

ISSN 2525-1805

**VOL. 2 | N.º 3**

# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración  
y las políticas públicas

ABR-JUL 2018



# **ESTADO ABIERTO**

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

**VOL. 2 | N.º 3**

## **Estado abierto**

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

### **Director**

Oscar Oszlak

### **Consejo Editorial**

Santiago Bellomo

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

### **Consejo Académico**

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

### **Secretario de Redacción**

Pablo Bulcourf

### **Corrección**

Nadia Gabriela Caratti

### **Diseño y Diagramación**

Lucía Fernández Carrascal

### **Versión Digital**

Natalia Baez Becker

Paulina Alonso

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

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

Ministerio de Modernización de la Nación  
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 514), San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>  
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805



# ÍNDICE

---

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

## ARTÍCULOS

---

<i>Harvey S. Sánchez Restrepo</i>	Autonomía de los organismos de evaluación: ¿voluntad o derecho?	15
<i>Bing Ran y Huiting Qi</i>	Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido	47
<i>Rita M. Grandinetti</i>	Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto	91
<i>Damien Larrouqué</i>	El programa Conectar Igualdad en la Argentina (2010-2015): un proceso decisional concertado para una arquitectura político-administrativa innovadora	117
<i>Pamela Cáceres</i>	La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la democratización. El caso de los planes de metas en ciudades latinoamericanas	159

## COMUNICACIONES

---

<i>Frank Feider y Pablo Garibaldi</i>	El acceso a las TIC y su uso en los aglomerados urbanos en la Argentina en 2011 y 2016	195
---------------------------------------	--	-----

## RESEÑAS

---

<i>Oscar Oszlak</i>	The renovation and reassertion of the refounding. Editores invitados: Chad B. Newswander, Sara Mattingly-Jordan y Daniel Boden	215
---------------------	--	-----

---

<i>Maximiliano Rey</i>	Profesionales e intelectuales de Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas, de Laura Rodríguez y Germán Soprano (eds.)	221
------------------------	--	-----

## COLABORACIONES

---

Página de colaboraciones	229
--------------------------	-----



## Editorial

Con este número, *Estado abierto* cierra su segundo año de vida. Y lo hace confirmando una identidad que pretendió construir desde su lanzamiento, es decir, una revista dedicada a dilucidar los grandes interrogantes que suscita el conocimiento del Estado, su organización, actuación y transformación. Esta publicación centra el objeto de su atención en América Latina, pero no descuida una mirada permanente a la discusión internacional sobre su principal objeto de estudio; que pretende acoger contribuciones académicas de consagrados autores y de jóvenes investigadores; y que procura difundir en sus páginas, de manera equilibrada, los aportes de académicos de distinto origen geográfico y diferente género.

El número abre con un artículo del autor mexicano Harvey S. Sánchez Restrepo que, con el título «Autonomía de los organismos de evaluación: ¿voluntad o derecho?», pone en evidencia que la «educación para todos» en América Latina constituye un mito que debe abandonarse, reconociendo que una mayor equidad es condición necesaria para mejorar la calidad educativa. El trabajo expone los motivos de la fragilidad de los sistemas educativos y los resultados generados por la vigencia de las que denomina *políticas líquidas*. El autor propone mejorar la arquitectura institucional del Estado mediante un modelo de gobernanza basado en la confianza, pero, sobre todo, en la creación de organismos de evaluación autónomos que promuevan el uso de evidencias y ayuden a garantizar los derechos a, y en, la educación. Y concluye señalando que, para instalar el uso de evidencias como un estilo de vida, es necesario ejercitarlo en todas las instituciones del Estado, impulsarlas en las relaciones humanas, en lo profesional, en lo educativo, en la salud, en lo social y en lo lúdico.

Bing Ran y Huiting Qi, profesores de la Penn State University, aportan a este número con el trabajo «Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido». Proponen, al respecto, que los estudios sobre la dinámica de las relaciones de poder juegan un papel significativo en la literatura sobre gobernanza colaborativa, debido a que muchas

cuestiones y desafíos en este campo pueden vincularse con las asimetrías de poder en la colaboración. Para analizar este tema, proponen un encuadre de contingencia sobre la asimetría de poder en la gobernanza colaborativa, que incluye seis factores contingentes sobre compartir poder desde las perspectivas contextual, de red y de nodo. Desde estos ángulos, observan cómo cada factor contingente influye la relación entre compartir poder y la efectividad del Gobierno colaborativo y sugieren que, en lugar de colocar el foco en el intento de balancear el poder y compartirlo en la actividad colaborativa, resulta más fructífero diseñar e implementar arreglos de colaboración basados en contingencias dinámicas. Según los autores, este marco contingente puede ayudar a académicos y a decisores a desarrollar una comprensión conceptual de la relación de poder en instancias de colaboración y proporcionar una mejor percepción sobre cómo puede gestionarse la dinámica del poder en tales instancias.

El artículo «El programa Conectar Igualdad en la Argentina (2010-2015): un proceso decisional concertado para una arquitectura político-administrativa innovadora», de Damien Larrouqué, profesor de la Universidad de Paris 2, analiza las alternativas que condujeron a la exitosa implementación de este programa. El autor destaca que su arquitectura institucional fue verdaderamente innovadora, ya que reunió a varios organismos para su gestión y desarrollo. También lo fue por los actores sociales y sectoriales que intervinieron en ella. Dada esta lógica intersectorial, Larrouqué sostiene que la búsqueda de mayor eficiencia a través de alianzas público-privadas y la integración de la sociedad civil al proyecto permitirían considerar que, en la Argentina, prevaleció en este caso una orientación neweberiana. Conectar Igualdad no solamente simbolizó un real *retorno del Estado* en materia económica y social, sino que operacionalizó una nueva forma de gestión político-administrativa. El autor la contrasta con la orientación neogestionaria, que, a su juicio, caracterizó en Uruguay al llamado *Plan Ceibal*, un programa similar al de Conectar Igualdad. Al final, el trabajo propone profundizar las investigaciones para comprobar si se concretaron lógicas neweberianas en otras políticas públicas llevadas a cabo durante el mandato kirchnerista o si se están desarrollando en la administración del presidente Macri.

En la misma línea de analizar innovaciones producidas en la gestión pública, aunque, en este caso, vinculadas al tema del Gobierno abierto, Rita Grandinetti, profesora de la Universidad Nacional de Rosario, presenta los resultados de su trabajo «Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del Gobierno abierto». Su objetivo es determinar qué tipos de innovación se han producido históricamente en la gestión pública y establecer en qué medida el paradigma del Gobierno abierto constituye una real innovación. Identifica, así, diferentes tipos de innovación: 1) la búsqueda de nuevas ideas, productos, procesos e instituciones en la gestión pública, que transforman su accionar, resultado de esfuerzos intencionales para responder a los nuevos desafíos y escenarios, y que muestran continuidad a través del tiempo; 2) un corrimiento de la génesis de la innovación desde espacios de decisión técnica internos a las organizaciones hacia el exterior de estas o, más propiamente, hacia espacios hibridados y deslocalizados con múltiples entrecruzamientos y trayectos; 3) una ampliación de actores desde los considerados inicialmente centrales —técnicos y políticos— hasta diversos tipos de organizaciones sociales y económicas, ciudadanos, activistas; 4) una diversificación de los procesos: de procesos muy lineales determinados por las tecnologías a procesos innovadores diversos, coexistentes y complejos; y 5) un cambio de enfoque, de la búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad a la producción de valor público y la construcción de ideas y productos comunes. Por lo tanto, la historia de la innovación en la administración pública reconoce mutaciones orientadas a un mayor ajuste a las características del contexto en el que operan las organizaciones públicas y los actores de las políticas.

Cierra el conjunto de artículos de este número la contribución de Pamela Cáceres, profesora de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. En «La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la democratización. El caso de los planes de metas en ciudades latinoamericanas», la autora también aborda el examen de una real innovación institucional promovida desde la sociedad civil. En efecto, los planes de metas son normativas adoptadas, por lo general, en gobiernos locales, que obligan a alcaldes a presentar, al iniciar sus gestiones, programas de gobierno expresados en metas mensurables y a rendir

cuentas periódicamente por el estado de avance de aquellas. Estos planes presentan un gran potencial para la democratización en la medida en que generan mejores condiciones para procesos de rendición de cuentas más interactivos, dialógicos y argumentativos; favorecen la interacción entre gobernantes y ciudadanos y la participación ciudadana en los procesos políticos en el nivel local. El trabajo expone las características ideales que deben reunir los procesos democráticos de rendición de cuentas y, a partir de los resultados de un estudio comparativo de casos, analiza algunos avances y limitaciones en los procesos de implementación de planes de metas en ciudades latinoamericanas.

En la Comunicación incluida en este número, «El acceso a las TIC y su uso en los aglomerados urbanos en Argentina en 2011 y 2016», Frank Feider y Pablo Garibaldi describen y analizan la distribución territorial, en el nivel local, del acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación y de su uso en la Argentina. Proponen, luego, la elaboración de un índice que integra indicadores de acceso a computadora e Internet y de su uso en los principales aglomerados urbanos en 2011 y 2016. De este modo, buscan contribuir al campo de investigaciones que aborda la brecha digital entre las regiones, los países y en el interior de ellos. El aporte es importante porque la dualidad geográfica, que registra un mejor acceso a las TIC en las capitales de países y zonas metropolitanas, en relación con la periferia, no ha recibido un estudio sostenido y sistemático en el caso argentino. En este sentido, resulta relevante proveer, como lo hace este trabajo, un instrumento de medición que permita sistematizar información a nivel local y, posteriormente, elaborar una descripción de la dimensión territorial de la brecha digital.

Dos reseñas bibliográficas completan la edición de este número, referidas en ambos casos a obras recientes. En la primera, Oscar Oszlak comenta el número especial de la Revista *Administration & Society* (Vol. 50, N.º 5, mayo, 2018), que los editores Chad Newswander, Sara Mattingly-Jordan y Daniel Boden, titulan *The Renovation of the Refounding*. Ya el título da por sentado que el lector está familiarizado con la corriente de pensamiento denominada *Refounding Public Administration*, al mencionar simplemente que el número

está dedicado a «la renovación y reafirmación de la Refundación», sin indicar de qué. Los editores se proponen reflotar uno de los múltiples paradigmas que conoció este campo especializado del conocimiento hace varias décadas. Propuesto en 1982, este enfoque planteaba que la administración pública estadounidense debía refundarse a fin de adquirir legitimidad y eficacia. Ahora, los autores de este número especial reconocen que el viejo Manifiesto y las ideas difundidas décadas atrás han perdido seria consideración académica y, por lo tanto, se proponen renovar y reafirmar sus principios refundacionales en una revisita que permita descubrir nuevas respuestas a apremiantes cuestiones contemporáneas del *management* público en una época de dispersión, divisionismo y diferenciación.

La otra reseña, elaborada por Maximiliano Rey, analiza los diversos capítulos del libro *Profesionales e intelectuales de Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*, editado en 2018 por Laura Rodríguez y Germán Soprano para Prohistoria Ediciones. La compilación se inscribe en la tradición de los estudios etnográficos e históricos, que, en este caso, se enfoca en los agentes estatales y abre una interesante perspectiva que enriquece el desarrollo del tema. La obra identifica y analiza a partir de enfoques diversos dos grupos altamente relevantes desde el punto de vista del desarrollo de la estatalidad: sus profesionales e intelectuales. Como objeto de estudio, los trabajos se concentran en tres categorías de agentes estatales: médicos y enfermeros del sistema de salud pública, militares del Ejército Argentino, y maestros y profesores egresados de la Escuela Normal. Los nueve capítulos del libro logran articular un conjunto uniforme de trabajos de alto nivel conceptual y empírico, al apuntar a la construcción de los perfiles de los profesionales o intelectuales que nutren el Estado. Y, al dar cuenta de los sentidos y usos interpretativos que se les ha otorgado, también contribuyen a la investigación sobre la estatalidad en la Argentina.

Queda solo agradecer el renovado compromiso de nuestros lectores y la invitación permanente a que nos envíen artículos, comunicaciones y reseñas sobre cualquiera de la amplia lista de temas que tienen cabida en *Estado abierto*.



# ARTÍCULOS





## Autonomía de los organismos de evaluación: ¿voluntad o derecho?

Por Harvey S. Sánchez Restrepo\*

### Resumen

En este artículo, se presentan el azar y el determinismo como dos grandes fuerzas que condicionan las probabilidades de que las personas prosperen. A través de diversas evidencias, se demuestra que, en América Latina, la «educación para todos» es un mito, y se aportan argumentos para situar la equidad en el epicentro de su calidad. Asimismo, se analizan los motivos de la fragilidad de los sistemas educativos y los resultados del establecimiento de políticas líquidas. Como solución, se propone mejorar la arquitectura institucional del Estado mediante un modelo de gobernanza basado en la confianza y en la creación de organismos de evaluación autónomos que promuevan el uso de evidencias y ayuden a garantizar los derechos a y en la educación.

### Palabras clave

Políticas líquidas – evaluación educativa – autonomía – garantía de derechos.

### Abstract

In this article, chance and determinism are presented as two great forces that determine the probabilities of people's prosperity. Through diverse evidences, it is demonstrated that, in Latin America, «education for all» is a myth and arguments are provided to place equity as the epicenter of the quality of education. Likewise, the reasons for the fragility of the educational systems and the results of the establishment of liquid policies

---

\* Presidente de la corporación *Aleph. Identidad Colectiva*; Consejero Técnico de Alto Nivel del LLECE-UNESCO y del INEE-México; fundador y primer Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) de Ecuador. Miembro del Consejo Editorial de la revista *Futuro*, de la cátedra Ciespal-Unesco, y asesor en diversos países de América Latina en políticas educativas, gobernanza y liderazgo político.

are analyzed. As a solution, it is proposed to improve the institutional architecture of the State through a governance model based on trust and the creation of autonomous evaluation organizations that promote the use of evidence and help to guarantee rights to and inside education.

### **Key words**

Liquid policies – educational evaluation – autonomy – guarantee of rights.

## **1. Dos fuerzas en escena**

Las probabilidades de que todos los seres humanos prosperen dependen de dos grandes fuerzas: el azar y el determinismo. La primera comienza a operar desde la concepción de un nuevo ser humano y participa activamente en la definición de las características psicobiológicas, el lugar y las circunstancias de nacimiento de cada individuo. Dadas las condiciones iniciales, la segunda fuerza se detona con profunda intensidad a través de los escenarios establecidos y genera que las probabilidades de acción, elección y evolución de los individuos sean siempre condicionales a su dotación y contexto inicial.

Al igual que la mayoría de los bienes, la distribución estadística de los servicios educativos es una función de las características socioeconómicas de las personas: de pésima calidad en el extremo inferior, servicios heterogéneos alrededor de los momentos centrales y de alto nivel después de cierto umbral. Desde luego, existen unas pocas personas que logran escapar de las expectativas condicionales, a menudo, denominados *outliers* por su mínima frecuencia estadística (Gladwell, 2013). Sin embargo, que los sistemas educativos se rijan según mecanismos de mercado y exhiban estas propiedades no es una virtud. La educación es un derecho, y el Estado debería garantizar que todos los sujetos de derecho lo posean con el mismo nivel de calidad, independientemente de su estatus socioeconómico.

La inexistencia de un centro escolar en una localidad o asentamiento humano se asocia siempre a los más altos niveles de miseria; además,

profundiza el grado de marginación y exclusión social, lo que provoca la erosión de las actividades productivas y dicta sentencias de extinción a sus habitantes. No obstante, en América Latina, existen miles de asentamientos humanos sin servicios educativos; en estos espacios, la paciencia de sus pobladores parece afirmar que serán eternos, lo que, probablemente, impaciente a algunos gobiernos, sobre todo, a aquellos que, en vez de actuar, simplemente, contemplan cómo se extinguen.

Recientemente, como parte de los acuerdos globales (ONU, 2000), la aceptación de los derechos universales y el clamor general de disminuir la intensidad de las brechas por origen socioeconómico, las sociedades han presionado a los gobiernos para cambiar la correlación y el impacto de las fuerzas en diversos espacios geográficos. Como respuesta, las autoridades implementaron políticas públicas teóricamente *infalibles* o provenientes de *experiencias exitosas*; muchas de ellas, sugeridas por organismos internacionales con amplia trayectoria en probar modelos en economías en desarrollo (OECD, 2015; BID, 2012; Unesco, 2009).

Después de varios años de ensayo y error, en diversos espacios, se afirma que algunas iniciativas mostraron éxitos relativos (ONU, 2015); aunque, hoy día, la discusión se centra en separar el porcentaje de éxitos y fracasos de los casos en los que no es posible afirmar algo con objetividad. La indecisión se debe, principalmente, a la ausencia de datos y de información veraz (Treviño, 2013), así como a la incapacidad de evaluar los estados previos y actuales en las variables que pretendían mejorarse.

De esta manera, la intensa experimentación de soluciones de corto plazo en la Región, aunada al vínculo casi inexistente entre la definición de las políticas públicas y un marco institucional de rendición de cuentas basado en evidencias, ha logrado consolidar los retrocesos (ONU, 2015a; 2015b): la pobreza ha vuelto a aumentar dramáticamente en los últimos años, tan solo de 2014 a 2016, el número de personas en condición de pobreza aumentó más de 10%, el cual pasó de 168 a 186 millones, lo que representa más del 30% de los habitantes de la Región. Además, el grupo de personas que sufren de pobreza extrema aumentó de 48 a 61 millones, es decir, un 27%

más en solo dos años, lo que implica que una de cada diez personas no alcance a cubrir el costo mínimo de los alimentos necesarios para subsistir (CEPAL, 2018).

Ante esta escena y dados los enormes retos de escasez y de producción de los años siguientes, es vital que los tomadores de decisión se planteen diversas preguntas, en cuyo núcleo se encuentra la siguiente: ¿a qué alternativas debimos renunciar cuando se decidió usar los recursos disponibles en las políticas públicas implementadas? La respuesta general es que, realmente, nunca lo sabremos. Por ello, la deuda más apremiante en la Región es abatir los enormes costos de permanecer ignorantes. Urge entender cómo cambian los fenómenos al implementar ciertas medidas; el costo de emitir directrices sin dirección ha lapidado los recursos y la confianza que la sociedad depositó en sus gobernantes.

Por transitividad y no por voluntad, el momento de acabar con la incertidumbre que brinda la opacidad ha llegado. Los desarrollos tecnológicos le han otorgado a la sociedad una nueva forma de generar, de compartir y de acceder a los datos, la información, el conocimiento y la sabiduría (por sus siglas en inglés, DIKW), lo que permite dar cuenta de, prácticamente, toda actividad en el espacio público. Ante este escenario, las decisiones que les corresponden a los gobiernos giran en torno a la arquitectura del Estado y de su institucionalidad.

Desde luego, de aquellos que den los primeros pasos, se dirá que tienen vocación; de los demás, que se vieron obligados; de los últimos, que son los de siempre y que, por fin, entendieron que el mundo ha cambiado. Como se mostrará más adelante, en el fondo de esta decisión, no solo se encuentra el estilo de sociedad que desea moldearse, sino la oportunidad de garantizar, por primera vez en la historia de la humanidad, los derechos más elementales de todo ser humano.

## **2. El mito de la «educación para todos»**

La Meta 2.A de los Objetivos del Milenio (ODM) señala que, para 2015, los países debían asegurar que «los niños y niñas de todo el mundo puedan

terminar un ciclo completo de enseñanza primaria» (ONU, 2000). Con el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la renovación de las buenas intenciones, los países se comprometieron a universalizar la educación primaria y secundaria (Unesco, 2016).

A pesar del reconocimiento de la educación como un derecho humano (Muñoz, 2014), de los objetivos declarados y de las múltiples iniciativas internacionales para convencer y estimular a los gobiernos a brindar educación para todos, las estimaciones internacionales señalan que, en el mundo, existen, al menos, 263 millones de niños y jóvenes que no asisten a la escuela. Este enorme número incluye a 63 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria —de 6 a 11 años—, a 61 millones en edad de secundaria —de 12 a 14 años— y a 139 millones de educación media —de 15 a 17 años— (UIS, 2018).

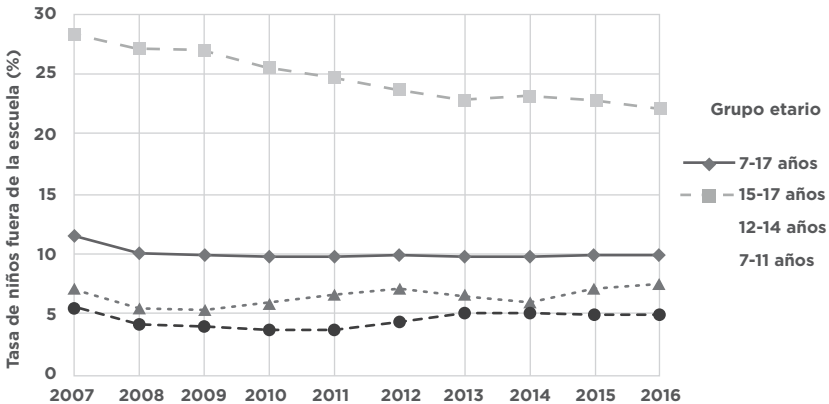
La Unesco (2016) también señala que la desigualdad en la educación ha aumentado y que los más empobrecidos cargan con las peores consecuencias. Los datos más recientes indican que existe una enorme brecha entre la tasa de deserción escolar de los países más pobres y la de los más ricos del mundo: para los países de bajos ingresos, la tasa en el nivel secundaria es del 59%, en contraste con el 6% de los países de ingresos altos (UIS, 2018).

En América Latina, la cifra no es más esperanzadora, tres años después de la entusiasta y publicitada adopción de los ODS, no se ha observado progreso alguno en la reducción del número de niños y adolescentes no escolarizados: al menos, 14 millones de niños y adolescentes de entre 7 y 18 años permanecen fuera del sistema escolar (UIS, 2018). En la Figura 1, se muestra la evolución durante los últimos diez años de las tasas de niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo.

Como puede observarse, desde hace 10 años, la tasa de menores de 18 que permanecen fuera del sistema es, prácticamente, constante. Al desagregar en los tres grupos etarios correspondientes a los niveles educativos, se evidencia que el grupo de niños de entre 7 y 11 años tuvo

un ligero descenso entre 2007 y 2011, para después aumentar y volver a los niveles de hace una década. Asimismo, las oscilaciones en el grupo de 12 a 14 años muestran una tendencia ascendente que lo sitúa en un peor nivel al final del período. De hecho, el único grupo que ha logrado aumentar su acceso a la educación escolar es el de jóvenes entre 15 y 17 años, aunque en un nivel que aún se encuentra demasiado lejos de lograr oportunidades para todos: uno de cada cinco permanece sin acceso a la educación.

**Figura 1. Niños y jóvenes en edad escolar fuera de la escuela, serie 2007-2016**



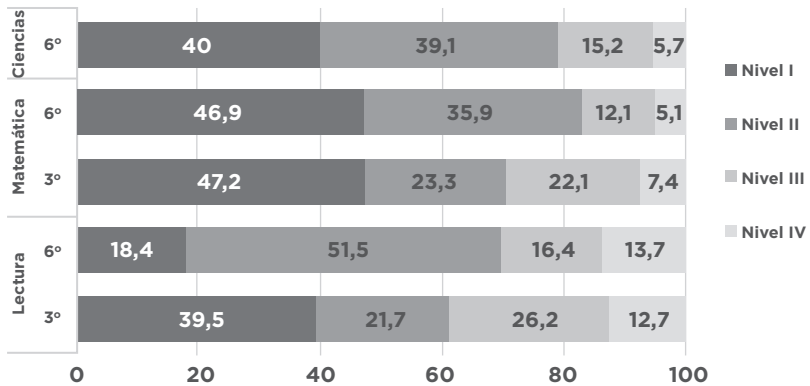
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del UIS de 2018, período 2007-2017

La gravedad de esta descripción sintética sobre los pocos avances en uno de los derechos humanos más elementales, como lo es el acceso a la educación básica, reside en que estos datos son solo la superficie de un hecho que carcome el mito de la supuesta mejora de los países de América Latina. Lo más grave no es solo que más de catorce millones de menores de edad sean violentados en sus derechos fundamentales, sino que la mayoría de ellos permanecerá sin otro tipo de derechos y sin oportunidades de desarrollo por el resto de su vida, lo que aumenta la fuerza del determinismo por varias generaciones.

Asimismo, a pesar de la enorme cantidad de recursos que la Región destina a tratar de mejorar la calidad de sus sistemas educativos, solo existe una

iniciativa para medir los aprendizajes de los estudiantes en educación básica, denominada *Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (ERCE), coordinada por el LLECE de la Unesco (LLECE, 2018). Los resultados del tercer estudio (TERCE) muestran que la mayoría de los países mantiene serias deudas con los logros de aprendizaje de los niños y niñas que sí han logrado acceder al sistema escolar. En la Figura 2, se muestra la distribución de los estudiantes de los 15 países participantes en los cuatro niveles de logro.

**Figura 2. Distribución de los niveles de logro en el estudio TERCE de la Unesco**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del TERCE (LLECE-Unesco, 2014)

Como es común en las evaluaciones a gran escala, el primer nivel de logro (Nivel I) se asigna a aquellos que no alcanzan un nivel mínimo de aprendizaje, y el Nivel IV corresponde a los logros de aprendizaje superiores. En la Figura 2, se observa otra de las evidencias de la ausencia del ejercicio de los derechos en la educación: dos de cada cinco niños de tercer grado se ubican en el nivel más bajo de Lectura. En Matemática, cerca de uno de cada dos niños no ha aprendido lo elemental, un fenómeno consistente en tercer y sexto grado. La escena se completa en el campo de las Ciencias, en donde dos de cada cinco alumnos de sexto grado tampoco superan el Nivel I. La falta de calidad en la educación

es de tal magnitud que se estima que, después de haber logrado asistir a la escuela, 250 millones de niños y niñas no logran desarrollar los aprendizajes mínimos necesarios para continuar aprendiendo en los siguientes niveles educativos (Unicef, 2017).

Desde la perspectiva de gobierno, estos resultados son sumamente preocupantes por varios motivos e implican que todos los esfuerzos, tanto de las familias como de la sociedad, para lograr que los niños acudan a la escuela se diluyan para una gran cantidad de alumnos, debido a diversos factores que imposibilitan aprendizajes significativos. Según este punto de vista, la eficiencia en el uso de los recursos es nula. Si dos de cada cinco estudiantes no aprenden lo mínimo en un sistema en donde una de las metas principales es desarrollar aprendizajes, significa que los procesos implementados no solo carecen de calidad, sino de la capacidad de controlar el sistema. Las desviaciones de los resultados esperados se deben, principalmente, a la falta de liderazgo político, lo que diluye sus capacidades de gobernar.

El engaño social de acceder a la educación sin garantías de aprender se traduce más tarde en una convergencia a niveles de precariedad similares a los de aquellos que se encuentran al margen del sistema escolar. Como en el goce y en el ejercicio de muchos otros derechos, la distribución de los aprendizajes no es homogénea en la población, y el principal factor de discriminación para ejercer los derechos a y en la educación es el estatus socioeconómico. En todas las evaluaciones, se evidencia un alto nivel de correlación entre el índice socioeconómico y el puntaje de los estudiantes. Las brechas por nivel socioeconómico se verifican en todos los países con altos coeficientes de significación estadística (LLECE, 2014; OECD, 2016). Desde cualquier ángulo, se observa exactamente lo mismo: la fuerza del determinismo económico se muestra con intensidad en América Latina y en cada uno de los países evaluados.

Estos resultados sobre los aprendizajes en la Región son francamente alarmantes, no solo por los altos porcentajes de ineficacia y el fracaso de los sistemas educativos en su capacidad para garantizar un derecho



básico, sino porque esta descripción panorámica es una de las pocas evidencias que existen. Si los gestores de los procesos no conocen cómo ni en dónde se presentan las principales fallas, no cuentan con diagnósticos ni poseen la capacidad de comprender lo que ocurre en el sistema que produce los bajos resultados y los factores que se relacionan con ellos, es poco probable que tengan la capacidad de realizar cualquier acción de mejora. Esta situación señala varios puntos alrededor de los cuales los rectores de las políticas educativas deben reflexionar:

1. ¿Los estudios nacionales coinciden con los datos internacionales?
2. ¿Las políticas educativas se enfocan en abatir los problemas que se evidencian a través de estos estudios?
3. ¿Se utilizan los resultados del aprendizaje para definir las estrategias de mejora?
4. ¿Los objetivos de gobierno se enfocan en cerrar las brechas de desigualdad?
5. ¿Es posible definir políticas educativas sin conocer los estados más elementales de la educación?

Estas cuestiones son fundamentales, ya que si las cifras mostradas son alarmantes, aún más escandaloso es que, en la mayoría de los países, no exista información más detallada, ni más actualizada, ni acciones localizadas que den cuenta de las acciones que los gobiernos han emprendido durante sus gestiones. Los efectos de la ignorancia están a la vista: la meta de una educación para todos los niños y jóvenes de la Región nunca podrá volverse una realidad a partir de las arquitecturas institucionales actuales, los desconocidos costos de oportunidad de las políticas educativas y la incapacidad de diseñar estrategias de mejora con base en evidencias.

### **3. Equidad: epicentro de la educación**

Históricamente, las desigualdades sociales han impuesto condiciones de vida injustas a grupos de población que han tenido mucho menos oportunidades y acceso a recursos solo por su condición de nacimiento.

En la sociedad actual, el código postal es tan determinante que fomenta formas de discriminación superiores a todas las demás, incluida la genética. Afortunadamente, un sistema educativo basado en la equidad puede conducir a un sistema social más justo en el que los recursos y las probabilidades se repartan con mayor amplitud.

Debido a sus enormes desigualdades, uno de los principales retos para América Latina en la definición de sus políticas públicas también es la equidad. En la medida en que se garantizan los derechos a acceder y permanecer en el sistema educativo, aumenta la posibilidad de ejercer los derechos a aprender con bienestar durante las etapas de desarrollo; algo que el sistema, además de promover, debe garantizar. De este modo, para mantenerse como eje de transformación social, los sistemas educativos deben garantizar los derechos a y en la educación (Sánchez Restrepo, 2016). Por ello, en la definición de las políticas educativas, es necesario incluir las estrategias que garanticen las mismas oportunidades para todos, considerando desde el inicio la identidad de los sujetos de derecho y sus particularidades físicas, culturales, psicológicas y sociológicas.

En todas las épocas, los procesos de acumulación por desposesión han sido una característica de la explotación. A pesar de las múltiples intenciones educativas de los Estados y de sus gobiernos, la educación debe garantizarse para todos los sujetos de derecho. Dado que es un bien público, para evaluar su calidad y el cumplimiento de sus metas, es necesario conocer, medir y valorar el nivel de ajuste entre lo que la sociedad espera del sistema y el conjunto de logros que se obtienen. Por ello, aceptar que algunos individuos están imposibilitados de ejercer su derecho y que la imposibilidad se encuentre geográfica, social y culturalmente localizada implica avalar un régimen de sometimiento a un exterminio gradual.

Ahora bien, en América Latina, los que tienen derechos a y en la educación son todos los niños y jóvenes que habitan dentro de sus fronteras. Se comprenda o no en todas las esferas, la sociedad se desarrolla al ritmo de todas las personas que la conforman. La equidad implica un proceso de gobernanza mediante el cual el liderazgo político se emplea

en transformar intencionalmente las estructuras de la distribución de los recursos y mejorar así las probabilidades de prosperidad de todos sus habitantes. Por ello, es necesario que las autoridades educativas comprendan y reconozcan que la equidad no es un elemento accesorio, sino el epicentro de la educación, por lo que cualquier intento de mejorar su calidad debe basarse en estrategias que coloquen la equidad en su núcleo de forma explícita (Sánchez Restrepo, 2013; Barba, 2018).

#### **4. Los tensores de las políticas educativas**

Para mejorar la calidad de la educación, es necesario que los gobiernos desarrollen tensores de largo plazo; su descripción, justificación y difusión es vital para que los agentes educativos se adapten y evolucionen. Por supuesto, definir las intenciones de las políticas públicas es un acto políticamente comprometedor; principalmente, porque la declaración explícita supone aceptar y promocionar prácticas antropológicas, sociológicas, pedagógicas y económicas. Por ello, los sistemas de producción y resguardo de DIKW, así como sus efectos en las relaciones socioculturales, deberían ser una prioridad estratégica en la Región para contrarrestar los criterios de rentabilidad política en el diseño de las políticas educativas.

Atreverse a definir los retos en el ámbito educativo en forma cuantitativa es una acción audaz con múltiples amenazas e imprecisiones que producirán múltiples compromisos y demandas adicionales. Avanzar en esta dirección demanda una mezcla entre arte y método, en lo técnico y en lo político, para poder sumar las voluntades necesarias alrededor de los ámbitos de transformación. Sin embargo, es un acto de responsabilidad muy relevante que servirá durante la gestión como herramienta conceptual, comunicacional y de trabajo, por lo que es condición *sine qua non* hacerlo con base en procesos de microplanificación que puedan observarse y comunicarse a nivel macro.

Medir algunas cualidades en la educación puede ser muy demandante. Por ello, es útil comenzar con una función compuesta por tres componentes: 1) el marco que acota el ámbito de la educación; 2) los

estándares más generales de la *educación enmarcada* y 3) la distancia existente entre la norma dictada por el ideario y la observación de la realidad educativa actual. Por supuesto, el ideario aspira a concretarse en el fin y los objetivos de la *educación enmarcada*. En esto, es necesario definir los conjuntos de mínimos, aceptables e ideales en los diferentes aspectos que la sociedad demanda a los sistemas educativos para que logren ser propuestas a nivel macroscópico.

El proceso anterior es vital porque, si no se establecen tensores de largo plazo, los procesos de sedimentación institucional provocan una enorme rigidez. Dado que el sistema educativo debe ser el gestor estratégico de los recursos, omitir la equidad como el eje de sus políticas invariablemente produce sistemas frágiles que se limitan a operar en los niveles mínimos. Si, además, las autoridades no rinden cuentas sobre los avances en el cierre de brechas, los códigos culturales de supervivencia provocarán mayor impermeabilidad a nuevas iniciativas, lo que suele producir burbujas burocráticas que consumen el poco oxígeno de la esfera pública. Por ello, la especificación y la difusión de los tensores son actos de honestidad indispensables para desarrollar un liderazgo político que sea capaz de pensar y de producir efectos positivos de largo plazo.

A las principales amenazas que atentan contra el establecimiento de los tensores de largo plazo se las puede definir como *anclajes de gestión*, que mantienen el sistema sin soluciones, sin objetivos claros y con pocos grados de libertad. Las anclas que atentan contra la transformación de los sistemas educativos de la Región se relacionan con la urgencia de recolectar votos para las elecciones y pueden sintetizarse en los siguientes cinco puntos:

1. Puesta en marcha de múltiples programas de corto plazo relacionados con *mejorar la calidad*, lo que ha implicado grandes esfuerzos y resultados estériles.
2. Rigidez de las políticas públicas, las cuales han promovido un proceso de sedimentación institucional.
3. Ausencia de instituciones de evaluación autónomas con capacidad de difundir resultados para analizar planes, programas y políticas,

así como la publicación de éxitos basados en datos con bajo nivel de confianza.

4. Escasa formación de talento humano, sobre todo de los líderes pedagógicos, lo que ha motivado altos niveles de estrés y fragilidad en maestros y directores escolares ante las veloces transformaciones sociales, científicas y tecnológicas.
5. Incapacidad gubernamental para priorizar la equidad y el aprendizaje como los primeros destinos de inversión.

Estos cinco factores han provocado que los agentes del sistema desarrollen respuestas negativas ante la mayoría de los cambios de orientación en las políticas educativas, por lo que las nuevas acciones que pretendan transformar las inercias de las gestiones anteriores carecen de apoyo sin importar su naturaleza o si estos son claramente positivos. Ante estos escenarios, los nuevos tensores deben contar con tres atributos: 1) estar centrados en un agente o en uno de los componentes del sistema; 2) difundirse con metas sintéticas atadas a indicadores y 3) no tener la posibilidad de prescribir por inacción de sus autoridades.

## **5. Políticas líquidas, resultados etéreos**

Es bastante común que el proceso de definición de las políticas educativas se encuentre limitado por el balance entre la intuición y la racionalidad de sus gestores. Incluso en situaciones conocidas y cotidianas, verificar cuán óptimas son las decisiones es un acto obligatorio para lograr la legitimidad de las acciones y el uso de los recursos; una forma de hacerlo es contrastando la proporcionalidad de los resultados respecto de los esfuerzos. No obstante, el autismo institucional y la falta de información disponible de manera oportuna fomenta que la función de optimización gubernamental se base en la lógica política y que la mayoría de las decisiones de los proyectos emblemáticos queden estrechamente vinculadas a los deseos y las necesidades políticas de los actores del momento y no a beneficios en el mediano o largo plazo.

Asimismo, en las esferas de gestión de lo público, existen múltiples estrategias de presión y liberación presupuestaria que se encuentran sujetas al convencimiento de diversos grupos de poder, entre muchos otros, los parlamentarios. Durante las negociaciones, es bastante frecuente que los argumentos se desarrollen a partir de afirmaciones que representan puntos de vista colectivos o posiciones provenientes de una promesa compatible con el sentido común. De este modo, las premisas promueven un sentido de verdad que permite explicar y justificar todas las acciones que puedan ser necesarias para implementar la política y sostenerla como estrategia de gobierno, lo que debería colocar en el centro del análisis la verificación de los supuestos y no solo de sus argumentos.

Sin embargo, ante la ausencia de información válida y confiable, la retórica y el histrionismo se convierten en los núcleos de la argumentación, y las anécdotas se vuelven el *dato duro* del debate, lo que a menudo polariza y somete a votación lo que debería aprobarse mediante el consenso basado en evidencias. En el sector educativo, la situación es especialmente delicada, sobre todo, por los montos financieros involucrados y su alto impacto social. A pesar de que las fuentes de información que soportan las premisas tienen un papel fundamental para lograr el apoyo y la aprobación de los proyectos de inversión, en ningún marco legal, se establece que sus autoridades deben hacer uso de evidencias sobre la calidad de la educación como mecanismo de asignación y gestión de los recursos.

Además, dado que un conjunto de datos adversos puede condicionar la supervivencia de los promotores de la política, desestabilizar un proyecto e incluso comprometer la imagen del Gobierno y su capacidad de actuar, el valor de cambio de los datos que permiten evaluar las políticas de gobierno se convierte en el equivalente al costo de oportunidad de las iniciativas que se pretende desarrollar. Para evitar que puedan valorarse los costos de oportunidad de aquellas, es frecuente que las autoridades diseñen estrategias para mantener el control del DIKW educativo, lo que opaca toda iniciativa y fomenta el tráfico de influencias e incluso actos de corrupción.

Según la lógica anterior, todo intento de modificación se basa en los aspectos normativos con complicados entramados legales que dificultan su operación, como si la transformación de los sistemas educativos se hiciera por decreto. Esta forma de actuar ha provocado que la mayoría de las políticas educativas se diluyan en el mar de las urgencias, y que su evanescencia corresponda perfectamente con la ansiedad y el ritmo de la posmodernidad. No obstante, ante tantos cambios decretados, la celeridad de las reacciones y la falta de explicación a los actores centrales, como estudiantes, familias, maestros y directores y autoridades escolares, nada puede consolidarse ni convertirse en hábito o costumbre, por lo que estas iniciativas, de acuerdo con Zygmunt Bauman (2016), bien pueden denominarse *políticas líquidas*.

Desde esta perspectiva, es fácil comprender por qué la estructura de control de los datos, por lo menos, de aquellos que son clave para la transparencia y la rendición de cuentas, define la arquitectura institucional y los mecanismos de evaluación, la autorización y el control presupuestario en la mayoría de los países. Asimismo, muchos de los gobiernos de turno intentan redefinir la organización del Estado en cada período u oportunidad, lo que debilita aún más los procesos de legitimidad y cuestiona la existencia de las instituciones. Esto acarrea como consecuencia la conversión del proceso de gobernanza en un acto de fe y la evaporación de las pocas probabilidades de desarrollar liderazgo político sin una plataforma dogmática.

Desde luego, esta forma de proceder no solo ha mermado la confianza de la ciudadanía en los gobiernos, lo que debilita aún más sus capacidades y establece un modelo de gobernanza sumamente frágil basado en el desarrollo de políticas educativas líquidas, sino que también ha diluido los acuerdos sociales y profundizado las asimetrías basadas en privilegios. Las consecuencias se sintetizan en el más reciente estudio de Perspectivas Económicas de América Latina (LEO, 2018), en donde se señala que tres de cada cuatro ciudadanos de la Región tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos (OECD, 2018), y se afirma que alrededor del 80% cree que la corrupción se encuentra en

todas las instituciones públicas; además, estos porcentajes se han ido incrementando sostenidamente desde 2010.

Desafortunadamente, la respuesta de algunas autoridades al enorme reto de emplear evidencias para definir las políticas educativas ha sido simplificar y reducir sus actos de rendición de cuentas a intenciones, adquisiciones y financiamiento de los ámbitos inerciales, lo que pospone las discusiones sobre necesidades y retos de largo plazo en la mayoría de las dimensiones sustantivas. Incluso algunas simplemente han decidido desarrollar acciones de gobierno sin metas claras y con el discurso de «estar haciendo lo mejor posible, dadas las circunstancias» para reconocer públicamente que la realidad supera sus propias capacidades de transformación. Esto crea espirales de expectativas adaptativas que terminan por convencer a los ciudadanos de que las políticas líquidas son mejor, porque no afectan a nadie, y, al final, esta irrelevancia es menos dañina que todo lo demás.

Por lo anterior, en los países latinoamericanos, lo más frecuente es observar planes de inversión educativa conformistas e irrelevantes, en donde la falta de visión de sus creadores los lleva a establecer porcentajes de ejecución en las metas programáticas, que, en su mayoría, se encuentran relacionadas con infraestructura y equipamiento, en vez de enfocarse en los aprendizajes, el bienestar de los agentes educativos o las múltiples dimensiones en donde es necesario establecer acciones específicas y diferenciadas para abatir las desigualdades sociales. Las dos causas principales de estas espirales son

1. que los procesos de transformación en educación no son consensuados, lo que conlleva que las acciones necesarias para mantenerlos no se sostengan en el tiempo;
2. que los logros de las políticas se han enfocado en metas de abastecimiento que dejaron de lado los objetivos sociales de los sistemas educativos.

