la nueva composición del Congreso, se saldó un déficit que hacía de Argentina uno de los pocos países de la región que todavía no había sancionado una ley que regulase el derecho de acceso a la información. La norma que estaba vigente era solo aplicable al Poder Ejecutivo, Decreto N° 1172/03 y la Suprema Corte de Justicia había marcado esa carencia, tanto en la normativa como en las prácticas de los diversos Organismos del Ejecutivo.¹⁵

La flamante Ley N° 27.275 pretende regular el acceso a la información pública en todas las áreas del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le haya otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional, entre otros. Se clarifica el alcance de la información pública, enumerando de modo preciso las circunstancias y procedimientos que permiten denegar los pedidos de información.¹⁶

Finalmente, siguiendo a Migliore y Pau (2015) tendremos en cuenta dos conceptos coligados pero diferentes, el Gobierno Electrónico (en adelante el GE) y el Gobierno Abierto (GA):

...podemos interpretar que el GE está más orientado a la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas, a través del uso de las tecnologías, mientras que el GA se orienta a una manera de gobernar, a una nueva y mejor forma de relacionarse y gestionar. En esta instancia se da por hecho que se produjeron avances en la mejora en la provisión de bienes y servicios a la comunidad, fundamento del GE y, en consecuencia, el Estado debe reenfocarse en nuevas y mejores formas de gobernar, de achicar la brecha representante-representado que mencionáramos anteriormente. Entonces, lo que está en discusión es si el Estado satisface (o intenta satisfacer) las expectativas que el pueblo ha puesto en él. De esta manera, el GA vendría a ser el mecanismo satisfactor de esas expectativas (Migliore y Pau, 2015, p. 46)

¹⁵ Los casos más relevantes donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación marcó esta deficiencia fueron “Asociación por los Derechos Civiles c/ PAMI”, en 2012 y el caso “CIPPEC c/EN M° de Desarrollo Social” de 2014. Los fallos están disponibles en <https://goo.gl/KD00Ck> y <https://goo.gl/S9K9xx>, respectivamente.

¹⁶ Para un detalle de la norma, puede accederse en el siguiente vínculo: <https://goo.gl/2D0DJ4>

El Parlamento Abierto

En el marco de la OGP se encuentra en marcha el Grupo de trabajo de Apertura Legislativa (LOWG, por sus siglas en inglés). El LOWG tiene como objetivo profundizar el intercambio de conocimientos a través de los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil y las instituciones internacionales en la elaboración y promulgación de los compromisos para la apertura legislativa, es decir, permitir a los ciudadanos participar eficazmente en el proceso de formulación de políticas, garantizando el acceso a la información sobre las leyes, así como oportunidades para influir en las deliberaciones legislativas. En este contexto es posible que, aprovechando los avances de la tecnología de información y comunicaciones, un número creciente de parlamentos se encuentre adoptando nuevas herramientas para involucrar a los ciudadanos en la labor legislativa y abrir sus datos legislativos.

Bajo este marco, nacen los principios de Parlamento Abierto, como resultado de las demandas que organizaciones sociales hacen a instituciones legislativas, con el ánimo de dotar a los ciudadanos de verdaderos instrumentos de supervisión, participación, difusión y monitoreo que: 1) favorezcan la transparencia parlamentaria; 2) propicien la generación de puentes entre representantes y representados, y 3) abonen a la consolidación democrática.

En el documento citado se describe que los principios fueron construidos bajo un enfoque incluyente, participativo, transparente y de rendición de cuentas, y constituyen un referente básico e inicial de cómo deben conducirse los recintos que congregan a los representantes populares. El decálogo de principios se enfoca en cinco ejes:

- Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Impulsar la participación ciudadana en el ámbito legislativo.
- Transparentar la información y recursos legislativos y de los representantes populares.
- Facilitar el acceso a la Información Parlamentaria y a los legisladores.
- Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.