Una consecuencia generalizada de estos diseños de primer orden, que emplean la totalidad del presupuesto en gasto corriente, son los ciclos



inerciales de la educación con altos niveles de estancamiento y muy bajas probabilidades de mejora. Por ello, para analizar las políticas educativas —sobre todo, aquellas que demandan asignar recursos adicionales o que se ubican en el conjunto de los gastos irreductibles— es necesario integrar tanto los costos económicos como los sociales en el potencial costo de oportunidad.

## **6. La gobernanza como confianza y equidad**

El acto de gobernar se basa en procesos con altos niveles de complejidad, en donde las interacciones entre gobernantes y gobernados se rigen según principios y acuerdos que aspiran a encontrar soluciones a las problemáticas de los ciudadanos, así como a asegurar un conjunto de condiciones mínimas que les permitan continuar cohesionados como sociedad. De acuerdo con Pablo Chirif (2018), la gobernanza es «una suma de gobierno y confianza» y sugiere que es «el estilo de funcionamiento de una sociedad». Desde luego, en todo modelo de gobernanza, las personas pueden participar de las decisiones a través de diversos mecanismos que impulsan y garantizan ciertos grados de libertad, representatividad y acceso a la información sobre las decisiones, actos y consecuencias de los gobernantes.

En América Latina, existe una clara corriente de diseñadores de iniciativas educativas que se han especializado en la confección de políticas líquidas y que miran con desdén cualquier propuesta que contenga información de naturaleza cuantitativa en su formulación. Las ventajas de establecer marcos de referencia sin contraste parecen innumerables para asegurar la ausencia de responsabilidades. A pesar de que la nula capacidad de transformación se hace evidente con el paso del tiempo, en los gobiernos donde esta corriente prevalece, prima el principio de Alcide De Gasperi: un estadista mira la próxima generación, pero un político mira las próximas elecciones.

Si bien es cierto que, en el discurso público, el uso del conocimiento es una herramienta altamente valorada; en el desarrollo efectivo de las

políticas educativas, no es la regla. Muchos de los que están en el lado promotor de las *grandes ideas* toman las decisiones importantes con base en su olfato político y, luego, buscan los datos que coinciden con los criterios preestablecidos, lo que propicia que las valoraciones de las inversiones sustantivas se conviertan en un balance de fuerzas y no en un asunto de optimización de recursos.

Sin duda, la democratización de la información es una de las expresiones más claras de una mirada al largo plazo, pues, como señala Rousseau (Grimsley, 1982), el Estado tiene lugar porque existe la esperanza de un bien mayor. En las últimas décadas, este concepto parece haberse diluido si se considera la contradicción entre la consigna de libertad y la existencia de bienes y propiedades repartidos tan desigualmente, lo que ha generado una profunda escasez y miseria en diversas esferas de la sociedad, fenómenos que se han acentuado con el paso del tiempo en la mayoría de los territorios.

Ante este escenario y las evidencias presentadas, es claro que la ciudadanía tiene elementos para confiar cada vez menos en las instituciones y en la poca información que brindan como parte de sus metas o actividades. La incertidumbre que prima en la posmodernidad nos obliga a establecer metas concretas en el ejercicio democrático del poder para aumentar las probabilidades de evaluar correctamente los procesos de asignación, gestión y ejecución de recursos por parte de los gobiernos. Lo anterior también señala la necesidad de impulsar a los gobiernos a evolucionar hacia marcos institucionales menos frágiles y con estructuras más democráticas, ya que, como menciona Spinoza (1986), la democracia es el sistema político más justo porque sus leyes son más racionales, prima el bienestar de la comunidad, y el individuo experimenta y goza de libertad; en este caso, la libertad de conocer cómo se invertirán, o se han invertido, los recursos que se han puesto en manos de sus gobernantes.

Para establecer confianza en el sistema, un paso muy relevante es la consolidación de los espacios de diálogo y discusión basados en la

argumentación, lo que, a menudo, origina procesos de rendición de cuentas en donde las instituciones delimitan claramente sus objetivos, y sus autoridades tienen la obligación de ofrecer evidencias para valorar su gestión, más allá de su propia vocación de transparencia. Por este motivo, la producción y el acceso abierto e irrestricto a los conjuntos DIKW se están convirtiendo en los hilos conductores de la democracia y el núcleo central del ejercicio de los derechos ciudadanos, debido a que las evidencias constituyen en la forma más directa para acceder y socializar los hechos relevantes del ejercicio de gobierno.

Sin embargo, esta forma de relacionamiento con la sociedad no suele ocurrir de manera espontánea, sino que proviene de la convergencia de diversos sectores que se unen para exigir que se recolecten y se sistematicen las evidencias sobre diversas dimensiones y variables de interés, a veces, mediante organismos públicos y, otras tantas, a través de iniciativas privadas, que permiten comprender y valorar las acciones y sus efectos en las escalas apropiadas y de forma transparente. La discusión de lo público con base en evidencias, desde las propuestas de campaña hasta su gobernanza, puede transformar el diálogo en una nueva forma de convivencia que impulse la eficiencia y la efectividad de las iniciativas, y multiplicar así las perspectivas y hallar soluciones a los problemas comunes.

Para lograr que las políticas públicas se vuelvan sólidas, es necesario que también sean vistas como un bien público y que la información no signifique el costo de oportunidad de una iniciativa, sino su punto esencial de evaluación. El siguiente paso consiste en establecer arquitecturas institucionales que garanticen la accesibilidad a las evidencias en sus diversos formatos, sin sesgo y sin censura, lo que implica el desarrollo de un conjunto de estrategias de rendición de cuentas en un horizonte de tiempo útil. La creación de instituciones garantes del DIKW educativo con misiones claras suele convertirse en un catalizador potente entre ideas y acciones concretas para transformar la capacidad de acción de los gobiernos.

Para afrontar los retos educativos, se ha vuelto imprescindible que los países desarrollen marcos legales e institucionales que impulsen mecanismos de rendición de cuentas y conduzcan a las autoridades a

plantear los objetivos, la inversión de recursos y los retos de sus iniciativas a través de variables e indicadores que permitan monitorear y dar cuenta de las metas y los avances en su cumplimiento, así como garantizar el acceso irrestricto de todos los interesados. En la Figura 3, se muestra un esquema sintético según el cual podrían generarse espirales para recuperar la gobernanza como un modelo de orden democrático que se compromete con la equidad y se basa en la promoción de la confianza de todos los actores.

**Figura 3. Gobernanza con base en la confianza y el compromiso con la equidad**



Fuente: Elaboración propia

El ciclo general se divide en dos fases y comienza con el establecimiento de un pacto con el bienestar de todos los que participan del sistema y el compromiso de minimizar las acciones que impulsan las asimetrías y los privilegios. La meta central es eliminar toda posibilidad de incumplimiento de los derechos fundamentales, desarrollar diversas estrategias para que todos alcancen, al menos, los mínimos en todas las dimensiones pactadas. Además, es necesario incentivar un balance en la correlación de fuerzas entre los poderes del Estado y la capacidad de observación ciudadana con base en la cooperación; ambos pilares

deben tener papeles estratégicos, diferenciados y complementarios en la promoción del ciclo.

A partir del análisis de los arquetipos nacionales que subyacen al sector, también deben establecerse de manera colegiada y a nivel nacional los principios rectores y los ideales que pretenden promoverse. En esta primera fase, también es útil plantear los alcances, definir el marco institucional y respaldarlo con regulaciones de alto nivel mediante afirmaciones y garantías de orden constitucional. Al concluir esta fase, es deseable que la ciudadanía conozca que se está gestando un espacio para la transformación, por lo que deben difundirse las funciones de cada espacio, los valores que ostenta y las metas que se persiguen en forma clara y operativa. Este proceso es, probablemente, el que más esfuerzo conlleva, debido a la falta de credibilidad de los agentes y a la incapacidad de los gobiernos para mantener alineadas las instituciones a los modelos de gestión basados en la excelencia del servicio público.

La segunda fase se facilita conforme se implementa el nuevo orden. El primer gran paso consiste en permitir solo la exposición de aquellas políticas educativas que se planteen, se expliquen y se mantengan atadas a evidencias. En este punto, se vuelve condición *sine qua non* la especificación de un mecanismo de evaluación de la política por un organismo independiente a su promotor. En caso de aprobarse la implementación de la política, el acto de rendición de cuentas impulsa la iniciativa mientras promueve la calidad. Por supuesto, la transparencia, entendida como 'la producción efectiva de mecanismos y medios de verificación de toda potencial evidencia', es la garantía de que el sector y las operaciones de sus políticas, planes, programas e iniciativas están enfocados en lograr los objetivos.

En este punto, hay diversas opiniones sobre los mecanismos para lograrlo durante las iniciativas de cambio de nivel. Si bien el convencimiento de los actores estratégicos es vital, nunca es suficiente; por ello conviene insistir en el diseño de marcos legales que provengan del orden constitucional y que prevengan y sancionen con firmeza cualquier acto de opacidad. Una vez reunidos todos los agentes relacionados con la política, debe impulsarse la credibilidad mediante la nivelación de las expectativas de

adaptación. Para generar confianza, es necesario que los poderes del Estado sancionen y que la observación ciudadana difunda, no al revés. Este punto es crucial, porque la mayoría de los gobiernos suele difundir la transparencia y la rendición de cuentas como un logro, como algo extraordinario que no es parte de la gestión.

Si el tema central es la credibilidad, debe ser claro que confundir causas con efectos no es la mejor estrategia. En este esquema, podría estimularse que el balance de la gestión y las valoraciones sobre los posibles impactos se realicen con base en evidencias y el análisis de los resultados, lo que podría dar una vida más larga a aquellas iniciativas que han dado resultados positivos y eliminar rápidamente las irrelevantes, sin importar su linaje político, lo que vuelve necesario repensar el papel de las instituciones, así como sus obligaciones.

En la actualidad, es poco probable que las autoridades de una sociedad como la latinoamericana, con tan bajo nivel de acceso a la información relacionada con la gestión y la vida pública, desconozcan la necesidad de promover una nueva institucionalidad a partir de una lógica democrática: el derecho de todos a conocer, analizar y opinar sobre lo público. No obstante, el reto es titánico: eliminar la idea de que los DIKW que producen las instituciones públicas son del Gobierno y que la toma de decisiones se trata de un espacio político reservado. Perseverar en este camino supone un esfuerzo inicial enorme, pero conlleva muchas virtudes. Generar instituciones nacionales que mantengan abiertos los conjuntos de datos prepara para la convivencia democrática; si se promueve el ejercicio de la rendición de cuentas, lo más probable es que los ciudadanos se vuelvan ciudadanos con un estilo de vida democrático por el solo hecho de haber aprendido a coexistir en ese estilo de relacionamiento y orden social.

## **7. Autonomía y garantía de derechos**

Las posibilidades de prosperidad científica, social, económica y cultural de la Región dependen profundamente de los sistemas que se logren

crear para hacer del conocimiento un bien social. Uno de los retos más desafiantes en la trayectoria hacia el punto de singularidad de la dominación tecnológica es la privatización de los conocimientos y el uso de la ciencia, la tecnología y la innovación. Además, los gobiernos de todos los países de la Región se comprometieron a cumplir con los ODS, lo que supone contar con una línea base de los indicadores asociados a cada uno de los objetivos, monitorear su evolución y diseñar estrategias de intervención que aseguren su cumplimiento.

Además, todos los países de América Latina poseen marcos legales en los que se establece la obligatoriedad del Estado de garantizar educación básica para todos sus ciudadanos. Ante la necesidad de balancear los ejercicios del poder, los Estados democráticos han encontrado diversos mecanismos legales que se ejercen a través de la institucionalidad estatal con la intención de garantizar diversos derechos. Según Ferrajoli (2016), la palabra *garantía* proviene del alemán antiguo *waren* o *waeren* y es una expresión proveniente del léxico jurídico para referirse a 'cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo'. Además, por *garantía* debe entenderse 'un tipo de instituto, derivado del derecho romano, dirigido a asegurar el cumplimiento de las obligaciones' (Fragali, 1969).

De esta manera, la creación de organismos autónomos para evaluar políticas y programas puede representar una de las acciones más potentes para tutelar los derechos a y en la educación a través de la evaluación de los resultados de las gestiones y del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas en las dimensiones que son sustantivas y no solo sobre las operaciones administrativas. Garantizar la autonomía de los organismos públicos en su capacidad de gestión, de ejercer su presupuesto y con el auspicio de su personalidad jurídica y patrimonial es tutelar los derechos que la entidad evalúa, debido a que la información que produce promueve el cumplimiento de las obligaciones del rector de la política. Por ello, para que la autonomía se vuelva efectiva, es necesario que esta condición sea una exigencia constitucional.

Para monitorear los parámetros, mejorar sus indicadores nacionales sobre la calidad de la educación y cerrar las brechas educativas, los países

necesitan crear y promover el desarrollo saludable de instituciones que garanticen que el conjunto DIKW de la educación sea un bien público y se encarguen de eliminar las múltiples barreras de acceso asociadas a las innovaciones tecnológicas. Si bien es cierto que, en algunos países, aún existen reservas sobre las implicaciones de *tanta libertad*, las bondades de rendir cuentas sobre el Estado en los aspectos sustantivos del ejercicio del poder son claramente superiores, por lo que crear organismos absolutamente autónomos es una inversión con grandes retornos.

Por supuesto, durante la implementación, es necesario establecer mecanismos de comunicación interinstitucional que ayuden a minimizar las externalidades negativas. Por diversos motivos, las relaciones entre los responsables de diseñar y de implementar las políticas públicas y las instituciones que evalúan sus resultados tienden a polarizarse y a mantener bajos niveles de colaboración en sus primeras interacciones. Dado que todas las instancias de gobierno deben ofrecer evidencias que den cuenta de sus actuaciones y todos los datos e información relacionados con las evidencias son también un bien público, la disponibilidad y el acceso irrestricto se constituye en un derecho en sí mismo que debe aclararse para evitar posibles coacciones institucionales.

Desde luego, el objetivo estratégico de estas instituciones productoras y garantes del DIKW educativo consiste en ofrecer a todos los grupos de interés los datos, la información y el conocimiento necesarios para que puedan desarrollar propuestas, evaluar políticas y tomar decisiones con base en evidencias científicas, así como analizar el estado del sector evaluado y emitir recomendaciones sobre aspectos vitales para mejorar su calidad. Por la relevancia de sus funciones, las agencias dedicadas a evaluar los fenómenos educativos deben ser organismos objetivos, técnicos, imparciales y con un profundo sentido de participación social que, al efectuar sus tareas cotidianas, fomenten la cultura de la evaluación y promuevan la excelencia de los sistemas educativos, ya que su labor sustantiva es generar, ofrecer y difundir toda la evidencia posible sobre los derechos que deben garantizarse los sistemas educativos.



Además, para lograr su misión estratégica, las instituciones deben ser ampliamente reconocidas por los especialistas del sector y desarrollar altos niveles de credibilidad a partir de su rigor técnico e imparcialidad, así como por su capacidad para crear, diseñar y difundir todos los resultados en forma transparente y abierta, por lo que la producción de evidencias puede convertirse en el punto de encuentro de las instituciones. No obstante, a pesar de que los esfuerzos han sido múltiples y de que, actualmente, no hay duda del valor de la evaluación para mejorar la educación (OECD, 2014a), los métodos, enfoques y actores se encuentran en la búsqueda de nuevos modelos que puedan ayudar a diseñar políticas educativas que garanticen mejores prácticas, mayor comprensión de los hechos pedagógicos y sociales al interior de la escuela y, por supuesto, que impulsen mejores resultados de aprendizaje (OECD, 2014b).

Como parte de los esfuerzos de mejora, en los últimos años, casi todos los países latinoamericanos han desarrollado programas nacionales de evaluación educativa, y, aunque la mayoría se han gestado dentro de los ministerios de Educación, algunos países lograron crear instituciones con esta misión. Sin embargo, solo hay tres en la Región, el Ecuador, México y el Uruguay, que concibieron sus institutos nacionales de evaluación como organismos autónomos; además, solo el Ecuador y México lograron que la autonomía emane de la Constitución (Ecuador, 2008; México, 2013).

El mapa de la Figura 4 es muy ilustrativo. Entre otras cosas, muestra que aún es necesario trabajar arduamente en la Región para que sus políticas educativas sean menos líquidas y que el uso de las evidencias sea una práctica cotidiana que dinamice la sociedad. La autonomía y la independencia deben ser dos atributos inherentes a todos los organismos de evaluación porque su trabajo cotidiano no debe someterse a presiones o injerencias de otros poderes o de terceros. Para ello, la participación de la sociedad, la elección de un titular mediante concurso y de un marco legal estable son indispensables para su buen gobierno.



## **Epílogo**

En la esfera de gobierno, lo que no se muestra no existe. Cuando todos participan de los avances del conocimiento, cuando todos cooperan en mejorar la situación de cada colectivo, de cada individuo, por el mero hecho de vivir dentro de esa sociedad, se podrá comenzar a proclamar el desarrollo de los países latinoamericanos, no antes. Por ello, permitir que los sistemas educativos se olviden de algunos equivale a olvidar que todos somos parte de algo más grande, un algo que, además, es mucho más que solo la suma de sus habitantes.

Para instalar el uso de evidencias como un estilo de vida, es necesario ejercitarlo en todas las instituciones del Estado, impulsarlas en las relaciones humanas, en lo profesional, en lo educativo, en la salud, en lo social y en lo lúdico. Las garantías de hacer, tener, ser y estar dependen en gran medida de la comprensión de nuestras aspiraciones y de las relaciones que se dan en su búsqueda. Las probabilidades de cerrar las brechas producidas por las dos grandes fuerzas supone la erradicación de las diferencias en las oportunidades de bienestar por causas económicas, sociales o de cualquier otra condición. Para lograrlo, es necesario señalar los factores que se asocian a estos resultados y la magnitud de sus efectos.

Fomentar espirales de mejora en la administración pública, basados en la transparencia, la participación ciudadana y el diálogo informado, no puede ser una utopía heredada a las siguientes generaciones; la falta de creación de instituciones autónomas solo es producto de nuestro propio retraso, sobre todo, a la hora de generar cimientos para desarrollar espacios educativos que reconozcan la riqueza de la diversidad. Paradójicamente, la precaria situación de millones de niños y jóvenes en edad escolar se ha convertido en el argumento central para ocultar las funciones sustantivas de los sistemas educativos. Para eliminar las políticas líquidas, es necesario basar las iniciativas en evidencias, lo que vuelve imprescindible comenzar a definir las prioridades de inversión con la equidad en el núcleo de la calidad en la educación y el bienestar y aprendizaje de cada persona como base de los derechos humanos.

El impulso por conocer del ser humano, que no cesa con un simple repetir, nos recuerda nuestra capacidad de seguir aprendiendo. Que cada individuo sea dueño de sus posibilidades es una meta más vigente y necesaria que nunca. Sin duda, lograr que los gobiernos latinoamericanos dejen de lapidar los recursos con ocurrencias y comiencen a trabajar con base en evidencias es el método más directo para que mejorar la calidad de la educación deje de ser una utopía. Con todo lo que implica construir bordes, de cualquier naturaleza y dimensión, es necesario definir *mínimos de calidad* porque ello supone la única manera de ser responsables al hablar de derechos, y es deber del Estado asegurar los derechos a y en la educación.

Asimismo, dado que la diversidad es nuestro bien humano máspreciado, la equidad debe convertirse en el núcleo de la educación. Sin embargo, para poder trabajar en la equidad, es necesario definir medidas que den cuenta de las brechas por cerrar en todas las aristas que puedan mostrarse. Por ello, se vuelve indispensable el concepto de *calidad*, porque, en el imperfecto modelo de desarrollo basado en evidencias, la educación es y seguirá siendo en estos tiempos modernos la única vía de no ser modernamente desechables. Además, en este siglo, ya muchas cosas impensables se han logrado; garantizar el acceso y ejercicio pleno de los derechos educativos es una tarea irrenunciable, que, aunque sea algo inefable para algunos y efímero para otros, permanece como el único camino digno para una sociedad que ha demostrado ser inmarcesible.

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). *Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI: Hacia la construcción de escuelas que promueven el aprendizaje, ofrecen seguridad y protegen el medio ambiente*. Washington DC: BID [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/414?locale-attribute=es>> [Consulta: 10 de marzo de 2018].
- (2011). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. Washington DC:

- BID [en línea]. Disponible en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36201660>> [Consulta: 12 de marzo de 2018].
- Banco Mundial (2016). *Taking on inequality* [en línea]. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>> [Consulta: 15 de marzo de 2018].
- Barba, B. (2018). «La calidad de la educación: los términos de su ecuación». IV». En diario *Opinión*, 12 de febrero.
- Bauman, Z. y D. Lyon (2016). *Liquid surveillance*. Cambridge: Polity.
- Chirif, P. (2018). «Gobernanza sin gobierno» [en línea]. Disponible en: <<https://www.scribd.com/document/299872164/Gobernanza-Sin-Gobierno>> [Consulta: 13 de marzo de 2018].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Panorama Social de América Latina 2017* [en línea]. Disponible en <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>> [Consulta: 15 de marzo de 2018].
- Derbyshire, J. (2014). «Preparing for the future: Development of an ‘antifragile’ methodology that complements scenario planning by omitting causation». En *Technological Forecasting and Social Change*, 82, pp. 215-225.
- Devendorf, E; K. Zelif y K. Jabbour (2016). «Characterization of Antifragility in Cyber Systems Using a Susceptibility Metric». En *Journal of Engineering and Science in Medical Diagnostics and Therapy. International Design Engineering Technical Conferences and Computers and Information in Engineering Conference*, Volume 1B: V01BT02A014.
- Ferrajoli, L. (2016). «El futuro de la filosofía del derecho». En *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (39).
- Fragali, M. (1969). «Garanzia Premessa». En *Enciclopedia del diritto*, XVIII. Giuffré: Milano, pp. 446-447.
- Gladwell, M. (2013). *Outliers: The Story of Success*. New York: Back Bay Books, Little, Brown and Company.
- Grimsley, R. (1982). «Review. The Indispensable Rousseau». Compilado y presentado por John Hope Mason. En *French Studies*, 36, (1), pp. 70-71.
- Instituto de Estadística de la UNESCO – UIS (2018). *Dataset* [en línea]. Disponible en: <<http://data.uis.unesco.org/>> [Consulta: 08 de marzo de 2018].

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2018). *Agenda 2018* [en línea]. Disponible en <<http://www.unesco.org/new/en/santiago/press-room/newsletters/newsletter-laboratory-for-assessment-of-the-quality-of-education-llece/>> [Consulta: 15 de marzo de 2018].

Muñoz, V. (2014). «El derecho humano a la educación». En *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, (42), pp. 1-10.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015a). *Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015* [en línea]. Disponible en <[http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

— (2015b). *Agenda de Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas* [en línea]. Disponible en <<http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

— (2000). «Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal» [en línea]. Disponible en: <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/education.html>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2016). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo (GEM)* [en línea]. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

— (2015). *La educación para todos 2000-2015: logros y desafíos* [en línea]. Disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf>> [Consulta: 18 de marzo].

— (2009). *Prácticas ejemplares en materia de educación para el desarrollo sostenible de las Escuelas Asociadas de la UNESCO* [en línea]. Disponible en <<http://www.unesco.org/education/buenaspracticas.pdf>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2015). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. París: OECD Publishing [en línea]. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>> [Consulta: 10 de abril de 2018].

- República de Ecuador. Asamblea Nacional. Constitución de la República del Ecuador 2008. Registro Oficial de Ecuador, N.º 449, 20 de octubre de 2008. Quito, Ecuador.
- República de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada D.O.F el 15 de septiembre 2017.
- Sánchez Restrepo, H. (2016). «Ecuador: Sistema Nacional de Evaluación; un eje articulador de políticas educativas». En *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, Año 2, (6), pp. 75-79.
- (2013). «Cómo la evaluación impulsa la equidad en los sistemas educativos». Ponencia presentada en el III Congreso Iberoamericano por una Educación de Calidad, noviembre, Barranquilla, República de Colombia.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado Político* (Traducido por A. Domínguez). Madrid: Alianza.
- Treviño, E.; K. Place y B. Chávez (2013). *Las políticas educativas en América Latina*. Santiago: UNESCO-OREALC.





# Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido\*

Por Bing Ran\*\* y Huiting Qi\*\*\*

## Resumen

Los estudios sobre la dinámica de las relaciones de poder juegan un papel significativo en la literatura sobre gobernanza colaborativa, debido a que muchas cuestiones y desafíos en este campo pueden vincularse con las asimetrías de poder en la colaboración. Este artículo propone un encuadre de contingencia sobre la asimetría de poder en la gobernanza colaborativa, que incluye seis factores desde las perspectivas contextual, de red y de nodo. Observamos el modo en que cada factor contingente influye en la efectividad de este tipo de gobierno, y se sugiere que, en lugar de colocar el foco en el intento de balancear el poder y de compartirlo, es más fructífero diseñar e implementar arreglos de colaboración basados en contingencias dinámicas.

## Palabras clave

Contingencias – poder compartido – asimetrías de poder – gobernanza colaborativa.

## Abstract

Studies on dynamics of power relationship play a significant role in the collaborative governance literature because many issues and challenges in collaborative governance can be linked to power asymmetry in collaboration. This article proposes a contingency framework on power asymmetry in collaborative governance that includes six contingency factors of power sharing from contextual, network, and node perspectives. We focus on how each contingency factor influences the relationship between power sharing and the effectiveness of collaborative governance

---

\* Traducción de Oscar Oszlak.

\*\* Profesor Asociado de Administración Pública en la School of Public Affairs, Penn State Harrisburg.

\*\*\* Candidata a Doctora en Administración Pública por la School of Public Affairs, Penn State Harrisburg.

and suggest that, instead of focusing on the attempt to balance power and share power in collaboration, it will be more fruitful to design and implement collaborative arrangements based on the dynamic contingencies.

## Key words

Contingencies – power sharing – power asymmetry – collaborative governance.

## Introducción

En las últimas décadas, el gobierno colaborativo ha recibido cada vez mayor atención de académicos y decisores. Para aludir a esta cuestión, en la literatura, se utiliza un gran repertorio de frases, que se intercambian mutuamente, como *gobierno colaborativo*, *gestión pública colaborativa*, *decisión pública colaborativa*, *gobierno en red*, entre otras (Agranoff y McGuire, 1999; Huxham y Vangen, 1996; Mandell y Keast, 2007; O'Leary y Vij, 2012; Weber y Khademian, 2008).

La *gobernanza colaborativa*, en particular, se emplea a menudo indistintamente como *gestión colaborativa*. Ambas enfatizan el involucramiento de participantes a través de las fronteras de organizaciones o sectores en procesos decisorios formales, deliberativos y orientados a la búsqueda de consenso (Ansell y Gash, 2008). No obstante, el término *gobernanza* es «más amplio y abarca diversos aspectos del proceso de gobernar, incluyendo planificación, hechura de políticas y gestión» (Ansell y Gash, 2008, p. 548). Otro sinónimo importante es *gobernanza en red*, que involucra a un conjunto de organizaciones aisladas que trabajan juntas en la solución de problemas complejos y se adaptan a contingencias contextuales a partir de contratos implícitos y abiertos (*social-building*) en lugar de mecanismos jerárquicos y de mercado (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997; Provan y Kenis, 2008; Weber y Khademian, 2008).

Aparentemente, todos estos términos similares capturan un fenómeno común: la colaboración de diferentes organizaciones de los sectores público, privado y cívico, que trabajan juntas como *stakeholders* sobre la base de un consenso deliberativo y de decisiones colectivas para alcanzar metas comunes que no podrían lograrse de manera individual (Ansell y Gash, 2008; Booher, 2004; Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012).

La gobernanza colaborativa contribuye a resolver problemas, ampliar e integrar recursos (Rogers y Weber, 2010), promover la información y el conocimiento compartidos (O'Leary y Vij, 2012), motivar la innovación (Rogers y Weber, 2010), producir políticas más efectivas, eficientes y flexibles, así como formas sofisticadas de solución a problemas (Ansell y Gash, 2008; Purdy, 2008); Sousa y Klyza, 2007), y generar soluciones capaces de capturar intereses y necesidades de diferentes *stakeholders* (Bingham, Nabatchi y O'Leary, 2005). Sin embargo, la dinámica de la gobernanza colaborativa plantea muchos desafíos, tales como problemas de transparencia, disposición, rendición de cuentas y eficiencia (Agranoff y McGuire, 2001; Ansell y Gash, 2008; Bingham, 2009; Huxham y Vangen, 2000; Huxham, Vangen, Huxham y Eden, 2000; O'Toole, 1997; Purdy, 2012). La mayoría de estos desafíos pueden vincularse a asimetrías de poder en la colaboración (Huxham *et al.*, 2000); Provan y Milward, 2001; Purdy, 2012). Aunque por principio, la colaboración supone algún arreglo para compartir poder, es decir que involucra algún grado de responsabilidad compartida en la toma de decisiones entre *stakeholders*; no obstante, siempre existe un desequilibrio entre el poder relativo de estos y sus diferentes niveles de dependencia entre sí (Casciaro y Piskorski, 2005; Lawler y Yoon, 1996; Mahapatra, Narasimham y Barbieri, 2010), aspecto al que hace referencia el término *asimetría* o *desequilibrio de poder*. Dada esta asimetría, los participantes más poderosos pueden manipular el proceso colaborativo, lo cual conduce a muchos desafíos en la colaboración (Ansell y Gash, 2008) que podría amenazar la efectividad de este tipo de gobierno (Choi y Robertson, 2013).

La literatura ha hecho esfuerzos significativos para considerar los problemas asociados con la asimetría de poder explicando sus causas e influencias en la gobernanza colaborativa, y se ha propuesto como solución compartir el poder (Ansell y Gash, 2008; Berkes, 2010; Echeverría, 2001; Gray, 1989; Warner, 2006). Por ejemplo, los estudios sobre prácticas efectivas en materia de colaboración destacan diversas técnicas para equilibrar el poder entre socios desiguales, de modo que aquellos con menores recursos tengan voz en un grado adecuado (Purdy, 2012; Winer y Ray, 1994). Sin embargo, esta solución al desequilibrio de poder conduce

a dificultades tanto en la teorización como en la implementación (Crona y Bodin, 2010; Dandy, Fiorini, y Davies, 2014; Grindle, 2004; Jentoft, van Son, y Bjørkan, 2007; Linder, 1999; Maner y Mead, 2010; Zérah, 2009). Conceptualmente, compartir poder en instancias de colaboración requiere reflexionar de manera profunda acerca de la dinámica de lo que ello implica y, en la práctica, una clara guía para resolver desafíos, tales como menor flexibilidad, falta de efectividad y extensa duración de las negociaciones (Huxham *et al.*, 2000; Moynihan, 2009).

Pocos estudios han tratado estos problemas de manera sistemática. Para abordar este punto, el artículo intentará responder la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la relación entre compartir poder y gobernanza colaborativa efectiva?

Como se explicó más arriba, consideramos que *compartir poder* es un proceso que supone responsabilidad y acciones comunes por parte de los *stakeholders*, lo cual resulta un enfoque significativo para promover la influencia de diferentes participantes. Más que *un proceso*, es el perfecto resultado de compartir igual poder en la colaboración. Argumentamos que *compartir poder* y *asimetrías de poder* deben conceptualizarse como un continuo, no como categorías binarias. En la gobernanza colaborativa, los grados en que se comparte poder varían de colaboración en colaboración, así como en un mismo proceso. En lugar de esforzarse por investigar si los *stakeholders* comparten iguales cuotas de poder, resulta más fructífero estudiar en qué condiciones ciertos arreglos de poder contribuyen a colaboraciones más efectivas.

En este artículo, reflexionamos acerca de si compartir poder es una aproximación efectiva para enfrentar los desafíos de la asimetría en la gobernanza colaborativa y exploramos posibles factores contingentes que podrían moderar la influencia de esta solución. Concluimos que la respuesta a esta pregunta de investigación se ubica, idealmente, dentro de un marco de contingencia que incorpora factores clave que afectan el grado y la simetría en que comparten poder los *stakeholders* colaborantes.

El trabajo se organiza del siguiente modo. Primero, se examinarán los aportes teóricos sobre el poder y el compartir poder para una gobernanza

colaborativa efectiva. Luego, se presentarán seis contingencias de compartir poder desde las perspectivas contextual, radial y nodal. Para cada una, se planteará una proposición que explique cómo influye en la efectividad de la gobernanza colaborativa. Se concluirá el artículo con una discusión acerca de la relevancia y las implicaciones de nuestro encuadre contingente.

## 1. Compartir poder en la gobernanza colaborativa

El *poder* es un concepto complejo y dinámico que ha sido estudiado desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, en la literatura sobre gobernanza, se lo caracteriza por sus fronteras difusas y dependencia mútua entre múltiples niveles de sectores diferentes, tales como el público, el privado y la sociedad civil (Bryson, Crosby y Stone, 2006; Meehan, 2003; Stoker, 1998). En el contexto de la gobernanza colaborativa, se lo caracteriza como disperso, compartido y opaco, más que constituido por jerarquías formales (Huxham, 1991; Huxham *et al.*, 2000).

Para analizar las contingencias de compartir poder en la gobernanza colaborativa, se requiere conceptualizar el término. Existe un masivo cuerpo de literatura que discute el concepto de *poder*. Desde una perspectiva comportamental, Dahl lo conceptualiza en términos de que «A tiene poder sobre B en la medida en la que puede conseguir que B haga algo que B no hubiera hecho de otro modo» (1957: 202-203). El autor distingue cuatro elementos del poder: la *base* —fuente—; los *medios* —instrumentos usados por A para influir el comportamiento de B—; su *alcance* —áreas en las que A puede afectar el comportamiento de B— y la *cantidad* —grado o probabilidad de que el desempeño o acción final de B hayan sido causados por el poder de A (Dahl, 1957; Lister, 2000).

Esta categorización fue replicada por Kaplan (1964), quien describió tres dimensiones de dicho concepto: su *peso* —grado en que A afecta a B—; el *dominio* —número de B que pueden ser influidos por el poder de A—; y el *alcance* —hasta dónde los comportamientos de B son determinados por A— (Hickson, Hinings, Lee, Schneck u Pennings, 1971; Kaplan, 1964).

Bachrach y Baratz (1962) extendieron estas definiciones comportamentales de Dahl y Kaplan a partir del supuesto de que el poder no solo se refiere a conseguir que alguien haga algo que no desea, sino también a evitar que haga algo que desea hacer. De esta manera, señalaron que el poder puede ejercerse más allá de la toma de decisiones. En los procesos de *no toma de decisiones*, el ejercicio del poder puede influir sobre el contexto de toma de decisiones (Bachrach y Baratz, 1970) o controlar qué cuestiones pueden incorporarse en la agenda (Walsh, Hinilngs, Greenwood y Ranson, 1981).

Complementando la perspectiva comportamental, Lukes presentó otra conceptualización del *poder* desde una perspectiva socialconstructivista enfocada en el «comportamiento grupal social y culturalmente estructurado» (1974: 22). De acuerdo con el autor, el poder puede trascender las relaciones entre individuos; más aún, puede resultar del «comportamiento —socialmente estructurado y culturalmente pautado— de grupos» (1974: 22). Por lo tanto, aún si B deseara voluntariamente hacer lo que quiere A, existe todavía ejercicio de poder por parte de A, porque los deseos de B pueden resultar de la manipulación de A a través de ciertas estructuras sociales y de patrones culturales enraizados (Dawson, 1996; Lister, 2000; Lukes, 1974). La perspectiva de Lukes extiende la comprensión del poder como simple toma de decisiones y fijación de agenda, al agregar al cuadro cómo se conforman las preferencias (Hay, 1997). Basados en su conceptualización del poder, no debería haber ningún conflicto observable en el proceso de ejercicio del poder, ya que este último trasciende largamente la relación entre los comportamientos de individuos y se traslada a la arena de contextos socialmente construidos por A, respecto de los cuales, deben desarrollarse acciones subsecuentes de B (Hay, 1997).

En los últimos años, algunos autores han realizado buenos intentos para expandir la conceptualización del poder más allá de su ejercicio por parte de un individuo. Por ejemplo, Crosby y Bryson (2005) emplearon la teoría de la estructuración con el objetivo específico de entender el poder en contextos en los que nadie está a cargo. Así, el poder es visto como controles organizacionales de ideas, recursos, reglas, modos, medios y métodos de la dinámica interorganizacional.

La aplicación de esta interpretación del poder en la gobernanza colaborativa —que la literatura reconoció como cambio ambiguo, complejo y rápido en la naturaleza del poder en la gobernanza colaborativa (Huxham *et al.*, 2000; Purdy, 2012)— podría facilitarse por un marco que delinee los factores que influyen en las relaciones de poder entre miembros de una red colaborativa. Algunos estudios más tempranos han realizado esfuerzos en esta dirección. Por ejemplo, Hardy y Philips (1998) presentaron un marco simplificado que enfatizaba la autoridad formal, el control de recursos críticos y la legitimidad discursiva como tres aspectos importantes del poder, útiles para dar sentido a la dinámica del poder en dominios interorganizacionales. En consonancia con Hardy y Philips, Purdy (2012) ofreció un encuadre aún más comprehensivo sobre el modo en que los participantes de la gobernanza colaborativa evalúan el poder, manejan sus desequilibrios y usan lo usan estratégicamente, sobre la base de sus diferentes fuentes —autoridad, recursos y legitimidad discursiva— y en diferentes arenas de poder —selección de participantes, diseño de proceso y encuadre de contenidos—. Purdy (2012) también destacó que las perspectivas organizacionales discretas e individuales sobre el poder son inadecuadas para conformar un marco que lo evalúe en situaciones de colaboración. El encuadre social o contexto institucional es importante cuando se trata de analizar la relación de poder en la gobernanza colaborativa (Hardy y Phillips, 1998; O’Toole y Meier, 2004).

O’Toole y Meier (2004) también trataron las redes colaborativas como un resultado envuelto en un contexto más amplio. La desigualdad y otros elementos más poderosos ya presentes en el escenario social pueden afectar la decisión o respuesta de quienes gerencian una red (O’Toole y Meier, 2004). Claramente, el poder debería analizarse a partir de diferentes factores y a través de diferentes perspectivas para ayudar estratégicamente a los participantes a manejar y compartir poder en una colaboración.

Sin embargo, la literatura existente no ha recogido suficientes reflexiones críticas acerca de cómo promover la práctica de compartir poder o de los factores que influyen en la relación de poder para que la gobernanza colaborativa sea más efectiva.

## 2. Efectividad de la gobernanza colaborativa

Nos enfrentamos aquí a un concepto multidimensional y complejo. La mayor parte de la literatura tiende a conceptualizar la efectividad de la gobernanza corporativa en términos de medidas basadas en resultados (*outcome-based measures*) y medidas basadas en procesos (*process-based measures*) (Gray, 2000; Head, 2008; Provan y Kenis, 2008; Provan y Milward, 1995). De acuerdo con Head, los criterios de efectividad en las redes colaborativas

podrían incluir una mezcla de cuestiones de proceso —v.g., supervivencia de la agencia, crecimiento de la red, interacción de la membresía, coordinación de servicios— y cuestiones de resultados en diversos niveles —v.g., rango de los servicios, costo-efectividad de los servicios, impactos sobre la clientela— (2008: 741).

Las medidas basadas en resultados suponen que la red colaborativa está orientada a metas (Agranoff y McGuire, 2003; Provan y Milward, 1995), de modo que se enfocan al logro de resultados multiorganizacionales o a nivel de red (Provan y Kenis, 2008). Tanto las metas de resultados como las intervedias —*outputs* vistos como pasos en la dirección de metas de resultados— se toman en cuenta al medir la efectividad de la red utilizando medidas que incluyen la relación precio-calidad en la prestación de servicios, el grado de democracia en la búsqueda de resultados que favorecen el interés público y el impacto en términos de capital social, tales como confianza y respeto mutuo (Chen, 2008; Gray, 2000; Head, 2008). También los procesos colaborativos que, en general, pueden medirse a través de la percepción de los participantes deberían incluirse en la evaluación de la efectividad de las redes colaborativas (Head, 2008). Las medidas de procesos colaborativos efectivos pueden incluir el proceso de alinear diferentes perspectivas (Huxham y Vangen, 2005), construir confianza entre socios (Leach y Sabatier, 2005) y facilitar ajustes a las acciones propuestas (Muro y Jeffrey, 2008).

La efectividad también depende de los insumos conducentes al logro de las metas (Morse y Wagner, 1978). Una perspectiva tradicional para



evaluar la efectividad se basa en un modelo sistémico de recursos centrado en los recursos empleados como insumos, que coloca el acento en la congruencia o *ajuste* entre insumo y producto (Cameron, 1986; Langford, 1979; Willcocks, 1992). En línea con este modelo, el lado insumo de la efectividad en la gobernanza colaborativa es relevante en función de los recursos provistos por organizaciones individuales o por la red interorganizacional, como un todo, para lograr metas a nivel de la red (Provan, Fish y Sydow, 2007) y, a menudo, se mide en términos de adquisición y maximización de recursos, especialmente de algunos recursos escasos y valiosos (Friedlander y Pickle, 1968; Yuchtman y Seashore, 1967).

El enfoque del *stakeholder* es otra perspectiva clave para evaluar la efectividad de las redes colaborativas. Además de la lógica sistemática de mejora en el desempeño, la evaluación del desempeño requiere fortalecer todo el sistema poniendo el foco en las expectativas de los *stakeholders*, su satisfacción y empoderamiento (Freeman, 1984; Holzer y Yang, 2004). Esto resulta complejo, ya que diversos *stakeholders* pueden sostener criterios que difieren entre sí, incompatibles y cambiantes (Cameron y Whetten, 1983; Denison y Mishra, 1995; Lewin y Minton, 1986; Provan y Milward, 2001). Consistente con una perspectiva de múltiples *stakeholders*, pueden reconocerse tres grupos: *principales* —monitores y financiadores de la colaboración—, *agentes* —administradores— y *profesionales* a nivel de servicios y clientes —receptores de los servicios resultantes de la colaboración— (Provan y Milward, 2001). La satisfacción de estos *stakeholders* permite reconocer la naturaleza multidimensional de la efectividad en la gobernanza colaborativa.