En función de esos ejes, a continuación, se presentan los principios sobre los que se sustenta un Parlamento Abierto. Es dable señalar que los mismos se tienen presentes para su aplicabilidad a escala local, para avanzar hacia un Concejo Abierto:

Derecho a la Información

Garantizar el derecho de acceso a información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Promover la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizar mecanismos y herramientas que faciliten la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

Información parlamentaria

Publicar y difundir de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

Información presupuestaria y administrativa

Publicar y divulgar información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

Información sobre legisladores y servidores públicos

Requerir, resguardar y publicar información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

Información histórica

Presentar la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante

en el tiempo con una URL permanente y con hipervínculos de referencia de los procesos legislativos.

Datos abiertos y no propietarios

Presentar la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizar software libre y código abierto y facilitar la descarga masiva de información en formatos de datos abiertos.

Accesibilidad y difusión

Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promover la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

Conflictos de interés

Regular, ordenar y transparentar las acciones de deliberación, contar con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de los representantes.

Legislación a favor del gobierno abierto

Aprobar normativas que favorezcan políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Si bien los principios enunciados responden a un enfoque incluyente, participativo, transparente y de rendición de cuentas, se sugiere que su aplicación sea paulatina y escalable, es decir, debe diseñarse una estrategia de implementación en la cual, mediante consensos y compromisos de gestión, los legislativos locales definan etapas, priorizando actividades en función de los principios clave que establezcan para cada una de ellas.

Asimismo, Pagani y Pau (2015) refieren a las posibilidades de las NTIC y de los principios del gobierno abierto en los Concejos Deliberantes, citando a Belbis (2010), quien denomina a este fenómeno como gobernanza legislativa o gestión legislativa abierta y afirma que su constitución conlleva a un cambio de práctica, a una modificación cultural en lo que suele implicar el modelo de gestión tradicional de un despacho. En opinión de Belbis, el uso de redes sociales logra un vínculo efectivo en las relaciones entre los legisladores y los electores.

Asimismo, menciona que la comunicación en tiempo real de la gestión, junto a otras iniciativas como balances semanales de la gestión, conferencias periódicas en vivo, etc., son formas de ir achicando la brecha entre representantes y votantes. También se hace eje en la utilización de herramientas colaborativas de trabajo en red para la elaboración de normas, lo que facilitaría que distintos grupos de gente participen en un mismo proyecto de ley, integrando posiciones que incluyan las necesidades de todos los actores involucrados.

Relevando iniciativas de gobierno abierto en los Honorables Concejos Deliberantes

Existen pocos antecedentes de análisis de las *web* municipales de la provincia de Buenos Aires y, menos aún, parámetros para analizar este tipo de políticas. Se pueden destacar como antecedentes, a nivel nacional, el documento “Análisis de páginas web municipales en Argentina” de 2006 elaborado por la Cátedra Software AG –Alianza Sumaq en eGovernment, de la Universidad de San Andrés– que analiza el grado de madurez de los portales municipales de Argentina.¹⁷ Dicho estudio continuó con la construcción del “Índice Nacional de Páginas Web Municipales”, diseñado por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés, que desde 2007 ha venido exponiendo sus resultados desde la fecha hasta 2014. Este índice ha utilizado como metodología de evaluación de los portales municipales¹⁸ tanto los contenidos, es decir, la información y

¹⁷ Define cinco niveles desde la perspectiva del ciudadano: 1. Presencia: en esta fase los portales ofrecen información en línea, búsquedas básicas dentro del sitio y descarga de archivos. Los servicios incluyen cuatro categorías: impresos, plenos/información legislativa, buscador, mapa del sitio; 2. Información urbana: se provee información sobre el callejero (mapa completo de la comuna) y los transportes urbanos que circulan dentro de la ciudad o que permiten llegar hasta ella. Servicios: callejero/mapa y transportes urbanos; 3. Interacción: se informa al menos un número telefónico y un correo electrónico para contactarse con el municipio. Servicios: correo electrónico, número de teléfono; 4. Transacción: esta etapa incluye fundamentalmente la posibilidad de realizar trámites en forma totalmente electrónica o acceder a la personalización del portal. Servicios: móvil (acceso a través de terminales móviles), trámites online, seguimiento de trámites, certificado digital, carpeta ciudadana, pagos por red y personalización; 5. e-Democracia: supone el desarrollo de servicios de participación ciudadana online. Por ejemplo, foros de discusión o encuestas sobre asuntos municipales Servicio: participación ciudadana.

¹⁸ El índice cuenta con un coeficiente que pondera los contenidos, disminuyendo su valor en la medida en que el sitio web presenta menos indicadores de usabilidad pues en-

servicios que se brindan al ciudadano,¹⁹ como la usabilidad, esto es, la facilidad con la que pueden acceder los diferentes usuarios.²⁰

A nivel específicamente provincial, encontramos los trabajos de Pagani y Pau “¿Qué muestran que hacen los municipios de la provincia de Buenos Aires respecto a la modernización?”, de 2012, realizado en el marco de una línea de investigación de la Dirección Provincial de Gestión Pública-IPAP, que fuera actualizado en 2013 con un trabajo titulado “NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web”. La metodología utilizada en estos estudios fue cualitativa y cuantitativa a partir del análisis de contenido de los portales en presencia en la web y utilización de dominios, grado de desarrollo de las páginas web municipales,²¹ políticas y herramientas de modernización referidas a la gestión

tiende que la información es valiosa en la medida en que puede ser utilizada. El máximo de descuento si se obtienen 0 puntos en usabilidad se fijó en 50%.

¹⁹ También definida en cinco ejes: 1. Presencia: se mide a partir de la oferta de un conjunto de datos básicos sobre el municipio, tales como la dirección y teléfono del edificio municipal, los nombres y cargos de las máximas autoridades, información y/o datos sobre las actividades productivas y culturales, fotos de la localidad, teléfonos útiles, enlaces a otros sitios web o documentos, noticias y normas, representando en total el 10% del puntaje del eje de contenidos; 2. Información: identifican datos que facilitan una acción posterior, tales como un mapa completo de la ciudad, de una guía de trámites y/o de los formularios para descargar y presentar en las agencias municipales, asignándosele un 15% del puntaje; 3. Interacción: supone medios para la comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el gobierno (correo electrónico) y de los vecinos entre sí, incluyendo las redes sociales (Facebook y Twitter), representando el 20% del puntaje total de contenido; 4. Transacción: supone crear herramientas para la realización de trámites en forma electrónica, desde la posibilidad de dar seguimiento a los expedientes, realizar consultas sobre deudas, efectuar pagos electrónicos de tributos locales y otros trámites en línea y el puntaje se corresponden con el 25% del puntaje total en contenidos; 5. Transformación: incluye la información vinculada con la transparencia y la participación ciudadana (declaraciones juradas de las autoridades, el presupuesto y su ejecución, compras y licitaciones y participación de los ciudadanos a través de encuestas online), representando el 30% del puntaje total en contenido.

²⁰ Para medir el eje de usabilidad, el Índice tiene en cuenta dimensiones que hacen a la efectividad, eficiencia y satisfacción con que un usuario utiliza un sitio web, utilizando catorce indicadores, entre ellos, estándares de accesibilidad (WAI, W3C), actualización, buscador, mapa y diseño del sitio, perfiles de usuario, secciones, idioma, etc.

²¹ Para su medición se relevaron como fases e indicadores: Fase 1- Información: autoridades, organigrama (áreas), teléfono y dirección, datos generales del municipio (superficie, población, etc.), teléfonos útiles, digesto municipal (acceso a normas), agenda municipal y campañas,

pública²² y apropiación de la web 2.0. El estudio concluye con que es baja la apropiación de las TIC para mejorar la información y los servicios que se brindan a la comunidad. Así, afirman que “aún no es mayoritaria la presencia de información detallada sobre los servicios y trámites en las web (42% de los municipios), la gestión de reclamos (27%) y el seguimiento de trámites y de expedientes en línea (que no superan el 15%)” (Pagani y Pau, 2013, p. 14).