Para resumir, esta efectividad puede evaluarse desde múltiples perspectivas: el grado en que la colaboración adquiere y maximiza recursos como insumos de la red, el grado en que los esfuerzos colaborativos alcanzan los resultados buscados a nivel de la red, el proceso de construcción de colaboraciones dirigido al logro de resultados a nivel de red y la satisfacción de los *stakeholders* con sus colaboraciones. Cabe señalar que pueden utilizarse diferentes perspectivas de medición para evaluar la efectividad de ciertos aspectos de la gobernanza colaborativa y no simplemente evaluar si la colaboración, como un todo, es efectiva o inefectiva.

### **3. El *appeal* de compartir poder en la gobernanza colaborativa efectiva**

Se considera que compartir poder es una relación altamente recomendada y necesaria para una colaboración efectiva, debido a que el papel de las jerarquías formales en la colaboración ha declinado (Berkes, 2010; Huxham, 1991; Huxham *et al.*, 2000). Muchos estudios empíricos sostienen que compartir poder es positivo para la colaboración. Por ejemplo, puede producir un *ethos* de cooperación y confianza en un partenazgo público-privado, así como promover responsabilidades, conocimientos y riesgos compartidos entre socios (Linder, 1999). Al adoptar un modelo de gobernanza basado en poder y responsabilidad compartidos, las agencias pueden establecer partenazgos firmes en el gobierno local (Carmichael y Knox, 1999), contribuir a la efectividad en la colaboración de los asociados (Carley, 2000), obtener legitimidad y apoyo para un sistema de gobierno (Jentoft *et al.*, 2007), reducir la fragmentación implícita entre *stakeholders* (Ehler, 2003) y asegurar estabilidad en sociedades heterogéneas (Grindle, 2004). Estos beneficios derivados de compartir poder entre socios contribuyen a la efectividad y eficiencia de la colaboración y, por lo tanto, promueven la efectividad de la gobernanza colaborativa.

Junto con estos beneficios de compartir poder en la gobernanza colaborativa, su implementación enfrenta también desafíos inevitables, incluyendo procesos para construir confianza, que consumen tiempo; situaciones de empate e inacción causadas por una pobre implementación del proceso de compartir poder; no disposición a colaborar o incluso retiro de colaboración debido a resistencia a compartir poder con otros; y así sucesivamente (Ansell y Gash, 2008; Coff, 1999; Gray, 1985). Estos desafíos pueden minar el desempeño de la colaboración; por lo tanto, están negativamente correlacionados con su posible efectividad. Desafortunadamente, estos desafíos y los factores que los causan se hallan básicamente ignorados por la literatura vigente, lo cual conduce a las siguientes limitaciones en nuestra comprensión actual sobre compartir poder.

Primero, la mayoría de los estudios empíricos que apoyan el criterio de compartir poder en la colaboración se han basado en áreas específicas,

tales como cogestión en el campo marino (Jentoff *et al.*, 2007), gobernanza en la reducción de la pobreza (Grindle, 2004), gestión costera integrada (Ehler, 2003); o partenazgos específicos a nivel de gobierno local (Carmichael y Knox, 1999). Los principios sobre compartir poder, destilados a partir de estos estudios empíricos, tienen ciertas limitaciones cuando se los aplica a otras áreas, ya que las relaciones de poder varían en función de numerosos factores, muchos de los cuales son contingentes de situaciones específicas.

Segundo, si bien un gran número de estudios han demostrado que compartir poder puede traer beneficios, tiende a ignorarse en gran medida cómo enfrentar los desafíos en el proceso de lograrlo, tales como largas negociaciones consumidoras de tiempo, menor flexibilidad y falta de efectividad (Huxham *et al.*; Moynihan, 2009). El logro de estos beneficios descansa en una implementación apropiada del proceso de compartir poder, contingente de un gran número de factores dinámicos. La literatura actual no ha proporcionado aún un marco contingente apropiado dentro del cual se ubique la relación entre compartir poder y lograr efectividad en la colaboración.

Tercero, la falta de un marco sistemático también genera dificultades para conseguir que los estudiosos y los actores produzcan lineamientos a fin de diseñar relaciones de poder efectivas entre participantes. Finalmente, el énfasis en compartir poder en la gobernanza colaborativa simplifica la complejidad de la relación de poder a través de diferentes etapas o a través de diferentes colaboraciones. Las relaciones de poder dependen de numerosos factores en términos de individuos participantes, las redes que éstos forman y el contexto institucional en el que se conforma la red. Resulta importante para los académicos investigar, además, qué factores condicionales que contribuyen a ciertos arreglos de poder afectarán la efectividad de la colaboración.

De acuerdo con el análisis precedente, este artículo intenta explorar los posibles factores contingentes que afectan la relación entre compartir poder y la efectividad de la gobernanza colaborativa. Creemos que, para

analizar y resolver los desafíos implícitos en compartir poder, es necesario considerar la dinámica del poder a partir de un enfoque contingente, en lugar de plantear juicios absolutos acerca de compartir poder y sus beneficios para la colaboración. Intentamos alcanzar este objetivo sintetizando seis posibles contingencias que moderan la relación entre poder compartido y efectividad de la colaboración. Exploramos estas seis contingencias a partir de la perspectiva contextual que conforma el marco institucional para las colaboraciones; de la perspectiva radial en la que se han producido acciones coordinadas de participantes; y de la perspectiva nodal, donde las características de cada organización individual participante afectan la colaboración.

Además de ofrecer una mejor comprensión de los factores que influyen sobre el compartir poder, nuestro marco contingente también ayudará a los *practitioners* comprometidos en una colaboración, a evaluar sus propios papeles y estatus en la relación de poder y entender más claramente la dinámica de compartir poder en la colaboración. En la práctica, los participantes tienden a compartir poder, pero, a la vez, a agrandar su porción de poder, lo cual no necesariamente es beneficioso para ellos o para el arreglo colaborativo. Creemos que el *appeal* de compartir poder en la colaboración exige una cuidadosa investigación empírica previa a que sea usada como panacea para resolver cuestiones surgidas del desequilibrio de poder. Con nuestro enfoque contingente, los participantes pueden reflejar mejor sus estrategias para desarrollar la relación de poder en sus redes colaborativas específicas y usufructuar los beneficios de la colaboración.

#### **4. Marco contingente para compartir poder en la gobernanza colaborativa**

En este artículo, identificamos seis factores contingentes desde tres perspectivas diferentes: la contextual —contexto institucional como factor contingente—, la radial —misiones diferentes logradas por la red colaborativa y los tipos de red como factores contingentes— y la nodal —experiencia de compartir poder de las organizaciones participantes,

difusión de fuentes de poder entre organizaciones participantes y cálculos costo-beneficio de las organizaciones participantes, como factores contingentes—. De conformidad con el uso generalizado en la literatura sobre gobernanza colaborativa, *participante* se refiere a las organizaciones que participan en una colaboración. En las secciones siguientes, analizaremos cada factor contingente y presentaremos proposiciones específicas sobre cómo cada uno influye la relación entre compartir poder y efectividad de la gobernanza colaborativa.

### *Contingencia 1: marco institucional y compartir poder*

Los teóricos de sistemas suponen que las organizaciones deben interactuar y ajustarse al contexto en el que operan (Shafritz, Ott y Jang, 2011). La teoría institucional también pone el acento en la influencia de un marco social de normas, valores y supuestos —que se dan por sentados— sobre el comportamiento de las organizaciones (Oliver, 1997). Las organizaciones demuestran conformidad hacia esas expectativas sociales en el contexto en el que operan, porque esta conformidad mejorará sus perspectivas de supervivencia y éxito (Baum y Oliver, 1991; Meyer y Rowan, 1977; Oliver, 1997). Cuando las organizaciones colaboran, el contexto de la colaboración interorganizacional es una vital fuente de recursos, reglas y legitimidad (Phillips, Lawrence y Hardy, 2000) que influye fuertemente sobre la colaboración (Ansell y Gash, 2008; Guo y Acar, 2005; Phillips *et al.*, 2000; Wood y Gray, 1991). El contexto institucional establece normas y protocolos básicos según los cuales los participantes conformarán una comprensión y patrones de comportamiento comunes (Ansell y Gash, 2008; Lawrence, Hardy y Phillips, 2002), tales como ciertos modos comúnmente aceptados de organizar las actividades interorganizacionales (Alter y Hage, 1993).

Entre los muchos elementos en una colaboración afectados por el contexto institucional, la confianza, especialmente confianza en el sistema, es un factor importante que puede influir en la relación de poder entre los participantes. La confianza en el sistema es aquella que

una organización aislada le asigna al contexto que la rodea, reflejando un sentimiento de seguridad en la ubicación actual o en la situación presente (Adams y Davius, 2005); Pennington, Wilcox y Grover, 2003). Puede reducir la complejidad, la incertidumbre y el comportamiento oportunista en la relación social (Bachmann, 2001), y hay dos formas de construirla: seguridades estructurales, que incluyen regulaciones, leyes, contratos y garantías que rigen al sistema; y normalidad situacional, referida a una situación experimentada previamente que aparece como normal y, por lo tanto, reduce la incertidumbre en la interacción (Adams y Davis, 2005; Pennington *et al.*, 2003). Tanto las seguridades estructurales como la normalidad situacional se relacionan con un arreglo institucional, clave para producir confianza sistémica que permita coordinar relaciones transorganizacionales (Bachmann, 2001). Si el orden institucional de un arreglo socioeconómico es débil, el riesgo de confianza entre los miembros será muy alto, y un potencial fideicomitente favorecerá al poder, en lugar de la confianza, en la interacción con otros (Bachmann, 2001). Por el contrario, un contexto institucional fuerte puede producir mayor confianza sistémica porque las organizaciones se inclinan a creer que las reglas del sistema pueden protegerlas de desafíos imprevistos en la relación social (Adams y Davis, 2005).

Comparando diferentes grados de rigidez en las regulaciones de redes colaborativas de negocios de Gran Bretaña y Alemania, Bachmann (2001) halló que las regulaciones institucionales son más fuertes en Alemania, donde se cultivaba un mayor grado de confianza sistémica entre compañías, con menor tendencia a descansar en el poder para coordinar sus relaciones interorganizacionales. En este contexto, compartir poder será más fácil de lograr, sin demasiado riesgo de consumir tiempo excesivo en la negociación o serias contradicciones. De manera similar, en un estudio sobre gobernanza multinivel e instituciones federales colaborativas en Australia, Painter (2001) concluyó que un cambio en las reglas institucionales, consistente en compartir poder y establecer una relación de interdependencia, limitaba las acciones unilaterales de ciertos participantes, como el uso de poder de veto y de retención (Painter, 2001). Es en este contexto que se construyó la confianza del

sistema en las reglas institucionales por parte de las agencias asociadas, las que entonces pudieron alcanzar acuerdos intergubernamentales sobre cómo compartir poder para adoptar decisiones conjuntamente (Painter, 2001). Además de estas reglas formales, algunas informales del contexto institucional que promueven la gobernanza colaborativa también son importantes para reducir los desafíos de compartir poder y así beneficiar la efectividad del proceso colaborativo. En un caso exitoso de gobernanza colaborativa en la cuenca del Río Blackfoot, en Montana (Estados Unidos), la idea compartida de promover gobernanza efectiva reuniendo e intercambiando los activos de conocimiento de los *stakeholders* fue una regla informal que contribuyó a su contexto institucional específico (Weber, 2009). Este factor institucional ayudó a aplanar el poder y promover un conocimiento basado en poder compartido en la colaboración, porque permite remover el poder del que gozan ciertos *stakeholders* y darle a la mayoría de ellos suficiente influencia dentro del proceso colectivo de toma de decisiones (Weber, 2009).

Estos ejemplos revelan que un contexto institucional que cultiva y promueve intensamente las relaciones colaborativas ofrece un fundamento sólido para compartir poder en términos de confianza en el sistema e ideas, valores y normas comunes. La construcción de confianza, la toma de decisiones conjunta y el espíritu colaborativo pueden crecer dentro de este tipo de contexto institucional, lo cual puede redundar en que compartir poder confronte menores desafíos y resulte más beneficioso para un proceso colaborativo efectivo. Por lo tanto, proponemos la siguiente:

**Proposición 1:** Cuanto más fuerte es el contexto institucional en cultivar la colaboración, más beneficioso resulta compartir poder para una gobernanza colaborativa efectiva.

### *Contingencia 2: diferentes dimensiones de redes y el compartir poder*

Las misiones cumplidas por colaboraciones diferentes no son idénticas y tienen características distintivas. Algunas misiones, tales como gestión

de una emergencia a raíz de una crisis o exigencia, exigen respuesta urgente y alta eficiencia. Otras misiones, como la gestión urbana o la gestión de recursos naturales, requieren planificación e implementación a largo plazo. Si bien compartir poder puede beneficiar, en general, a la gobernanza colaborativa, sus efectos sobre la colaboración son contingentes según las misiones que intentan cumplirse a través de las colaboraciones. En las misiones exigentes que requieren enfrentar demandas urgentes y se hallan orientadas hacia la eficiencia, un extenso proceso de negociación sobre cómo compartir el poder inhibirá toda respuesta eficiente a la emergencia, en tanto que las misiones de largo plazo, orientadas al involucramiento de las partes o a la efectividad, pueden permitirse negociaciones sobre compartir poder para lograr la misión que inspiró la colaboración.

La literatura actual tiende a suponer que la red colaborativa juega un papel esencial en la gestión de emergencias (Kapucu, 2005; Kapucu, Arslan, y Collins, 2010; Waugh y Streib, 2006; Wyboy y Lonka, 2002). Sin embargo, la exigencia de rápida respuesta y alta eficiencia para manejar situaciones de crisis o desastre no permite a los participantes destinar mucho tiempo y esfuerzo a negociar la estructura de poder en el arreglo colaborativo. La literatura ha confirmado que, en las colaboraciones para la gestión de emergencias, es necesaria una autoridad central que mantenga poder suficiente para imponer órdenes, recibir rendiciones de cuenta y coordinar recursos, al tiempo que se aprovecha la red colaborativa para promover información y comunicación compartidas (Bigley y Roberts, 2001; Koliba, Mills, y Zia, 2011; Moynihan, 2005; Waugh y Streib, 2006). La efectividad de la gobernanza colaborativa en esta situación se enfoca en reducir el insumo tiempo promoviendo que se compartan recursos, se mejore la coordinación y comunicación, así como se provean los bienes y servicios necesarios para la gente. Por ejemplo, el análisis de Moynihan (2009) sobre gobernanza en red en la respuesta a la crisis a través del *Incident Command System* (ICS) reveló que «una perspectiva de gobernanza en red nos permite integrar dos imperativos aparentemente conflictivos en la gestión de emergencias, la necesidad de colaboración interorganizacional y la necesidad de una respuesta



coordinada rápida» (Moynihan, 2009: 912), lo cual se logra mediante una estructura jerárquica temporaria para coordinar múltiples respuestas organizacionales y conforma «un modo de gobernanza en red altamente centralizado» (Moynihan, 2009: 895).

A diferencia de las misiones exigentes, otras no son urgentes, pero requieren planificación e implementación de largo plazo. Por ejemplo, la gobernanza urbana, vista como conjunto de arreglos funcionales institucionalizados dentro del cual variadas fuerzas sociales, políticas y económicas intentan resolver cuestiones de manejo urbano y moldear el proceso de desarrollo urbano, requiere que se involucren participantes de múltiples sectores gubernamentales y no gubernamentales —privados y ONG— en procesos de planificación e implementación de largo plazo (Brenner, 2004); Hendriks, 2014). Por lo tanto, aún cuando la negociación de la estructura de poder en la colaboración consume mucho tiempo, no afectará de manera significativa cumplir con estas misiones. Además, al margen de la eficiencia como uno de los factores importantes en tales redes de gobernanza, otros factores pueden resultar más cruciales para la gobernanza urbana. La literatura ha indicado que los avances en la participación, el compartir poder de los ciudadanos —sobre todo, grupos vulnerables— y la promoción de arreglos *multi-stakeholders* son especialmente importantes en la gobernanza urbana para contrabalancear a algunos grupos sociales dominantes y reducir potenciales conflictos entre *stakeholders* (Andersen, 2001; Baud y Dhanalakshmi, 2007; Dekker y van Kempen, 2004; Parés, Bonet-Martí y Martí-Costa, 2012; Zérah, 2009).

La gobernanza urbana en Mumbai, tal como fuera estudiada por Zérah (2009), ilustra una asimetría de poder que favorece a ciertas clases sociales. Las clases media y media-alta son poderosas en el proceso de toma de decisiones; aún así, organizaciones no gubernamentales juegan un papel decepcionante en la promoción de la participación de las comunidades más pobres, lo cual acarrea dificultades para optimizar los servicios públicos para todos los *stakeholders*. La efectividad de la gobernanza urbana se concentra así más en lograr un proceso inclusivo de toma de decisiones y mejorar la satisfacción de diferentes *stakeholders*, tratando

de respetar y considerar sus intereses y perspectivas. Para mejorar la efectividad de la gobernanza y motivar el activo involucramiento de diversos *stakeholders* en el largo plazo, compartir poder resulta ser un enfoque adecuado para la gobernanza urbana, aún cuando consume tiempo excesivo. Por lo tanto, proponemos la siguiente:

**Proposición 2:** Cuanto menos exigente es la misión cumplida por la gobernanza colaborativa, más beneficioso resulta compartir poder para la efectividad de la gobernanza colaborativa.

### *Contingencia 3: Tipos de redes y el compartir poder*

Las redes colaborativas pueden categorizarse de muchas maneras; las de carácter mandatorio y voluntarias son los dos tipos más comunes. Las primeras se refieren a relaciones colaborativas entre participantes que tienen un carácter legal o están basadas en políticas que así lo exigen (Brummel, Nelson, Souter, Jakes y Williams, 2010; Rodríguez, Langley, Béland y Denis, 2007), mientras que las voluntarias, como su nombre lo indica, aluden a la colaboración y partenazgos formados sobre la base de una participación voluntaria y no en un control jerárquico (Alexander, Comfort, Weiner y Bogue, 2001; Thomson y Perry, 2006). Aunque ambos tipos de gobernanza colaborativa involucran variados arreglos que expresan grados diferentes de poder compartido —después de todo, aún en la colaboración mandatoria, los participantes, por definición, están compelidos a compartir poder—, en la práctica, la influencia del hecho de compartir poder sobre la efectividad de la gobernanza colaborativa puede variar en estos dos tipos de redes.

Por ejemplo, «las redes voluntarias son creadas de abajo para arriba por los profesionales y organizaciones que participarán en la red, en tanto que en las redes mandatorias son creadas por el dictado de una norma, típicamente por una agencia gubernamental» (Kenis y Provan, 2009: 449). La colaboración voluntaria se caracteriza por consenso, reciprocidad y confianza (Das y Teng, 2001; Greenwood y Van Buren, 2010); Snavelly y Tracy, 2001), lo

cual implica que, cuando la colaboración se forma voluntariamente, los participantes tendrán más consentimiento, reciprocidad y confianza entre sí, y la colaboración será más efectiva, medida según el grado de satisfacción de los *stakeholders* con el proceso. Este consentimiento será positivo para su disposición a negociar la estructura de poder en la colaboración, ya que tienen más valores y confianza comunes, lo que los dispone a alcanzar compromisos recíprocos cuando colaboran, y ello conduce a mejores perspectivas de colaboración efectiva. Una red voluntaria también puede basarse en reciprocidad para alcanzar mayores beneficios, mientras que la motivación de reciprocidad, a su vez, expande la cooperación, colaboración y coordinación entre los asociados (Oliver, 1990). De modo similar, la confianza entre socios voluntarios es un importante impulsor para que formen una red colaborativa. Debido a la confianza, los socios pueden estimar el riesgo de compartir poder entre ellos con mayores seguridades. Por lo tanto, estarán más dispuestos a compartir poder entre ellos y encontrarán menos desafíos cuando lo compartan. Comparativamente, la colaboración mandatoria involucra en alguna medida el uso de mecanismos burocráticos o jerárquicos para que la colaboración alcance resultados más efectivos (Rodríguez *et al.*, 2007). En una red mandatoria, los participantes se involucran en interacciones, principalmente basadas en el mandato (Raelin, 1980), lo que puede resentir el grado de consentimiento, reciprocidad y confianza mutuos. En esta situación, no es común que la legitimidad interna —*v.g.*, la evaluación positiva y el mutuo consentimiento de los participantes acerca de la red— sea muy alta (Kenis y Provan, 2009). Como la legitimidad depende del «consentimiento de los gobernados» (Green, 1989), y la legitimidad interna no suele ser alta en una red mandatoria, los participantes tienden a o bien aceptar involuntariamente una estructura de poder diferenciada establecida en el mandato o bien luchar para ganar poder para sí, debido a menores niveles de confianza y reciprocidad, lo cual conduce a dificultades para una colaboración efectiva.

Además, las distintas aproximaciones a la planificación en estos dos tipos de redes también sugieren diferencias en cuanto a compartir poder. Al respecto, Bryson *et al.* (2006) sintetizaron sus observaciones en espacios

colaborativos en dos aproximaciones diferentes. Uno, que se aplica más a colaboración mandatoria, enfatiza la planificación deliberada y la cuidadosa articulación de misiones, metas, papeles, responsabilidades y procedimientos de acción como factores clave para la efectividad de la colaboración (Bryson *et al.*, 2006). La otra aproximación es más aplicable a la colaboración voluntaria, con su énfasis en la emergencia de las misiones, metas, papeles, responsabilidades y actividades a través del tiempo, a través de interacciones que involucran a una red más amplia de socios afectados (Bryson *et al.*, 2006; Huxham y Vangen, 2005). Aún cuando tanto la *planificación deliberada* como la *cuidadosa articulación de misiones y metas* pueden utilizarse en colaboraciones mandatorias y voluntarias, la medida en que se usan en una u otra no es la misma, lo cual provoca diferentes impactos sobre la relación entre compartir poder y lograr colaboración efectiva. La primera aproximación implica una planificación deliberada basada en metas y una cuidadosa articulación de misiones y responsabilidades, dominada por unos pocos y poderosos miembros y escaso poder compartido; la segunda aproximación, en cambio, supone una conversación democráticamente efectiva entre una amplia red de asociados involucrados en el diseño de misiones y la especificación de responsabilidades, donde compartir poder entre participantes es un factor clave para la efectividad de la colaboración.

Obsérvese que categorizar tipos de redes de gobernanza en términos de mandatorias y voluntarias es un cuadro simplificado de la realidad, que no puede capturar todas las particularidades de la gobernanza colaborativa; sin embargo, esta categorización es un típico ejemplo que ayuda a explicar la influencia de los tipos de redes en la relación entre compartir poder y efectividad de la gobernanza colaborativa. En consecuencia, proponemos la siguiente:

**Proposición 3:** Cuanto más voluntario es el tipo de gobernanza colaborativa, más beneficioso resulta compartir poder para una mayor efectividad de la gobernanza.

#### *Contingencia 4: Experiencia colaborativa previa y el compartir poder*

Tal como lo explica la teoría de *path-dependency*, las instituciones, estructuras y políticas existentes que se extienden a tradiciones normas y prácticas históricas, enfrentarán dificultades y restricciones cuando intentan reformarse (Bevir, Rhodes y Weller, 2003; Peters y Pierre, 1998; Wilsford, 1994). En la gobernanza colaborativa, la experiencia de colaboración previa de diferentes participantes afectará su modo de compartir poder en una colaboración actual, porque se heredarán los pasados patrones de pensamiento y acción. La investigación de Walsh *et al.* lo confirmó, lo que los llevó a señalar que el ejercicio del poder se ve influenciado por «la norma del pasado sobre el presente» (1981: 146), según la cual socios con menor experiencia de haber trabajado juntos no están acostumbrados a compartir poder (Lasker, Weiss y Miller, 2001). Estas experiencias de colaboración previa pueden influir la instancia actual de compartir poder de tres maneras diferentes.

Primero, para los participantes con insuficiente experiencia de compartir poder en la colaboración resulta difícil admitir la legitimidad de compartirlo. La legitimidad es un «juicio social de aceptación, oportunidad y/o deseabilidad» (Zimmerman y Zeitz, 2002: 416) que ayuda a reducir desafíos y contradicciones en las interacciones sociales. Para participantes con limitadas experiencias de compartir poder, su aceptación como mecanismo legítimo en la gobernanza colaborativa desafía a las instituciones tradicionales cuya autoridad se caracteriza por estilos jerárquicos con los que están familiarizados (Booher, 2004). En esta situación, para que compartir poder adquiriera suficiente legitimidad como nuevo mecanismo de gobernanza colaborativa, hacen falta muchos más esfuerzos y tiempo para superar desafíos y contradicciones potenciales.

Segundo, la falta de experiencias de compartir poder incrementará la resistencia a hacerlo de los más poderosos participantes tradicionales. Con limitadas experiencias de colaboración o de compartir poder, los *stakeholders* más poderosos se inclinan a adherir a la cultura aceptada, a políticas previas y a plantear solo problemas previamente identificados

dentro de sus respectivos grupos para proteger sus posiciones de poder y prevenir riesgos potenciales causados por la creciente posesión y uso de poder por parte de otros participantes. Como *steakholders* que ya han poseído suficiente poder para obtener beneficios en la interacción con otros, los participantes poderosos también tienen una fuerte propensión y suficiente capacidad y destrezas para lograr que la relación de poder existente prevenga la pérdida potencial de beneficios resultante de compartir poder.

Tercero, los participantes que se encuentran en una posición de poder más débil pueden tener limitadas capacidades para compartir poder, debido a insuficiente experiencia previa de situaciones en las que el poder se comparte. Estas situaciones siempre se producen conjuntamente con compartir rendición de cuentas, y, si los participantes no tienen capacidad suficiente para asumir mayor *accountability*, pueden elegir voluntariamente confiar en socios más poderosos y así renunciar a parte de su poder a cambio de menor rendición de cuentas en la colaboración. Además de rendir cuentas, compartir poder también exige ciertas capacidades de negociación, construcción de estrategias, visión y conocimiento profesional para que la colaboración sea efectiva. La mayor parte de las veces estas cualidades pueden adquirirse a través de la experiencia previa. Por ejemplo, a partir de un estudio sobre la Iniciativa del Venado (*Deer Initiative*), un partenazgo colaborativo sobre gestión de recursos naturales en Inglaterra, Dandy *et al.* (2014) hallaron que las políticas previas y la cultura aceptada en este campo —con su énfasis en instituciones de autoridad tradicionales y estilos jerárquicos de organización— se consideraban todavía más legítimas, aún cuando la colaboración y el compartir poder aparecieran como un arreglo emergente en esta gestión de recursos naturales. El compartir poder se vía severamente limitado, debido al hecho de que ciertos participantes —como las agencias gubernamentales del tradicional sector de ciervos y silvicultura— ya disponían desde antes de sustancial poder no compartido. Estos poderosos *steakholders* tradicionales, que tenían limitadas experiencias de haber compartido poder, consiguieron resistir eficazmente la inclusión posterior de otros diversos *steakholders*: con su

capacidad para hacer prevalecer sus prioridades y dominar el proceso de fijación de agenda, impidieron que, en la colaboración, se comparta poder (Dandy *et al.*, 2014). Al mismo tiempo, los *stakeholders* más débiles, con insuficiente capacidad para negociar poder con socios poderosos, no se veían incentivados a participar en la fijación de agenda o en la toma de decisiones. En este caso, compartir poder entre *stakeholders* encontró límites, aún cuando la gobernanza colaborativa como forma de gestión de recursos naturales hubiera surgido y ganado legitimidad (Dandy *et al.*, 2014). La efectividad de los procesos colaborativos, tales como la toma conjunta de decisiones y las relaciones de confianza mutua, se verán restringidas, debido a los desafíos enfrentados por socios que intentan compartir poder sin haber tenido suficiente experiencia previa de haberlo compartido, lo cual afectará aún más negativamente los resultados de la colaboración, así como la satisfacción de los participantes con su experiencia colaborativa. Por lo tanto, proponemos la siguiente:

**Proposición 4:** Cuando menor es la experiencia de compartir poder de los participantes, menos beneficioso será compartir poder a efectos de la efectividad de la gobernanza colaborativa.

#### *Contingencia 5: Difusión de fuentes de poder y el compartir poder*

La relación entre compartir poder y la efectividad de la colaboración es también contingente respecto de la difusión de las fuentes de poder en la colaboración. Las fuentes de poder, que provienen principalmente de la autoridad formal, el control de recursos y la legitimidad discursiva (Hardy y Phillips, 1998; Purdy, 2012), son el fundamento del ejercicio del poder. Es irreal compartir poder sin la difusión de fuentes de poder entre los participantes.

Los roles o funciones de los participantes en el arreglo colaborativo no son idénticos, ya que varían entre estos en función de las fuentes de su poder. Aquellos participantes que dominan las fuentes de poder son usualmente los actores centrales de la colaboración: pueden controlar

diferentes arenas de colaboración, incluyendo los participantes —quién está involucrado en un proceso colaborativo y quién lo dirige—, el diseño del proceso de colaboración —dónde, cuándo y cómo de la gobernanza colaborativa, que influyen sobre la naturaleza de la interacción y los mecanismos utilizados para la comunicación y la toma de decisiones—, y el contenido de la colaboración —qué cuestiones son planteadas y qué resultados se persiguen— (Purdy, 2012: 411). Los participantes que se hallan en una posición de poder más débil son a menudo marginalizados en estas arenas, lo cual les resta muchas de sus oportunidades para negociar el compartir poder. Cuando las fuentes de poder están altamente concentradas en ciertos participantes del esquema colaborativo, deben superarse muchos desafíos en el proceso de compartir poder.

Tomando como ejemplo el control de recursos, en una red colaborativa, las organizaciones asociadas que pueden proveer recursos o servicios vitales para el conjunto o un número importante de socios pueden ganar más poder por la centralidad de sus funciones (Benson, 1975).

Por ejemplo, cuando las organizaciones de una red están involucradas en la prestación de múltiples y diferenciados servicios a clientes, una organización central al flujo de referencia, es decir, aquella a la que todos o muchos clientes deben acudir, pueden ganar poder sobre los que se encuentran en la periferia. Esto ocurre, ya que la centralidad vuelve crucial a una organización para adquirir recursos por las otras agencias (Benson, 1975: 233).

La posición de poder de la organización responsable de la función central se basa en el control de recursos cruciales para los demás socios de la red. Esta posición de poder desequilibrada es difícil de disputar si no cambia la posición central de las organizaciones poderosas. Crona y Bodin (2010) también discutieron la cuestión de las fuentes de poder concentradas en manos de ciertos actores de la gestión pesquera, conducentes a una asimetría de poder entre los participantes de la gobernanza colaborativa en el sector pesquero. Los actores de esta comunidad, que poseen equipamiento pesquero, conocimiento del medio ambiente y conexiones



con funcionarios relevantes y organizaciones no gubernamentales, se definen como *líderes de opinión* a partir de su capacidad para amplificar su influencia en cuanto a perfilar la comprensión de los demás acerca de la actividad pesquera y su ambiente natural (Crona y Bodin, 2010). La legitimidad de los *líderes de opinión* no es fácil de disputar porque sus fuentes de poder son difíciles de transferir a otros actores en el corto plazo. Además, aquellos que han afrontado costos hundidos resistirían potencialmente cambios fundamentales en su posesión del recurso (Crona y Bodin, 2010), lo cual los tornará menos dispuestos a compartir poder con otros participantes. Dado que las fuentes de poder no pueden compartirse fácilmente con otros, el compartir poder perderá su fundamento y será extremadamente desafiante, lo que generará dificultades para alinear diferentes perspectivas y adoptar decisiones conjuntamente, las que no son otra cosa que importantes variables para evaluar la efectividad de la colaboración desde la perspectiva de proceso. Un desilusionante proceso colaborativo minará aún más el grado de satisfacción de los *stakeholders* respecto de su colaboración. Por lo tanto, proponemos la siguiente:

**Proposición 5:** Cuando más ampliamente difundidas las fuentes de poder, mayor será el beneficio de compartir poder para la efectividad de la gobernanza colaborativa.

*Contingencia 6: Cálculo de costo-beneficio y el compartir poder*

La colaboración está siempre asociada a costos potenciales, incluyendo la pérdida de autonomía operativa y de toma de decisiones (Provan, 1984; Schermerhorn, 1975), ramificaciones desfavorables de la imagen o identidad organizacional (Levine, White y Paul, 1963; Schermerhorn, 1975) y gastos de tiempo y actividades de comunicación (Booher, 2004; Johnston, Hicks, Nan y Auer, 2010; Schermerhorn, 1975). Para los participantes en la colaboración, el cálculo de costo-beneficio es importante para asegurar que los beneficios son reconocidos y contrapesan los costos (Huxham y Macdonald, 1992). En la práctica, existe una intrínseca compensación

para los participantes de una colaboración cuando deben elegir entre tener autonomía con mayor poder u obtener mayores beneficios a costa de resignar algo de poder (Maner y Mead, 2010). Las opciones pueden depender de sus expectativas y cálculo de costos y beneficios de resignar parte del poder en un arreglo colaborativo. Si los participantes esperan que los beneficios de la colaboración superen el costo de resignar algo de poder o de abandonar la colaboración, es más probable que toleren cierto grado de diferencias o incluso disparidades en el compartir poder.

Tal como lo definimos en la sección previa, la gobernanza colaborativa es un arreglo multiorganizacional en el que diversos *stakeholders* de los sectores público, privado y cívico trabajan conjuntamente sobre la base de un consenso deliberativo y la toma de decisiones colectiva para alcanzar metas compartidas que no se hubieran alcanzado individualmente. El principal propósito de la colaboración es alcanzar metas comunes, más que buscar poder en la colaboración. Compartir poder es un medio para obtener beneficios generados por la colaboración y no un fin en sí mismo. Por lo tanto, la disposición y el comportamiento de los participantes en cuanto a buscar compartir poder será contingente a su respectivo cálculo de costo-beneficio para alcanzar sus objetivos últimos o realizar mayores esfuerzos para lograr compartir poder.

Como, por una parte, la relación de poder entre *stakeholders* está significativamente relacionada al grado de interdependencia percibida entre ellos (Gray, 1985), los participantes más débiles dependen a menudo de sus socios, y tienen mayor deseo y necesidad de permanecer en el acuerdo colaborativo. Aún cuando su poder es más débil, pueden estar más dispuestos a impedir que los socios importantes abandonen la colaboración y, por lo tanto, son más proclives a aceptar su situación subordinada frente a los socios importantes en el acuerdo de compartir poder, ya que debe considerarse el costo de reemplazo causado por el abandono de estos importantes *stakeholders* (Coff, 1999). Basados en el cálculo de costo-beneficio, es probable que opten por mantener la colaboración en funcionamiento y no por preocuparse solamente en compartir más poder con los actores clave. En esta situación, compartir poder no es una condición necesaria para una colaboración efectiva.

Por otra parte, como los participantes poderosos también dependen de los socios más débiles en la colaboración. Si esperan que compartir algo de poder con los otros no solo no perjudicará sus intereses principales, sino que podrían mejorar la legitimidad de la colaboración y, en última instancia, beneficiar la colaboración en su conjunto a largo plazo, es posible que estén más dispuestos a compartir poder con sus socios.

Los estudios de psicólogos como Murray, Holmes y Grilffin (1996) también han establecido que las partes que tienen una fuerte relación de dependencia entre sí están más predispuestas a interpretar las ambigüedades en las conductas de sus socios bajo una luz positiva y no negativa. Esto implica que los socios de la colaboración que dependen centralmente de los beneficios producidos por cada uno estarán más inclinados a interpretar positivamente las ambigüedades de sus respectivos comportamientos, incluyendo los de emplear el poder en la colaboración. Si no se tienen demasiadas preocupaciones acerca de los resultados negativos de ejercer el poder, compartirlo resulta menos atractivo comparado con la fuerte relación de dependencia que ello crea y los beneficios que pueden asociarse a esa situación.

Huxham (2003) ha sugerido que la disposición a aceptar un comportamiento manipulativo al establecer una relación de poder en una colaboración resulta a veces apropiada. Sobre la base de análisis de costo-beneficio, los comportamientos manipulativos en la relación de poder, tales como intercambiar ciertas posiciones de poder entre socios durante algún tiempo o mantener la asimetría de poder existente, probablemente, serán aceptados por los socios si los primeros pueden maximizar los beneficios de la colaboración. Sin embargo, si los participantes suponen que compartir poder con sus socios promoverá sus beneficios, obtenidos a través de la colaboración, tenderán a promover el poder compartido. Desde la perspectiva costo-beneficio, la efectividad de la colaboración puede promoverse tanto en términos de resultados alcanzados por la colaboración como de satisfacción de los *stakeholders* con su acuerdo colaborativo. Por lo tanto, proponemos la siguiente:

**Proposición 6:** Cuando más aceptable el cálculo de costo-beneficio para los participantes, más beneficioso será compartir poder para la efectividad de la gobernanza colaborativa.

## 5. Discusión

La relación de poder es una cuestión central en la investigación y en la práctica de la gobernanza colaborativa. La literatura ha advertido que la asimetría de poder es uno de los principales problemas de la gobernanza colativa y ha propuesto el compartir poder como solución. Sin embargo, los desafíos en el proceso de compartir poder, tales como el tiempo consumido en el proceso de crear confianza y compartir poder, de situaciones de empate e inacción causadas por una pobre implementación en el intento de compartir poder y la falta de disposición a colaborar o incluso el abandono de la colaboración debido a resistencias a compartir poder, requieren reflexionarse más profundamente. Para ofrecer algunos lilneamientos a fin de tratar estos desafíos, propusimos un marco de contingencia para compartir poder, que considera la complejidad de diferentes perspectivas, ya sea en los participantes, en la red colaborativa o en el contexto instiltucional que influye sobre el poder en la gobernanza colaborativa.

El desarrollo de un marco de contingencia comienza con nuestra interpretación del poder, que incluye tres aspectos: la perspectiva comportamental, la de construcción social y los diferentes factores que influyen en la dinámica del poder. La perspectiva comportamental —el poder de A sobre B que logra que B haga algo que B no desea o, de otro modo, no haría— sugiere que la capacidad de ejercer poder sobre otros juega un papel crítico en la relación de poder porque el poder es ejercido por A contra el deseo de B. En nuestro marco de contingencia, identificamos factores que influyen sobre la capacidad de algunos participantes de ejercer el poder. Desde la perspectilva nodal, creemos que las experiencias previas de los participantes, relacionadas con compartir poder y con estructuras de fuentes de poder, contribuye a

su capacidad de ejercer poder. Los participantes con ricas experiencias previas de compartir poder tienen mayor capacidad, conocimiento y destrezas para promover el compartir poder en su colaboración actual. Además, las fuentes de poder difusas descentralizarán las funciones de los participantes y, de ese modo, evitarán que ciertos participantes dominen el proceso de colaboración, contribuyendo así a la efectividad de la red de gobernanza colaborativa.

La perspectiva de construcción social —el poder de A sobre B que hace que B, voluntariamente, quiera hacer lo que A desea— implica que el poder se halla socialmente estructurado y culturalmente pautado, lo que llevan a que B internalice el deseo de A y su disposición a subordinarse al poder de A. En el contexto de la gobernanza colaborativa, una vez establecido como legítimo o necesario, tanto compartir poder como el poder asimétrico pueden aceptarse socialmente como razonables y funcionar bien en la colaboración. Contingencias tales como una creciente confianza en el sistema producida por un fuerte contexto institucional capaz de incentivar la colaboración, misiones menos exigentes que pueden aceptar un compartir poder democráticamente orientado, una red colaborativa más voluntaria, mayor experiencia previa de compartir poder, así como un cálculo de costo-beneficio de compartir poder que resulte más aceptable promoverán el compartir poder a través del proceso de construcción social. El poder compartido, que es construido socialmente y pautado culturalmente, es más beneficioso para la efectividad de la colaboración.

El último aspecto de la interpretación sobre el poder sugiere que puede descomponerse en diferentes factores, como la fuente del poder, los medios, el alcance y la arena de poder, y todos pueden contribuir a la efectividad de la relación de poder. Esta conceptualización ayuda a reflejar el alcance de la asimetría en la colaboración. Diferencias significativas de poder pueden afectar negativamente la relación interorganizacional entre participantes, porque conspira contra el involucramiento y la confianza. Aún así, no es necesario que la distribución de poder sea lo más igualitaria posible y puede ser indeseable y poco realista, debido

a las situaciones de empate o inacción que ello puede provocar (Gray, 1985). Cómo hallar un equilibrio entre poder compartido y asimetría de poder depende de la flexibilidad de las estrategias elegidas al tener que vérselas con diferentes factores de poder. Nuestro marco de contingencia provee una guía general para manejar estos factores dinámicos de poder, al proponer que compartir poder puede ser o no apropiado para la efectividad de la colaboración, según ello se vea afectado por la difusión o concentración de las fuentes de poder, la mayor o menor experiencia previa en el uso de los medios de poder, los diferentes alcances del poder según estén caracterizados por tipos más o menos mandatorios de la red colaborativa y misiones más o menos exigentes de dicha red y la correspondiente cantidad de poder ejercido o compartido, basado en cálculos de costo-beneficio aceptables.

Nuestro marco de contingencia se ubica en la teoría institucional y en la teoría de la dependencia de recursos. La teoría institucional afirma que las organizaciones se conforman a un marco social de normas, valores y supuestos implícitos existentes en su contexto institucional (Baum y Oliver, 1991; Meyer y Rowan, 1977; Oliver, 1997). Nosotros propusimos tres contingencias en nuestro marco que se alinean con la teoría institucional: la del contexto instiltucional desde la perspectiva contextual, la de las misiones de la red desde la perspectiva de redes y la de la experiencia previa de compartir poder, desde la perspectiva nodal.

Primero, un contexto institucional más fuerte, que cultiva la colaboración, genera mayor disposición de los participantes a compartir poder sobre la base de confianza sistémica en el contexto y seguridades de obtener los resultados previstos de compartir poder. Segundo, para lograr diferentes misiones de la red, el contexto institucional existente, esté inclinado a ser más burocrático o más democrático, afectará la necesidad y factibilidad de compartilr poder. Por ejemplo, misiones exigentes no pueden afrontar el tiempo consumido en una negociación para compartir poder y, por lo tanto, funcionarán mejor cuando el arreglo institucional se basa en el control central. Tercero, los participantes con menor experiencia de compartir poder dentro de una institución caracterizada por arreglos jerárquicos pueden mostrar menor voluntad para compartir poder en una

nueva colaboración, porque el compartir poder es desaconsejado por la institución existente y ha perdido hasta cierto punto su legitimidad, lo cual afecta la efectividad de la gobernanza colaborativa.