A excepción del último artículo citado no existen relevamientos sobre los Honorables Concejos Deliberantes de la Provincia de Buenos Aires (HCD, a partir de ahora), encargados de aprobar las Ordenanzas Impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad, aprobar los informes económicos de la gestión del Intendente, establecer zonas industriales y residenciales del partido, radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, entre muchas otras.²³ De esa investigación realizada en marzo del año 2014, sobre los 135 HCD de la provincia de Buenos Aires, destacamos algunos de los resultados de mayor impacto orientados al ciudadano y que responden a características observadas (*front office*) en los sitios web en funcionamiento de los HCD:²⁴

- En general (94%) contienen información acerca de sus autoridades y composición.
- Un poco menos de la mitad (42%) brinda información acerca del funcionamiento del Concejo, entre ellas, período de sesiones, características de las mismas, cómo se conforman los distintos bloques, etc.

servicios (información básica), transporte y accesos, buscador, noticias, servicios (información detallada), fotos /galería de fotos ciudad, mapa/plano (imagen), formularios p/ descargar (PDF/ Word); Fase 2-Interacción: GIS/enlaces dinámicos, solicitud de turnos, trámites y servicios (instancia presencial); Fase 3-Transacción : seguimiento de expedientes, consulta de deuda en línea, pago electrónico, trámites en línea, gestión de reclamos, acceso mediante celulares; Fase 4-Transparencia y Participación Ciudadana: informes de gestión, publicación del presupuesto y/o ejecución del gasto, información de licitaciones, listado de empleados, declaraciones juradas, encuestas para conocer opinión, políticas de participación para la toma de decisiones.

²² Los indicadores fueron: guía de trámites, gobierno digital/electrónico, transparencia, planes (de gobierno, estratégico, etc.), presupuesto participativo, organigramas, boletín de comunicación, calidad, concursos de personal y otros.

²³ Para los alcances y competencias puede consultarse el Decreto-Ley 6.769/58.

²⁴ Sólo el 64% de los Concejos Deliberantes de los 135 municipios tenían web propia o había información sobre ellos dentro de la web municipal.

- Respecto a la búsqueda avanzada de normas, por tema o período o fecha o responsable de su presentación, entre otros, observamos que se pueden encontrar en la mitad de los sitios relevados. Esta información podía o no estar identificada como Digesto.
- La interacción con el ciudadano, ya sea a través de formularios de consulta o emails de contacto específicos, se encuentra presente en el 65% de los sitios de los HCD.
- Un dato relevante es que solo un 10% de los sitios relevados visualiza información de los proyectos en Comisión.

Transcurridos casi dos años desde la fecha de aquel relevamiento, resulta importante observar los cambios que ha habido a la fecha, para lo cual hemos seleccionado los 24 HCD que habían obtenido mejores resultados.²⁵ Se espera contrastar si estos cuerpos deliberativos, por estar más avanzados, han seguido construyendo políticas abiertas o si, por el contrario, ha habido estancamientos y retrocesos.

²⁵ El ranking de los mejores resultados se construyó tomando los casos que resultaban positivos (indicaban presencia) en todos los indicadores evaluados. Los 24 mejores municipios según el relevamiento 2014 en orden alfabético eran Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Brandsen, Coronel Pringles, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Guido, General San Martín, General Villegas, Leandro N. Alem, Lobería, Luján, Marcos Paz, Monte Hermoso, Morón, Patagonas, Pergamino, Pinamar, Rivadavia, Tandil, Tigre, Tres Arroyos y Veinticinco de Mayo.

| Indicadores | 2014 (casos) | 2016 (casos) | Estado | Observaciones |
|---|-------------------------|-------------------------|---------------|--|
| Presencia web | 24 | 21 | Retroceso | Se indagó acerca del estado de funcionamiento de la web (si es o no alcanzable el sitio a partir de la URL). |
| Información acerca de autoridades e integrantes | 21 | 21 | Igual | En este caso de releva la información respectiva a las autoridades del Concejo y de las Comisiones que lo conforman. |
| Información de funcionamiento del HCD | 21 | 21 | Igual | Aquí se releva la publicación del reglamento interno, preguntas frecuentes; tipo y cronograma de sesiones; composición del Concejo, etc. |
| Búsqueda de normas por tema | 21 | 18 | Retroceso | En este ítem, además, se indagó acerca de la búsqueda avanzada (por fecha, tema, palabra clave, n° de ordenanza, etc.) encontrándose solo 9 casos con esta posibilidad. |
| Presencia de mecanismos de interacción con el ciudadano | 17 | 17 | Igual | Se indaga la difusión de teléfono y/o email. Si bien en términos relativos es equitativo, 6 Concejos incorporaron formularios de contacto para la interacción. |
| Uso de Facebook | 5 | 5 | Igual | En este caso se indagó acerca de la difusión de cuenta institucional y se corroboró su funcionamiento. En términos cualitativos, representa un retroceso dada la incapacidad de apropiarse de redes sociales masivas para la difusión de las actividades y/o la interacción con los vecinos. |
| Uso de <i>Twitter</i> | 4 | 3 | Retroceso | Ídem anterior. |