La teoría de la dependencia de recursos argumenta que la supervivencia organizacional descansa en su capacidad para obtener recursos críticos de su contexto externo, y que las dependencias interorganizacionales se crean por la necesidad de todas las organizaciones de adquirir o compartir recursos escasos (Casciaro y Piskorski, 2005; Provan, Beyer y Kruytbosch, 1980). Una organización puede ser más poderosa con relación a sus socios si controla más recursos necesitados por los demás o si puede reducir su dependencia de los demás en cuanto a obtener recursos (Provan *et al.*, 1980). Propusimos tres contingencias en nuestro marco, alineadas con la teoría de la dependencia de recursos: tipos de redes desde la perspectiva de redes, así como fuentes de poder y análisis de costo-beneficio desde la perspectiva nodal. En términos de la perspectiva de red, cuando se forma mandatoriamente una red, y las interdependencias entre los participantes se hallan en gran medida impuestas externamente y, por lo tanto, pueden no ser suficientemente fuertes como para motivar la colaboración voluntaria, los participantes sujetos al mandato podrían tener una reducida disposición a compartir poder, lo cual reduce los beneficios de la colaboración. Desde la perspectiva nodal, si las fuentes de poder están concentradas en una única organización, la misma puede ser más poderosa debido a su posesión de mayores recursos necesarios para los otros socios y por sus menores dependencias de otros, lo cual conduce a desafíos y a escasa disposición de los participantes poderosos para compartir poder, factor que comprometería aún más la colaboración. Sin embargo, si el fin último de una organización menos poderosa para participar de una colaboración es adquirir recursos escasos, esa organización estará más dispuesta a perder algo de poder para permanecer en la colaboración luego de un cálculo de costo-beneficio.

En esencia, el marco de contingencia pone el acento en la importancia del equilibrio entre compartir poder y asimetría de poder, aspecto clave de la dinámica del poder en la gobernanza colaborativa. Como destacáramos al

referirnos al *appeal* que tiene compartir poder en este tipo de gobernanza, la mayor parte de la literatura ha tratado el compartir poder y la asimetría de poder como dos tipos opuestos de relaciones de poder en una instancia colaborativa. La demarcación binaria de estos dos conceptos ha sido dada por supuesto en la investigación sobre dinámica de poder en la gobernanza colaborativa, generando posiciones a favor de los supuestos beneficios de compartir poder y otras sobre el apocalipsis de la asimetría de poder. En realidad, la asimetría de poder y el compartirlo se hallan siempre interrelacionados y coexisten, mostrando una mezcla de ambos en cualquier estado de una red colaborativa. Compartir poder entre participantes, de un modo perfecto, es claramente un imposible, mientras que es más probable que la asimetría de poder sea la norma de la colaboración debido a los contextos socioeconómicos y políticos específicos en los que se sitúa la colaboración. Por lo tanto, la idea de que en la colaboración debe intentarse compartir poder todo lo posible, debería ser cuestionada. Cuando se busca compartir poder en la colaboración, los esfuerzos analíticos y prácticos en esta materia deben enfocarse en los factores que afectan la dinámica de la relación de poder, porque esto resulta central para la efectividad de la gobernanza colaborativa. Nuestro marco de contingencia también proporciona cierta guía empírica a los actores que desean colaborar con otros socios: a) Cuando participan en una colaboración, es necesario que los participantes evalúen el contexto institucional externo a la colaboración, en aspectos tales como la rigidez de las regulaciones y reglas que pueden controlar el comportamiento de los participantes; b) cuando se comparte poder entre socios es necesario comprender tanto las metas organizacionales singulares como las misiones comunes de la colaboración; c) para compartir poder es importante mejorar el consentimiento o legitimidad interna de una red colaborativa mandatoria; d) para una efectiva colaboración resulta beneficioso elegir los socios que tienen experiencias positivas previas en compartir poder con otros; e) si se desea compartir más poder con los socios, se requiere cautela para participar en una colaboración en la que las fuentes de poder de los socios son extremadamente asimétricas; f) para promover el compartir poder es fundamental promover la «justicia resultante» y mejorar la satisfacción que los participantes obtienen a raíz de los beneficios ganados por la colaboración. Como señalara Huxham,



los practicantes necesitan aplicar cualquier análisis teórica de una manera contingente para guiar sus esfuerzos en la colaboración, dado que «enfoques particulares para resolver cuestiones no son necesariamente transferibles a otras situaciones» (2003: 420).

Nuestro marco teórico fue construido sobre la base de la literatura sobre compartir poder en su relación con la efectividad de la gobernanza colaborativa. Sin embargo, esta literatura es escasa en brindar ricos ejemplos y casos en los que podamos apoyar nuestro marco. También es posible que algunos de los casos utilizados en este artículo puedan estar sujetos a interpretaciones y explicaciones alternativas. Sin embargo, este artículo es un punto de partida para el estudio de cómo compartir poder en la práctica colaborativa, dentro de un marco de contingencia que podría arrojar cierta luz sobre futuros estudios empíricos de los que este campo es deudor.

Ciertamente, dada la complejidad de la gobernanza colaborativa, también es difícil que este artículo trate exhaustivamente todos los factores contingentes que pueden influenciar la relación entre compartir poder y la efectividad de la gobernanza colaborativa. Más aún, los factores contingentes identificados en este artículo no son mutuamente excluyentes. Más bien, coexistirán y funcionarán conjuntamente en cualquier arreglo colaborativo. Esperamos que futuros estudios, tanto conceptuales como empíricos, puedan investigar otras contingentes o el interjuego entre factores contingentes. También hacemos un llamamiento a que los estudios incorporen mayores elementos dinámicos en la gobernanza colaborativa para así desarrollar un marco más comprensivo, y a que se produzcan más estudios en profundidad sobre los efectos compuestos de estos factores contingentes sobre la relación entre compartir poder y la efectividad e la gobernanza colaborativa.

## **Conclusión**

En este artículo, hemos intentado explorar ciertas contingencias que afectan la relación entre compartir poder y la efectividad de la

gobernanza colaborativa. Abordamos la cuestión central de si compartir poder es beneficioso para la efectividad de esta gobernanza y lo hicimos a partir de una perspectiva contingente —«Todo depende de»—, desarrollando un marco de contingencia que identifica seis contingencias, incluyendo el contexto institucional —desde una perspectiva contextual—, diferentes misiones alcanzadas por el esquema colaborativo y por tipos de redes —desde la perspectiva de redes—, y desde la experiencia de los participantes de compartir poder, difusión de fuentes de poder entre participantes y cálculos de costo-beneficio de los participantes —desde la perspectiva de nodos—. Sostenemos que estos factores de contingencia afectarán la relación entre compartir poder y efectividad de la gobernanza colaborativa. Este marco contingente ayudará tanto a académicos como a practicantes a desarrollar una comprensión conceptual de la relación de poder en la colaboración y proporcionará una mejor percepción sobre cómo puede gestionarse la dinámica del poder en instancias de colaboración.

## Referencias bibliográficas

- Adams, W. J y N. J. Davis (2005). «Toward a decentralized trust-based access control system for dynamic collaboration». Ponencia presentada en el Information Assurance Workshop «Proceedings from the Sixth Annual IEEE SMC», junio.
- Agranoff, R. y M. McGuire (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- (2001). «Big questions in public network management research». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, pp. 295-326.
- (1999). «Managing in network settings». En *Review of Policy Research*, 16, pp. 18-41.
- Alexander, J. A.; M. E. Comfort; B. J. Weiner y R. Bogue (2001). «Leadership in collaborative community health partner-ships». En *Nonprofit Management and Leadership*, 12, pp. 159-175.
- Alter, C. y J. Hage (1993). *Organizations working together*. Newbury Park, CA: SAGE.

- Andersen, H.T. (2001). «The new urban politics of Europe: the area-based approach to regeneration policy». En Andersen, H. T. y R.V. Kempen (eds.). *Governing European cities, social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Burlington, VT: Ashgate.
- Ansell, C. y A. Gash (2008). «Collaborative governance in theory and practice». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.
- Bachmann, R. (2001). «Trust, power and control in transorganizational relations». En *Organization Studies*, 22, pp. 337-365.
- Bachrach, P. y M.S. Baratz (1970). *Power and poverty: Theory and practice*. Nueva York: Oxford University Press.
- (1962). «Two faces of power». En *The American Political Science Review*, 56, pp. 947-952.
- Baud, I.S.A. y R. Dhanalakshmi (2007). «Governance in urban environmental management: Comparing accountability and performance in multistakeholder arrangements in South India». En *Cities*, 24, pp. 133-147.
- Baum, J.A.C. y C. Oliver (1991). «Institutional linkages and organizational mortality». En *Administrative Science Quarterly*, 36, pp. 187-218.
- Benson, J.K. (1975). «The interorganizational network as a political economy». En *Administrative Science Quarterly*, 20, pp. 229-249.
- Berkes, F. (2010). «Devolution of environment and resources governance: Trends and future». En *Environmental Conservation*, 37, pp. 489-500.
- Bevir, M.; R. A. Rhodes y P. Weller (2003). «Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector in comparative and historical perspective». En *Public Administration*, 81, pp. 1-17.
- Bigley, G.A. y K. H. Roberts (2001). «The incident command system: High-reliability organizing for complex and volatile task environments». En *Academy of Management Journal*, 44, pp. 1281-1299.
- Bingham, L.B. (2009). «Collaborative governance: Emerging practices and the incomplete legal framework for public and stakeholder voice». En *Journal of Dispute Resolution*, pp. 269-326.
- Bingham, L.B.; T. Nabatchi y R. O'Leary (2005). «The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government». En *Public Administration Review*, 65, pp. 547-558.

- Booher, D.E. (2004). «Collaborative governance practices and democracy». En *National Civic Review*, 93, pp. 32-46.
- Brenner, N. (2004). «Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000». En *Review of International Political Economy*, 11, pp. 447-488.
- Brummel, R.F.; K.C. Nelson; S.G. Souter; P.J. Jakes y D.R. Williams (2010). «Social learning in a policy-mandated collaboration: Community wildfire protection planning in the eastern United States». En *Journal of Environmental Planning and Management*, 53, pp. 681-699.
- Bryson, J. M.; B.C. Crosby y M.M. Stone (2006). «The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature». En *Public Administration Review*, 66, pp. 44-55.
- Cameron, K.S. (1986). «Effectiveness as paradox: Consensus and conflict in conceptions of organizational effectiveness». En *Management Science*, 32, pp. 539-553.
- y D.A. Whetten (1983). *Organizational effectiveness: A comparison of multiple models*. Nueva York: Academic Press.
- Carley, M. (2000). «Urban partnerships, governance and the regeneration of Britain's cities». En *International Planning Studies*, 5, pp. 273-297.
- Carmichael, P. y C. Knox (1999). «Towards "a new era"? Some developments in governance of Northern Ireland». En *International Review of Administrative Sciences*, 65, pp. 103-116.
- Casciaro, T. y M.J. Piskorski (2005). «Power imbalance, mutual dependence, and constraint absorption: A closer look at resource dependence theory». En *Administrative Science Quarterly*, 50, pp. 167-199.
- Chen, B. (2008). «Assessing interorganizational networks for public service delivery: A process-perceived effectiveness framework». En *Public Performance & Management Review*, 31, pp. 348-363.
- Choi, T. y P.J. Robertson (2013). «Deliberation and decision in collaborative governance: A simulation of approaches to mitigate power imbalance». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, pp. 495-518.
- Coff, R. W. (1999). «When competitive advantage doesn't lead to performance: The resource-based view and stakeholder bar-gaining power». En *Organization Science*, 10, pp. 119-133.

- Crona, B. y Ö. Bodin (2010). «Power asymmetries in small-scale fisheries: A barrier to governance transformability». En *Ecology & Society*, 15, (4).
- Crosby, B.C. y J.M. Bryson (2005). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world* (2.ª ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Dahl, R. A. (1957). «The concept of power». En *Behavioral Science*, 2, pp. 201-215.
- Dandy, N.; S. Fiorini y A.L. Davies (2014). «Agenda-setting and power in collaborative natural resource management». En *Environmental Conservation*, 41, pp. 311-320.
- Das, T.K. y B.S. Teng (2001). «Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework». En *Organization Studies*, 22, pp. 251-283.
- Dawson, S. (1996). *Analyzing organizations*. Londres: Macmillan Business.
- Dekker, K. y R. van Kempen (2004). «Urban governance within the Big Cities Policy: Ideals and practice in Den Haag, the Netherlands». En *Cities*, 21, pp. 109-117.
- Denison, D.R. y A.K. Mishra (1995). «Toward a theory of organizational culture and effectiveness». En *Organization Science*, 6, pp. 204-223.
- Echeverría, J.D. (2001). «No success like failure: The Platte river collaborative watershed planning process». En *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 25, pp. 559-604.
- Ehler, C.N. (2003). «Indicators to measure governance performance in integrated coastal management». En *Ocean & Coastal Management*, 46, pp. 335-345.
- Emerson, K.; T. Nabatchi y S. Balogh (2012). «An integrative framework for collaborative governance». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, pp. 1-29.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman Publishing.
- Friedlander, F. y H. Pickle (1968). *Components of effectiveness in small organizations*. *Administrative Science Quarterly*, 13, pp. 289-304.
- Gray, B. (2000). «Assessing interorganizational collaboration: Multiple conceptions and multiple methods». En Faulkner, D. y M. de Rond (eds.). *Cooperative strategy: Economics, business, and organization issues* (pp. 243-260). Londres: Oxford University Press.
- (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- (1985). «Conditions facilitating interorganizational collaboration». En *Human Relations*, 38, pp. 911-936.
- Green, L. (1989). «Law, legitimacy and consent». En *Southern California Law Review*, 62, pp. 795-825.
- Greenwood, M. y H.J. Van Buren (2010). «Trust and stakeholder theory: Trustworthiness in the organisation-stakeholder relationship». En *Journal of Business Ethics*, 95, pp. 425-438.
- Grindle, M. S. (2004). «Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries». En *Governance*, 17, pp. 525-548.
- Guo, C. y M. Acar (2005). «Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives». En *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34, pp. 340-361.
- Hardy, C. y N. Phillips (1998). «Strategies of engagement: Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain». En *Organization Science*, 9, pp. 217-230.
- Hay, C. (1997). «State of the art: Divided by a common language: Political theory and the concept of power». En *Politics*, 17, pp. 45-52.
- Head, B. W. (2008). «Assessing network-based collaborations: Effectiveness for whom?». En *Public Management Review*, 10, pp. 733- 749.
- Hendriks, F. (2014). «Understanding good urban governance: Essentials, shifts, and values». En *Urban Affairs Review*, 50, pp. 553- 576.
- Hickson, D. J.; C. R. Hinings; C. A. Lee; R. E. Schneck y J. M. Pennings (1971). «A strategic contingencies' theory of intraorganizational power». En *Administrative Science Quarterly*, 16, pp. 216-229.
- Holzer, M. y K. Yang (2004). «Performance measurement and improvement: An assessment of the state of the art». En *International Review of Administrative Sciences*, 70, pp. 15-31.
- Huxham, C. y S. Vangen (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Londres: Routledge.
- (2000). «Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world». En *Academy of Management Journal*, 43, pp. 1159-1175.
- (1996). «Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations». En *International Journal of Public Sector Management*, 9, (7), pp. 5-17.

- Huxham, C. (2003). «Theorizing collaboration practice». En *Public Management Review*, 5, pp. 401-423.
- Huxham, C. (1991). «Facilitating collaboration: Issues in multi-organizational group decision support in voluntary, informal collaborative settings». En *Journal of the Operational Research Society*, 42, pp. 1037-1045.
- S. Vangen; C. Huxham y C. Eden (2000). «The challenge of collaborative governance». En *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2, pp. 337- 358.
- Huxham, C. y D. Macdonald (1992). «Introducing collaborative advantage: Achieving interorganizational effectiveness through meta-strategy». En *Management Decision*, 30, (3), pp. 50-56.
- Jentoft, S.; T. C. van Son y M. Bjørkan (2007). «Marine protected areas: A governance system analysis». En *Human Ecology*, 35, pp. 611-622.
- Johnston, E. W.; D. Hicks; N. Nany J. C. Auer (2010). «Managing the inclusion process in collaborative governance». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, pp. 699-721.
- Jones, C.; W. S. Hesterly y S. P. Borgatti (1997). «A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms». En *Academy of Management Review*, 22, pp. 911-945.
- Kaplan, A. (1964). «Power in perspective». En Kahn, R. L. y E. Boulding (eds.). *Power and conflict in organizations* (pp. 11- 32). Londres: Tavistock.
- Kapucu, N. (2005). «Interorganizational coordination in dynamic context: Networks in emergency response management». En *Connections*, 26, (2), pp. 33-48.
- , T. Arslan y M. L. Collins (2010). «Examining inter-governmental and interorganizational response to catastrophic disasters: Toward a network-centered approach». En *Administration & Society*, 42, pp. 222-247.
- Kenis, P. y K. G. Provan (2009). «Towards an exogenous theory of public network performance». En *Public Administration*, 87, pp. 440- 456.
- Koliba, C. J.; R. M. Mills y A. Zia (2011). «Accountability in governance networks: An assessment of public, private, and non-profit emergency management practices following hurricane Katrina». En *Public Administration Review*, 71, pp. 210-220.

- Langford, V. (1979). «Managerial effectiveness: A review of the literatura». En Brodie, M. y R. Bennet (eds.). *Perspectives of managerial effectiveness* (pp. 66-79). Thorne: Thames Valley Reginal Managerial Centre.
- Lasker, R. D.; E. S. Weiss y R. Miller (2001). «Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage». En *Milbank Quarterly*, 79, pp. 179-205.
- Lawler, E. J. y J. Yoon (1996). «Commitment in exchange relations: Test of a theory of relational cohesion». En *American Sociological Review*, 61, pp. 89-108.
- Lawrence, T.B.; C. Hardy y N. Phillips (2002). «Institutional effects of interorganizational collaboration: The emergence of proto-institutions». En *Academy of Management Journal*, 45, pp. 281- 290.
- Leach, W.D. y P.A. Sabatier (2005). «Are trust and social capital the keys to success?». En Sabatier; P.A.; W. Focht; M. Lubell; Z. Trachtenberg; A. Vedlitz, y M. Matlock (eds.). *Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management* (pp. 233-258). Cambridge, MA: MIT Press.
- Levine, S., P.E White y B. D. Paul (1963). «Community interorganizational problems in providing medical care and social services». En *American Journal of Public Health and the Nations Health*, 53, pp. 1183-1195.
- Lewin, A.Y. y J.W. Minton (1986). «Determining organizational effectiveness: Another look, and an agenda for research». En *Management Science*, 32, pp. 514-538.
- Linder, S.H. (1999). «Coming to terms with the public-private partnership a grammar of multiple meanings». En *American Behavioural Scientist*, 43, pp. 35-51.
- Lister, S. (2000). «Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners». En *Journal of International Development*, 12, pp. 227-239.
- Lukes, S. (1974). *Power: A radical view*. Basingstoke: Macmillan.
- Mahapatra, S.K.; R. Narasimhan y P. Barbieri (2010). «Strategic interdependence, governance effectiveness and supplier performance: A dyadic case study investigation and theory development». En *Journal of Operations Management*, 28, pp. 537-552.



- Mandell, M. y R. Keast (2007). «Evaluating network arrangements: Toward revised performance measures». En *Public Performance & Management Review*, 30, pp. 574-597.
- Maner, J.K. y N.L. Mead (2010). «The essential tension between leadership and power: When leaders sacrifice group goals for the sake of self-interest». En *Journal of Personality and Social Psychology*, 99, pp. 482-497.
- Meehan, E. M. (2003). *From government to governance, civic participation and "new politics"; The context of potential opportunities for the better representation of women*. Belfast: Centre for Advancement of Women in Politics, Queen's University Belfast.
- Meyer, J. W. y B. Rowan (1977). «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony». En *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- Morse, J.J. y F.R. Wagner (1978). «Measuring the process of managerial effectiveness». En *Academy of Management Journal*, 21, pp. 23-35.
- Moynihan, D.P. (2009). «The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, pp. 895-915.
- (2005). *Leveraging collaborative networks in infrequent emergency situations*. Washington D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Muro, M. y P. Jeffrey (2008). «A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes». En *Journal of Environmental Planning and Management*, 51, pp. 325-344.
- Murray, S. L.; J.G. Holmes y D.W. Griffin (1996). «The benefits of positive illusions: Idealization and the construction of satisfaction in close relationships». En *Journal of Personality and Social Psychology*, 70, pp. 79-98.
- O'Leary, R. y N. Vij (2012). « Collaborative public management: Where have we been and where are we going?». En *The American Review of Public Administration*, 42, pp. 507-522.
- Oliver, C. (1997). «Sustainable competitive advantage: Combining institutional and resource-based views». En *Strategic Management Journal*, 18, pp. 697-713.

- (1990). «Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions». En *Academy of Management Review*, 15, pp. 241-265.
- O'Toole, L. J. (1997). «Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration». En *Public Administration Review*, 57, pp. 45-52.
- y K. J. Meier (2004). «Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks». En *Public Administration Review*, 64, pp. 681-693.
- Painter, M. (2001). «Multi-level governance and the emergence of collaborative federal institutions in Australia». En *Policy & Politics*, 29, pp. 137-150.
- Parés, M.; J. Bonet-Martí y M. Martí-Costa (2012). «Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain)». En *Urban Affairs Review*, 48, pp. 238-271.
- Pennington, R.; H. D. Wilcox y V. Grover (2003). «The role of system trust in business-to-consumer transactions». En *Journal of Management Information Systems*, 20, pp. 197-226.
- Peters, B. G. y J. Pierre (1998). «Governance without government? Rethinking public administration». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, pp. 223-243.
- Phillips, N.; T. B. Lawrence y C. Hardy (2000). «Interorganizational collaboration and the dynamics of institutional fields». En *Journal of Management Studies*, 37, pp. 23-43.
- Provan, K.G. (1984). «Interorganizational cooperation and decision making autonomy in a consortium multihospital system». En *Academy of Management Review*, 9, pp. 494-504.
- J.M. Beyer y C. Kruytbosch (1980). «Environmental linkages and power in resource-dependence relations between organizations». En *Administrative Science Quarterly*, 25, pp. 200-225.
- Provan, K. G.; A. Fish y J. Sydow (2007). «Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks». En *Journal of Management*, 33, pp. 479-516.
- Provan, K.G. y P. Kenis (2008). «Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 229-252.

- Provan, K.G. y H.B. Milward (1995). «A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems». En *Administrative Science Quarterly*, 40, pp. 1-33.
- Provan, K.G. y H.B. Milward (2001). «Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks». En *Public Administration Review*, 61, pp. 414-423.
- Purdy, J.M. (2012). «A framework for assessing power in collaborative governance processes». En *Public Administration Review*, 72, pp. 409-417.
- Raelin, J.A. (1980). «A mandated basis of interorganizational relations: The legal-political network». En *Human Relations*, 33, pp. 57-68.
- Rodríguez, C.; A. Langley; F. Béland y J. L. Denis (2007). «Governance, power, and mandated collaboration in an interorganizational network». En *Administration & Society*, 39, pp. 150-193.
- Rogers, E. y E.P. Weber (2010). «Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements». En *The American Review of Public Administration*, 40, pp. 546-567.
- Schermerhorn, J. R. (1975). «Determinants of interorganizational cooperation». En *The Academy of Management Journal*, 18, pp. 846- 856.
- Shafritz, J.M. ; J.S.Ott y Y.S. Jang (2011). *Classics of organization theory* (7.ª ed.). Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning.
- Snively, K. y M.B. Tracy (2002). «Development of trust in rural nonprofit collaborations». En *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31, pp. 62-83.
- Sousa, D.J. y C.M. Klyza (2007). «New directions in environmental policy making: An emerging collaborative regime or reinventing interest group liberalism?». En *Natural Resources Journal*, 47, pp. 377-444.
- Stoker, G. (1998). «Governance as theory: Five propositions». En *International Social Science Journal*, 50, pp. 17-28.
- Thomson, A.M. y J.L. Perry (2006). «Collaboration processes: Inside the black box». En *Public Administration Review*, 66 (Suppl. 1), pp. 20-32.
- Walsh, K.; B. Hinings; R. Greenwood y S. Ranson (1981). «Power and advantage in organizations». En *Organization Studies*, 2, pp. 131-152.
- Warner, J. F. (2006). «More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management». En *Water Resources Development*, 22, pp. 15-35.

- Waugh, W.L. y G. Streib (2006). «Collaboration and leadership for effective emergency management». En *Public Administration Review*, 66 (Suppl. 1), pp. 131-140.
- Weber, E.P. (2009). «Explaining institutional change in tough cases of collaboration: “ideas” in the Blackfoot watershed». En *Public Administration Review*, 69, pp. 314-327.
- Weber, E.P. y A.M. Khademian (2008). «Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings». En *Public Administration Review*, 68, pp. 334-349.
- Willcocks, S. G. (1992). «Managerial effectiveness and the public sector: A health service example». En *International Journal of Public Sector Management*, 5, (5), pp. 4-10.
- Wilsford, D. (1994). «Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way». En *Journal of Public Policy*, 14, pp. 251-283.
- Winer, M. y K. Ray (1994). *Collaboration handbook: Creating, sustaining, and enjoying the journey*. St. Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- Wood, D. J. y B. Gray (1991). «Toward a comprehensive theory of collaboration». En *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27, pp. 139-162.
- Wybo, J. L. y H. Lonka (2002). «Emergency management and the information society: How to improve the synergy?». En *International Journal of Emergency Management*, 1, pp. 183-190.
- Yuchtman, E. y S.E. Seashore (1967). «A system resource approach to organizational effectiveness». En *American Sociological Review*, 32, pp. 891-903.
- Zérah, M. H. (2009). «Participatory governance in urban management and the shifting geometry of power in Mumbai». En *Development and Change*, 40, pp. 853-877.
- Zimmerman, M. A. y G.J. Zeitz (2002). «Beyond survival: Achieving new venture growth by building legitimacy». En *Academy of Management Review*, 27, pp. 414-431.

# Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto

Por Rita M. Grandinetti\*

## Resumen

El *gobierno abierto* ha cambiado la perspectiva para entender la producción pública de un enfoque técnico-normativo a un modelo de producción abierta, basado en la colaboración entre actores, sujeto a creación y diseño, donde la innovación es la norma. Pero ¿es nueva esta idea de *innovación* en la gestión pública? Si se revisa su trayectoria en el contexto académico y en las iniciativas de gobierno latinoamericanos, puede identificarse todo un núcleo de trabajos relevantes y una abundante producción ya en la década de los noventa. Consecuentemente, ¿el gobierno abierto plantea una idea original de innovación o es la misma idea retomada desde una nueva perspectiva? Si se trata de una idea *revisitada*, ¿cuál es la originalidad, el valor o el vínculo diferencial que establece esta noción con la de *gobierno abierto*? ¿Es posible identificar diferentes nociones de *innovación pública* vinculadas a los diversos enfoques de gestión vigentes en América Latina desde los noventa hasta nuestros días? Este artículo se propone identificar algunas líneas de respuesta presentando la perspectiva del gobierno abierto y su idea de *innovación*, trabajando este concepto de manera retrospectiva y desarrollando una tipología de la innovación pública que vincula los diversos elementos señalados con la finalidad de orientar futuros estudios o acciones de innovación en organizaciones públicas.

## Palabras clave

Innovación – administración pública – gobierno abierto – políticas públicas.

---

\* Directora del Departamento de Administración Pública y Profesora de Tecnologías de la Administración Pública de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Coordinadora del Grupo de Innovación Pública (GEIP/Instituto de Investigaciones de la UNR).

## Abstract

The Open Government (OG) has changed the perspective of understanding public production from a technical-normative approach to an open production model, based on collaboration between actors, subject to creation and design, where innovation is the norm. But is this idea of *innovation* new in public management? If we review her career in the academic context and in the Latin American government initiatives, it's possible to identify a whole nucleus of relevant works and an abundant production already in the nineties. Consequently, does open government propose an original idea of *innovation* or is it the same idea under a new perspective? If it is a revisited idea, what is the originality, the value or the differential link that this notion establishes with that of open government? Is it possible to identify different notions of *public innovation* linked to the different approaches to public management in force in Latin America from the nineties to the present? This article aims to identify some lines of response presenting the perspective of open government and its idea of innovation, working on this concept retrospectively and developing a typology of public innovation that links the various elements indicated in order to guide future studies or actions of innovation in public organizations.

## Key words

Innovation - Public Administration - Open Government - public policies.

## Introducción

El enfoque de gobierno abierto (en adelante, GA) se destaca hoy como uno de los fenómenos más disruptivos, controvertidos y apasionantes en el actual debate sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático (Ramírez-Alujas, 2012). Ha cambiado la perspectiva para entender la producción pública; del enfoque técnico normativo, de matriz burocrática que ha predominado —aún pese numerosas iniciativas de cambio— hasta nuestros días a un modelo de producción abierta, basado en la colaboración entre actores, sujeto a

creación y diseño, en definitiva, un modelo donde la innovación es la norma. Lo contrario remite al escenario clásico, donde lo que predomina son las normas y lo establecido, donde no innovar es la norma (Crozier, 1997).

Siguiendo a Oszlak (2012), es posible señalar que el desarrollo de la idea de GA se da en tres orientaciones diferentes: la transformación tecnológica; los nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil, las nuevas formas de participación ciudadana, colaboración, cocreación y; la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal, su papel en la implementación de políticas públicas y su capacidad institucional.

La innovación cruza las tres perspectivas, ya que es el eje que moviliza nuevas formas de vinculación Estado-sociedad civil en una doble perspectiva, como resultante de nuevas relaciones y, a la vez, como productora; en parte potenciadas por las tecnologías de la información y las redes para consolidar las capacidades de políticas públicas en entornos cada vez más complejos y dinámicos.

Ahora bien, ¿esta idea de innovar en la gestión pública es nueva? Si se revisa su trayectoria en el contexto académico y en las iniciativas de gobierno latinoamericanos, es posible reconocer todo un núcleo de trabajos relevantes y una abundante producción nacional e internacional a partir de los noventa, con el hito del clásico de Metcalfe (1999) *La gestión pública: de la imitación a la innovación*.

Si esto es así, es necesario formularse algunas preguntas: ¿GA plantea una idea original de innovación o es la misma idea retomada desde una nueva perspectiva? Si se trata de una idea *revisitada*, ¿cuál es la originalidad, el valor o el vínculo diferencial que establece esta noción con la de GA? ¿Es posible identificar diferentes nociones de *innovación pública* vinculadas a los diversos enfoques de gestión pública vigentes en América Latina desde los noventa hasta nuestros días?

Este artículo<sup>1</sup> se propone identificar algunas líneas de respuesta; a tal fin se estructura en tres partes. La primera presenta la perspectiva del GA y su idea de *innovación*; esto dará un enmarque general al tema para trabajar.

---

<sup>1</sup> Se presentaron versiones preliminares en el Congreso Latinoamericano de ALACIP, en Montevideo, en julio de 2017 y en las Jornadas Académicas de la OGP, en Buenos Aires, en noviembre de 2017.

La segunda trabaja este concepto retrospectivamente, en un recorrido histórico desde los noventa, años en los que la idea cobra centralidad en los estudios y acciones vinculados a la gestión pública, hasta la actualidad. Este repaso no pretende ser exhaustivo, sino reconocer los principales hitos en torno a las ideas y a las prácticas vinculadas a la innovación. Finalmente, la tercera propone una tipología de la innovación pública que vincula los diversos elementos señalados, identifica las nociones de *innovación pública*, sus componentes diferenciales y los vínculos con diferentes ideas de gestión pública con la finalidad de orientar futuros estudios o acciones de innovación en organizaciones públicas.

## 1. La innovación en el enfoque de gobierno abierto

Hace ya más de cien años, Schumpeter (2003) planteaba que innovación era una perturbación de las estructuras existentes e incesante novedad y cambio. Sin dudas, la vida de la innovación es amplia y extensa más allá del GA. ¿Por qué hoy vuelve a cobrar centralidad de su mano?

A fin de responder a esta pregunta, es necesario detenerse en cada uno de los componentes de los términos de la relación: GA e innovación. En la primera parte de este apartado, se discutirá sobre la noción de GA y, en la segunda, sobre la de innovación para plantear las relaciones entre ambas y sus alcances.

Si bien el término *gobierno abierto* se usó por primera vez en el espacio político británico a fines de los setenta del siglo xx y, en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para «abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática» (Ramírez-Alujas, 2012), es alrededor de 2010 cuando el GA comienza a desplegarse como un enfoque particular de la gestión pública.

Haciendo una breve retrospectiva, GA cobra relevancia con la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto,



firmado por el entonces presidente de los EE.UU. Barack Obama en 2009 y la presentación de las bases del Open Government Partnership (en adelante, OGP), en julio de 2011, en la Asamblea General de Naciones Unidas, a cargo de Obama y de Dilma Rousseff, del Brasil. El OGP es una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno.

El GA, basado en los principios de la transparencia y apertura, participación y colaboración, se posiciona como un paradigma emergente que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo en transformación (Ramírez-Alujas, 2012). Esta idea se inscribe en un proceso de transformaciones sociales y estatales que impactan en la gestión pública y en los modos de pensarla y conceptualizarla; por ende, se encuentra ella misma en un proceso de maduración y colabora en la consolidación de un nuevo paradigma en la gestión pública (Criado, 2016). Se inscribe en la búsqueda de modos de producción de políticas que sean capaces de lidiar con problemas complejidad creciente.

Según la Carta de Gobierno Abierto del CLAD (2016), el GA puede entenderse 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, centrande 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.

Ahora bien, como vimos, GA es una categoría polifacética y multidimensional, que se desenvuelve de forma poliédrica, lo que permite múltiples abordajes y diversos recorridos. Se constituye en un campo de estudio y de práctica, por lo que convoca el interés de investigadores en todo el mundo, foros de discusión y actividades académicas, pero también moviliza acciones

en diferentes ámbitos de gestión y en gestores de políticas. Es posible entonces hablar de la centralidad de la innovación para el desarrollo del GA.

Una figura que permite entender esta relación entre GA e innovación es la del movimiento helicoidal en torno a un eje. La innovación es el eje que estructura el desplazamiento, y la gestión gira a su alrededor en un doble movimiento de rotación y traslación desde modelos preexistentes de gestión hacia formas más abiertas de gobierno.

En este doble movimiento, la gestión al rotar incorpora diversas miradas, asume nuevas perspectivas y aportes que la van redefiniendo y le permiten trasladarse incorporando nuevas capacidades, redefiniendo productos, estructuras, procesos y vinculaciones. En esta traslación, el GA se va desplegando y fortaleciendo, construye capacidades, a la par que se aleja de las formas tradicionales de producción de políticas. Por el contrario, la salida o el alejamiento del eje hace que las iniciativas de GA se desdibujen o queden atadas a prácticas, modelos y conceptos que responden a otros enfoques y, por lo tanto, no contribuyen a las capacidades necesarias.

En este movimiento, se entiende la *innovación* como «transformación en los principios y procesos de la gestión que, en definitiva, cambian la práctica de lo que hacen los gestores y cómo lo hacen» (Prahalad y Hamel, 2004). No es una ley, un hecho, un éxito seguro, un momento, mera voluntad. Es una opción política, un proceso, un aprendizaje, un esfuerzo sostenido, condiciones, herramientas y métodos. Es un punto de partida, que, a su vez, plantea nuevos horizontes, en muchos casos, inéditos. Como se señaló en el apartado introductorio, la relación innovación/GA es relación dinámica e inacabada; en ella, el GA gira, rota, busca nuevas perspectivas y, a su vez, al desplazarse a lo largo del eje de la innovación, se transforma.

Se trata de un cambio de perspectiva, desde los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente *unidireccional*, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional, de relación entre Gobierno y sociedad, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva (Criado, 2016).

## 2. Retrospectiva de la noción de *innovación pública*

Como se señaló en el punto anterior, la innovación cobra centralidad en el enfoque de GA como dinámica para la transformación de la gestión pública frente a la complejidad y los nuevos escenarios de políticas, cuyos enfoques técnicos racionales han demostrado no poder responder con la eficacia necesaria. Sin embargo, es posible reconocer todo un núcleo de producciones e iniciativas innovadoras de gestión muy anteriores a los de la emergencia del GA, así como una profusa producción académica.

Si se ensaya una aproximación, es posible reconocer tres momentos principales en torno a la innovación en la gestión pública, desde los noventa hasta nuestros días, vinculados a la prevalencia de las diversas corrientes de la gestión pública en cada uno de ellos. El primer momento, de *génesis innovativa*, tiene lugar en la década de los noventa con el auge de la Nueva Gerencia Pública (NGP), en la que la innovación hace su entrada en escena en los ámbitos académicos y de discusión y, a la par, se desarrollan múltiples experiencias de modernización e innovación en la administración. El segundo momento, de *retracción*, en la primera década del siglo XXI, es un período de transición, donde las teorías de la gobernanza y el nuevo desarrollismo cobran centralidad; las iniciativas se orientan a fortalecer el papel más político del Estado, y las acciones vinculadas a la innovación en la gestión son más marginales. Por último, el tercero, de auge y *¿consolidación?*, desde 2010 hasta la actualidad, implica la reaparición estelar de la idea de innovación de la mano del GA y nuevas iniciativas de modernización de la gestión en la Región.

### 1. Momento de *génesis innovativa*

A la luz de las ideas de necesaria modernización y transformación radical del Estado que plantea la Nueva Gestión Pública prevaleciente, de la mano del Consenso de Washington y sus reformas del Estado para América Latina la idea de la necesaria innovación se abre camino. El movimiento en torno a la innovación es tal y tan abarcador que Cristina Díaz (1999) puede afirmar: «Hoy existe una *agenda internacional hegemónica* para

los gobiernos locales, y, en ella, ocupa un lugar estratégico la cuestión de la innovación».

El clásico de Metcalfe (1999) «La gestión pública: de la imitación a la innovación» es un hito señero en la introducción del tema en la agenda de la gestión pública en América Latina. Algunos otros trabajos relevantes de período que dan cuenta de la efervescencia en torno a la innovación son *La transición del paradigma burocrático a la cultura de la gestión pública* (Crozier, 1997), *Innovación y democratización de la gestión pública* (Motta, 1996), *Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE*, (Oliás de Lima, 1998).

En la Argentina, por ejemplo, en 1998, el Instituto Nacional de la Administración Pública publica su Revista de Investigaciones, cuyo tema era «De La modernización a la innovación en sector público: Tendencias del cambio estructural en la República Argentina en gestión, administración y políticas públicas». En el mismo año, se crea la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni) con el propósito de

acrecentar la producción y el intercambio de investigaciones y experiencias desarrolladas en el nivel de gobierno local. El interés del ámbito académico por la gestión local deviene del reconocimiento del nuevo rol que tienen los municipios, compelidos a innovar en la mejora de los servicios públicos tradicionales... (<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/redes/redmuni/redmuni.html>).

En el marco de REDMUNI, se producen trabajos significativos sobre la innovación en los gobiernos locales. Entre ellos, pueden mencionarse el del Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, «Innovación y Espacio local», de 1999, coordinado por Lylia Maxera, sobre innovaciones en la gestión local que llevaba a cabo el municipio de Rosario; los trabajos de Daniel Cravacuore, entre ellos, «Innovación y gestión municipal», de 2002, de la Universidad Nacional de Quilmes, y los de Claudio Tecco, «Innovación, gestión municipal y desarrollo territorial»,

de 2002, que integra el trabajo anteriormente citado, de la Universidad Nacional de Córdoba.

Este auge académico tiene su correlato en las experiencias e iniciativas que se llevaron adelante en diferentes niveles de gobierno. En este período, se desarrollan múltiples iniciativas y acciones de cambio en las administraciones en las diversas jurisdicciones: transformaciones en las normas, el diseño organizacional, las tecnologías, los procesos y servicios.

Sin embargo, en investigaciones preexistentes (Tecco, 2002; Grandinetti, 2014; Cao, 2004), se ha verificado la permanencia de dispositivos organizacionales y parámetros de diseño correspondientes a los modelos de organizaciones burocráticas o mecánicas e incorporación de tecnologías desde una impronta tecnocrática y como resultado de escasos desarrollos de capacidades, esto sin que se verificara la institucionalización de un ecosistema innovador en el sector público.

## 2. Período de retracción

Con el cambio de milenio, se da inicio a lo que podemos llamar el *segundo momento*, de retracción de la idea de innovación pública. Nuevas perspectivas sobre el Estado, la administración y la gestión públicas cobran centralidad; la discusión en América Latina es más de finalidades que de las innovaciones necesarias para la gestión. Se trabaja fundamentalmente la centralidad del Estado en el siglo *xxi* para la inclusión, la ampliación de derechos y el desarrollo (Cao y Rey citados en Grandinetti *et al.*, 2015; Bresser Pereyra, 2007), a la par que la revolución tecnológica anunciada por Castells al inicio del siglo *xxi* va cobrando cuerpo y permeando las administraciones con conceptos como *gobierno electrónico*, *e-goverment*, *gobierno digital* (Criado, 2016).

La centralidad del Estado ya no se entiende como actuación estructurada de modo monolítico, sino en un contexto multinivel y de multiplicidad de actores, resultantes de los procesos de descentralización vividos la década anterior y de multiplicación de actores para la puesta en marcha

de políticas desde los niveles centrales. En este punto, es interesante señalar los aportes de la gobernanza para entender y dinamizar acciones y políticas en un contexto de pluralidad de actores, una gobernanza de tipo neopública (Ramió, 1999), donde el Estado tiene un papel central, no aquella vertiente de la gobernanza que considera el Estado un actor más. La teoría de la gobernanza, que se ha ido consolidando desde mediados de los noventa en la Región a partir de los resultados desalentadores de las acciones llevadas adelante por las propuestas de Consenso de Washington, centra el eje de la preocupación sobre el Estado en capacidad de gobernar en un contexto multiactoral. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible, y es necesario llevar adelante reformas de segunda generación a fin de reforzar las capacidades estatales (Ramió, 1999).

Sin embargo, sus postulados no logran en muchos casos atraer la mirada de gestores y políticos, por lo que la innovación pasa a situarse entre los temas de los márgenes, aunque sí es posible identificar iniciativas innovadoras que se consolidaron y lograron superar el clima de época. Es interesante, en este sentido, el artículo de Oszlak (2003) «¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas».

Si bien se llevan adelante procesos innovadores para la implementación de las nuevas políticas y procesos, pero estos no tiene la centralidad de la escena. De alguna manera, persisten temas y problemas preexistentes que demandan innovación, falta de planificación, problemas de coordinación multinivel, escasas capacidades para nuevos desafíos, etc. (Cao y Rey citados en Grandinetti *et al.*, 2015).

### *3. Momento, de auge y ¿consolidación?*

En los últimos años, el concepto ha sido relanzado, y las iniciativas de innovación, así como los trabajos sobre el tema, se han multiplicado, acompañadas, muchas veces, de manifestaciones en torno a su carácter de novedad, de irrupción en el campo de lo público. No hay duda de que hoy se trata de un tema de agenda en las reuniones académicas,

organismos internacionales, como la OCDE, el CLAD en América Latina, y múltiples foros y redes de debate.

Una característica de este período, movilizadora por la sociedad de la información y las redes sociales, es la multiplicación de iniciativas de encuentro, generación y socialización de conocimiento en entornos virtuales; lo que multiplica, de esta manera, y diversifica los espacios innovadores. Entre estos, un referente en el contexto de habla hispana es la Red de Innovadores Novagob ([www.novagob.org](http://www.novagob.org)), que reúne a más de mil técnicos y académicos interesados en la innovación pública, múltiples foros de debate, producción colaborativa y agendas compartidas. Asimismo, la producción sobre el tema cobra nuevo impulso, y se multiplican las publicaciones (Criado, 2016; Criado Acevedo y Dassen, 2010; Naser y Ramírez-Alujas, 2017; Noveck, 2015; Ramírez-Alujas, 2012; Verhulst *et al.* 2014). A esto se le suma la emergencia de nuevos formatos que dan cuenta del clima de época y el enfoque dominante, como la producción colaborativa, del cual un importante ejemplo es el documento colaborativo «Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración», publicado por Novagob en 2017, con la participación de más de cuarenta técnicos y académicos en la producción (NOVAGOB, 2017).

En cuanto a las iniciativas de innovación en la gestión, presentaremos unos datos preliminares de una encuesta realizada en 2017 en la Provincia de Santa Fe, Argentina, a informantes calificados sobre innovación en gobiernos locales de la provincia en el período 1990-2017<sup>2</sup>.

Según los resultados, los encuestados reconocen innovaciones a lo largo de todo el período. Prevalecen las menciones a las llevadas adelante entre

---

<sup>2</sup> La encuesta se llevó adelante en formato virtual por el Grupo de Innovación Pública de la UNR (GEIP9 sobre informantes calificados de la Provincia. Tuvo 26 respuestas válidas sobre un total de 40 convocados. Entre los informantes, participaron políticos, técnicos, personal administrativo, consultores e investigadores. Esta composición permite contar con diferentes perspectivas de los procesos en estudio.

1990 y 2000 en cuanto a su calidad, institucionalidad y reconocimiento emblemático y las implementadas en 2010, por el número y la diversidad; sin embargo, el número reconocido en los tres momentos es casi parejo. Los encuestados identifican más de cuarenta innovaciones puestas en marcha en estos años que abarcan diferentes municipios y comunas de la provincia, con un peso señalado de las ciudades con mayor escala. Sin embargo, es necesario marcar que no podría hablarse de un ecosistema innovador, con iniciativas permanentes de transformación, ya que solo en cuatro menciones se plantea el inicio de la innovación como resultado de procesos permanentes de cambio.

Por su parte, los cambios más tecnológicos, vinculados a réplica de iniciativas, aparecen relegados —con 10 menciones— como motores de la innovación ante la iniciativa política y los vínculos con actores externos a la gestión —con 23 menciones—. Este punto es relevante porque corre el eje de la innovación de los aspectos más tecnológicos a los aspectos relacionales, los actores claves en procesos de innovación vinculan la identificación de innovaciones relevantes con aquellas donde se ha basado en relacionamientos y entramados de actores.

Este acento se refuerza a la hora de plantear los ámbitos predominantes de la innovación. El de las tecnologías de la información solo obtuvo 10 menciones, muy por debajo de las vinculadas a aspectos relacionales con los ciudadanos y los actores sociales y a la transformación organizacional.

En cuanto a la efectivización de estos procesos en el cambio de prácticas, es interesante señalar que los encuestados identifican la implantación de la gran mayoría de estas innovaciones y, a su vez, que la mayor parte de estas promovió otras en los espacios de gestión.

### **3. Hacia una tipología de un concepto complejo: la innovación en la gestión pública**

Ahora bien, en estos más de treinta años de vigencia, ¿la idea de *innovación* es la misma? Es necesario preguntarse si se trata de una *nueva vieja idea*,



parafraseando a Ramírez-Alujas, o, si, por el contrario, es posible reconocer mutaciones de la idea, diferencias al interior de este período.

Según el sentido común, *innovación* significa ‘novedad’, aporta soluciones inéditas a los problemas y permite responder a las necesidades de las personas y de la sociedad. Esta definición, en principio simple, habla de un fenómeno de múltiples facetas, un término que contiene una «inquietante multivocidad subyacente» (Díaz, 1999), ya que remite a la par a ideas y productos, procesos y resultados, técnicas y actores, instituciones y organizaciones.

A fin de despejar e identificar diferentes contenidos de innovación en los momentos de génesis, retracción, auge y ¿consolidación?, se tomarán en cuenta estas variables: la génesis del proceso innovativo, los actores predominantes, el campo de la innovación y los resultados o finalidades esperadas, de modo indefinido o en ocasiones, confuso.

Preliminarmente y, a riesgo de simplificar, se propone el siguiente esquema de correspondencias entre los momentos de la innovación en la gestión pública con un modelo de gestión pública prevaleciente y un otro particular de innovación.

**Cuadro 1. Modelos de gestión pública e innovación**

Momento	Modelo de Gestión Pública	Modelo de Innovación	Variables de análisis
Génesis	Nueva Gerencia Pública	Lineal	Génesis Actores Predominantes
Retracción	Gobernanza	Permanente	Campo Resultados
Auge y ¿consolidación?	Gobierno Abierto	Abierta	

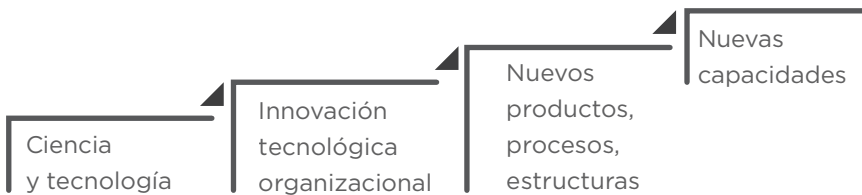
Fuente: Elaboración propia

Este esquema identifica el comportamiento que asumen las diferentes variables de génesis, actores predominantes, campo y finalidad deseada para cada momento, lo que permite reconstruir diferentes modelos de innovación predominantes en los diferentes momentos.

### 1. Momento de génesis/modelo lineal de innovación

Este modelo prevé una innovación por estadios a partir de nuevos desarrollos tecnológicos, suponiendo una profunda ruptura y transformación organizacional en cada acto innovado (Monteiro Leite, 1996; Grandinetti, 1999).

**Figura 1. Modelo lineal de innovación**



Fuente: Elaboración propia

La innovación se da por *saltos de incorporación tecnológica* que habilitan nuevos productos, procesos, diseños organizacionales en la búsqueda de nuevos estándares de capacidades organizacionales que se establecen de un modo más o menos permanente hasta el próximo salto tecnológico.

En este modelo de innovación, la génesis responde a una iniciativa de incorporación de tecnologías externas a la organización como dinamizadoras, vía trasplante tecnológico o imitación. Los actores claves son los gabinetes técnicos, que identifican, planifican y lideran el proceso de incorporación con una participación activa de legitimación por parte de los actores políticos. En cuanto a los ámbitos de innovación predominantes, estos están puestos en los productos, los procesos y las estructuras públicas, lo cual plantea nuevos estándares al servicio de los ciudadanos, entendido este nuevo servicio a los ciudadanos —resultado/finalidad— como mejoras significativas en la calidad, la eficiencia y la eficacia de las prestaciones.

Este modelo es el dominante en la NGP, donde la innovación es resultado de la incorporación de nuevas tecnologías —de gestión o comunicaciones— a las estructuras y procesos administrativos. De este modo, se entiende la construcción de capacidades como incorporación de técnicas ya probadas en otras experiencias exitosas o en los organismos internacionales (ver Hood, 1995; Pollit, 2005; Carlos Losada, 1999; Maxera Lylia *et al.*, 1999; Cravacuore, 2002).

## *2. Momento de retracción/modelo de innovación permanente*

Alrededor del fin de siglo xx, la idea de la innovación en la gestión pública, si bien, como vimos, no ocupa la centralidad de la escena, subyace y va transformándose, complejizándose en un giro que se vincula con la búsqueda de una arquitectura organizacional más dinámica que dé respuesta a las nuevas situaciones imperantes. Esto, sin que desaparezca, el modelo de innovación lineal, se trata, más bien, de una coexistencia entre modelos en una etapa de baja visibilidad de la cuestión.

En América Latina, dos procesos simultáneos marcan la situación de las organizaciones de gobierno; por un lado, la creciente heterogeneidad social, con multiplicación de demandas diferenciadas y, por otro lado, el cambio de modelo de Estado prevalente. La vuelta del Gobierno nacional en un papel central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que rearticulan vínculos locales, con espacios nacionales y provinciales de decisión.

Se configura un mapa más complejo, con mayores niveles de intercambio, más conflictivos, entre los diferentes niveles de gobierno. En este marco de gestión caracterizado por las transformaciones constantes y la creciente complejidad, interna y externa, ya no aparecen como únicos determinantes de la innovación los recursos financieros o tecnológicos, como lo pretendía el modelo lineal de innovación, ni los tiempos son los que prevé el anterior modelo, ya que cada vez son más breves (Grandinetti, 2005).

Los modos de plantear la innovación también sufren transformaciones. En cuanto a su génesis, se incorpora la idea de aprendizaje de las experiencias externas, vinculación con redes de actores innovadores, adaptación de innovaciones a necesidades de la propia organización pública. Se da, asimismo, una ampliación de los actores considerados relevantes para la innovación, y se señala, además de los actores internos —técnicos y políticos—, actores de la sociedad civil u otros organismos del Estado con los cuales construir redes o proyectos de cooperación innovadora.

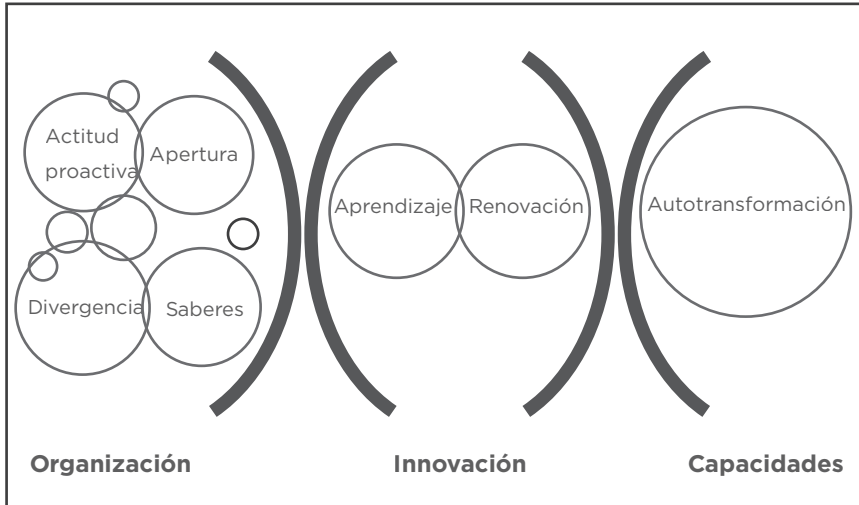
Los campos predominantes para la innovación tienen que ver con el de los nuevos relacionamientos con actores de la sociedad civil y las tecnologías de la información con su potencial de red. Aparecen con alguna densidad mayor las iniciativas de desarrollos de aprendizajes en el personal entendido como actor de los cambios y no como implementador. En cuanto a los resultados y finalidades, la búsqueda se orienta a la construcción de capacidades y a la eficacia, y no son tan predominantes, por el contrario, las ideas de eficiencia y calidad como en el modelo anterior.

Las instituciones, por su parte, son recuperadas como un aspecto central de los procesos de cambio; en tanto restringen y, a la vez, posibilitan transformaciones a partir del juego de poder de los actores organizacionales. Por tanto, el cambio organizacional se trata como una cuestión de cambio institucional, no de mero diseño técnico, y la construcción de capacidades, como resultante del cambio institucional (Brugué, 2008; Martínez Nogueira, 2013).

Este modelo de innovación permanente (Grandinetti 2005, 2011) basado en el aprendizaje innovativo de los actores difiere significativamente del de la innovación entendida como novedad y cambio radical. Se basa en la recreación de los procesos o los productos de políticas a partir de la socialización, reflexión y síntesis sobre las prácticas preexistentes. La innovación es la resultante de hacer converger diferentes conocimientos y saberes implícitos y, muchas veces, dispersos en la resolución de problemáticas novedosas. Los procesos innovativos son tales en la medida que los actores

los reconocen y pueden posicionarse activamente en la transformación de las prácticas a las que están habituados; suponen un aprendizaje.

**Figura 2. Modelo de innovación permanente**



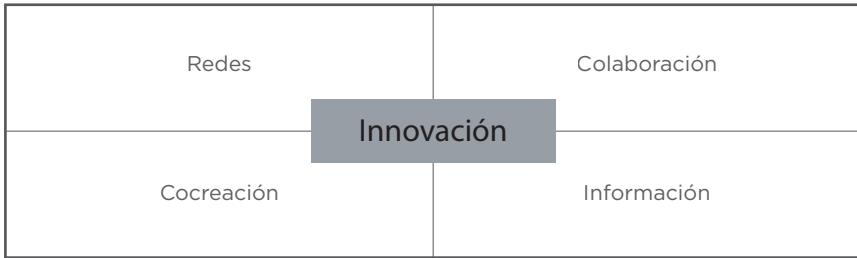
Fuente: Elaboración propia

Se trata de un pasaje de la innovación como excepción hacia la innovación como sustento cotidiano, del quehacer organizacional que supone actuaciones en diferentes niveles, con dinámicas simultáneas y multiplicación de actores.

### 3. Modelo de Innovación abierta/período de auge y ¿consolidación?

En el último período, como vimos, la innovación hace su reingreso triunfal a escena de la mano del GA. Este aborda la innovación en distintas vertientes, una más tecnológica, promovida fundamentalmente por las potencialidades que ofrece la sociedad de la información y las redes sociales para producir transformaciones necesarias en las organizaciones estatales; y otra, más social, centrada en la producción colaborativa a partir de la inclusión de actores en un proceso transformador movilizado por la inteligencia social. La fórmula de la innovación respondería a estos parámetros: inteligencia institucional+ inteligencia social = + valor público.

**Figura 3. Modelo de innovación abierta**



Fuente: Elaboración propia

La génesis de la innovación, por lo tanto, se aloja en diversos espacios y nexos, internos y externos a la organización, fluye y converge en iniciativas que se potencian mutuamente como formas de experimentación inacabadas, pero cualitativamente significativas. En cuanto a los actores, esta reside en la inteligencia social, que tiene capacidad para transformar y reconstruir, por lo tanto, se incorporan a la dinámica innovativa ciudadanos, técnicos, universidades, organismos de I+d+i, expertos, activistas sociales, organizaciones de diferentes niveles, en dinámicas de coproducción de ideas, políticas y servicios (Ramírez-Alujas, 2010).

Los campos predominantes para la innovación tienen que ver con el de las tecnologías de la información y el mundo 2.0, el diseño colaborativo de servicios y las ideas innovadoras para la resolución de problemas. En cuanto a los resultados, las iniciativas innovadoras se orientan, sobre todo, a la transparencia, la producción de valor público y la gestión de los bienes comunes. Aparecen algunas experiencias muy incipientes también en el campo del Estado abierto, que involucran a los poderes Legislativo y Judicial en la innovación (Criado y Ruvalcaba Gómez, 2016; Moretto Neto y Salm, 2013; Naser y Ramírez-Alujas, 2017).

Este modelo de innovación se basa en el modelo de innovación abierta, opuesto al de la innovación centrada en el interior de la organización (Chesbrough, 2003). Es la estrategia de innovación centrada en la cooperación, donde los límites organizacionales se desdibujan, y el eje de la innovación se pone en la construcción de coaliciones de actores para

resolver desafíos compartidos con una dinámica basada en la intensidad de la colaboración para construir inteligencia social.

La innovación y las tecnologías se sitúan, entonces, en entramados interorganizacionales, y se reconoce que las potencialidades de las que son portadoras no son inocuas ni válidas universalmente.

En definitiva, luego del recorrido realizado, es posible estructurar un modelo para la caracterización y análisis de las experiencias innovadoras.

### Cuadro 2. Tipología de la innovación en la gestión pública

Tipo de innovación	Enfoque de gestión pública	Génesis	Actores	Ámbito	Resultados esperados
Lineal	Nueva Gerencia Pública	Tecnologías externas	-Gabinetes técnicos -Líderes políticos	-Productos -Procesos -Estructuras	-Calidad -Eficiencia -Eficacia
Permanente	Gobernanza pública	-Experiencias externas -Redes	+OSC TIC. Redes	-Relacionamientos, programas y proyectos mixtos	-Capacidades de gestión compleja -Eficacia
Abierta	Gobierno abierto	Fluye entre actores y espacios	+Ciudadanos, activistas, universidades, I+D	-TIC 2.0. -Diseño colaborativo -Ideas	-Transparencia -Valor público -Gestión de lo común

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo la tipificación presentada en el cuadro *ut supra*, es posible identificar tres modelos prevalentes en la innovación en la gestión pública, cada uno de ellos en correspondencia con diversos modelos de gestión pública.

Esta delimitación en lo temporal, sin embargo, se desdibuja en las prácticas, ya que es posible identificar iniciativas correspondientes a los diferentes enfoques en las distintas temporalidades. Sobre todo, es

posible identificar una persistencia del modelo de innovación lineal, que aún perdura en diferentes nichos de gestión en América Latina. Esto se corresponde con la coexistencia de diversos enfoques de las políticas públicas, debido, en parte, al efecto imitación y a la vigencia del NGP a través del tiempo y los cambios de políticas (Blutman, 2016).

Es necesario señalar que la matriz de la innovación lineal supone la necesidad de cierta permanencia en el tiempo del modelo organizacional alcanzado y las capacidades desarrolladas, y la dependencia de las personas que forman las organizaciones de determinada disposición tecnológica. Supone, por lo tanto, un entorno lo suficientemente estable para su despliegue y la subordinación de los actores y personas a las tecnologías disponibles. Sin embargo, estas condiciones no se manifiestan en el contexto de gestión de políticas actual, lo que amerita algunas reflexiones sobre los posibles resultados de innovaciones basadas en este modelo, o los ámbitos, actores o procesos en los que puede ser apropiada.

Por el contrario, el modelo de innovación permanente pone el foco en las personas, supone una ampliación de los actores involucrados, y la centralidad del modelo está en los aprendizajes y las negociaciones de los actores para construir capacidades estratégicas. Cambia entonces el eje: de la técnica a las personas, y cambian los resultados, prima la construcción de capacidades por sobre la eficiencia y capacidad de servicios, podría señalarse que se pasa de una perspectiva tecnocrática de la innovación a una perspectiva política donde se antepone la construcción de proyectualidad compartida.

Profundizando esta perspectiva, la innovación abierta supone un nuevo corrimiento de eje: de las personas y sus aprendizajes a las construcciones compartidas, de la participación a la colaboración y cocreación de ideas innovadoras. Los límites entre el adentro y el afuera en este modelo se desdibujan, y se constituyen constelaciones dinámicas para la transparencia, la producción de bienes y servicios públicos y de ideas comunes. La innovación abierta se basa así en la intensidad de las relaciones de colaboración.



## Algunas líneas de cierre

En el comienzo de este trabajo, se planteó la cuestión de la novedad de la *innovación* en la gestión pública. A lo largo del trabajo, se revisó su desarrollo en más de treinta años. Por tanto, es posible afirmar que la idea no es nueva, muy por el contrario, es posible reconocer un importante núcleo de trabajos en la década de los noventa que han acompañado el desarrollo de los diversos enfoques hasta nuestros días.

Luego de este recorrido, es posible identificar tres momentos con su correspondiente modelo de innovación: el momento de génesis de la idea de innovación en la gestión pública, basado en el modelo de innovación lineal (década de los noventa), definido por la incorporación de tecnologías para la eficiencia y la eficacia, de gran centralidad durante el auge de la nueva gerencia pública; el momento de retracción de la idea de innovación en las organizaciones públicas y su modelo de la innovación permanente (2000-2010) que acompaña las propuestas desde la gobernanza, con una menor centralidad que el correspondiente a la innovación lineal que se sostiene en este período; y, finalmente, el momento de auge y ¿consolidación? del modelo de innovación abierta —a partir de 2010— de la mano del enfoque de GA.

El desarrollo de estos tres tipos de innovación permite reconocer lo siguiente:

1. Un núcleo común que continúa a lo largo del tiempo: la innovación entendida como la búsqueda de nuevas ideas, productos, procesos e instituciones en la gestión pública, que transforman su accionar, resultado de esfuerzos intencionales para responder a los nuevos desafíos y escenarios.
2. Un corrimiento de la génesis de la innovación, desde espacios de decisión técnica al interior de las organizaciones hacia el exterior, o más aún, hacia espacios hibridados y deslocalizados con múltiples entrecruzamientos y trayectos.

3. Una ampliación de actores desde los considerados centrales inicialmente —técnicos y políticos— hasta los reconocidos en la actualidad de todos los niveles y ámbitos organizacionales, los diversos tipos de organizaciones sociales y económicas, los ciudadanos, los activistas, los organismos de I+D.
4. Una diversificación de los procesos: desde procesos muy lineales determinados por las tecnologías hasta procesos innovadores diversos, coexistentes y complejos.
5. Un cambio de enfoque, desde la búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad hasta la producción de valor público y la construcción de ideas y productos comunes.

Por lo tanto, si bien es posible reconocer cierta historia en la idea de la innovación en la gestión pública, esta no permanece igual a sí misma a lo largo del tiempo, sino que, a partir de un núcleo central perdurable, ha ido mutando hacia formas más abiertas, adaptables y sociales por sobre las tecnológicas. Estas mutaciones, coherentes con las modificaciones de las ideas de gestión pública vigentes, se ajustan a las características del contexto en el que operan las organizaciones públicas y los actores de políticas.

El recorrido presentado permite identificar la idea de *innovación* y las prácticas innovadoras, aún con momentos de mayor o menor visibilidad que darían cuenta de que se trata de un eje insoslayable en la gestión pública.

Hoy ha vuelto al centro de la escena, ¿podrá desplegar su potencial en innovaciones concretas y efectivas para dotar de valor las políticas públicas? En alguna medida, de este punto depende su consolidación.

## Referencias bibliográficas

- Acevedo S. y D. Dassen (2016). *Innovando para una mejor gestión La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Washington D.C.: BID.
- Blutman, P.G. (2016). «Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública». En *Revista Estado y Políticas Públicas*, (7), pp. 69-81.
- Brugué, Q. (2008) «Modernizar la administración a través de la participación: la experiencia de la Generalitat de Catalunya». En *Revista Internacional de Organizaciones*, (1), pp. 39-43.
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma Del Estado, Caracas, Venezuela.
- Cravacuore, D. (2002). *Innovación en la gestión municipal*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Criado, J. I. (ed.) (2016). *Nuevas tendencias en la Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2016). «Public administration in the open government age. Smart governance for a paradigm shift in public management». En *Revista de Estudios Políticos*, (173), pp. 145-175.
- Criado, J. y E. Ruvalcaba Gómez (2017). *¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto?* Madrid: NOVAGOB.
- Crozier, M. (1997). «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública». En *Revista Reforma y Democracia*, (7), pp. 3-10.
- Díaz, C. (1999). «Para leer la innovación. Notas de teoría y método». En Maxera, L. et al. *Innovación y Espacio Local*. Rosario: Grupo Política y Gestión UNR.
- Grandinetti, R. (2018). «¿Por qué el Gobierno Abierto invita a la innovación?» En *Revista U-GOB*, (1), pp.18-23.
- et al. (2015). *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. Rosario: INAP Argentina y AAEAP.
- (2011). «Innovación tecnológica en las organizaciones públicas. En *Revista Multidisciplina*, (10), pp. 43-56.

- (2005). «Comunidades de práctica e innovación en la gestión de políticas». Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Hood, C. (1995). «The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme». En *Accounting, Organizations and Society*, (20), pp. 93-109.
- Losada, C. (1999). *¿De burócratas a gerentes?* Washington D.C.: BID.
- Martínez Nogueira, R. (2013) «La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina». En Acuña, C. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Maxera, L. et al. (1999). *Innovación y espacio local*. Rosario: Grupo Política y Gestión, UNR.
- Metcalfe Les. (1999). «La Gestión Pública de la imitación a la Innovación». En Losada, C. *De Burócratas a gerentes*. BID: Washington D.C.
- Monteiro Leite, E. (1996). *El rescate de la calificación*. Montevideo: OIT.
- Naser A.; Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.) (2017). *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Netto, L.; V. Salm y V. Burigo (2014). «A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão». En *Revista de Ciências da Administração*, (16), pp. 164-178.
- NOVAGOB (2017). *Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración*. Madrid: NOVAGOB.
- Noveck, B. (2015). *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oszlak, O. (2013). «Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos». Ponencia presentada en la VIII Conferencia Anual INPAE, San Juan de Puerto Rico.
- (2003). «¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas». Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Pollitt, C. (2005). «Desde acá para allá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando reformas de la Gestión Pública». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), pp.1-10.

- Prahalad, C. y G. Hamel (1990). «The core competence of the corporation», En *Harvard Business Review*, mayo, 10, (25), pp. 243-257.
- Ramió, C. (1999). «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas : cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical». Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD, México D.F.
- Ramírez-Alujas, A. (2012a). «Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable).Camino que viene. Reflexiones seminales». En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (15), pp. 99-125.
- (2012b). «Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?». En *Más Poder Local*, (12), pp.14-24.
- (2010). «Innovación en la Gestión Pública y *Open Government* (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea». En *Revista Buen Gobierno*, (9), pp. 2-35.
- (2002). «Innovación en la gestión pública: lecciones, aprendizajes y reflexiones a partir de la experiencia chilena». Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- (1997). «Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición». En *Revista Chilena de Administración Pública*, (19), pp. 5-50.
- Schumpeter, J. A. (2003). «Análisis del cambio económico» [en línea]. Disponible en <<http://www.eumed.net/cursecon/textos/>> [Consulta: 2 de marzo de 2018].
- Verhulst, S. et al. (2014). «Innovations in Global Governance : Toward a Distributed Internet Governance Ecosystem». GCIG Paper 5. Global Commission on Internet Governance.



# El programa Conectar Igualdad en la Argentina (2010-2015): un proceso decisional concertado para una arquitectura político-administrativa innovadora

Por *Damien Larrouqué\**

## Resumen

Este artículo analiza el proceso de política pública vinculada al programa Conectar Igualdad entre 2010 y 2015 en la Argentina. Esta iniciativa, junto con otras similares en América Latina, constituyó una innovación en términos de arquitectura institucional, ya que reunió a varios organismos para su gestión y desarrollo, como así también por los actores sociales y sectoriales que intervinieron en ella. Por la lógica intersectorial, la búsqueda de la mayor eficiencia a través de las alianzas público-privadas y la integración de la sociedad civil al proyecto, podría concluirse que prevaleció en la Argentina una dimensión neweberiana. Conectar Igualdad no solamente simbolizó un real *retorno del Estado* en materia económica y social, sino que operacionalizó una nueva forma de gestión político-administrativa.

## Palabras clave

Educación – Estado – espacio público – política pública – informatización.

## Abstract

This article analyzes the public policy process linked to the Connect Argentina Equality Program during the years 2010 to 2015. This program, and others similar in the region, constituted an innovation in terms of institutional architecture, bringing together various organizations for its management and development as well as in terms of the social and

---

\* Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de París. Investigador afiliado al Centro de Investigaciones Internacionales (CERI/Sciences Po) y miembro del Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC). Profesor contractual (ATER) en la Universidad París 2 Panthéon-Assas. Correo electrónico: <damien.larrouque@sciencespo.fr>.

sectoral actors involved in it. Because of the intersectoral logic, the search for greater efficiency with public-private alliances and the integration of civil society into the project, one could conclude that a Neoweberian dimension prevailed in Argentina. The Connect Equality plan not only symbolized a real *return of the State* in economic and social matters, but also made operational a new form of political-administrative management.

### **Key words**

Education – State – public space – public policy – computerization.

### **Introducción: una política de Estado en un Estado patrimonialista**

Después de varios años de postergaciones, el primer proyecto nacional de inclusión digital en la Argentina se hizo público en abril de 2010 con el título inicial de *Plan conectar.igualdad.com.ar*. Inspirado en el proyecto filantrópico internacional *One Laptop Per Child* (OLPC) y de su primera concretización regional en el plan Ceibal uruguayo, fue muy mal recibido por parte de la prensa de oposición al Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, que vio en este programa una simple política gubernamental de corte clientelista.

Sin embargo, tal cual lo designaron Lago Martínez *et al.* (2012: 211), puede considerarse el plan Conectar Igualdad (CI) una verdadera política de Estado (Cueto y Guardamagna, 2012; Mazzuca, 2012: 558-559; Scartascini *et al.*, 2011: 11), en tanto resistió la alternancia electoral de diciembre 2015 y se institucionalizó dentro del Ministerio de Educación de la Nación (Infotechnology, 2017) y fue un verdadero éxito en términos cifrados (*outcomes*). De hecho, la promesa del Gobierno de Kirchner era brindarles tres millones de computadoras a los alumnos inscritos en los establecimientos públicos de la enseñanza secundaria. En total, entre 2010 y 2015, se distribuyeron más de cinco millones de *netbooks*. Asimismo, más allá de la mera repartición, si se considera el cumplimiento de objetivos conexos pero esenciales, como, por ejemplo, el nivel de conectividad de las escuelas, el Gobierno argentino no desmereció



comparativamente con otros gobiernos latinoamericanos interesados en el proyecto OLPC (Larrouqué, 2017c; Larrouqué, 2017d). Por lo contrario, la Argentina se ubica en el primer lugar en materia de capacitación docente y de contenidos pedagógicos, sin los cuales las computadoras serían herramientas de comunicación y no de aprendizaje. Como lo defendimos en la tesis de doctorado que sustenta empíricamente este artículo (Larrouqué, 2016), el plan CI puede considerarse un éxito logístico por parte del Gobierno de Kirchner, como lo fue también el plan Asignación Universal por Hijo (Agis *et al.*, 2010; Rouquaud, 2013; Tirenni, 2013).

Según la literatura especializada, nada predisponía a la administración kichnerista a conseguir la implementación exitosa de un programa tan ambicioso y exigente como Conectar Igualdad y, *a fortiori*, lograr su institucionalización como política de Estado. En efecto, durante el siglo xx, el Estado argentino ha sido presentado como patrimonialista, o sea, institucionalmente frágil, muy politizado y poco confiable.

Anticipando el libro más que popular en América Latina de Nicos Poulantzas (1979), Guillermo O'Donnell (1977) fue uno de los primeros en demostrar que el Estado argentino, por falta de autonomía, constituía una herramienta de dominación política al servicio de la gran burguesía terrateniente y comercial. Influenciados por este mismo enfoque marxista, los trabajos de Oscar Oszlak han revelado que las políticas de desregulación y de privatización llevadas a cabo en los noventa permitieron una captura de las instituciones públicas por parte de intereses privados (Felder y Oszlak, 1998; Oszlak, 2004). Del mismo modo, en otro artículo publicado en inglés, Oszlak (1999) argumentaba que la ambición menemista de dismantelar los servicios públicos había conducido a una disminución drástica del número de funcionarios y que, lejos de haber fortificado la administración pública, esa política neogerencial la había desestructurado completamente al punto de hacerle perder su esencia. Como prueba de la delicuescencia institucional, entre los 35 países seleccionados por Peter Evans y James Rauch (1999) para comprobar científicamente la correlación entre organización weberiana y crecimiento económico, la Argentina obtenía en la «escala de weberianismo» (*Weberianness scale*) uno de los peores

resultados de toda América Latina. Asimismo, como lo detallaba Carlos Acuña (2001), a principios de 2000, la administración argentina era víctima, al igual que otros países de la Región (Waissbluth, 2003), de un fenómeno de insularidad institucional: no existía ninguna forma de cooperación, sino pura competencia entre los diferentes ministerios, que actuaban en forma de silos herméticos el uno con el otro. Estas pugnas entre gabinetes eran tan fuertes que Acuña (2001: 9) las comparó con la mítica rivalidad entre Boca Juniors y River Plate. A principios de 2010, una publicación colectiva de la Universidad de Berkeley confirmó la existencia de estas «islas de poderes» (*Islands of Power*) dentro del archipiélago institucional argentino (Castellani *et al.*, 2012: 47).

Esta muy fuerte balcanización administrativa, que modela una morfología estatal singular (Nogueira, 2013: 100-103), ha tenido como consecuencia la desarticulación de las políticas públicas. Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2011) establecieron que las políticas públicas argentinas son de débil calidad, poco coherentes y muy inestables. Este análisis se corrobora por los hallazgos de un estudio realizado por el BID en colaboración con el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, que afirma que la volatilidad de las políticas públicas en la Argentina es una de las más altas del subcontinente americano (Echebarría *et al.* 2006: 147). Spiller y Tommasi (2008: 110) dudan de que la llegada al poder de la pareja Kirchner haya cambiado sustancialmente la situación, sin una revisión clara de las reglas del juego político e institucional vigentes. Los politólogos responsabilizan de esta inestabilidad crónica al muy alto nivel de politización que sesga la selección de los funcionarios, así como a los efectos nocivos del *spoils system* resultante (Spiller y Tommasi, 2011: 733-734). En otro trabajo (Spiller y Tommasi; 2007: 169-175) demuestran que se ha ido institucionalizando una burocracia paralela compuesta por unos 20 000 agentes contratados. Símbolo de un Estado *líquido* (Cingolani, 2010), esta burocracia sustitutiva constituye un simple remedio a las deficiencias estructurales de la administración central. En efecto, sujetos a los cambios político-electorales, esos agentes públicos por intermitencia no contribuyen en absoluto al fortalecimiento y la transmisión de la memoria organizacional (Pollitt, 2009: 202-203), o sea,

a la difusión de buenas prácticas, la promoción de los aprendizajes mutuos o el intercambio de información. En estas condiciones, la continuidad de las políticas públicas es poco probable.

En resumen, considerado desde mucho tiempo un instrumento de dominación política sujeto a prácticas patrimonialistas y famoso por ser un laboratorio de experimentación radical de las teorías neogerenciales en los noventa, el Estado argentino se vio privado de los diversos atributos racional-legales que le hubieran permitido desarrollar una política pública universal de manera efectiva.

¿Cómo explicar, entonces, el éxito del plan CI cuando sabemos, además, que fue inaugurado durante un contexto político-electoral profundamente adverso para la presidenta argentina (Larrouqué, 2017a)?

La hipótesis que defendemos es doble. Por una parte, el proceso decisional ha sido mucho más abierto y concertado si lo comparamos con el modelo hermético y centralizado (*inside initiative model*), tradicionalmente asociado con el proceso de definición de la agenda en América Latina (Cabrero Mendoza, 2000: 199-203). Así, ha sido una política de inclusión digital mucho más consensual que la de otros países de la Región (Larrouqué, 2017c). Por otra parte, el proceso de implementación ha sido pensado de manera muy racional, ya que moviliza a varios actores institucionales y busca la mejor cooperación entre ellos. En este sentido, la arquitectura político-administrativa del plan CI es bastante inédita. Este programa no ha sido revolucionario por sus finalidades —atribuir una computadora a cada alumno para luchar contra la brecha digital—, sino por sus modalidades de gestión —concretizar una verdadera dinámica de colaboración intersectorial—.

Este artículo consta de cuatro partes. En la primera, volvemos sobre el proceso decisional e insistimos en el papel desempeñado por los actores de la Educación. En la segunda parte, nos centramos en el *policy design*, o sea, en la fase de preparación logística del programa ubicada a medio camino entre lo meramente político y lo administrativo. En la

tercera parte, detallamos el proceso de implementación e intentamos demostrar que se trata de un modelo organizacional construido alrededor de una pluralidad de actores en interacción. En la última parte, nos abocamos específicamente al Comité Ejecutivo del programa CI, en la medida en que representa una modalidad innovadora de colaboración interinstitucional. En conclusión y como forma de apertura, sugerimos que, por sus características político-administrativas, Conectar Igualdad podría asimilarse a una política pública de índole neweberiana (Fuentes *et al.*, 2009; Moriconi Bezerra, 2011: 98-113; Narbono, 2015, Larrouqué, 2017b).

## **1. Un proceso de decisión ampliado: el papel de los actores de la Educación**

A diferencia de lo que pasó con el plan Ceibal en el Uruguay (Larrouqué, 2013: 39), el Poder Ejecutivo argentino fundó la decisión de intervención pública en varias consultas con los actores involucrados en el campo educativo —vinculados al Ministerio o dependientes de las estructuras universitarias—. De los cuatro países latinoamericanos estudiados en la tesis de doctorado que respalda esta argumentación (Larrouqué, 2016), la decisión adoptada en el caso argentino fue claramente la más consensuada desde el punto de vista institucional. Eso puede ser aún más sorprendente si se considera que los Kirchner nos han acostumbrado a una postura autocrática y a un respeto muy relativo por las opiniones divergentes (Romero, 2012: 391-392). Como lo definieron dos politólogas canadienses, los Kirchner cultivaron una «concepción beligerante» de la política (Ducantezeiler y Itzcovitz, 2011: 136). Sin embargo, la puesta de inclusión digital en la agenda de la política demuestra, por lo contrario, un proceso menos verticalista de uno lo imaginaría.

Todo comenzó en julio de 2005 con una simple llamada telefónica de Nicholas Negroponte, director del Laboratorio de Medias del Massachusetts Institute of Technology (MIT Media Lab) y presidente de la fundación OLPC, a Adrián Paenza, periodista deportivo y profesor de matemática en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Fascinado

por el concepto OLPC, el columnista y profesor argentino se ofreció como interlocutor entre la fundación del MIT Media Lab y el Gobierno de su país. De acuerdo con lo que escribió en un artículo en el diario *Página/12* (2005), el periodista contactó primero al Secretario del ministro de Educación, Daniel Filmus (2003-2007), antes de enviarle un correo electrónico al presidente Nestor Kirchner y a su canciller Rafael Bielsa (2003-2005). La intersección del periodista fue eficaz. En octubre de 2005, el Ministerio de Relaciones Exteriores invitó a Negroponte a Buenos Aires, donde fue recibido por Filmus. Debido a un viaje al Interior, el presidente Kirchner no pudo asistir a esta entrevista, pero le hizo saber a su Ministro de Educación que era de interés nacional que la Argentina fuera parte de la lista de los seis países que la fundación OLPC había preseleccionado: el Brasil, la China, Egipto, la India, Nigeria y Tailandia. Durante este intercambio, Negroponte y Filmus acordaron que Argentina analizara la funcionalidad de la XO —computadora producida por OLPC— antes de decidir una posible adquisición masiva.

Luego de la entrevista con el filántropo norteamericano, el Ministerio de Educación de la Nación buscó que el Departamento de Computación y Ciencias Exactas de la UBA evaluara la calidad de *Sugar*, el *software* gratuito desarrollado por el equipo de Walter Bender para la XO. Al mismo tiempo, Filmus pidió a los funcionarios involucrados en la operación *Educ.ar* —un portal virtual creado en la administración de De La Rúa en 2000 y retomado por la de Kirchner en 2003— que reflexionaran también sobre el acompañamiento pedagógico del futuro proyecto de alfabetización numérica. Mientras tanto, en junio de 2006, el presidente Kirchner recibía personalmente a Negroponte, con quien se comprometió a comprar un millón de computadoras portátiles. Aprobado por Filmus, este contrato tácito estaba, sin embargo, condicionado al cumplimiento de tres imperativos: 1) primero, debía llevarse a cabo un proyecto piloto concluyente; 2) todas las computadoras tenían que funcionar correctamente y 3) un organismo independiente debía garantizar la transparencia del proceso de compra (Díaz y Fontdevila, 2012: 70). Loables, estos requisitos retrasaron el proceso de toma de decisión. Además, empezaron a surgir en el mercado nuevas computadoras para

niños. Por lo tanto, junto con el ITPC concebido por una empresa israelí, el *Classmate* desarrollado por la multinacional Intel fue sometido por la UBA a una batería de pruebas. Concretamente, se distribuyeron mil computadoras portátiles de estas tres marcas —XO, *Classmate*, ITPC— en un total de catorce escuelas de diversas áreas geográficas —ciudades, campo, suburbios y reservas indígenas— y localizadas en diez provincias diferentes.

Los resultados de las investigaciones fueron inapelables. Comparado con la XO y su competidora israelí, el *Classmate* demostró el mejor potencial. En consecuencia, los ingenieros y funcionarios argentinos empezaron a dudar de la necesidad de realizar una compra masiva a la fundación del MIT. En el mismo tiempo, los cambios político-electorales contribuyeron a retrasar la finalización del contrato. Tras la transferencia de poder entre Néstor Kirchner y su esposa, Cristina Fernández, el 10 de diciembre de 2007, asumió la cartera Juan Carlos Tedesco, consultor internacional y especialista reconocido en Educación. Sin embargo, disgustado por las luchas internas libradas entre los caciques del partido justicialista en el período previo a las elecciones legislativas intermedias, el nuevo ministro permaneció en el cargo solamente un año y medio: dimitió a raíz de la derrota electoral del Frente por la Victoria (FPV) en julio de 2009. Después de haberle otorgado un puesto honorífico en su gabinete ejecutivo (*Política Online*, 2009), la presidenta Kirchner reemplazó a Tedesco por Alberto Sileoni, quien había sido viceministro de Educación cartera durante la era Filmus. Coherentes en sus diagnósticos y atentos a las críticas expresadas por sus subordinados con respecto a la tecnología OLPC, estos tres ministros, finalmente, siempre cuestionaron el contrato con la fundación del MIT. Como diera a entender Pablo Fontdevila, primer director ejecutivo de Conectar Igualdad, empezaron a considerarse otras alternativas técnicas.