Fuente: elaboración propia

A fin de comparar los resultados, se tomaron los mismos indicadores de esa fecha (cuadro anterior) y se le agregó un conjunto de nuevos indicadores

inherentes a prácticas o iniciativas características del GA, que se encuadran en los principios para Parlamentos Abiertos antes mencionados, a saber:

- Evidencia ordenanza de Acceso a la Información Pública (AIP)
- Evidencia mecanismos para AIP
- Evidencia ordenanza de transparencia
- Publica presupuesto
- Publica ejecución del gasto
- Publica nómina de empleados
- Publica Declaración Jurada patrimonial de integrantes
- Publica proyectos en comisión
- Publica orden del día
- Publica actas de sesión
- Evidencia ordenanza de participación ciudadana
- Evidencia mecanismos de participación ciudadana efectivos
- Publica datos abiertos

De esta manera, los resultados obtenidos son los siguientes:²⁶

- Los sitios web en funcionamiento eran 21 sobre 24 relevados.²⁷
- Respecto a la posibilidad de encontrar y acceder a normativa de interés emanada del HCD: en 9 casos (43%) estaba disponible la búsqueda avanzada de normas (por tema o período o fecha o responsable de su presentación, entre otros); mientras que en la mayoría de los Concejos (86%) se podía acceder a la búsqueda de normas por tema.
- Respecto a los mecanismos de interacción con el ciudadano: el 14% no los tiene; 1 HCD solo tenía correo electrónico y 2 solo teléfono; 9 de ellos (43%) ponían a disposición correo electrónico y teléfono y, finalmente, el 29% (6 casos) disponía de correo electrónico, teléfono y formulario de contacto en la web.
- En cuanto a la utilización y difusión de redes sociales, pudo observarse que el 19% (4 casos) de los Concejos bajo estudio difunde cuenta oficial de Facebook y el 10% (2 casos) en Twitter. Mientras que en un solo caso se visualizaba la utilización de Youtube.

²⁶ El relevamiento se realizó la última quincena de diciembre de 2016.

²⁷ De los tres que no pudieron relevarse, uno estaba en mantenimiento, uno inalcanzable (enlace roto) y, el último, contenía información obsoleta (estática al 2014). Por lo tanto, el total para análisis es: 21=100%.

- La información relevada en la categoría Ordenanzas arrojó en 7 casos (33%) la existencia de ordenanzas de acceso a la información pública (1 solo con mecanismo evidente para el acceso); el 38% (8 casos) relativa a Transparencia (solo 1 coincide con AIP) y, finalmente, se evidenciaron 7 (33%) HCD con ordenanzas relativas a Participación ciudadana (2 coinciden con transparencia y 1 de ellos con los 3 indicadores).
- Respecto a la visualización de acciones inherentes a la transparencia y el acceso a la información pública, se relevó lo siguiente:
- 3 casos publican “Presupuesto y ejecución del gasto” (15%);
- 3 casos publican “Nómina de empleados” (15%), 1 no coincide con indicador anterior;
- 2 casos publican “Declaración Jurada Patrimonial de los integrantes del Cuerpo” (10%), 1 coincide con Presupuesto y ejecución del gasto;
- 5 casos publican “Proyectos/expedientes en Comisión” (24%);
- 9 casos publican “Orden del día” (43%);
- 12 casos publican “Actas de sesión” (57%);
- 0 casos publican “Datos abiertos” (0%).

Conclusiones finales

Hemos tratado a lo largo de este artículo la influencia del *good governance* en los legislativos municipales de la provincia de Buenos Aires. Para ello, uno de los propósitos fue relevar qué políticas de gobierno abierto están disponibles para los ciudadanos en el ámbito de esos cuerpos deliberativos. En vista de los resultados obtenidos, queda expuesta la poca incidencia que tienen aún las iniciativas emanadas desde organizaciones internacionales como la OGP y en particular el LOWG, y regionales, como el CLAD, en relación a las prácticas o iniciativas que deberían aplicar los HCD para considerarse abiertos.