Argentina se comprometió con un millón de computadoras. Pero, en los sucesivos viajes y análisis que se hicieron, lo de OLPC fue demorándose mucho tiempo. La primera versión de la máquina no cumplía con las especificaciones que había dado el MIT Media Lab. Y, entonces, acá, hubo diversos ensayos, pruebas, y, en la medida

en que no se alcanzaban los estándares que se habían fijado en un convenio de intención que se firmó, pues, renunciarnos al proyecto OLPC. Sus computadoras tenían demasiadas fallas. Nunca pudieron, por ejemplo, realmente implementar el sistema por el cual una máquina se conectaba con la máquina del vecino. Todo eso hizo que aparecieran muchas trabas administrativas por el no cumplimiento de las pautas que había fijado el convenio (Fontdevila, 2012).

Después de varios años de postergación, el proyecto de alfabetización numérica se estancó a nivel federal, mientras que, en las provincias, empezaron a emerger programas similares inspirados en el plan Ceibal uruguayo. El modelo *uno a uno*, una computadora por cada niño, comenzó en San Luis en 2008, acompañado por una plataforma de *e-learning* para profesores. A partir de 2009, La Rioja imitó esta iniciativa y la universalizó. Así, se regaló una XO a cada uno de los 60 000 escolares matriculados en todas las instituciones de esta jurisdicción, ya fueran públicas o privadas. Río Negro optó más bien por la constitución de laboratorios de computación en cada escuela primaria. No obstante, el proyecto regional más ambicioso en términos de volumen de compra se concretizó en el plan Sarmiento, lanzado por la ciudad de Buenos Aires en 2010.

A pesar de todo, esta intención universalista nunca se abandonó a nivel federal. Con razón, los sindicatos de la educación incitaron al Gobierno de Kirchner a que invirtiera en un proyecto equivalente al plan Ceibal uruguayo. Esto es lo que nos contó Esteban Sottile, miembro de la Comisión Directiva de la Unión de los Trabajadores de la Educación (UTE):

Nosotros, como docentes, fuimos espectadores de Ceibal. (...) Nosotros lo veíamos con muy buenos ojos. Nos llegaba la información de que era bastante exitoso el plan en el sentido de que los niños tenían un nuevo acceso a un mundo de la información que acá era muy limitado. Teníamos acá, por ejemplo, 50 máquinas por toda la escuela. Lo de Uruguay lo mirábamos con envidia: «¡Mirá lo que tienen esos pibes! Pueden trabajar con esto; ¡está muy bueno!».

Nosotros, sin darnos cuenta, nos fuimos preparando el terreno. (...) La CTERA [Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina] no le propuso al plan Conectar Igualdad al Gobierno. Pero si, claramente, lo avaló. Fue una política como de integración (Sottile, 2012).

Incitada a actuar, la Presidenta argentina exigió que el Ministerio de Educación continuara con sus evaluaciones y que algunos de sus agentes administrativos fueran enviados a Montevideo a tomar más conocimiento técnico y logístico del plan Ceibal. Esto nos confesó Cinthya Zapata, la antigua coordinadora nacional del Programa Conectar Igualdad para el Ministerio de Educación:

Personalmente, fui a Montevideo para hablar con los ingenieros del Centro Ceibal. Nos mostraron realmente todas las fortalezas y debilidades de su proyecto, enfatizando todo lo que no funcionó muy bien; es decir, la formación de los profesores y el apoyo pedagógico, para que no repitiéramos los mismos errores. Cuando volvimos, presentamos varias alternativas a la Presidenta, y ella eligió, en colaboración con Tedesco y, luego, Sileoni, llevar a cabo el programa en las escuelas secundarias (Zapata, 2013).

Así, después de lo que se emparenta en la literatura académica a un *policy transfer*, entendido como «un proceso por el cual un saber en materia de políticas públicas, de estructuras administrativas o instituciones en un momento dado y/o en un lugar dado, es utilizado para desarrollar políticas públicas, estructuras administrativas o instituciones en otro momento y/o en otro lugar» (Dolowitz y March, 2000: 5), el proyecto inicial de alfabetización digital se convirtió en un programa de inclusión digital más amplio. En efecto, los destinatarios de las políticas públicas ya no eran los niños de la escuela primaria, sino sus compañeros del nivel secundario que se preparaban para ingresar en la vida laboral. Gracias al desarrollo por el portal *Educ.ar* de recursos virtuales de buena calidad, la computadora ya no se veía más como una mera ayuda para la enseñanza, sino como una herramienta indispensable para el desarrollo de las



capacidades sociales y profesionales de los adolescentes argentinos. Por decisión conjunta de la presidenta Kirchner y del ministro Tedesco, se estableció el plan Una Computadora por Cada Niño en todas las instituciones públicas de educación tecnológica. Con la aprobación del Consejo Federal de Educación (CFE, 2009), esta inversión inicial resultó ser particularmente eficiente, ya que permitió la compra de alrededor de 250 000 *netbooks* por un total de menos de 270 millones de dólares (Díaz y Fontdevila, 2012: 73), mientras que habían sido presupuestados unos 325 millones de dólares (CFE, 2009: artículo 8). Unos meses más tarde, Cristina Kirchner convocó a la prensa en el emblemático teatro Colón para anunciar, junto con el Ministro Sileoni, la extensión de este programa a todas las escuelas secundarias públicas del país. Después de varios años de gestación comparables a un largo período de maduración político-administrativa, finalmente, nació el plan de Conectar Igualdad, entonces conocido como *Plan conectar.igualdad.com.ar*.

Sin embargo, la ventana política (*policy window*) no era nada propicia para el Gobierno (Larrouqué, 2017a). El éxito del futuro programa dependía, en gran parte, de la calidad de su *policy design*.

## **2. La fase de la planificación estratégica: la importancia de la preparación logística**

Como lo demostramos en otro artículo (Larrouqué, 2017c), la fase de traducción de la decisión política en actos administrativos o, sea, la fase de elaboración del *policy design*, fue particularmente cuidadosa en el caso de Conectar Igualdad. De hecho, se constató una verdadera anticipación y planificación rigurosa de la política pública.

Primero, antes de pensar en una posible estrategia de despliegue, era necesario que los responsables de CI, reunidos por decreto dentro de un Comité Ejecutivo Interinstitucional (República Argentina, 2010) —sobre el cual volveremos—, tuvieran una idea clara del número de estudiantes matriculados en la educación secundaria. Sin embargo, dada

la fuerte fragmentación institucional del sistema educativo argentino (Rivas *et al.* 2004: 85-123), el Ministerio de Educación de la Nación no podía proporcionar esta información. Esto es lo que afirmó el ingeniero Pedro Fontdevila, director del plan CI durante los dos primeros años de implementación (2010-2012).

En las primeras reuniones..., yo pregunté quién tenía las listas de los alumnos a los que teníamos que entregarles las computadoras. ¡Esas listas no existían! Nadie sabía quiénes eran los alumnos en secundario ni tampoco quiénes eran sus profesores. El Ministerio de Educación dijo que no podía saberlo porque son 24 ministerios en total, uno en cada provincia. Entonces, nos pareció pertinente generar un procedimiento por el cual alguien nos certificara cuál era la matrícula exacta. Este alguien parecía razonablemente ser el director de la escuela. Pero eso implicaba contar escuela por escuela. Y son 7000 escuelas por todo el país... Entonces, dijimos: «Vamos a hacer un sistema accesible por internet. Vamos a crear una aplicación con formulario electrónico y con claves de acceso y perfil de usuario para que cada director o autoridad escolar pudiera registrar los alumnos». Después de haber ingresado su clave personal, le tocaba cargar la matrícula de cada alumno en el sistema (Fontdevila, 2012).

Concretamente, los altos funcionarios involucrados en la preparación logística del proyecto tuvieron la idea de crear un *software* que permitiera almacenar una enorme base de datos y que fuera fácilmente accesible para cualquier agente administrativo. Pilar institucional del plan CI —como lo vamos a ver a continuación—, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) fue encargada de diseñar este *software*. Para racionalizar la distribución de los *netbooks*, se pensó en una aplicación en forma de tablas con varias entradas, entre otras: el nombre del estudiante, la escuela en la que está registrado y el modelo de computadora provisto. Después de haberle asignado a cada alumno, por anticipación, su futuro número de seguro social denominado *Código Único de Identificación Profesional* (CUIL), ANSES lo hizo simplemente coincidir con el número de

identificación escolar bautizado *Código Único de Establecimiento* (CUE) y con el número de serie de la computadora. Mediante una resolución de diciembre de 2010 (CFE, 2010), el Consejo Federal de Educación (CFE) exigió a todos los directores de las 7000 instituciones públicas —escuelas secundarias e institutos de educación especial— que hicieran el registro de los estudiantes desde este portal accesible en la red llamado *Conlg*. En caso de dificultades, los funcionarios administrativos de las sucursales locales de ANSES se encargaron de ayudar a los directores a realizar esta tarea. Este sistema de recolección y centralización de la información fue muy eficaz. En algunas semanas apenas, los responsables del programa conocían el número exacto de beneficiarios de las computadoras. Este simple algoritmo informático permitió evitar lo que pasó en el Perú, donde se distribuyeron computadoras de más o de menos por falta de información (Larrouqué, 2017c: 115).

A diferencia del Uruguay, donde se privilegió la fundación OLPC y, sobre todo, del Perú, donde no se organizó ni siquiera una licitación internacional para la compra masiva de computadoras, en la Argentina, las dos primeras licitaciones internacionales se llevaron a cabo *a través* y *con* el control de dos instituciones multilaterales. En otras palabras, el proceso de compra fue muy transparente. De hecho, el Ministerio de Educación concluyó una primera licitación de 350 000 máquinas con el asesoramiento de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). La segunda licitación para 700 000 máquinas suplementarias se cumplió a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Tres compañías internacionales ganaron los contratos: NEC, Lenovo y Samsung (Díaz y Fontdevila, 2012: 34, 35 y 74).

Después de haber llegado, al cabo de unos meses, al puerto de Buenos Aires, las computadoras se almacenaron en dos enormes cobertizos pertenecientes al Correo Argentino y a la empresa de distribución privada OCA. Allí, se las sometió a una batería de controles, pruebas y otras manipulaciones antes de enviarlas por todo el territorio. A diferencia del Perú, donde solamente unos treinta funcionarios públicos del Minedu fueron movilizados en el plan Una Computadora por Niño (UCPN), los

responsables del programa CI no escatimaron los gastos en términos de recursos humanos. Para esta tarea de recepción y acondicionamiento tecnológico, ANSES contrató a 130 operarios y 20 técnicos especializados (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 117)<sup>1</sup>, quienes tuvieron que probar, computadora por computadora, su funcionamiento, preinstalar cortafuegos, así como algunos programas educativos proporcionados por *Educ.ar*, empaquetar de nuevo la computadora, y adjuntarle la etiqueta CUIL del alumno. También equiparon las *netbooks* con un exclusivo sistema antirrobo. En efecto, las computadoras del programa CI han sido programadas para reconocer solamente el servidor de la institución a la que están afiliadas. Si no se reconectan a este servidor después de cierto tiempo, se vuelven inutilizables, lo que ha podido perjudicar a ciertos alumnos después de una mudanza domiciliar (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 117).

Gracias a una organización de trabajo que nos arriesgaríamos a asimilar a una forma de *taylorismo digital*, el Gobierno argentino pudo distribuir aproximadamente 360 000 *netbooks* durante septiembre de 2011. Esta cifra corresponde al número de XO distribuidas en el Uruguay en algo más de dos años y a la mitad de todas las XO distribuidas en el Perú en cuatro años. Según nos contó Juan Alberto Zandona, el director logístico del programa CI, la principal dificultad residió en el diseño de esta organización logística; lo que confirmó también su superior, Pablo Fontdevila.

La mayor dificultad fue arrancar. (...) Pero, bueno, en el año 2010, entregamos alrededor de 700 000 máquinas. En el año 2011, llegamos al 1800 000... Lo difícil fue primero armar la organización del esquema, y, segundo, la masividad. La mayor energía la hemos puesto allí (Zandona, 2012).

---

<sup>1</sup> En otra publicación, afirmamos de manera errónea que se había contratado a mil personas para realizar esta tarea (Larrouqué, 2017c: 114); esto se debió a un mal entendido durante una entrevista con uno de los responsables logísticos del programa CI. Juan Alberto Zandona (2012), antiguo director técnico del programa, quiso decir que, en total, más de mil personas habían participado de la implementación de la política de inclusión digital argentina. Ruego a los lectores de la revista *Polis* me perdonen por esta información errónea.

El primer año era difícil. Estuvimos bastante nerviosos porque, en la semana en que la Presidenta anunció este programa, muchos editoriales dijeron: «Es la tercera vez que el Gobierno anuncia que va a distribuir computadoras y, hasta ahora, no distribuyo ninguna». Hasta ahora, habíamos solamente firmado el convenio con OLPC. Ya habíamos anunciado las computadoras para las escuelas de enseñanza técnica y ya anunciamos, de nuevo, otras computadoras para la escuela secundaria. Y todavía no habíamos entregado ninguna... Entonces, yo dije: «La medida de nuestro éxito es que seamos capaces de entregarlas». El primer año fue duro, porque había que comprarlas, había que esperar a que llegaran a la Argentina desde China. Después aparecieron problemas de tensiones cambiarias, dificultades con los proveedores... Pero, bueno, se fue acomodando bastante bien porque lo pensamos bien (Fontdevila, 2012).

Al haberle otorgado gran importancia a esta fase preparatoria, los miembros del Comité Ejecutivo de CI hicieron todo para compensar la introducción contestada del programa en la agenda política nacional. Como lo hemos mostrado en otra publicación, al igual que en el Perú con el Gobierno de Alan García, la ventana política no era nada propicia para la presidenta Kirchner (Larrouqué, 2017a). El programa fue inmediatamente el objeto de acervadas críticas por parte de la prensa de oposición que lo tachaba de clientelista (*La Nación*, 2010a, 2010b y 2010c).

Sin embargo, en comparación con las demás políticas de inclusión digital de la Región (Larrouqué, 2016), el programa CI ha sido el mejor pensado desde el punto de vista organizacional. A diferencia del Uruguay, no hubo conflictos institucionales con los actores de la Educación. Por ende, los responsables del programa no plebiscitaron una lógica abiertamente gerencialista —o de contorneo administrativo— como pasó en Montevideo (Larrouqué, 2013). Si se retoman las reflexiones de Richard Matland (1995), según las cuales la gestión de una política pública se ve condicionada por dos factores: su ambigüedad más o menos grande y su propensión al conflicto más o menos fuerte, las características político-institucionales

que acompañaron la formulación del programa CI implicarían una implementación ideal, o sea, puramente administrativa. Al contrario, como lo demostramos (Larrouqué, 2017c: 117-118) fue de carácter político en el Uruguay, puramente experimental en el Perú, y hasta simplemente simbólica en el Paraguay.

En todo caso, una política pública exitosa no se resume por la calidad de su *policy design*. En realidad, todo depende del despliegue administrativo. Como lo recuerdan Pressman y Wildavsky (1984: xxv) en el prefacio de su famoso libro, «la separación entre la formulación de la política y la implementación es fatal». En el caso del programa CI, la implementación se hizo de manera colegial. Para retomar la fórmula de un politólogo francés, fue fruto de «una construcción colectiva de actores en interacción» (Hassenteufel, 2008: 103).

### **3. El proceso de implementación: un modelo de gestión organizacional construido alrededor de una pluralidad de actores en interacción**

Dado que no había una gran oposición institucional en la Argentina, los responsables político-administrativos del programa CI no definieron una estrategia de despliegue tan estratégica como la adoptada por la Comisión Ejecutora del plan Ceibal en Uruguay, que decidió invertir las lógicas tradicionales de difusión de las políticas públicas empezando por el campo para, en un segundo tiempo, alcanzar la capital (Larrouqué, 2013: 51-52). Los miembros del Comité Ejecutivo del programa CI tampoco actuaron de manera improvisada como en el Perú (Larrouqué, 2017c: 113-115), sino que desarrollaron un modelo de implementación relativamente riguroso. Por lo tanto, las demoras que se constataron en 2012 respecto a la distribución de las computadoras se debieron menos a los eventuales roces de la mecánica administrativa que a la incapacidad del mercado de responder a la demanda, o sea, aumentar la tasa de producción y adaptarse a los nuevos requisitos del Gobierno argentino. En efecto, confortando la voluntad desarrollista de su marido (Wylde, 2011), la presidenta Kirchner

exigió que dos tercios de los componentes de las computadoras se produjeran por compañías ubicadas en el país y que todas las *netbooks* se ensamblaran exclusivamente en la Argentina (diario *Página/12*, 2011). Tanto la industria nacional como la internacional tuvieron dificultades para responder a estas nuevas exigencias. Por consiguiente, el objetivo inicial de distribuir tres millones de máquinas antes de terminar 2012 no se logró. Sin embargo, se necesitaron apenas seis meses suplementarios para satisfacerlo (diario *Página/12*, 2013), lo que atestigua la eficacia del proceso de implementación.

De conformidad con la resolución del Consejo Federal de Educación adoptada en diciembre de 2010 (CFE, 2010), se acordó que la función de los ministerios de Educación provinciales se limitara al apoyo institucional del proyecto. En otras palabras, al mantenerse dentro de su estricto mandato tradicional —pagar a los maestros, suministrar electricidad a las escuelas, reparar las infraestructuras escolares, etc.—, las entidades administrativas provinciales no tuvieron que cargar con el sobrecosto de la implementación del programa. Así, sus esfuerzos financieros permanecieron modestos. Dicho esto, durante la fase de despliegue, apareció la necesidad de establecer en cada institución escolar un referente capaz de resolver problemas menores de conexión y secundar profesores o alumnos en sus dificultades técnicas diarias. A partir de 2011, las jurisdicciones provinciales tuvieron la responsabilidad de contratar a estos nuevos agentes escolares (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 127). Por todo lo demás, de la compra de las *netbooks*, el pago de los salarios de los aproximadamente 250 empleados a tiempo completo que participaron en el proyecto, sin olvidar los costos de la instalación del equipamiento tecnológico en cada establecimiento —rutadores, servidores, puntos WiFi, etc.—, todos los gastos del programa los respaldó la ANSES a partir de una provisión presupuestaria obtenida por decreto presidencial (República Argentina, 2010: artículos N.ºs 9 y 10). Más de setenta millones de dólares se destinaron exclusivamente a la asistencia técnica y administrativa (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 34). A cambio, los ministerios de Educación provinciales (MEP) participaron en la fase de implementación y monitoreo. Para formalizar este involucramiento,

se firmaron acuerdos de cooperación entre el MEN, los MEP y ANSES. Como nos lo confesó Juan Alberto Zandona, el director logístico del programa CI, las rivalidades político-partidarias entre el Gobierno central y los gobiernos de oposición provinciales retrasaron la firma de algunos convenios. Hay que recordar que, en 2010, un tercio de los gobernadores no estaban afiliados al partido peronista (De Luca y Malamud, 2010: 188). A pesar de ello, no hubo resistencia feroz ni tampoco oposición irreductible.

No olvides que son 23 actores, 23 gobiernos provinciales, donde todo el mundo no tiene la misma mirada, ni desde lo político ni desde lo ideológico... Entonces, hubo que convencer, persuadir, firmar los convenios correspondientes para que ellos se hicieran cargo de la parte que les correspondía. Resistencia no hubo. Creo que hubo maduración en el proceso. No creo que hubo resistencia, porque fue una sola provincia que no firmó. Fue San Luis, porque ellos tenían un programa propio que era similar al que nosotros proponíamos. Y después, nada. Los problemas mayores fueron de tipo políticos, si quieres llamarlos. A nosotros, la Capital Federal nos firmó el contrato hace 3 meses [agosto 2012], cuando tenían que haberlo firmado en junio de 2010. Pasaron 24 meses (Zandona, 2012).

Una vez que los acuerdos de cooperación se firmaron debidamente, la repartición de las computadoras pudo comenzar. El modelo fue sistemáticamente el mismo. Puede detallarse en tres etapas. Después de haber determinado de manera discrecional el orden de distribución entre los diferentes establecimientos escolares, el Ministerio de Educación provincial informó a los directores. En esta etapa, si el registro de la computadora de los estudiantes no se había completado, ANSES les notificaba la obligación de hacerlo a través de la plataforma *Conlg* y, si fuera necesario, para confirmar la inscripción. Luego, un delegado provincial del programa CI tenía que presentarse en el lugar para averiguar que toda la infraestructura técnica funcionara bien y para dar su aprobación. Por fin, ANSES autorizaba al Correo Argentino a efectuar la repartición. En este esquema organizativo, la empresa pública de



distribución del correo representaba al Estado federal, mientras que el delegado provincial actuaba en nombre del Ministerio de Educación provincial. Legalmente, en la fecha de entrega, las *netbooks* se volvían parte del patrimonio material de la provincia. A partir de allí, los contratos se rubricaron con los padres de los estudiantes para que ellos obtuvieran el usufructo y se vieran obligados a cuidarlas.

De acuerdo con una resolución ministerial aprobada en enero de 2011 (República Argentina, 2011), se decidió devolver las *netbooks* a los estudiantes que hubieran cumplido toda su educación secundaria obligatoria. Esta disposición no se aplicó para los estudiantes de los institutos de formación docente, que debían entregar la herramienta informática al final de su formación. Para el Gobierno, condicionar la propiedad de la computadora a la asiduidad del alumno apuntaba a luchar contra la deserción escolar y, también, a silenciar a los detractores del programa, que lo veían como un simple proyecto clientelar, sin consideración pedagógica alguna.

Además, varias otras iniciativas contribuyeron a fortalecerlo. Desde un punto de vista puramente técnico, ANSES, por ejemplo, decidió continuar desarrollando la aplicación informática *Conlg* para racionalizar todavía más el trabajo de los múltiples actores, públicos y privados, que intervenían en el monitoreo y perfeccionamiento del programa —directores, funcionarios del gobierno local, funcionarios, proveedores de internet, gerentes de servicios técnicos, etc.—. Accesible con una contraseña personal, este *software* permitió coordinar mejor sus respectivas tareas y crear sinergias entre ellos (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 91-94). Asimismo, se desarrolló el proyecto piloto denominado *Escuelas de Innovación*, junto con *Educ.ar* y ANSES. Se seleccionaron alrededor de cincuenta instituciones escolares en diferentes entornos sociodemográficos de cinco provincias —Misiones, Jujuy, Mendoza, Buenos Aires y Santa Cruz—. Según lo especificado por dos miembros del personal de planta de CI, el desafío de las escuelas de innovación fue definir y evaluar las mejores prácticas didácticas con el objetivo de proponer un modelo nacional de innovación en materia de enseñanza con tecnologías. El objetivo era promover el mejor uso educativo de las herramientas informáticas.

A partir de 2011, se empezó a reflexionar sobre los usos de las *netbooks* en la escuela. Así que se inició el proyecto piloto Escuelas de Innovación. Lo conducimos a escala muchísimo mayor que el piloto de Ceibal. De hecho, la gran diferencia con Ceibal es que, en la secundaria, se empieza a dividir por materias de enseñanza. Entonces, la idea [era] ver cómo impacta el uso de esas tecnologías en diferentes materias. Cada disciplina demanda a la tecnología respuestas diferentes. [Estuvimos] pensándolo a un nivel local: diseño pedagógico, formatos, etc. [Pusimos] focos en cuestiones didácticas importantes.

¿Cómo se armó la estrategia? Pues, pensamos desde las grandes áreas, es decir, por módulos: Matemáticas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Prácticas de Lenguaje, Comunicación, Producción Escrita, etc.

Las políticas de inclusión digital son de nivel masivo. Pero había que diseñar modelos educativos adaptados a la realidad del concepto uno a uno, o sea, materia por materia. ¿Cómo se arma una lección de matemáticas en un aula donde cada estudiante tiene su *netbook*? No es fácil responder. Este proyecto [tenía] como objetivo generar propuestas que [fueran] sostenibles, escalables y repetibles (Penacca y Sonsino, 2012).

Además, gracias a la inclusión de la sociedad civil, se llevó a cabo el proyecto Huayra. Fruto de una estrecha colaboración entre ANSES y una asociación de activistas del *software* libre, este proyecto consistió en la creación de una interfaz virtual específicamente diseñada para el uso educativo. Presente en la Argentina desde principios de 2000 (Couture, 2007: 70-74), el movimiento a favor del *software* libre ha recibido, a diferencia del Perú (Larrouqué, 2017c: 120), una respuesta muy favorable del Gobierno de Kirchner, que algunos habían acusado hasta ahora de hacerle el juego a la empresa Microsoft. En efecto, a pesar de que la compañía de Bill Gates había negociado con el Gobierno argentino un contrato estimado de unos diez millones de dólares (Díaz Rato y

Fontdevila, 2012: 125) –o sea un poco más de tres dólares por máquina—, los partidarios de los *software* libres, encarnados en el nivel internacional por Richard Stallman, presidente de la Free Software Foundation (*La Nación*, 2011b), consideraron que este contrato representaba un despilfarro de dinero público. Aunque estaban equipadas con un sistema operativo dual –o doble *booteo* Windows/Linux—, las computadoras del programa CI se abrían por defecto en la interfaz de la multinacional informática estadounidense. Para mayor facilidad y conveniencia, muy pocos eran los beneficiarios, ya fueran estudiantes o profesores, en vascular a la interfaz gratuita. Opuestas al hecho de que el Gobierno condicionara a los jóvenes del país con el uso de un sistema privado de explotación, muchas voces discordantes dentro de la sociedad civil e incluso en las filas de ANSES comenzaron a sugerir una modificación del soporte virtual del programa CI. Al apropiarse del discurso antiimperialista del Gobierno kirchnerista, el movimiento de *software* libre argentino, identificado, entre otros, en la asociación *Software libre con Cristina*, argumentó que el interés de la Nación debía primar sobre los intereses de las principales firmas internacionales de la industria *high tech*. Finalmente, lograron convencer a las autoridades públicas. Con la aprobación de la Presidenta y con el liderazgo de Pablo Fontdevila, se creó el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo de Tecnologías Libres (Cenital). Adjunto a ANSES y dirigido por Vladimir di Fiore, miembro fundador de la asociación *Softwares libres con Cristina*, el Cenital reunió a un equipo de una docena de científicos informáticos, programadores y otros diseñadores gráficos. En dos años de trabajo, establecieron un nuevo sistema operativo. Iniciado en 2011, el proyecto Huayra ('viento' en quechua), culminó dos años más tarde en la fundación del primer *software* libre nacional. A partir de 2013, equipaba a todas las computadoras del programa CI. Esta iniciativa contribuyó a *nacionalizar* todavía más la política de inclusión digital argentina respecto al concepto *OLPC* original.

Por añadidura, a nivel organizativo, hay que señalar que la Argentina fue el país que más invirtió en capacitación y formación docente. Junto con la OEI, el MEN ofreció una capacitación virtual de doce semanas, contra solo una en el Perú, de 40 horas. De manera voluntaria, participaron

aproximadamente sesenta mil profesores, o sea, alrededor del 20% del total (Díaz Rato y Fontdevila, 2012: 91-94). Además, varias provincias se hicieron cargo de los talleres de capacitación cara a cara. Entre 2010 y 2013, se estima que casi trescientos mil docentes de secundaria habrían recibido capacitación en informática (Vacchieri, 2013: 52). A pesar de todos estos esfuerzos, la prensa opositora siguió considerando que la capacitación había sido inadecuada (*La Nación*, 2015).

Lo cierto es que la conexión a Internet en las escuelas argentinas fue precaria en los primeros meses. En un artículo independiente, tres académicos informaron que la mayoría de los problemas de conexión o mantenimiento se originaron en los desacuerdos entre proveedores de servicios, administradores de instalaciones, servicios técnicos y gobiernos locales (Lago Martínez *et al.* 2012: 217). Fueron a estos problemas de coordinación que ANSES intentó remediar con el perfeccionamiento del portal *Conlg*. Como prueba suplementaria de la capacidad de anticipación y adaptación del programa, señalamos que tomaron la iniciativa de responder al desafío de la basura electrónica. Así, a partir de enero de 2013, el programa CI se unió al proyecto Basura Electrónica 0, desarrollado por una asociación ecológica (*Campana Noticias*, 2013).

Desde nuestro punto de vista, el éxito del programa CI se debe, sobre todo, a su arquitectura político-administrativa. De hecho, la creación de un Comité Ejecutivo central permitió limitar los efectos perjudiciales de la «insularidad institucional» (Waissbluth, 2003). A través de Conectar Igualdad, el Gobierno argentino emprendió el camino de la intersectorialidad en materia de políticas sociales (Cunill-Grau, 2014).

#### **4. El Comité Ejecutivo: una nueva modalidad de colaboración interinstitucional**

Desde el punto de vista institucional, la originalidad de Conectar Igualdad radicó en la creación por decreto presidencial de un Comité Ejecutivo con cinco representantes de cuatro instituciones muy diferentes. El objetivo

era construir sinergias entre organismos muy poco acostumbrados a trabajar juntos y, con mayor razón, de manera coordinada. Como lo demostramos (Larrouqué, 2017c), la participación del Poder Ejecutivo en la elaboración de la arquitectura institucional del programa fue muy fuerte en la Argentina.

Ente clave en la gestión logística de todo el programa, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) estuvo representada en el Comité Ejecutivo por dos personas: en primer lugar, por su antiguo Director General, Diego Bossio, que presidió este comité, y, en segundo lugar, por otro representante, designado como Jefe Institucional del programa. Durante los dos primeros años (2010-2011), esta función la ocupó Pablo Fontdevila, uno de nuestros principales interlocutores. El Comité Ejecutivo también reunía a un jefe de proyecto del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), un delegado del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), así como a un alto funcionario de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Al formar este Comité Ejecutivo interinstitucional, la Presidenta argentina materializó la voluntad de romper con la fragmentación del aparato burocrático, evitar la dispersión de los conocimientos y minimizar la dilución de las capacidades administrativas. Este deseo de estimular la cooperación entre organismos, ya no más considerados competidores, sino como socios estratégicos, se fundó en una distribución estricta de las tareas entre ellos.

Esta búsqueda de sinergia organizacional implicó que las diferentes instituciones involucradas confiaran mutuamente en sus capacidades administrativas respectivas, lo que significó no solamente una gran concertación, sino también una repartición de los objetivos según las pericias de cada uno. Asimismo, los diferentes organismos se comprometieron a no intervenir en el campo de competencia de los demás y rechazar, por ende, cualquier forma de *desbordamiento institucional* de uno respecto al otro. A diferencia del Uruguay, donde el Laboratorio Tecnológico (LATU) no respetó el perímetro de acción de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y hasta desconsideró su legitimidad institucional (Larrouqué, 2013), ANSES se

comprometió a no interferir en las cuestiones pedagógicas atribuidas al MEN. Según el Director Institucional del programa CI, el establecimiento del Comité Ejecutivo creó las condiciones para un diálogo interinstitucional fructífero.

Lo interinstitucional no [era] tan común en nuestro país... No [era] nada común, en realidad. En este caso, funcionó bastante bien, porque hubo una distribución muy clara de las responsabilidades. ANSES se ocupó de comprar las máquinas, redactar los pliegos, etc..., aunque después lo sometía a votación en el Comité Ejecutivo. Educación se ocupaba de contenidos y capacitación docente, o sea, lo pedagógico. Planificación Federal se encargó de la conectividad. En cuanto a la Jefatura de Gabinete de Ministros, se ocupó de todo lo que tenía que ver con temas de seguridad, tanto virtual como físico, de las máquinas y de los sistemas (Fontdevila, 2012).

Sin embargo, al igual que en el Uruguay, donde nada predisponía al LATU a hacerse cargo de la implementación de un proyecto con objetivos socioeducativos, puede parecer sorprendente que la gestión logística del programa CI haya sido transferida a ANSES. En efecto, a pesar de ser el principal proveedor social del país, esta institución no tenía en su campo de predilección la promoción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y, todavía menos, la gestión de los asuntos educativos. Además, si este ente gozaba, como el LATU (Varela, 2008), de un estatuto institucional particular, tenía mucha menos autonomía política. Administrativamente, es una entidad descentralizada que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Hebe Lopez y Rubins, 2012: 93-96). En consecuencia, la lógica *by-pass* o de contorneo administrativo (Midaglia, 1997) que prevaleció en el caso uruguayo (Larrouqué, 2013) no es tan obvia en la Argentina. No puede hablarse, entonces, de un proceso de *gerencialización* de la acción pública, como se observó del otro lado del Río de la Plata. A nivel institucional, la gestión del programa fue, principalmente, estatal.

No obstante, la organización de seguridad social tuvo que revelar el desafío logístico de organizar la distribución de más de tres millones y

medio de computadoras por todo el país. Para entender las razones objetivas que motivaron esta opción, es necesario volver sobre la historia de esta institución, a la luz de la evolución del sistema de protección social argentino.

Legalmente marchitado por la dictadura y económicamente paralizado por la crisis de la deuda, el sistema de pensiones de reparto se encontró en una situación crítica en 1989 (Arceo *et al.*, 2009: 7-9). En ese momento, todavía existían tres regímenes diferentes. En efecto, desde el comienzo del siglo xx cada rama salarial contribuía a su propia estructura mutua. El Gobierno burocrático-autoritario del General Onganía decidió *recentralizar* el sistema de reparto dividiéndolo en tres ramas controladas por el Estado: una dedicada a los empleados públicos, la otra reservada para los trabajadores de la industria y del comercio, y la tercera a los trabajadores independientes. Esta reforma no incluía a los trabajadores informales, que no tenían derecho a jubilarse (Arceo *et al.*, 2009: 5-7).

En los noventa, al no poder refinanciar sustancialmente el sistema de seguridad social, el presidente Menem decidió restaurar una apariencia de uniformidad y coherencia a través de la fundación, por decreto, de ANSES en 1991 (República Argentina, 1991). En realidad, esta nueva institución sirvió, en aquel entonces, como cortina de humo para preparar la verdadera reforma del sistema de pensiones que pretendía —inspirándose del modelo pinochetista chileno— poner en tela de juicio el principio de solidaridad intergeneracional. Aprobada apenas tres años después, la transición de un sistema de reparto a uno predominantemente basado en el principio de capitalización individual provocó un deterioro general de la cobertura social: la baja en el número de asegurados reflejaba la disminución en términos de beneficios (Arceo *et al.*, 2009: 10-12). En 2007, un informe publicado por el Senado de la República Francesa aseguró que la transición a un sistema de capitalización provocó una caída de 10 puntos en el número de contribuyentes durante los noventa y generó un empobrecimiento sustancial de los jubilados argentinos. Cinco años después de la crisis de diciembre de 2001, la mayoría de ellos recibían menos de 470 pesos por mes (Senado de la República Francesa, 2007). Además, la multiplicación de los fondos privados de pensiones —las

famosas Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP)— hizo que el sistema de seguridad social fuera aún más complejo de lo que era antes de la reforma menemista.

Ante las desigualdades generadas por este modelo híbrido de jubilación, el tamaño del déficit que afectaba los fondos de compensación pública y la creciente ilegibilidad del sistema de pensiones, el Gobierno de Kirchner decidió renacionalizarlo en octubre de 2008. En pocos meses, los recursos acumulados por las AFJP, que ascendían unos ochenta mil millones de pesos, fueron absorbidos por ANSES (Arceo *et al.* 2009: 26). Parte de este maná financiera, sirvió para suministrar un fondo de inversión pública llamado *Fondo de Garantía de Sustentabilidad* (FGS). Por añadidura, cientos de millones de pesos suplementarios, correspondientes a las contribuciones de los empleados y empleadores anteriormente pagadas a las AFJP, fueron inyectados en el sistema público de pensión. En resumen, tras la reestructuración del sistema de protección social, ANSES se convirtió en uno de los organismos públicos con mayores recursos financieros del país.

Según Diego Bossio, director de ANSES y presidente del Comité Ejecutivo del plan CI, en junio de 2010, el FGS representaba unos ciento cincuenta mil millones de pesos (diario *Clarín*, 2010). Esta gran capacidad de financiamiento explica la primera razón por la cual la presidenta Kirchner decidió confiarle a ANSES la responsabilidad de los procedimientos de licitación y compra. De hecho, el altísimo nivel de inversión exigido por el plan de inclusión digital alimentó las críticas de la oposición política, según las cuales el Gobierno argentino estaba dilapidando el dinero de los jubilados para comprar «juguetes informáticos» a los adolescentes (diario *La Nación*, 2011, 2012, 2013a y 2013b). Sin embargo, ANSES no puede considerarse solamente una mera caja financiera a disposición del Gobierno. Por lo menos, hay tres razones adicionales que permiten justificar por qué la Presidenta otorgó a ANSES un papel tan relevante en la gestión del programa CI.

En primer lugar, se reconocieron sus habilidades administrativas y sus ventajas institucionales (Nogueira, 2013: 115-116). No solo su personal de



planta estaba altamente calificado y muy especializado, sino que su estatuto de ente descentralizado le permitía a ANSES contratar rápidamente a una fuerza de trabajo adicional y recién diplomada. A diferencia de los empleados del LATU en el Uruguay y con la condición de que tuvieran buenos resultados en el desempeño cotidiano, a los jóvenes reclutados en 2010 se les otorgó el estatuto de funcionarios públicos. En total, ANSES movilizó a trescientas personas en el programa CI, incluidos unos cincuenta estudiantes universitarios, la mayoría de ellos formada en las TIC (Zandona, 2012). Además, ANSES demostró sus capacidades gerenciales durante la implementación del Plan Asignación Universal por Hijo (AUH), el ambicioso programa contra la pobreza lanzado en 2009 (Rouquaud, 2013). Como parte de los programas de transferencias condicionadas de recursos, el plan AUH ha beneficiado a más de un millón y medio de familias. Según investigadores independientes, permitió reducir la tasa de indigencia en un 70%, el nivel de pobreza de un tercio e incrementar simétricamente el registro escolar en un 25% (Agis *et al.* 2010: 1, 16 y 24).

Finalmente, más allá de su experiencia en materia de gestión de políticas públicas y de la fuerte legitimidad social adquirida a través del plan AUH, ANSES tenía una última ventaja: su omnipresencia geográfica. Con más de 340 sucursales en todo el país, se esperaba que esta distribución territorial masiva facilitara el despliegue del programa CI. Al llevar a cabo la tarea de instalar instrumentos de conectividad —enrutadores, cables, antenas *Wi-Fi*, etc.— en cada escuela, ANSES se volvió naturalmente el interlocutor privilegiado de las autoridades educativas locales. Además, en caso de problemas de conexión u otros, era la institución más fácilmente accesible para todos los beneficiarios del programa —alumnos, padres, profesores—.

Si bien ANSES fue reconocida por su desempeño administrativo y sus ventajas estructurales, también demostró estar muy dispuesta a la colaboración interinstitucional. A su lado, el MEN se involucró en la formación de docentes y en la producción de contenido didáctico específico, como nos lo confió Patricia Pomiés, antigua directora del portal *Educ.ar* (2009-2013) y miembro del Comité Ejecutivo del programa CI.

El plan Conectar Igualdad se organizó alrededor de un Comité Ejecutivo liderado por cuatro organismos del Estado. Nos juntamos una vez por mes. Nos juntamos a definir los lineamientos de este programa. Cuando surgió Conectar Igualdad, surgió de un decreto presidencial, que le [dio] a cada uno de esos organismos una función específica: a ANSES, lo que [tenía] que ver con compra de la infraestructura y del equipamiento; a Planificación, la conectividad de las escuelas; a Secretaría de Gestión Pública, los temas de seguridad informática; a Educación, los temas de contenidos y de capacitación docente (Pomiés, 2012).

Señalamos que el pasivo acumulado en materia de educación virtual mediante el portal *Educ.ar* fue de gran ayuda a la hora de proponer nuevos soportes didácticos. Desde su creación a principios de 2000, *Educ.ar* ha constituido una herramienta informática de gran utilidad para todos los docentes argentinos que pueden encontrar una enorme cantidad de soportes pedagógicos de libre acceso. De hecho, según su antigua directora, este portal educativo es uno de los más ricos en términos de contenidos de toda América Latina.

*Educ.ar* es el portal educativo de la Nación que nuclea todos los contenidos y todas las propuestas que tienen como objetivo acercar las tecnologías informáticas en la escuela. Eso lo hace desde el 2000. (...) Desarrollamos contenidos específicos. En este sentido, somos en América Latina el portal digital que mayor contenidos digitales produce. Tenemos un banco de 75 000 objetos de aprendizajes, avalados por el Ministerio de Educación.

Trabajamos muy fuerte con los otros portales de la región, como, por ejemplo, el Portal Ceibal o Uruguay Educa en Uruguay. Pero, están en otros caminos porque no han desarrollado tantos contenidos digitales. (...) Nosotros no somos un portal de gestión, sino que somos un portal de contenidos y de intercambio de prácticas de enseñanza. Desarrollamos muchos *software* también, programas educativos, simuladores de química o de matemáticas,

por ejemplo. Hay también muchos juegos *online*. Hay más de cien cursos en el portal que no son de formación tradicional tanto para docentes, para alumnos y para familias: ¿Cómo buscar empleos? ¿Cómo transformar la *netbook* en una estación de radio? Hay distintas cosas que puedes encontrar en este portal (Pomiés, 2012).

Indudablemente, la existencia del portal *Educ.ar* favoreció, a diferencia de lo que pasó en el Uruguay, la muy buena recepción del programa CI por parte del cuerpo docente. Asimismo, el desempeño educativo del MEN hacia el programa de inclusión digital se vio facilitado, a raíz de la reforma educativa del 2007, por el fortalecimiento de la autoridad del Gobierno federal sobre los ministerios de educación provinciales (MEP). En efecto, con la aprobación de la Ley Nacional de Educación (LEN), en reemplazo de la Ley Federal de Educación (LFE), promovida por Menem, el Gobierno kirchnerista consolidó su poder decisorial sobre las cuestiones educativas. Básicamente, la LEN no renunció a la provincialización de la educación. Sin embargo, trató de darle a la política educativa una apariencia de unidad y coherencia. Por ejemplo, se fundó un Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) para articular y estandarizar los estudios normales. El elemento más importante de la LEN fue la recalificación del Consejo Federal de Educación (CFE) en un organismo ya no meramente consultivo, sino soberano. El CFE es el ente que determina y decide de la política educativa. Con la tutela del Ministro de Educación de la Nación, reúne a todos los ministros provinciales de la materia. Las resoluciones de la CFE son vinculantes. Hay que señalar que, según Nosiglia (2007: 127), este órgano ejecutivo sería de «dudosa constitucionalidad», en la medida en que su recalificación legal habría puesto en tela de juicio la separación de poderes y la autonomía educativa de las provincias.

Sea lo que sea, la fragmentación del sistema educativo sigue siendo todavía importante ,debido a las dificultades para obtener acuerdos dentro de un órgano ejecutivo compuesto por una veintena de ministros adscritos a sus culturas institucionales particulares y celosos el uno al otro de sus respectivas prerrogativas (Rivas *et al.*, 2004). Como resultado, las políticas educativas de la Argentina aún se enfrentan con

lo que Pressman y Wildavsky (1984: 87-124) llamaron la *complejidad de la acción conjunta*. Sin embargo, la capacidad del Ejecutivo para gobernar la educación parece ahora mucho mayor que en el pasado. Con muy pocas excepciones, la colaboración educativa con las entidades federadas ha sido relativamente armoniosa en el caso del programa CI.

Nosotros, en el Consejo Federal de Educación, donde se reúnen todos los ministros de Educación de la Argentina, sacamos ciertas normativas que llamamos *resoluciones*, donde todos los ministros dieron su *okey* sobre un plan a ejecutar en todas las provincias. En el Consejo Federal, propusimos qué iba a ser la política educativa del plan CI. Todos los ministros accedieron a eso y también sindicatos (Pomiés, 2012).

Como lo vimos, la adhesión de los MEP fue más fácil de obtener, ya que no tenían que financiar los días de capacitación informática. Las cesiones de formación docente las organizó el INFOD y las financió el MEN. En los primeros dos años (2010-2011), se invirtieron poco más de cuarenta millones de pesos en talleres de capacitación, los cuales beneficiaron a aproximadamente cien mil profesores (Díaz y Fontdevila, 2012: 35 y 143).

En cuanto al tema de la conectividad, dado que la Argentina no podía más contar, a diferencia de Antel en el Uruguay, con una empresa pública de telecomunicaciones, privatizada en 1991 (Unzué, 2012: 59-67), el desafío consistió en proporcionar acceso a Internet a menor costo a todas las escuelas del país. Adscrita al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), la Secretaría de Comunicaciones (Secom) se lanzó, pocos meses después de Conectar Igualdad en un ambicioso programa de extensión la red de fibra óptica, bautizado *Argentina Conectada*. Integrado en un plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones (MPFIPyS, 2010), este programa se fundaba en el concepto de alianza público-privado (APP). Con la supervisión de la Secom, se firmaron acuerdos de cooperación entre instituciones educativas y diversos proveedores privados de servicios a Internet, como Telefónica, Claro, Telecom, Telmex, etc. En las áreas más remotas, el

programa Argentina Conectada se hizo cargo, a través de la compañía pública de soluciones satelitales fundada en 2006 y denominada ARSAT, del costo adicional por la instalación de dispositivos de conexión —antenas de transmisión—, el cual se financió mediante la apertura de un fondo fiduciario creado en el momento de la liberalización del mercado de las telecomunicaciones. Basado en un impuesto del 1% sobre las ganancias anuales de los operadores privados, este fondo fiduciario se diseñó originalmente para mantener la red de cabinas telefónicas (Díaz y Fontdevila, 2012: 122). El objetivo era conectar a Internet al 100% de las escuelas para fines de 2015 (MPFIPyS, 2010: 57). Pero el programa Argentina Conectada experimentó problemas y postergaciones, especialmente en el Nordeste: en un informe publicado en el 2014, la Auditoría General de la Nación (2014: 24-26) reveló importantes retrasos en la extensión de fibra óptica en Formosa y el Chaco.

Cabe señalar que la conectividad, si bien [fue] más lenta que la marcha del programa, [avanzó] de manera firme. Por otro lado, el hecho de que se [pudiera] trabajar en la red escolar aún sin conexión a Internet hizo que este tema no fuera un eje especialmente problemático del plan CI hasta el momento Vacchierie (2013: 50).

Además de ANSES, del MEN y del MPFIPyS, un cuarto organismo participó en el Comité Ejecutivo: la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta institución se define como un superministro a cargo de articular políticas públicas y promover la coherencia entre los planes de trabajo de las diferentes administraciones centrales (Hebe López y Rubins, 2012: 92-94). Nacido de la reforma constitucional de 1994, la función de Jefe de Gabinete representa una posición político-administrativa clave: la persona que obtiene el portafolio de la Jefatura juega un papel a medio camino entre un primer ministro, un portavoz del gobierno y un ministro responsable de las relaciones con el Congreso, ante el cual debe responder en nombre del Presidente. Concretamente, la participación de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el Programa CI se realizó a través de su Subsecretaría a cargo de las tecnologías digitales. Con

400 funcionarios públicos, la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión estuvo trabajando durante unos diez años en la promoción del gobierno electrónico en la Argentina (Welp, 2008). Respecto al programa CI, este departamento se hizo cargo de todos los problemas relacionados con la seguridad informática —antivirus, producción de *software* antirrobo y diseño de filtros que impidan el acceso a contenidos pornográficos o a sitios violentos—. Para Mariano Greco, antiguo subsecretario de Tecnologías de Gestión y miembro del Comité Ejecutivo, este programa de inclusión digital no solo constituyó una innovación en términos de gestión institucional, sino que también fue bastante representativa de la reactivación de la agenda pública impulsada por la pareja Kirchner.

El plan CI simbolizó claramente el renuevo del Estado argentino. Primero, hubo inversión y planificación, lo que antes no existía. Después, hay que ver una real distribución equitativa apuntando a los sectores de menores ingresos. Eso fue cambiar completamente la lógica política de lo que venía antes del 2003. La inversión está hoy [en 2012] centrada en los sectores más carenciados, y no en el retiro del Estado respecto a esos sectores. Eso, simbólicamente, es muy fuerte.

Por otro lado, este plan es federal. Es algo muy importante. Se usan recursos centrales para la administración federal. En los noventa, fue al revés. ¡Descentralización de los problemas y centralización de los recursos! Fue así. Hoy se acompañan las decisiones con los recursos económicos correspondientes. Antes no pasaba así. Los gobiernos provinciales se debían hacer cargo de la educación, por ejemplo, pero no acompañaba el flujo de salarios. Entonces, eso generaba problemas inmensos en las provincias. La pauperización del sistema educativo, la pobreza que se ha generado fue a partir de eso. El Estado central no se hacía más cargo con sus recursos del despliegue territorial de las políticas (Greco, 2012).

En realidad, socavadas por las vicisitudes macroeconómicas, las relaciones entre el Ejecutivo nacional y los gobernadores de las

provincias no han sido tan relucientes durante el segundo mandato de Cristina Kirchner (González y Mamone, 2014). Sin embargo, Conectar Igualdad parece efectivamente haber propuesto una nueva forma de acción pública basada en la búsqueda de la sinergia interinstitucional. Los actores del programa estuvieron tan orgullosos de la ingeniería institucional desarrollada que lo asociaron con «un nuevo paradigma de acción pública» (Fontdevila, 2012). Desde nuestro punto de vista, esta nueva configuración político-administrativa correspondería al modelo típico-ideal newoweberiano.

### **Reflexiones finales: ¿El plan CI como prueba de transición hacia un Estado newoweberiano?**

No cabe duda de que la gestión del programa Conectar Igualdad constituyó una innovación en términos de arquitectura institucional. Al igual que en el Uruguay y a diferencia del Perú (Larrouqué, 2017c), el protagonismo presidencial jugó un papel decisivo: estableció por decreto las condiciones para una fuerte colaboración intersectorial. Al reunir a cuatro instituciones diferentes —ANSES, MEN, MPFIPyS, Jefatura de Gabinete de Ministros—, el Comité Ejecutivo del programa tomó la iniciativa de distribuir las tareas de acuerdo con las aptitudes y las especializaciones de cada uno de estos organismos. La confianza recíproca en sus respectivas capacidades administrativas y el respeto mutuo de sus perímetros de intervención permitieron superar las rivalidades burocráticas, que, tradicionalmente, minaban la implementación de las políticas públicas. A diferencia del LATU en el Uruguay, ANSES nunca fagocitó el trabajo de sus socios. Asimismo, el Ministerio de Educación de la Nación no fue cuestionado en sus atribuciones. Mediante el INFOD, se centró en la formación docente, mientras que la difusión del contenido educativo virtual se hizo a través del portal *Educ.ar*. Además, como ANSES es un organismo estatal descentralizado y no una agencia parapública, la estrategia de contorno burocrático que prevaleció en el Uruguay (Larrouqué, 2013) no se constató en la Argentina. Por añadidura, la firma de muchas alianzas público-privadas con operadores de telecomunicaciones tampoco

significó que el Estado argentino hubiera evadido o abandonado su papel de principal protagonista de la acción pública. De hecho, a través del programa conexo Argentina Conectado, el Estado se comprometió a llevar la conectividad a lugares remotos y suplir de este modo las deficiencias del mercado. Afirmandose como el piloto, el coordinador y el actor de las políticas públicas, el Estado central tampoco rechazó asociarse con organizaciones de la sociedad civil —Basura 0, Software libres—. Se reveló dispuesto a responder a sus solicitudes hasta insertarlos en su propia estructura institucional. Como lo vimos, algunos miembros de la comunidad de los *software* libres en la Argentina fueron contratados por ANSES para trabajar en el proyecto Huayra.

En resumen, por la lógica intersectorial, la búsqueda de la mayor eficiencia con las alianzas publico-privadas y la integración de la sociedad civil al proyecto, podría concluirse que prevaleció en la Argentina una dimensión neoweberiana (Larrouqué, 2017b) en contraposición a la mayoritariamente neogerencial en el Uruguay (Larrouqué, 2013). En este sentido, más allá de todas las críticas que puedan formularse hacia el kirchnerismo (Romero, 2012: 377-401), Conectar Igualdad no solo simbolizó un real *retorno del Estado* en materia económica y social —manifestado por una inversión pública considerable a favor de la educación—, sino que hizo operacional una nueva forma de gestión político-administrativa de índole neoweberiana. Como escribió Juan Abal Medina, doctor en Ciencia Política, uno de los principales promotores del modelo neoweberiano en la Argentina y antiguo jefe de Gabinete de Ministros (2011-2013):

La estrategia... adoptada desde 2003 para modernizar el Estado argentino consistió en avanzar de manera simultánea en el fortalecimiento de algunos aspectos del modelo weberiano y, a su vez, dar impulso a una gestión cuyo eje esté puesto en el logro de resultados concretos y medibles. [Se optó] por robustecer el apego a las normas y a los procedimientos, a la vez que [se propició] la consecución de objetivos y resultados tangibles para la ciudadanía. (...) [Se pudo] comprobar que la introducción de innovación proveniente de la Nueva Gestión Pública (NGP) no impide al mismo tiempo fortalecer ciertos aspectos centrales del modelo weberiano (2010: 16 y 19).



Sería interesante profundizar las investigaciones para comprobar si se concretizaron lógicas neweberianas en otras políticas públicas llevadas a cabo durante el mandato kirchnerista o si se están desarrollando en la administración del nuevo presidente Macri.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2001). «Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19, pp.1-10.
- Agis, E.; C. Cañete y D. Panigo (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires.
- Arceo, N.; M González y N. Mendizábal (2009). «La evolución del sistema provisional argentino». En *Documento de trabajo del CIFRA*, 2, pp. 1-55.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las “policy sciences” en contextos cultural y políticamente diferentes». En *Gestión y Política Pública*, 9, (2), pp.189-229.
- Cingolani, L. (2010). «El Estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1996-2006)». En *América Latina Hoy*, 54, pp. 43-68.
- Couture, S. (2007). *Logiciel libre, activité technique et engagement politique : la construction du projet GNU en Argentine*. Mémoire de maîtrise en communication. Montreal : Universidad de Québec.
- Cueto, W. y M. Guardamagna (2012). «¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto». En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12, (18), pp. 7-26.
- Cunill-Grau, N. (2014). «La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual». En *Gestión y Política Pública*, 23, (1), pp.5-46.
- De Luca, M. y A. Malamud (2010). «Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político». En *Revista de Ciencia Política*, 30, (2), pp. 173-189.

- Diario *Clarín* (2010). «Diego Bossio: 60% del Fondo de Garantía Social se destinó a crédito público», 1 de junio.
- Diario *La Nación* (2015). «(Des)conectar Igualdad: un programa que recibió elogios, pero ahora recibe críticas», 5 de enero.
- (2013a). «Cómo se distribuye el gasto social en el presupuesto 2012», el 9 de junio.
  - (2013b). «Disponen un enorme aumento de gasto que se financiará con mayor déficit fiscal», 9 de septiembre.
  - (2012). «La Corte intimó a la ANSES explicar cómo usa sus fondos», 14 de junio.
  - (2011a). «La ANSES, una caja clave para 2011», 11 de enero.
  - (2011b). «Tallman: ‘Yo no soy un héroe’», 9 de septiembre.
  - (2010a). «La promesa de las computadoras», 8 de abril.
  - (2010c). «Sobornar al que vota», 13 de mayo.
  - (2010b). «Lanzarán planes para atraer votos de la clase media», 10 de mayo.
- Diario *Página/12* (2013). «Plan de netbooks a punto de quedar instalado. 10 de agosto.
- (2011). «Netbooks made in Argentina», 10 de diciembre.
  - (2005). «Argentina, Negroponte y la computadora de 300 pesos», 18 de diciembre.
- Díaz Rato S. y P. Fontdevila (2012). *Inclusión digital y calidad educativa. El Programa Conectar Igualdad entre 2010 y 2011*. Sáenz Peña: EDUNTREF.
- Dolowitz D. y D. Marsh (2000). «Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making». En *Governance: An international Journal of Policy and Administration*, 13, (1), pp. 5-24.
- Ducatenzeiler, G. y V. Itzcovitz (2011). «La démocratie en Amérique Latine». En *Revue internationale de politique comparée*, 18, (1), pp. 123-140.
- Stein, E. H.; M. Tommasi; K. Echebarría; J. M. Payne; E. Lora y N. Morrison (2006). *La política de las políticas públicas. Proceso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: BID/Cambridge: Harvard University Press.
- Evans, P. y J. Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effect of “Weberian” States Structures on Economic Growth». En *American Sociological Review*, 64, (5), pp. 748-765.

- Felder, R. y O. Oszlak (1998). «La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?». En Isuani, A. y D. Filmus (coords.). *La Argentina que viene: análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Fontdevila, P. (2012). «Un nuevo paradigma en políticas públicas». En *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, 30, pp. 181-190.
- Fuentes, G.; M. C. Güemes y C. Isaza (2009). «Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana». En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7, (11), pp. 55-84.
- Grimson, A.; A. Castellani y A. Roig. (2012). «Institutional Change and Development in Argentina». En Portes, A. y S. Lori (coords.). *Institutions Count: Their role and significance in Latin American Development*. Berkley: University of California Press.
- Gonzalez L. y M. Mamone (2014). «Presiones fiscales y conflicto político en Argentina : la intensificación de las tensiones entre un Primus y sus pares». En *Revista de Ciencia Política*, 34, (1), pp. 3-36.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. París: Armand Colin.
- Hebe Lopez, B. y R. Rubins (2012). «La administración pública nacional». En Abal Medina, J.M. y H. Cao (coords.). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Lago Martínez S.; A. Marotias y S. Amado (2012). «Inclusión digital en la educación pública argentina. El programa Conectar Igualdad». En *Revista Educación y Pedagogía*, 24, (62), pp. 205-218.
- La Política Online* (2009). «Maquillado de 'promoción', renunció Tedesco a Educación», 5 de enero.
- Larrouqué, D. (2017a). «Le moment de la décision politique est-il important ? Une comparaison du contexte de mise en œuvre des programmes d'inclusion digitale au Pérou et en Argentine». En *Working Paper de l'Opalc*, septiembre, pp. 1-22.
- (2017b). «¿Existe el Estado neweberiano en América Latina?». En *Apuntes para la modernización del Estado*, 5, pp. 20-26.
- (2017c). «Institucionalizar las políticas de inclusión digital: los programas de Argentina, Uruguay y Perú en perspectiva comparada». En *Polis, Revista Latinoamericana*, 48, pp. 107-131.

- (2017d). «De Boston à Caacupé: l'échec international du projet One Laptop Per Child (OLPC)». En *Revue internationale d'Education de Sèvres*, 76, pp. 15-18.
  - (2016). *Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine. De la rénovation éducative à la recomposition de l'Etat (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay)*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política, Instituto de Estudios Políticos, París, Francia.
  - (2013). «La implementación del plan Ceibal: Coaliciones de causa y Nueva Gerencia Publica en Uruguay ». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, (1), pp. 37-58.
- Matland, R. (1995). «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation». En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, (2), pp. 145-174.
- Mazucca, S. (2012). «Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado». En *Revista de Ciencia Política*, 32, (3), pp. 545-560.
- Moriconi Bezerra, M. (2011). *Retórica, política y administración política. Por qué fallan las reformas administrativas*. México: UNAM.
- Midaglia, C. (1997). «El rendimiento de los 'By-Pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, pp. 79-999.
- Narbondo, P. (2015). «Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿Nueva gestión pública o neoweberianismo?». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 61, pp. 177-208.
- Nogueira, R. (2013). «La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina». En Acuña, C. (coord.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Nosiglia, M.C. (2007). «El proceso de sanción y contenido de la Ley de Educación Nacional N.º 26206: continuidades y rupturas». En *Praxis Educativa*, 11, pp. 113-138.
- O'Donnell, G. (1977). «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976». En *Desarrollo Económico*, 16, 64, pp. 523-564.
- Oszlak, O. (2004). «Privatización y capacidad de regulación estatal:

- una aproximación teórico-metodológica ». En Bresser-Pereira, L. C. (coord.). *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (1999) «The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity ». En *Research in Public Administration*, 5, pp. 267-326.
- Pollitt, C. (2009). «Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organization Forget ». En *Public Administration*, 87, (2), pp. 198-218.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI Editores.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1984). *Implementation*. Berkley: University of California Press.
- Rivas A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.
- Romero, L. A. (2012). *Breve historia contemporánea de la Argentina (1916-2010)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rouquaud, I. (2013). «La política universal de asignación por hijo en Argentina: ¿Hacia una nueva institucionalidad?». En Páez, M. y I. Rouquaud (coords.). *Políticas públicas en Iberoamérica : algunas experiencias*. Buenos Aires: CLASCO.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2011). «El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional [2000]». En Acuña, C. (coord.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- (2008). «Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina». En Stein, E. y M. Tommasi (coords.) *Policymaking in Latin America : How Politics shapes policies*. Washington D.C.: BID.
- (2007). *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Tirenni, J. (2013). «La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)». En *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, pp. 123-140.
- Unzué, M. (2012). *El Estado argentino (1976-2003): ciclos de ajustes y cambios*. Buenos Aires: Imago Mundi.

- Vacchieri, A. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina : Caso Argentina*. Buenos Aires: Unicef.
- Varela, A. (2008). «El Laboratorio tecnológico de Uruguay (LATU) como socio estratégico para la mejora de la Gestión Pública». En *Transformaciones, Estado y Democracia*, 38, pp. 27-42.
- Waissbluth, C. (2003). «La insularidad de la gestión pública en América Latina». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, pp. 1-7.
- Welp, Y. (2008). «América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, pp. 173-192.
- Wylde, C. (2011). «State, Society and Markets in Argentina. The Political Economy of neodesarrollismo under Néstor Kirchner 2003-2007». En *Bulletin of Latin American Research*, 30, (4), pp. 436-452.
- Zapata, C. (2013). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 24 de enero.
- Zandona, J. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 16 de enero.
- Auditoría General de la Nación (2014). Índice de Informe de Auditoría - Actuación AGN N.º 509/12, pp. 1-107.
- Campana Noticias (2013). «Conectar Igualdad se suma a la política de Basura Electrónica 0», 22 de enero.
- Consejo Federal de Educación (2011). Resolución N.º 139/11 - Anexo 1, «Manual operativo para la gestión institucional del programa Conectar Igualdad». Publicado el 22 de junio.
- (2010). Resolución N.º 123 - Anexo 1, « Las políticas de inclusión digital educativa: el programa Conectar Igualdad». Publicado en diciembre de 2010.
- (2009). Resolución N.º 89/2009 - Anexo 1, «Programa nacional una Computadora por Niño».
- Fontdevila, P. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 12 de octubre.
- Greco, M. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 19 de noviembre.
- Infotechnology (2017). «¿Qué fue del plan Conectar Igualdad después del kirchnerismo?», 19 de julio.

- MPFIPyS (2010). Plan Nacional de Telecomunicaciones. Estrategia integral de conectividad. Buenos Aires, pp. 1-98
- Penacca L. y A. Sonsino (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires (Marcelo T. de Alvear, 1299), el 23 de octubre.
- Pomiés, P. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires (Callao, 1046), el 21 de diciembre.
- República Argentina. Presidencia de la Nación (2010). «Cristina Fernández inauguró el centro de gestión del programa *Conectarigualdad.com.ar*». Comunicado de prensa publicado el 6 de agosto.
- República Argentina (2011). Decreto N.º 76/2011. Publicado en el B.O. el 25 de enero.
- (2010). Decreto N.º 459/2010. Publicado en el B.O. el 7 de abril.
- (1991). Decreto N.º 2741/1991. Publicado en el B.O. el 26 de diciembre.
- Senado de la República Francesa (2009). «Les évolutions du système de protection sociale en Argentine». En *Rapport d'information*, 305. pp. 1-45.
- Sottile, E. (2012). Entrevista con el autor realizada en Buenos Aires el 9 de noviembre.





# La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la democratización. El caso de los planes de metas en ciudades latinoamericanas

Por *Pamela Cáceres\**

## Resumen

Los planes de metas constituyen una innovación institucional promovida desde la sociedad civil. Adoptados por gobiernos locales, obligan a los alcaldes a presentar al inicio de sus gestiones programas de gobierno que se expresen en metas mensurables y a rendir cuentas por ellos periódicamente. Estos planes presentan un gran potencial para la democratización en la medida en que generan las condiciones para lograr procesos de rendición de cuentas más interactivos, dialógicos y argumentativos; favorecen la interacción entre gobernantes y ciudadanos, así como la participación ciudadana en los procesos políticos en el nivel local. El presente artículo identificará, desde una perspectiva normativa, las características ideales de los procesos democráticos de rendición de cuentas. A partir de los resultados de un estudio comparativo de casos, se analizarán avances y limitaciones en los procesos de implementación de planes de metas en ciudades latinoamericanas.

## Palabras clave

Planes de metas - rendición de cuentas - democracia local - participación.

## Abstract

The Goals' Plans constitute an institutional innovation promoted by civil society. They consist of statutory arrangements usually instituted in local governments that compel mayors to present at the beginning of their mandate governmental programs expressed in measurable goals and to periodically report to citizens their degree of progress. These institutional

---

\* Directora del Proyecto de Investigación Democracia Local: Meta-requisitos, Instituciones y Prácticas, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

mechanisms present a great potential for democratization insofar as they generate better conditions for more interactive, dialogical and argumentative accountability processes, favor the interaction between rulers and citizens and the involvement of people in the political process at the local level as well. From a normative perspective, this article will highlight some ideal characteristics of a democratic process of accountability and, based on the results of a comparative case study, will assess the advances and limitations in the implementation of Goals' Plans in Latin American cities.

### **Key words**

Goals Plans – accountability – Local Democracy – participation.

### **Introducción**

Los planes de metas constituyen una innovación institucional promovida desde la sociedad civil en distintas ciudades latinoamericanas. Son normativas locales que obligan a los alcaldes, prefectos e intendentes a presentar al inicio de sus gestiones programas de gobierno que se expresen en metas mensurables y a rendir cuentas periódicamente por ellos. Los planes de metas poseen un gran potencial para la democratización en la medida en que generan mejores condiciones para lograr procesos de rendición de cuentas más interactivos, dialógicos y argumentativos; favorecen la interacción entre gobernantes y ciudadanos; permiten disponer de mejor información para el monitoreo, la evaluación de las políticas públicas, la construcción de una opinión pública informada; y facilitan el involucramiento y la participación ciudadana en los procesos políticos en el nivel local.

Sin embargo, el alcance de la implementación de estas nuevas prácticas dependerá del contexto y de la dinámica sociopolítica que caracteriza a cada sociedad; del enfoque y de las prácticas de gestión de los gobiernos municipales; de las características de la sociedad civil y de las formas de interacción entre gobierno y ciudadanía. No obstante, los actores a partir de sus estrategias y acciones pueden ampliar o restringir, cambiar o reproducir antiguos modos de proceder. Además, los posibles

avances de esta innovación institucional y su potencial democratizador dependerán de la comprensión que tengan de la herramienta tanto los actores estatales como la sociedad civil; de la interpretación de las restricciones y las posibilidades que enfrentan y de la voluntad de asumir el desafío de transformación.

El presente trabajo identificará, desde una perspectiva normativa, las características ideales de los procesos democráticos de rendición de cuentas y las condiciones para el establecimiento de relaciones sinérgicas entre gobiernos y ciudadanos. A partir de ello, y de los resultados de un estudio comparativo de casos, se analizarán avances y limitaciones en los procesos de implementación de planes de metas en ciudades latinoamericanas.

## **1. La rendición de cuentas desde una perspectiva relacional: problemas y potencialidades**

En general, los debates que se dan en lo que Gaventa denomina el campo de la *profundización democrática* (*deepening democracy field*) ponen crecientemente el foco en «el proyecto político de desarrollar y sostener una cada vez más sustantiva y empoderada participación ciudadana en el proceso democrático» (Gaventa, 2006: 7), que complemente la democracia representativa. En este campo, el autor identifica cuatro enfoques propositivos, no excluyentes sino complementarios, respecto a qué estrategias utilizar para profundizar la democracia: el enfoque de la democracia de la sociedad civil, el de la democracia participativa, el de la democracia deliberativa y el de la gobernanza participativa empoderada (*empowered participatory governance*). Estos desarrollos comparten la concepción de que la democracia no constituye solo un conjunto de normas, procedimientos y diseños institucionales ni se limita a la competencia electoral, sino, por el contrario, es o debe ser el proceso a través del cual los ciudadanos ejercitan el control de las decisiones que afectan sus vidas y, como tal, permite materializar el principio del autogobierno que la democracia lleva implícito.

Estas propuestas que ponen el acento en el potencial del capital social, la participación y la deliberación, destacan, a su vez, la necesidad de

ampliar las formulaciones conceptuales y empíricas de la participación política, como así también de desarrollar nuevas formas de comprensión de los procesos políticos y de las posibles estrategias para profundizar su democratización. Recuperan un enfoque relacional de los fenómenos políticos, cuyo propósito es analizar las interfaces entre la esfera política y la de la sociedad civil, incluyendo la consideración del poder en las dinámicas de construcción social y de gobierno de las decisiones que atraviesan el sistema político. Democratizar, desde esta perspectiva, implica visibilizar la verdadera dinámica de los procesos de decisión, de modo de romper los patrones que impiden ampliar e incluir voces, sobre todo, las estructuralmente excluidas.

Desde una perspectiva relacional como la descrita, en la que se incluye la consideración del poder en el análisis de las posibilidades de transformación social, el gran interrogante es si resulta posible democratizar en condiciones de exclusión social y política como las que predominan en el continente. Si se trata de democratizar el poder, pero este se encuentra fuertemente concentrado y no es público en su lógica de reproducción y de participación en los procesos decisivos que afectan los intereses y bienes sociales, la democracia no solo aparece como fin en sí mismo, sino como el medio necesario para romper la circularidad perversa que se establece en las relaciones Estado-sociedad y el modo en que se define la esfera pública. La ruptura de estos patrones no se dará de manera espontánea, sino, por el contrario, a partir de procesos conscientes y deliberados de construcción de nuevas formas de gobernanza de lo público que den cuenta de las contradicciones de los regímenes actuales y reivindiquen la necesidad de nuevas fuentes de legitimidad del poder. Pero ¿cómo construir entonces un nuevo equilibrio de poder capaz de llevar a cabo estas transformaciones?

Es a la luz de estos interrogantes que comienza a perfilarse una nueva agenda de reflexión y acción que atrae la labor del mundo académico y la emergencia de nuevas prácticas de actores sociales y políticos. Los desafíos parecen centrarse en la necesidad de una reflexión crítica que permita reconocer y comprender los obstáculos existentes, su inserción y particularismos

en diferentes contextos sociopolíticos, la identificación de potenciales estrategias de transformación en los intersticios de los regímenes actualmente existentes y el desarrollo de innovaciones creativas capaces de proponer alternativas, complementar y fortalecer las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

Entre estas propuestas reflexivas, analíticas y prácticas, se insertan los trabajos que desatacan las características y potencialidades de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) en las sociedades contemporáneas en general y en las latinoamericanas en particular. El diagnóstico en el que se basan es el acuerdo generalizado respecto de que los déficits democráticos tienen su raíz fundamental en el débil desempeño de instituciones, agencias y agentes de rendición de cuentas (Schmitter, 2004; O'Donnell, 1994, 2009, 2010; Peruzotti, 2010).

Guillermo O'Donnell acuñó el concepto de *democracias delegativas* (DD) para definir una nueva especie de democracia no consolidada que se caracteriza por la débil institucionalización de mecanismos de «mediación y agregación entre, por un lado, factores estructurales y, por el otro, no solo individuos, sino también las diversas agrupaciones bajo las cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades». Estos patrones de institucionalización se presentan, especialmente, en sociedades cuyos procesos de democratización estuvieron marcados por la impronta populista —como los casos de la Argentina, el Perú y el Brasil— y que se distinguen de la variante representativa por su particular forma de concebir y ejercer el poder político. Este tipo de regímenes se caracteriza, entre otras cosas, por la ausencia de frenos y contrapesos al interior del aparato estatal y por una marcada concentración del poder en el Ejecutivo. En las DD, quien resulta triunfante en las elecciones encarna el *mito de la delegación legítima* e ilimitada de la autoridad política; es considerado y se autoconsidera el principal custodio e intérprete de los intereses del país y —sobre estas bases— con el derecho excluyente de gobernar como entienda apropiado durante el período constitucionalmente estipulado. Esta visión del poder político emanado de un resultado electoral mayoritario implica el ejercicio paternalista del mando, es decir, por encima

de los partidos políticos y de todo interés organizado. La rendición de cuentas a otras instituciones del Poder Legislativo y el Judicial se comprende como «un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al Presidente» (O'Donnell, 2009: 12-13).

Como afirma Peruzzotti (2010), la DD implica comprender la representación política en torno a cuatro ejes conceptuales: la circunscripción de la relación entre gobernantes y gobernados al momento electoral como única instancia relevante; la concepción del mandato electoral como delegación ciega y plena del poder desde los electores al Ejecutivo electo en el que se lo inviste como único actor de la representación; la negación del carácter representativo de otras instituciones y la negación de la rendición de cuentas como elemento fundamental de la representación. Estos patrones de institucionalización política redundan en un tipo de poliarquía excesivamente elitista que concentra la autoridad y potestad de decisión inconsulta en el Ejecutivo, y la desactivación y deslegitimación de la participación de otras instancias de representación y articulación de intereses en los procesos de decisión y control. Para el autor, el problema de la DD no se reduce a los déficits de controles horizontales, sino que implica la ausencia de un sistema de mediaciones efectivas entre sociedad y Estado. La DD cristaliza modos de interacción entre el Ejecutivo y otros poderes estatales, y entre el Ejecutivo y la ciudadanía, que impiden cualquier tipo de *política mediada*:

Lo que distingue al modelo de democracia representativa de la DD es su preferencia por la democracia indirecta sobre la directa. En términos institucionales, lo anterior se traduce en el fomento y desarrollo de un amplio campo de política mediada. ¿A qué me refiero con *política mediada*? A la existencia de un marco institucional que promueve, por un lado, la formación de una multiplicidad de formas asociativas a partir de las cuales se crean y reproducen diversas *constituencias* y, por otro, la construcción de arenas formales e informales de encuentro entre dichas formas asociativas y las instituciones representativas. El énfasis en las mediaciones políticas obliga a abandonar modelos dicotómicos de

sociedad y Estado para centrarse en los puntos de contacto entre ambos. Es precisamente dicha interacción entre representantes y representados lo que constituye el momento creativo de la representación democrática (Peruzzotti, 2010: 63).

Con esta idea de política mediada, el autor se propone ampliar el concepto de *representación* considerándolo no solo desde la visión individualista de la relación agente (votante) y principal (representante), sino como proceso público e institucionalizado que involucra diversos agentes y arenas. Esta perspectiva pone de relieve el carácter eminentemente relacional de la representación y a la asociación y articulación de intereses como elementos fundamentales para que exista una verdadera política de mediación. «La práctica de la representación democrática no solo requiere de votantes individuales, sino también de ciudadanos asociados» (Peruzzotti, 2010: 63). El capital social también importa.

Philippe Schmitter (2004) plantea que la consolidación democrática, entendida como el hecho de que los ciudadanos cooperan y compiten de acuerdo a las reglas y en el marco de instituciones que tanto ciudadanos como representantes y gobernantes consideran aceptables, no necesariamente tiene como consecuencia democracias de alta calidad. Es decir que no es posible establecer una conexión directa, por ejemplo, entre la institucionalización de la rendición de cuentas y la existencia de crecimiento económico, igualdad social y de género, el acceso igualitario a la justicia o mayor protección de derechos. El autor sostiene que, por el contrario, la posibilidad de mejores resultados en términos de calidad democrática reside en los distintos mecanismos que conectan a los ciudadanos con los gobernantes por medio de los representantes en el proceso de decisión (Schmitter, 2004: 52). En el mismo sentido, Moncrieffe (2011) sostiene que, cuando la rendición de cuentas solo se interpreta desde un sentido técnico, esta puede prosperar en situaciones de total inequidad e injusticia. Puede que los mecanismos de reporte, de respeto a los frenos y contrapesos entre poderes, incluso la deliberación, funcionen, pero, sin embargo, existen y permanecen relaciones de rendición de

cuentas muy desiguales que redundan y reproducen una política profundamente antidemocrática en la medida en que no se expandan las oportunidades sociales para la participación y el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos. La democracia es un sistema que reconoce los derechos ciudadanos, pero no necesariamente esto genera de manera automática las condiciones para ejercerlos; es necesario desentrañar y reconocer los factores que facilitan u obstuyen las condiciones igualitarias para el ejercicio de la participación y el control ciudadano de manera igualitaria (Moncrieffe, 2011: 45-46).

Esta última perspectiva se aleja del pluralismo y su tendencia a descuidar los factores de desigualdad. Algunos autores han destacado que los déficits democráticos en América Latina están íntimamente vinculados con la realidad de la desigualdad en el continente (Strasser, 2000; Oxhorn, 2003; Fleury, 2004); y algunos de ellos, como Oxhorn, han recuperado el concepto de *esfera pública* y su vinculación con los problemas de la representación, destacando la necesidad de analizar las transformaciones que ha sufrido aquella a partir de la restitución de los derechos políticos en la Región. Oxhorn (2003) sostiene que el retorno de gobiernos civiles electos ha instalado un modo neopluralista de inclusión política basado en el mercado, que asigna valor fundamental al interés individual, con marcados rasgos autoritarios a partir de los cuales el poder político tiende a impermeabilizarse no solo respecto a la participación democrática más allá del voto, sino también al control y la inspección pública. A partir de la descripción de este fenómeno afirma que, a pesar de no estar ya formalmente restringida, «en la práctica, la esfera pública en las democracias latinoamericanas es limitada en formas que contribuyen a una creciente distancia entre una elite política y la gente que ella supuestamente representa» (Oxhorn, 2003: 132). Para el autor, la esfera pública puede y debe evaluarse en relación con la calidad de los regímenes y, por tanto, «puede ser caracterizada de acuerdo a su inclusividad en términos de los actores que pueden participar activamente en ella y la capacidad de esos actores para alterar patrones de integración o el total ejercicio del poder a través de tal participación (Calhoun, 1993: 278). En otras palabras, la esfera pública debe evaluarse según a quiénes incluye —y a quiénes no—, y a partir del significado de esa inclusión en términos de la habilidad de esos actores para conseguir sus propios intereses autodefinidos (Oxhorn, 2003: 133-134)



La característica común entre estos enfoques es que ponen en el centro la preocupación por el desarrollo de instituciones e instancias que favorezcan y creen mejores oportunidades para el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas y, por ende, para la democratización.

## 2. Definición y dimensiones de la rendición de cuentas

Autores como Schedler (2008), Fox (2006), Ackerman (2005) y Olvera e Izunza Vera (2004) plantean la rendición de cuentas como proceso que involucra a los agentes estatales y los actores sociales en una dinámica que permite limitar el poder y su ejercicio, mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado, así como también las condiciones para la participación en la medida en que permite información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública.

Para estos autores, la rendición de cuentas es un conjunto de normas, procedimientos y prácticas que obligan a los agentes públicos a «informar sobre sus decisiones y a justificarlas en público (*answerability*)»; implica el derecho de los ciudadanos a exigir que el poder se abra a la inspección pública y «la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos» (Schedler, 2008: 12, 13). Puede darse a través de mecanismos institucionales o de *accountability* horizontal y vertical —sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos, elecciones periódicas y competitivas— (O'Donnell, 2001) o mediante controles extrainstitucionales por los que «los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública pueden cuestionar determinadas decisiones o políticas públicas, denunciar comportamientos ilegales de los funcionarios públicos, o tematizar nuevos problemas o asuntos» (Peruzzotti, 2006: 47). En este último caso, el control es de tipo informal e indirecto en la medida en que el objetivo es influir en la opinión pública o activar los mecanismos institucionales formales establecidos y se la denomina *accountability social*.

Schmitter propuso utilizar la metáfora del tiempo en vez de la del lugar para la describir las interacciones de *rendición de cuentas*. Se diferencian así tres

momentos susceptibles de ser caracterizados y evaluados de acuerdo con la instancia del proceso de decisión en la que se encuentren: 1) *antes* —o lo que otros autores denominan *accountability ex ante*— al período en el que se propone, discute y constituye una agenda de temas —*agenda setting*— que será objeto de acción por parte de los agentes estatales; 2) *durante*, al momento en el que se articulan alianzas, se producen negociaciones y acuerdos que llevarán a la toma de decisión y c) *después* —o *ex post*— al proceso de implementación de las decisiones en el que se producen los efectos, las evaluaciones y revisiones.

**Cuadro 1. La rendición de cuentas como interacciones**

Metáfora del lugar	Metáfora del tiempo
Guillermo O’Donnell	Philippe Schmitter
<i>Vertical:</i> Control externo ejercido por la sociedad civil, la prensa y los electores sobre los gobernantes y representantes. Ej.: el voto y el control social informal	<i>Antes:</i> se propone, se discute y se constituye la agenda de actuación
<i>Horizontal:</i> interacciones de control y rendición de cuentas internas entre poderes del Estado (pesos y contrapesos)	<i>Durante:</i> momento en que se toman las decisiones, para lo cual se articulan alianzas, negociaciones y acuerdos
	<i>Después:</i> momento en que se implementan las decisiones, y se producen sus efectos

Fuente: Elaboración propia

Para quienes se interesan por estos mecanismos institucionales y prácticas informales, el fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas —más allá del voto— se entiende como un requisito fundamental para reducir los riesgos que provienen de la delegación del poder y los déficits

democráticos en América Latina. Así, al valorar la rendición de cuentas, destacan algunas dimensiones que resultan significativas para pensar la democratización en las sociedades contemporáneas:

1. *Dimensión relacional.* Los agentes públicos rinden cuentas ante la ciudadanía de manera directa —en las instancias electorales o en la comunicación directa con la ciudadanía— o indirecta —a través de las instancias institucionales representativas previstas como los órganos legislativos y de control horizontal—. Los ciudadanos también, directa o indirectamente, ejercen el derecho y la responsabilidad de controlar y exigir la rendición de cuentas a los agentes públicos: directamente, por medio del ejercicio del derecho a la información pública, la participación en institutos de democracia directa; e, indirectamente, a partir de la influencia en la opinión pública y la activación de los actores e instancias institucionales vinculadas al control del poder político. Las características que adquieren los procesos de rendición de cuentas en una sociedad determinada dan cuenta del vínculo existente entre Estado y sociedad, entre representantes y representados, lo que amplía la perspectiva —restringida por las concepciones estadocéntricas de los procesos políticos— y permite cualificar la democracia desde este punto de vista por la densidad, contenido y direccionalidad de las interacciones.
2. *Dimensiones legal y política.* «La dimensión política del concepto de *rendición de cuentas* refiere al contenido y consecuencias de las decisiones estatales. La dimensión legal, en cambio, refiere a la cuestión de la forma en que se toman dichas decisiones; más específicamente, está orientadas a asegurar que los comportamientos estatales se adecuen a la legalidad vigente y al debido proceso» (Peruzzotti, 2010: 54). La dimensión política de la *rendición de cuentas* cobra especial relevancia en tanto cualificación de las interacciones Estado-sociedad en el marco de la rendición de cuentas social, en la medida en que permite el ejercicio del control ciudadano de las decisiones, más allá del momento electoral y de manera más directa incidiendo en la agenda estatal, activando

mecanismos formales de control del poder político, visibilizando violaciones de derechos, inobservancias de normas, etc. Esta dimensión política puede tener un efecto importante en la institucionalización de nuevos mecanismos de participación ciudadana e innovaciones institucionales que redunden en una nueva cultura política y en la promoción de cambios.

3. *Dimensión informativa.* Al hacer públicas decisiones y acciones, la información, así como su publicidad y accesibilidad, es puesta en valor. Constituye un insumo fundamental para comunicar las decisiones y para realizar evaluaciones respecto de estas. La información que producen las agencias estatales no solo consiste en un recurso administrativo y de gestión, sino en un bien público que sirve de base a la información de los actos de gobierno, así como de las acciones de control y evaluación crítica de aquellos por parte tanto de agencias estatales como de organizaciones sociales y de los ciudadanos.
4. *Dimensión argumentativa y dialógica.* Obliga a explicar y a fundamentar las decisiones y los criterios de las elecciones, y establece un diálogo entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. Su potencial deliberativo radica en que posibilita dotar las decisiones no solo de legalidad —en consonancia con las reglas de la democracia representativa—, sino también de legitimidad social, la cual solo puede darse por la búsqueda del consenso y el acuerdo en torno a los fines colectivos y los medios para alcanzarlos. La ciudadanía, directa o indirectamente a través de sus representantes, no solo es receptora de la información a través de cual se comunican las elecciones y acciones de los gobiernos y agentes estatales, sino que también puede pedir explicaciones y fundamentos de tales decisiones, e incluso expresar disenso argumentado. En este sentido, pone en tensión la tendencia delegativa de la democracia representativa (O'Donnell, 2009) y genera condiciones para el ejercicio de la dimensión activa de la ciudadanía supeditando el poder no solo al

imperio de la ley, sino también al imperio de la razón al considerar que el poder puede y debe someterse al escrutinio público más allá del proceso electoral. Esto es así en la medida en que el ejercicio del poder en los regímenes democráticos lleva implícita esta dimensión relacional a partir de la cual resulta incongruente sostener concepciones verticalistas y unidireccionales de las decisiones públicas. «En el corazón de la rendición de cuentas, está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro, sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contrargumentos» (Schedler, 2008: 15).