De la muestra seleccionada y objeto de análisis se desprende que si bien se han producido avances en línea con los principios del Parlamento Abierto, la apropiación de los mismos por parte de los HCD es casi nula.

En materia de políticas de GE, se advierte que no se ha avanzado de forma contundente; por el contrario, la mayoría de los indicadores relevados en los municipios con mejores resultados en 2014 arroja un retroceso en la comparación 2014-2016, lo que nos permite afirmar que no toda innovación se mantiene en el tiempo.

La “Política 2.0” es un buen indicador para efectuar el diagnóstico general, pues su administración es sencilla y no compromete información sensible. La misma solo refiere a la aplicación de herramientas de comunicación social entre políticos (y gestores públicos) y ciudadanos, en particular a través de las redes sociales (Facebook, Twitter, blogs, wikis y foros, etc.). Los resultados, en lo que respecta a la utilización de redes sociales, particularmente Facebook y Twitter, han demostrado una ineficiente gestión de las comunicaciones.

¿Qué sucede respecto a la visualización de acciones inherentes a la transparencia y el acceso a la información pública, pilares básicos del GA y de los Parlamentos Abiertos? Los datos también son contundentes: los indicadores evaluados en estos temas han sido de exiguos a nulos. Si bien en materia de ordenanzas sobre acceso a la información pública, transparencia y de participación ciudadana se detectó que aproximadamente un tercio de los municipios relevados cuenta con normas en estas materias, en los aspectos vinculados al presupuesto y ejecución del gasto, nómina de empleados y declaración Jurada Patrimonial de los integrantes del Cuerpo los HCD que cuentan con esta información, no llegan a representar siquiera el 15%.

En definitiva, pese a que se han detectado políticas dentro de los HCD de la Provincia que siguen los lineamientos de las nuevas demandas ciudadanas respecto a la gestión de la “cosa pública”, la incidencia de las buenas prácticas globales en materia de gobierno abierto aún no ha permeado los mecanismos tradicionales del quehacer de la política y la gestión pública local. Son necesarios nuevos incentivos para que estas buenas prácticas no solo se imiten, sino que se consoliden.

Bibliografía

- Aiyar, Y., Budlender, D., Fox, J., McGee, R. y Munck, G. (2016). *Mecanismo de Revisión independiente. Argentina: Informe de Avance 2013-2014*. Washington: Open Government Partnership.
- Argentina. (2013). *Plan de Acción de la República Argentina*. Documento presentado a la OGP. Recuperado de <https://goo.gl/YjiiDO>.
- Argentina. (2015). Ministerio de Modernización. Secretaría de Innovación pública y Gobierno Abierto. Secretaría de Gestión e Innovación Pública. *Plan de acción nacional de Gobierno Abierto de la Republica Argentina II*.
- Argentina. (2015). *Plan de Acción de la República Argentina (2015-2017)*. Documento presentado a la OGP. Recuperado de <https://goo.gl/KTjC3z>

- Argentina. (2016). Plan de Acción de la República Argentina (2015-2017). 2° documento. Documento presentado a la OGP. Recuperado de http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf
- Argentina. (1958). Provincia de Buenos Aires. Decreto-Ley 6.769/58, <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-58-6769.html>
- Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Belbis, J. (2010). Gobernanza Abierta en espacios legislativos. En C. Calderón y S. Lorenzo (Coords.), *Open Government. Gobierno Abierto* (pp. 239-249). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cao, H. y Esteso, R. (2001). *La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales, balance de la década de los 90 y nueva agenda*. Ponencia presentada en el I Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario. Recuperado de http://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/esteso_Cao.pdf
- Cao, H., (2008). *Administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/40-la-administracion.pdf
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Trabajo presentado en XVI Seminario regional de política fiscal. CEPAL en Santiago de Chile.
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Recuperado de http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf
- Fioravanti, M. (2004). Estado y Constitución. En M. Fioravanti (Ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho* (pp. 13-43). Madrid: Trotta.
- Grossi, P. (2003). *Mitología jurídica de la modernidad*. Madrid: Trotta.
- Matteucci, N. (1998). *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta.
- Mexico. 2015. Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México”. Alianza para el Parlamento Abierto. Recuperado de http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf
- Migliore, A. y Pau, V. (2015). El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión. *Estudios sobre Gestión Pública*.

- Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial.* Recuperado de <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20-%20ISBN%20online.pdf>.
- Orlansky, D. (1995). Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). *Cuadernos de Estudios Empresariales*, 5, 375-403.
- Oszlak, O. (2000). *El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado en IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>
- Pagani, M. L. y Pau, V. (2013). NTC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web. La Plata: *Instituto Provincial de la Administración Pública*. <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/WEBs%20municipales%202013%20-%20FINAL.pdf>
- Pagani, M. L. y Pau, V. (2015). Las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales. En M. L. Pagani, M. Payo y B. Galinelli (Comps.), *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 193-212). Recuperado de <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20-%20ISBN%20online.pdf>.
- Parmigiani de Barbará, M. C. (2002). *La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites*. Trabajo presentado en VII Congreso del CLAD). Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044408.pdf>.
- Piana, R. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10915/31545>.
- Poggi, G. (1997). *El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica*. Quilmes: Universidad de Quilmes.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.

Tecco, C. (1997). El gobierno local como promotor del desarrollo local-regional. En García Delgado, D. (Coord.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp. 107-123). Buenos Aires: FLACSO, CBC/UBA, UCC.

Los autores

María Eray Arce

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Estudios sobre Estado y políticas públicas. Planificación y evaluación de políticas. Docente de la asignatura Metodología de la Investigación I en la carrera de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Asesora de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Antonio Camou

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Magister y Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México). Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET) y del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Docente de postgrado de la Universidad de San Andrés, en el área de Administración y Políticas Públicas. Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina, en libros y revistas académicas, además de publicar regularmente notas de opinión en diarios, revistas y sitios web. En la actualidad es Vicedirector del IdIHCS (UNLP-CONICET).

Leyla Inés Chain

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, y Magister en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín) y en Desarrollo Económico Local (Universidad Autónoma de Madrid). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional General Sarmiento). Ayudante (ordinario) cátedra Sociología General (Universidad Nacional de La Plata). Autora de *Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local: el caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003)* (2015) y coautora junto a Patricio Narodowski de *Economía para empezar por el principio. Una guía para aprender la economía y formular proyectos* (2013). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Federico Del Giorgio Solfa

Magister en Marketing Internacional por la Universidad Nacional de La Plata; Master in Diritto, Economia e Politica dell'Unione Europea por la Università degli Studi di Padova; y Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Profesor Titular Ordinario de Gestión de Proyectos en la Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular de Desarrollo Local, Maestría en Relaciones Laborales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Miembro del Comité de Pares en Ciencias Aplicadas, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. En el ámbito provincial, se ha desempeñado como Agente de Modernización y como Gerente en el Organismo Regulador de Aguas Bonaerense. Autor y ensayista en revistas nacionales e internacionales, ha publicado el libro *Benchmarking en el sector público: aportes y propuestas de implementación para la provincia de Buenos Aires* (2012) y como coautor el libro *Pursuing Competition and Regulatory Reforms for Achieving Sustainable Development Goals* (2016).

Magdalena Gil García

Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Diploma Superior en Gestión y

Control de las Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de La Plata). Becaria doctoral CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET). Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en IdIHCS (UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Luciana Mercedes Giroto

Abogada por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Magister en Desarrollo Económico para América Latina (Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida de la Universidad Internacional de Andalucía). Maestranda en Gobierno y Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín). Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades de la UNLP. Actualmente se desempeña como Experto en Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Ha publicado trabajos en diferentes revistas y jornadas académicas. Coautora del artículo “Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la gestión pública”, en *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaria para la Modernización del Estado, La Plata.

Gustavo H. Marin

Doctor en Medicina; Magister en Salud Pública; Magister en Economía de la Salud y Maestrando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Posdoctorado Universidad Sorbonne-Paris-Cité. Profesor Adjunto de Farmacología de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP. Investigador CONICET. Asistente Extranjero Universidad de Paris VII. Ex becario de la Asistencia Pública de Paris y Colegio de Médicos de Paris. Ex-Residente del Programa Lideres en Salud Internacional-OPS. Consultor de OPS/OMS. Ex-Director de Atención Primaria de la Salud de la provincia de Buenos Aires y Ex-Director de Planificación de la Salud, La Plata. Actualmente es Experto

en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autor de 139 publicaciones internacionales indexadas. 11 premios recibidos, entre ellos Premio a la Innovación en Gestión Pública Buenos Aires.

Lupe Marin

Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de La Plata. Participante de proyectos de Investigación y Extensión en Temática de Salud Pública, Universidad Nacional de La Plata. Becaria Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), Provincia de Buenos Aires.

Juan Ignacio Lozano

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional de General Sarmiento), Magíster en Trabajo Social por la Facultad Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata; Licenciado en Trabajo Social UNLP. Profesor Adjunto de Conformación de la Estructura Social Argentina y Pro secretario de Investigación y Posgrado en la Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Investigador del Centro de Estudios Trabajo Social y Sociedad, Facultad Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado artículos en revistas y libros sobre movimientos sociales y estructura social Argentina.

María Laura Pagani

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata; Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina), Especialización en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente en Sociología de las Organizaciones, Universidad Nacional de La Plata. Docente de posgrado en diversas Maestrías. Ha ocupado cargos relacionados a la capacitación de trabajadores estatales y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias sobre análisis organizacional y participación ciudadana. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015). Investigador Asociado de la CIC. Integrante del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la Provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-

2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou.

Marta Valeria Pau

Ingeniera en Sistemas de Información por la Universidad Tecnológica Nacional. Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Posgrados en Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos (Tecnología para la Organización Pública-Universidad Nacional del Litoral) e Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (Organización de los Estados Americanos). Tutora de los cursos “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” y “Gobierno Abierto Municipal” (Organización de los Estados Americanos). Actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Coautora de “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión” y “Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales” en el libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

Mariel Alejandra Payo

Magister en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Gestión Pública (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Docente de Teoría Social Facultad de Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Docente de Organizaciones Socioculturales (Instituto de Formación Docente y Técnica N°8). Ha desempeñado diversas funciones en relación a la inclusión social de las personas que cumplen condena en libertad y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias relacionados con cuestiones de género y políticas públicas. Coautora del libro *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015).

Ricardo Sebastián Piana

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salvador y en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Abogado por la UNLP.

Se ha especializado en el estudio de la reforma del Estado de la provincia de Buenos Aires. Adjunto de la materia Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Docente de cursos de posgrado en diversas instituciones nacionales y del exterior. Es miembro del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP y director de un proyecto de investigación con sede en ese instituto. Trabaja desde hace años en la administración pública provincial. Codirector del Proyecto “Gobernabilidad democrática y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: Vinculaciones entre producción de conocimiento y toma de decisiones en los procesos de elaboración de políticas públicas (2003-2018)”, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET), dirigido por Antonio Camou. Ha publicado artículos en revistas científicas argentinas y del exterior, capítulos de libros y libros, entre los que se encuentran, editados por EDULP, *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas* (2007) y *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy* (2013), dentro de la colección Libros de Cátedra.

Mauricio Schuttenberg

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Asistente de CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de La Plata. Profesor Adjunto de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Premio a la labor científica 2013, UNLP. Dicta clases en el Doctorado en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado *Las identidades nacionales populares. De la resistencia noventista a los años kirchneristas* (2014) y *Las políticas sociales en los barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata* (2008), y diversos artículos en revistas nacionales e internacionales. Participa en proyectos de investigación en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Esta publicación surge como resultado de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, los procesos políticos y la elaboración de políticas públicas. En el libro se desarrollan análisis teóricos y metodológicos sobre distintas aristas de la política pública: el papel de los saberes expertos, el análisis de las organizaciones estatales, la relación entre el Estado y los movimientos sociales, la participación ciudadana, el enfoque de género, la perspectiva del desarrollo, el gobierno abierto, las relaciones laborales y el trabajo en el sector público, entre otras cuestiones. La premisa básica de la que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas actuales de las políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.



ESTADO Y POLÍTICA(S)

ISBN 978-950-34-1594-8