5. *Dimensión sociopolítica.* Como proceso, excede al sistema político e involucra a otros actores sociales. Las condiciones para fortalecer políticas de rendición de cuentas que favorezcan las dimensiones interactiva, informativa, argumentativa y dialógica residen tanto en los actores estatales como en los de la sociedad civil y en los procesos que se dan en la interface de ambas esferas. Pero, como se dijo, estas condiciones no necesariamente existen o están dadas de antemano, no surgen de manera espontánea, sino que solo resultan del esfuerzo consciente, deliberado y permanente por construirlas. Es por estas consideraciones que el estudio sistemático de procesos de rendición de cuentas y también los esfuerzos para formular estrategias de fortalecimiento requieren del análisis de los alcances de las instituciones, espacios, procedimientos y prácticas de rendición de *cuentas* que involucran actores estatales y de la sociedad civil, reconociendo su impacto y potencialidad en la democratización de los procesos de decisión en las democracias contemporáneas.

Considerar la importancia de mejorar las instituciones y prácticas de rendición de cuentas para superar los déficits democráticos y producir resultados que redunden en sociedades más justas, inclusivas y sostenibles implica comprender los verdaderos desafíos de una política de *accountability*. Entre otros, requiere ampliar las concepciones de la democracia y la participación política más allá de lo electoral; atender a los condicionamientos y restricciones sociopolíticos que limitan las

posibilidades igualitarias de participar en los procesos de decisión y generar esfuerzos creativos y receptivos de la innovación política con el fin de mejorar las interfaces de interacciones entre ciudadanos y actores estatales para fortalecer así el vínculo de representación en y entre elecciones.

Los espacios locales constituyen instancias privilegiadas para activar procesos de innovación política. La capacidad de respuesta que puede tener un gobierno local electo es mucho mayor que uno nacional, principalmente por tres consideraciones: 1) mayor conocimiento de las diversidad de realidades y necesidades; 2) mayor accesibilidad de los ciudadanos a sus representantes y 3) porque las autoridades electas en el nivel local tienen mayores incentivos para desarrollar acciones de consulta e interlocución con sus electores-ciudadanos e incluso de implementar e institucionalizar mecanismos y prácticas de democracia participativa (Beetham, 1996: 31-40). Pero, a su vez, la relación de la administración con el público asume más claramente su responsabilidad política en la medida en que la ciudadanía puede desarrollar mayores expectativas de influenciar las decisiones sobre prioridades y las políticas.

Los individuos pueden encontrar en la localidad un espacio próximo para construir identidades políticas, y desarrollarse y comprometerse con una agenda de temas que consideren relevante convertir en asunto público en ese nivel. Aunque los individuos se movilizan a lo largo del ciclo de su vida por distintos lugares y pertenecen a distintas organizaciones —nacionales, internacionales, culturales, étnicas, etc.—, y que esto supone dar cuenta de nuevas formas de participación política, también es cierto que los individuos pasan gran tiempo en el lugar donde viven y que, desde allí, participan también en otras esferas. Este contexto pone de relieve el argumento en favor del valor de la localidad.

... los individuos tienen particulares relaciones con particulares áreas en razón de su localización habitual, por ejemplo, lugar de trabajo, barrios residenciales, lugares de esparcimiento y las rutas entre éstos. Las personas no están liberadas de la obligación de cuidar otras localizaciones también... pero vivir en un lugar particular genera una especial relación entre el individuo y ese lugar (Frazer, 1996: 102-103).

En este marco, una función del gobierno local es orquestar una esfera pública descentrada e inclusiva. «La existencia de intereses locales, la identificación de los individuos locales con los mismos y su compromiso con su área puede ser el foco para el gobierno local y las bases para su legitimidad» (Frazer, 1996:103). El valor del gobierno local está dado por el ejercicio del derecho y el deber de llevar adelante decisiones y acciones en favor de los intereses de individuos y grupos de la localidad. La esfera pública tiene así una dimensión espacial en lo local, y su calidad dará cuenta de la calidad de los procesos y resultados de la democracia.

### **3. Planes de metas como innovación institucional orientada a mejorar la rendición de cuentas: alcances y condicionantes**

En febrero de 2008, la Cámara Municipal de la ciudad de San Pablo aprobó la Enmienda N.º 30 a la Ley Orgánica Municipal, que instituyó en su artículo 69 la obligación de los prefectos de presentar a los noventa días del inicio de su mandato un programa de metas en el que se detallen las prioridades de su gestión expresadas en acciones estratégicas, indicadores y metas cuantitativas. Esta obligación conllevaba, asimismo, la necesidad de considerar las promesas electorales, la amplia divulgación del Programa de Gobierno, la realización de debates y audiencias públicas generales, temáticas y regionales para la participación de la ciudadanía y la potencial incorporación de modificaciones al Programa original, la divulgación semestral de indicadores de desempeño y la rendición de cuentas anual del estado de avance del plan.

Con esta enmienda promovida desde la Red Nossa Sao Paulo, una de las iniciativas que integran la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (RLCTJDS), se crea un nuevo instituto de planificación y rendición de cuentas con elementos que, en sí mismo y a partir de los procesos sociopolíticos que desencadena, generan nuevas condiciones y oportunidades para un nuevo tipo de vínculo entre gobernantes y ciudadanía. Esta iniciativa inspiró a otras similares en el Brasil, en la Argentina, el Paraguay y el Uruguay y en otras

numerosas ciudades latinoamericanas. Hasta el momento, 36 ciudades brasileras y 4 argentinas ya cuentan con normativas de programas o planes de metas; y, en otras ciudades de distintos países de la Región, actores de la sociedad civil procuran incidir para contar también con esta innovación institucional en el nivel local.

Los planes o programas de metas constituyen mecanismos de rendición de cuentas instituidos por normas promovidas por actores de la sociedad civil en ciudades brasileras y argentinas. Son un nuevo tipo de rendición de cuentas de tipo mixto; vertical, por un lado, ya que, a diferencia de la electoral, establece un proceso interactivo entre Ejecutivo y sociedad tendiente a instrumentar acciones informativas, argumentativas y dialógicas que facilitan el monitoreo y la participación ciudadana. Incluye también elementos de la rendición de cuentas horizontal, dado que, en mayor o menor medida, según el caso, el Poder Legislativo participa en el control del cumplimiento de este nuevo mecanismo.

Las normas aprobadas en el nivel municipal difieren en su alcance, pero también en su implementación y en las características de las prácticas desarrolladas por los actores locales. El análisis comparado de estos mecanismos y procesos de rendición de cuentas puede ser relevante en la medida en que se trata de experiencias de innovación que surgen de la sociedad civil —a partir de estrategias de incidencia— que plantean sistemas mixtos de rendición de cuentas, es decir, activan las instituciones formales de rendición de cuentas horizontal entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también establecen mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo hacia la ciudadanía de manera directa. En general, el surgimiento de estas propuestas tiene anclaje en situaciones de insatisfacción con las gestiones democráticas en ciudades latinoamericanas y en la procura de mejorar, ampliar y transparentar los procesos de toma de decisión, definición y evaluación de las políticas públicas, al tiempo que incluyen en su concepción las dimensiones relacional, informativa y dialógica de la rendición de cuentas. Su institucionalización formal y trayectoria, como así también las particularidades que cada experiencia transita



en su singular contexto, puede aportar reflexiones y proposiciones conceptuales y prácticas. Para ello, se requiere adoptar un enfoque que considere las particularidades del contexto sociopolítico en el que cada proceso se inserta y una perspectiva relacional de este que reconozca la importancia tanto de los factores político-institucionales como los de la base social, los cuales están relacionados en una dinámica interactiva que es condicionada por la realidad local —y, a la vez, influye sobre ella—.

En consonancia con las premisas resaltadas, este trabajo evalúa algunos alcances y limitaciones que presenta la implementación de planes de metas en algunas ciudades latinoamericanas. Para ello, se retoman los resultados de un estudio comparativo de casos en ciudades argentinas y brasileras<sup>1</sup>, y se analizan:

1. Las características y los alcances de las normativas que instituyen planes o programas de metas como nuevo mecanismo de rendición de cuentas en ciudades latinoamericanas.
2. Las características particulares de las iniciativas de la sociedad civil que los promueven, y el contexto y proceso en el que los planes o programas de metas surgen.
3. Las características de su implementación.

### **3.1. Características y alcances de las normativas que instituyen planes o programas de metas como nuevo mecanismo de rendición de cuentas en ciudades latinoamericanas**

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas como proceso, las normativas difieren en tres aspectos clave: la definición y el alcance de la participación, el papel que se le asigna al legislativo y la previsión de mecanismos de sanción:

---

<sup>1</sup> Estudio perteneciente al Programa de Investigación Democracia Local: meta-requisitos, instituciones y prácticas, Radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba desde 2014. Los resultados parciales se publicaron en Cáceres (2014: 191-226). Los casos analizados fueron San Pablo, Río de Janeiro e Ilha Bela en el Brasil, y Córdoba, Mendoza, Maipú y San Martín de los Andes en la Argentina.

1. *Definición y alcance de la participación.* En este aspecto, los casos argentinos y brasileños presentan una gran diversidad. Aunque, en todos los casos, implícita o explícitamente, se establece que el intendente o prefecto debe presentar el plan en el Concejo Deliberante o Cámara Municipal, las normas brasileñas dejan claro que el plan de metas debe ser objeto de debate en audiencias públicas generales, temáticas y regionales. En la ciudad de Río de Janeiro se expresa, incluso, que este debate tiene el objetivo de «promover y profundizar la democracia participativa». En cuanto a los casos argentinos, si bien todos —menos el de Mendoza, que lo deja abierto a la consideración del Ejecutivo— plantean la obligación de realizar audiencias públicas, estas tienen carácter informativo o de consulta, no de diálogo ni debate, excluyendo así la dimensión argumentativa y dialógica de la rendición de cuentas. En ninguna de las experiencias estudiadas, las audiencias públicas y las instancias de participación ciudadana son vinculantes ni obligan —explícitamente— a la contrargumentación de los criterios que fundan las decisiones. Así el marco jurídico deja completamente librado a voluntad y discreción del Ejecutivo el grado de apertura y receptividad que quiera otorgar a la participación tanto en la definición como en el monitoreo y evaluación del plan de metas.
2. *Papel que se le asigna al Legislativo.* Este punto también presenta significativas diferencias. Ni en las ciudades brasileñas ni en las ciudades mendocinas se especifica un papel determinado para el Poder Legislativo más allá del de receptores del plan presentado por el Ejecutivo. En los casos de Córdoba y San Martín de los Andes, en cambio, se especifica como competencia de este poder controlar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades instituidas en las ordenanzas; verificar el cumplimiento de la presentación en tiempo y forma del plan y los informes anuales, de los contenidos mínimos y la claridad en la formulación; efectuar propuestas o recomendaciones; solicitar informes ampliatorios y aclaratorios, y sugerir medidas para mejorar el proceso de evaluación y cumplimiento del Plan; hacer efectiva

la responsabilidad política que pudiera corresponder en caso de incumplimiento. En el caso de Córdoba, además, se le asigna al Legislativo la competencia primordial en la difusión del plan y la convocatoria de las audiencias públicas. Estas diferencias tienen un impacto importante en el proceso de rendición de cuentas en la medida en que vincula la rendición vertical con el papel tradicional de control horizontal que el legislativo tiene sobre el Ejecutivo, promueve una dinámica de interlocución más amplia y rescata la función deliberativa fundamental de las instancias legislativas. Durante el proceso de debate de los proyectos de ley, se puso mucho énfasis en resguardar las competencias de control del Legislativo por dos razones: constituyen una salvaguarda formal que permite poner en marcha mecanismos de sanción por incumplimiento, pero también resguarda el equilibrio de poderes en sociedades con tendencia claramente presidencialista. La participación del Legislativo en este nuevo mecanismo de rendición de cuentas favorece, a su vez, el vínculo entre aquel y la sociedad civil al asignarle un papel de mediador y facilitador de la deliberación.

3. *Previsión de mecanismos de sanción.* En estrecha relación con el punto anterior, solo las ordenanzas de Córdoba y de San Martín de los Andes explicitan que el incumplimiento de la presentación del plan de metas en su debido tiempo y forma, de los informes anuales —y el informe final en el caso de San Martín de los Andes— y la falta de realización de las audiencias Públicas configuran una seria irregularidad, ya que le asignan al Legislativo la competencia exclusiva en su control y sanción. La inclusión de este componente en la normativa fortalece el instrumento de rendición de cuentas al incorporar elementos que resguardan la observancia (*enforcement*) de la ley. El resto de las ciudades, aunque sus cartas o leyes orgánicas reconocen las competencias de control que tiene el Legislativo sobre los actos del Ejecutivo en general, no especifica procedimiento alguno para este instituto.

### **3.2. Características de las iniciativas de la sociedad civil promotoras de los planes o programas de metas y los contextos y procesos en los que surgen<sup>2</sup>**

Las iniciativas de la sociedad civil que impulsaron la creación de los planes de metas en el nivel local son diferentes desde el punto de vista de la conformación organizativa, los objetivos y las estrategias definidas, además de los enfoques subyacentes que los sustentan. Más allá de los elementos comunes que presentan las experiencias que integran la RLCTJDS, podemos decir que coexisten entre ellas dos modelos de iniciativas sociales: por un lado, aquellas que configuran organizaciones limitadas en el número de miembros con membresía restringida y predominio de perspectivas y propósitos eminentemente técnicos y aquellas otras con carácter más movimientista, de red abierta y enfoque de tipo político y de *advocacy* (Romanutti, 2012). Entre los primeros, pueden incluirse a Río Cómo Vamos y Nuestra Mendoza, y, entre los segundos, a la Red Nossa Sao Paulo, la Red Nuestra Córdoba y a San Martín de los Andes Cómo Vamos.

La forma organizativa adoptada no solo implica una manera de comprender y asumir el desafío que presentan las problemáticas urbanas, sino que la estructura organizacional que cada experiencia ha elegido también condiciona los objetivos y las acciones que se llevan a cabo, definiendo la impronta en cada caso y sus alcances y limitaciones. Las experiencias que se configuran como organizaciones explicitan objetivos principalmente vinculados a la producción de información y al monitoreo ciudadano de la calidad de vida. Sus estrategias y programas de acción están orientados al cabildeo y la interlocución directa de quienes integran y lideran la organización con los agentes estatales municipales con el fin de acercar recomendaciones técnicas para las políticas públicas. Su efectividad e incidencia en las decisiones públicas se basa en prestigio, legitimidad técnica y reconocimiento que los liderazgos de la organización detentan en la sociedad en la que se insertan. En relación con la participación ciudadana, estas iniciativas asumen un papel de

---

<sup>2</sup> El proceso de implementación analizado refiere al período 2008-2016 como parte de la indagación documental y entrevistas llevados a cabo durante dicho lapso.

apoyo y aporte indirecto a través de la información que producen, y la educación y las campañas de concientización que implementan.

En los casos definidos como redes abiertas, la preocupación por sumar al espacio ciudadano nuevos liderazgos y organizaciones provenientes de distintos sectores constituye un objetivo estratégico en la búsqueda de construcción de capital social con capacidad de incidencia política. En ellos, la producción de información acompaña aquel objetivo, pero su presencia en diferentes temáticas y su capacidad de incidencia en distintas áreas de políticas públicas se basan fuertemente en la movilización social de diversos sectores y en la capacidad de reunir actores relevantes en cada esfera socialmente problematizada. Sus objetivos son la construcción de ciudadanía, la politización del debate público y la incidencia pública como una forma legítima, democrática y democratizadora para la transformación social.

Ambos modelos de iniciativas han logrado incidir en las gestiones públicas locales de diferentes maneras y en diferentes temas estratégicos. Sin embargo, la agenda de incidencia y las estrategias —incluso las discursivas y argumentativas— para lograrlo están claramente influenciadas por el enfoque y el tipo de acción colectiva que cada caso ha definido. En unos, el énfasis está puesto más en la procura de mayor eficiencia, racionalidad y profesionalismo en la gestión; en otros, en el objetivo de instalar temáticas en la agenda estatal y de la sociedad.

La capacidad de incidencia de las experiencias se va potenciado por el acompañamiento de medios de comunicación. En algunos casos, estas organizaciones de medios forman parte de las iniciativas de la RLCTJDS; en otros, estas últimas han logrado incidir en su agenda o han establecido alianzas con aquellas. La utilización del poder amplificador de los medios de comunicación parece constituir una condición determinante de la eficacia de los objetivos y las estrategias en todos los casos.

Sin embargo, cuando se analizan los procesos a partir de los cuales se promovieron y aprobaron los planes en distintas ciudades, puede observarse que, según el contexto sociopolítico, otros factores jugaron

un papel fundamental. Tal es el caso, por ejemplo, de la tendencia presidencialista tanto de los marcos institucionales como de las prácticas políticas en los países latinoamericanos, que se ven reproducidas en el nivel local. Por lo general, existe una subordinación o, al menos, predominio de los ejecutivos municipales en los legislativos —Concejos Deliberantes o Cámaras Municipales de la Argentina y el Brasil, respectivamente—. Este hecho explica que, en casi todos los casos, la viabilidad de las normativas que instituyeron los planes dependió fundamentalmente de la voluntad y el acuerdo de los intendentes o prefectos con la propuesta. Las excepciones se dieron en casos en que, por situaciones de fragmentación o rupturas políticas, el Ejecutivo perdió su predominio en el Legislativo y en los que esta realidad permitió que el proceso de debate e incidencia se focalizara en los Legislativos, al menos, en la instancia de aprobación de las normas.

Como se verá más adelante, el grado de visibilidad pública del proceso de incidencia y de debate que tuvieron las leyes y ordenanzas de planes impactó también en la su posterior implementación. Por ahora, basta decir que, en los casos analizados, a pesar de que las iniciativas de la sociedad civil aportaron proyectos de normas de planes muy similares, el posterior desarrollo de la discusión y los factores que viabilizaron la aprobación difirieron en cada experiencia en particular, y que esto condicionó el resultado no solo en relación con la norma resultante, sino también en la apropiación social y política de la herramienta.

### **3.3. Características de la implementación de los planes o programas de metas**

Las experiencias de planes y programas de metas tienen un desarrollo relativamente acotado —nueve años la de San Pablo, la más antigua—. Es por ello que no es posible realizar una evaluación demasiado concluyente, aunque sí pueden observarse algunos indicios con distinto alcance y limitaciones que comienzan a sentar las bases para nuevas prácticas de rendición de cuentas no solo entre los agentes e instituciones estatales, sino también entre los actores de la sociedad civil.

Las experiencias de rendición de cuentas que surgieron a partir de la implementación de las normativas de planes de metas en distintas ciudades de la Argentina y el Brasil fueron muy disímiles a la hora de ser puestos en práctica, aún cuando, en muchos casos, los contenidos de los textos legales eran similares. Estas diferencias evidencian una serie de factores sociopolíticos presentes en el tipo de proceso de rendición de cuentas que se establece y en el alcance que estos pueden tener.

En cada ciudad, los planes se implementaron en gestiones de distinto signo político-partidario, y aunque es posible identificar en todas ellas algún tipo y grado de resistencia a los controles, a la evaluación y, especialmente, a la obligación de dar cuenta objetivos y metas para cuatro años, el nivel de apropiación política y técnica de la herramienta fue muy diferente en cada caso. Del estudio comparado de casos, es posible identificar cuatro tipos de estrategias según el enfoque de gestión que cada Ejecutivo municipal adopta:

1. *Estrategias de invalidación jurídica del instrumento.* Este tipo de estrategias consiste en cuestionar jurídicamente la obligación del Ejecutivo municipal de presentar el plan y realizar la rendición de cuentas periódica ante la ciudadanía. Los diseños institucionales y la fuerte cultura política presidencialista y personalista en los países latinoamericanos evidencia el predominio de un enfoque de gestión y de marcos normativos que les atribuyen a los Poderes Ejecutivos facultades excluyentes en cuanto a la definición de programas de gobierno que, en la práctica, limitan los procesos de rendición de cuentas a la justificación *ex post* —y siempre ante el Poder Legislativo, no de manera directa ante la ciudadanía— de las acciones y decisiones ya emprendidas. Existen experiencias en las que los titulares del Ejecutivo, en lugar de interpretar los desafíos actuales de las democracias y la necesidad de avanzar en formas más dialógicas y participativas de gestión de lo público, han optado por resguardarse en formas institucionales tradicionales que aún protegen concepciones y prácticas jerárquicas de ejercicio del poder. Los argumentos

jurídicos de la *autonomía administrativa del Ejecutivo* y el de la *separación de poderes* constituirían los fundamentos que los eximiría de la necesidad de cualquier tipo de aprobación —legislativa o social— del programa de gobierno y, con ello, de la posibilidad de cerrar el avance a nuevas formas de rendición de cuentas.

2. *Estrategias de cumplimiento formal —total o parcial— de la norma.* Otra de las prácticas que es posible identificar es la de limitar el cumplimiento de las normas que instituyen los planes a lo estrictamente formal reconociendo y cumpliendo —total o parcialmente— con los requerimientos de tiempos y formas que esta establece, sin afectar de manera significativa el proceso tradicional por el cual el programa de gobierno constituye una discusión interna del equipo ejecutivo poco permeable a la participación ciudadana y al diálogo. En este tipo de estrategias, en las que suelen no existir instancias de participación promovidas por el municipio para la elaboración del plan y la recepción de propuestas ciudadanas, la difusión de pública es muy limitada o nula y circunscripta al envío formal del plan al Legislativo; no existe una clara preocupación por el contenido político y la solidez técnica de las metas e indicadores. El objetivo es dar cumplimiento formal a este requisito, sin poner en valor el instrumento ni informarle a la opinión pública sobre aquel. En estos casos, por lo general, los principales lineamientos y las decisiones fundamentales que adopta la gestión no se reflejan en el plan ni en los informes de avance. Esto es así en la medida en que la intención principal no sea someter los planes y programas a la evaluación pública ni nutrirse de sus aportes, sino, fundamentalmente, darle cumplimiento formal a la norma.

Encontramos también experiencias que, aun cuando cumplen con la obligación de presentar sus planes, desconocen algunas de las disposiciones de la ley u ordenanza, como, por ejemplo, la realización de la audiencia pública o la presentación de informes de avance. Estos incumplimientos son posibles, ya



que, en muchos casos, los instrumentos jurídicos que instituyen los planes no incluyen dispositivos de *enforcement*, frente a lo cual existen limitados dispositivos jurídicos para garantizar la observancia y la intervención de otros poderes del Estado. En estas situaciones, cobra mayor relevancia la necesidad de fortalecer el control y la presión social para forzar no solo el cumplimiento de los aspectos formales, sino también la apertura y publicidad del proceso. Entre las que priorizan esta estrategia, podemos mencionar —con distinto grado de cumplimiento— la mayoría de las iniciativas argentinas.

3. *Estrategias de apropiación técnica del instrumento.* Algunos gobiernos locales han identificado en el plan un mecanismo que les permite desarrollar procesos internos en el equipo de gestión, que apuntan a planificar y a coordinar mejor las acciones. En estos casos, los planes resultantes reflejan una gran capacidad técnica para planificar y elaborar metas e indicadores muy útiles para la organización municipal, pero en los que, por lo general, el proceso de definición de este queda limitado al equipo de la gestión, sin acciones de convocatoria a la participación ciudadana y tampoco de difusión del plan resultante a los fines de promover su seguimiento y evaluación pública. En estas experiencias, la implementación del plan no difiere de otras herramientas de gestión y planificación ya utilizadas, y, por tanto, y a pesar de que posibilita que los pocos ciudadanos que saben de su existencia puedan realizar un monitoreo, no institucionaliza nuevos procesos de rendición de cuentas ni de participación ciudadana. Sostienen y refuerzan una perspectiva de la gestión pública que entiende que la participación o el aporte de la sociedad civil tiene, en el mejor de los casos, un valor testimonial que enriquece el proceso de planificación con información que incrementa el número de opciones. Pero esta concepción de la participación no incide sobre el contenido ni la dirección política del plan.

4. *Estrategias de apropiación política del instrumento.* Finalmente, encontramos casos de gobiernos municipales que han concebido el plan como un instrumento que permite no solo implementar acciones de planificación y coordinación de acciones al interior de la gestión, sino, fundamentalmente, reconstruir la legitimidad de los gobiernos generando espacios de interlocución entre Estado y ciudadanía, construyendo consensos, y marcando lineamientos y metas compartidos, lo que posibilita que la sociedad se involucre en el seguimiento de los objetivos fijados y aporte propuestas para soluciones adaptadas a la complejidad de los problemas urbanos. En estas experiencias, el municipio no solo se limita a dar cumplimiento formal a la ley del plan, sino que desarrolla voluntariamente mecanismos y estrategias que permiten canalizar de manera eficaz la participación ciudadana y comunicarle a la sociedad las posibilidades y las limitaciones que la gestión encuentra respecto a las propuestas recibidas. Este enfoque de gestión municipal requiere, por supuesto, ciertas experticias técnicas que permitan movilizar a la ciudadanía y facilitar el proceso participativo en ciudades de grandes dimensiones —como, por ejemplo, el caso de la ciudad de San Pablo—, así como un esfuerzo interno para comprometer a todos los responsables de la gestión con una nueva forma de coordinar los esfuerzos en la administración municipal; pero, claramente, la condición para viabilizar estos cambios es una fuerte voluntad y decisión política anclada en fuertes consensos en la sociedad civil local respecto a sus necesidades

Una característica que comparten todas las experiencias de ciudades estudiadas es el escaso protagonismo de los legislativos municipales en el proceso de implementación de los planes. Aun cuando fuera este poder el que discutiera, aprobara y permitiera así la institucionalización de esta innovación en la rendición de cuentas en el nivel local, y aun cuando en algunos de los textos de las ordenanzas o leyes se le asignaran responsabilidades excluyentes en el control del cumplimiento de las normas que instituyen el plan —en el caso de la ciudad de Córdoba se

le asigna además la responsabilidad exclusiva en la convocatoria a la participación ciudadana—, su papel activo prácticamente desaparece al momento de la implementación.

En los casos brasileños, no se ha priorizado o resaltado —ni normativamente ni en los hechos— la participación del Legislativo en el proceso de rendición de cuentas, el que se circunscribe al vínculo directo entre el Ejecutivo municipal y los ciudadanos. Su papel se limita a recibir la presentación formal del plan por parte del prefecto. De las experiencias argentinas, la que mayor protagonismo atribuye por norma al Concejo Deliberante es la de Córdoba. Sin embargo, pese a que es en el recinto del Legislativo donde se efectivizan las audiencias públicas en las que el intendente presenta el plan, rinde cuentas anualmente por su estado de avance, y la ciudadanía acerca sus aportes, no han existido acciones visibles por parte de los concejales más allá de declaraciones y posicionamientos a través de los medios de comunicación. Queda así limitada la posibilidad de incidir en el contenido y en la adecuación técnica de los indicadores definidos para el seguimiento del plan, dado que el plan se plantea formalmente como un mecanismo de rendición de cuentas de tipo horizontal en el que las atribuciones de control y *enforcement* recaen en el Poder Legislativo. La sociedad civil solo dispone de mecanismos de control social y de influencia en la opinión pública.

Si se adopta una perspectiva relacional de los procesos de rendición de cuentas, es posible afirmar que las distintas estrategias de los actores del sistema político tienen, en alguna medida, su correlato en las modalidades de acción que, vinculadas a los planes, adoptan las iniciativas de la sociedad civil que los impulsaron. En este sentido, constituye un factor esencial el enfoque de participación que cada uno de estos actores sostienen —tal como se describiera más arriba—, como así también el tipo de estrategias y relacionamiento que priorizan en sus vínculos con el Estado y con otros actores de la sociedad civil.

En los casos analizados, se identifican, en general, dos tipos de estrategias presentes en el proceso de implementación de los planes de metas:

1. *Estrategias de seguimiento técnico.* En la mayor parte de los casos analizados, las iniciativas de la RLCTJDS en distintas ciudades han desarrollado e implementado metodologías y soportes técnicos que les permiten hacer seguimiento y valoración técnica de los planes implementados por prefecturas y municipalidades. Este tipo de procesos implica un gran esfuerzo y requiere conocimientos especializados para poder realizarlo, lo que representa una gran exigencia para las iniciativas ciudadanas y una limitación para las que no cuentan con los recursos humanos y técnicos para llevarlo a cabo y darle continuidad en el tiempo. Para las ciudades que realizan este tipo de monitoreo, ha significado un importante aporte para perfeccionar técnicamente un sistema de evaluación de metas que permita evaluar de manera periódica la gestión municipal y, una vez finalizados los mandatos, contar con una evaluación global que ofrezca elementos e información objetiva para valorar el grado de cumplimiento de los propósitos y las promesas de la gestión.

Sin embargo, en los casos en que, explícitamente, las organizaciones sociales han decidido limitar su participación a la elaboración de evaluaciones técnicas, el proceso de rendición de cuentas ha visto restringidas las posibilidades de participación de la ciudadanía en aquel —por desconocimiento de la existencia del plan o por carencia de habilidades y conocimientos para llevar a cabo este tipo de seguimiento—, la interlocución de los gobiernos se vio limitada a la intervención de expertos y organizaciones con capacidad para ello, y terminó prevaleciendo la discrecionalidad del Ejecutivo en lo que respecta a tiempos y alcance de la implementación de la norma. En algunos casos, esta modalidad de trabajo ha contribuido a la escasa difusión y tratamiento público del plan, a un bajo nivel de apropiación ciudadana de aquel y a la débil capacidad de incidencia de la sociedad civil para forzar el cumplimiento de las disposiciones legales e influir sobre el contenido del plan.

2. *Estrategias de movilización e incidencia.* Solo en unos pocos casos estudiados, las organizaciones promotoras del plan han definido explícitamente su papel en relación con el plan como movilizadores de la participación ciudadana y de incidencia en el contenido político del plan de gobierno. Estas iniciativas han desarrollado diversas estrategias para promover y facilitar la participación de organizaciones y ciudadanos en el proceso de rendición de cuentas que potencialmente abren los planes. En general, estos actores comparten una idea de la participación ciudadana entendida como el derecho y la necesidad de ampliar los canales y mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisorios y en la comprensión de que es necesario también contribuir a la generación de una nueva cultura política y ciudadana para que eso ocurra. Para ello, las iniciativas de la sociedad civil desarrollan acciones y generan innovaciones a fin de facilitar este esfuerzo e incluyen entre sus objetivos la construcción de capital social que sirva de base para la incidencia.

## Consideraciones finales

Para Beetham (1998), los principios o ideales regulativos de la democracia se asientan básicamente en dos ideas fundamentales: que las personas tienen derecho a controlar los procesos de toma de decisiones políticas, es decir, el principio de control popular, y que las personas deben ser tratadas como iguales, es decir, el principio de la igualdad política. Sobre estas bases normativas, podemos evaluar las instituciones —medio para regular y operacionalizar el acceso a y el ejercicio del poder político, no son un fin en sí mismas— y las prácticas de actores y agentes sociales y políticos. Podría afirmarse que su calidad depende de la medida en que contribuyen a la realización de los principios democráticos.

Si no se tiene en cuenta este marco normativo, puede caerse en la fetichización de las instituciones, las estructuras organizacionales y prácticas sociales y en la reproducción acrítica de modelos y paradigmas. Lo que desde el neoinstitucionalismo denominan *isomorfismo*, es decir, la tendencia

inevitable de las organizaciones a adquirir características similares a otras con quienes comparten el mismo contexto operativo; o, más precisamente, lo que Meyer y Rowan (1999) definen como la inclusión ceremonial de *mitos ambientales* que

lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevaecientes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independiente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos (1999: 79).

La incorporación de mitos no necesariamente implica que los cambios en la organización redunden en la eficacia de estos respecto de los fines organizacionales. En el caso de las instituciones públicas, estos últimos refieren a la realización efectiva de la soberanía popular y la igualdad. Es necesario, pues, problematizar y poner en tensión los nuevos paradigmas e innovaciones institucionales para identificar sus alcances y limitaciones en términos de democratización.

Los esfuerzos de innovación e incidencia para la institucionalización de nuevos procesos y prácticas de rendición de cuentas pueden presentar un gran potencial si se evalúan y se entienden en todas sus dimensiones e implicancias. La adopción de mecanismos innovadores se inserta siempre en un contexto sociopolítico específico que plantea particulares desafíos que deben interpretarse y atenderse. Las experiencias de los planes de metas en ciudades latinoamericanas permiten aprender y reflexionar críticamente a partir de las iniciativas existentes, impulsan nuevas agendas de reflexión y acción, y, con ello, contribuyen, seguramente, al debate y al objetivo de profundizar la democracia en la Región.

## Referencias bibliográficas

- Ackerman, J. (2005). «Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion». En *Social Development Paper, Participation and Civic Engagement*, 82, marzo, World Bank.
- Beetham, D. (1998). «Democracy: key principles, institutions and problems». En Beetham, D. *et al.*; *Democracy: its principles and achievements*. Geneva: Inter-Parliamentarian Union Texts.
- (1996). «Theorizing Democracy and Local Government». En King, D. y G. Stoker (eds.). *Rethinking Local Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Cáceres, P. (2014). «Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local». En *Pensamiento Propio* Año 19, 40, julio-diciembre, pp. 191-226
- (2010). «La “construcción” de la ciudad como bien público. Tendencias y alternativas». Ponencia presentada en el congreso El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: legados, conflictos y desafíos, Universidad Nacional de Córdoba, del 27 al 29 de mayo, Córdoba, República Argentina.
- Calhoun, C. (1993). «Civil Society and the Public Sphere». En *Public Cultures*, 5, invierno, pp. 267-280.
- Fleury, S. (2004). «La construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad». En *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 133-170.
- Fox, J. (2006). «Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas». En *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, (13), 27.
- Gaventa, J. (2006). «Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the “Deepening Democracy” Debate». *Institute of Development Studies, Working Paper 264*, University of Sussex, Reino Unido.
- Meyer, J. y B. Rowan (1999). «Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia». En Powell, W. y P. DiMaggio (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 79-125.
- Moncrieffe, J. (2011). *Relational accountability: complexities of structural injustice*. Londres: Zed Books.
- O’Donnell, G. (2001). «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política». En *POSTData, Revista de reflexión y análisis político*, 7, mayo, pp. 11-34.

- (2009). «Democracia delegativa». En *Journal of Democracy*, (1), julio, pp. 7- 23.
- (1994). «Delegative Democracy». En *Journal of Democracy*, 5.
- Olvera, A. y E. Isunza Vera (2004). «Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía». En Ziccardi, A. (comp.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: ISS-UNAM, INDECOL, COMECOSO, pp. 335-358.
- Oxhorn, P. (2003). «Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión Social y los límites de la Esfera Pública en América Latina». En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (46), 187, enero-abril, Universidad Autónoma de México, pp. 131-176.
- Peruzzotti, E. (2010). «El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina». En *Journal of Democracy*, (2), julio, pp. 47-64.
- (2006). «La política de *accountability* social en América Latina». En Isunza Vera, E. y A. Olvera (eds.). *Rendición de cuentas, sociedad civil y democracia en América Latina*. México: Manuel Porrúa Editores, pp. 245-264.
- Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (2011). Carta de Principios, agosto, Salvador de Bahía, Brasil. Documento institucional.
- Schmitter, P. (2004). «The ambiguous virtues of accountability». En *Journal of Democracy*, (15), 4, octubre, pp. 47-60.
- Romanutti, V. (2012a). *Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana, aprendizajes en América Latina*. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA, Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables.
- Romanutti, V. (2012b). *Plan de Metas en Córdoba, una experiencia de incidencia colectiva*. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA.
- Schedler, A. (2008). «¿Qué es la rendición de cuentas?». En *Cuadernos de Transparencia*, 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Strasser, C. (2000). *Democracia & Desigualdad. Sobre la «democracia real» a fines del siglo xx*. Buenos Aires: CLACSO.



## **Normativa de referencia**

- República Argentina, Córdoba, Ciudad de Córdoba (2011). Ordenanza N.º 11 942, Plan de Metas de Gobierno.
- República Argentina, Neuquén, Ciudad de San Martín de los Andes (2011). Ordenanza N.º 9271, Plan de Metas de Gobierno.
- República Argentina, Mendoza, Ciudad de Mendoza (2011). Ordenanza N.º 3794, Plan de Metas de Gobierno.
- República Argentina, Mendoza, Ciudad de Maipú (2011). Ordenanza N.º 494.
- República del Brasil, Prefeitura de Río de Janeiro (2011). Enmienda a la Ley Orgánica Municipal N.º 22.
- República del Brasil, Prefeitura de San Pablo (2008). Enmienda a la Ley Orgánica Municipal N.º 30.
- República del Brasil, San Pablo, Prefeitura de Ilhabela (2008). Enmienda a la Ley Orgánica Municipal N.º 03.



# **COMUNICACIONES**



# El acceso a las TIC y su uso en los aglomerados urbanos en la Argentina en 2011 y 2016

Por Frank Feider y Pablo Garibaldi\*

## Resumen

La presente comunicación procura describir y analizar la distribución territorial del acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y de su uso en la Argentina reciente a nivel local. Para ello, se propone elaborar un índice que integre indicadores tanto de acceso a computadora e Internet como de su uso en los principales aglomerados urbanos en 2011 y 2016. De este modo, se busca contribuir al campo de investigaciones que aborda la brecha digital entre las regiones, los países y en el interior de ellos (Katz, 2009; Jordán *et al.* 2013; CEPAL, 2017). Respecto de este último punto, una nutrida literatura da cuenta de las desigualdades de índole territorial, de ingreso y de género. Sin embargo, la dualidad geográfica (Katz, 2009) que registra un mejor desempeño del acceso a las TIC y de su uso en las capitales de países, así como en la zonas metropolitanas vinculadas con la periferia, no ha recibido un estudio sostenido y sistemático en el caso argentino. En este sentido, resulta un esfuerzo relevante proveer un instrumento de medición que permita sistematizar información a nivel local y, posteriormente, elaborar una descripción de la dimensión territorial de la brecha digital.

## Palabras clave

Brecha digital – Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) – Internet – Gobierno electrónico – infraestructura.

## Abstract

This communication seeks to describe and analyze the territorial distribution of access and use of Information and Communication Technologies (ICT) in recent Argentina at the local level. For this, it is

---

\* Investigadores del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP-Argentina).

proposed to develop an index that integrates indicators of access and use to computer and Internet in the main urban agglomerates in 2011 and 2016. In this way, it is intended to contribute to the field of research that addresses the digital divide between regions, countries and within them (Katz, 2009; Jordán *et al.*, 2013; ECLAC, 2017). Regarding this last point, a large literature accounts for inequalities of territorial nature, income and gender. However, the geographical duality (Katz, 2009) that registers a better performance of the access and use of ICT in the capitals of countries, as well as in the metropolitan areas linked to the periphery, has not received a sustained and systematic study in the Argentine case. In this sense, it is a relevant effort to provide a measurement instrument that allows systematizing information at a local level and, later, to elaborate a description of the territorial dimension of the digital divide.

### **Key words**

Digital divide - Information and communication technology (ICT) - Internet - Electronic Government - Infrastructure.

## **1. La dimensión territorial de la brecha digital**

La presente comunicación procura aportar al campo de estudios de la brecha digital proponiendo un instrumento de medición que permita ofrecer información sistematizada a partir de la cual pueda formularse una descripción de la desigualdad geográfica en el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante, TIC) y en su uso en la Argentina reciente a nivel local. En este trabajo, se entiende por *brecha digital* la distancia que existe entre las personas —u hogares— que tienen acceso a tecnologías digitales y las usan de forma regular —dispositivos que transmitan, reciban, generen o manipulen un bien digital— y aquellas que no (Quah, 2007; Mariscal y Rentería, 2017). Si bien distintas innovaciones conceptuales han alterado la connotación de la categoría *brecha digital* incorporando nuevos atributos definitorios referidos, por ejemplo, a la calidad del servicio o a los patrones de uso, resulta pertinente retomar la definición clásica del concepto, debido a

que América Latina se encuentra aún en una etapa temprana de difusión de las TIC (Grazzi y Vergara, 2011).

Siguiendo a Katz (2009), desde los noventa. la evolución del acceso de los países de América Latina a las TIC se caracteriza principalmente por 1) una aceleración de la penetración del servicio móvil, aunque a un menor ritmo en comparación con otras regiones, incluso con aquellas emergentes o en desarrollo; 2) una estabilización de la telefonía fija y, por último, 3) un rezago en la penetración de la banda ancha que ha dejado a la región en un posición lejana respecto de los países desarrollados y con niveles bajos de curvas de difusión y calidad del servicio. En particular, el caso argentino es ejemplo de un desarrollo de banda ancha en que el tipo móvil tiene un efecto compensatorio sobre el fijo. Esta situación se observa de forma patente si consideramos el caso de los otros países latinoamericanos. De acuerdo con la CEPAL (2018), las suscripciones activas por cada cien habitantes muestra que la banda ancha fija en la Argentina presenta 16/100 suscripciones; 10/100 es el promedio regional. Ahora bien, para el caso de banda ancha móvil, la Argentina presenta 80/100 suscripciones, por lo que se distancia en 18 puntos porcentuales del promedio regional (62/100 suscripciones). Según diferentes autores, esta situación podría deberse a que la extensión territorial y la diversidad en altitud favorecen un despliegue y cobertura mediante banda ancha móvil.

Pese a este diagnóstico, la brecha de banda ancha en América Latina y, más general, la distancia entra la cantidad de hogares que tienen acceso a Internet y la que no ha venido contrayéndose. Según la CEPAL (2018), la cantidad de hogares conectados a Internet aumentó un 103% entre 2010 y 2016, es decir que se ha acortado la brecha con las naciones que conforman la OCDE en 10 puntos porcentuales del 50,8% al 40,8%. En lo que respecta al uso, para el mismo período, la brecha entre América Latina y la OCDE ha evolucionado de 26,5 puntos en 2000 a 42,9 en 2007; esta tendencia se redujo a 24,5 en 2016. No obstante, el bajo nivel de penetración de banda ancha registrado en los países de la Región, así como la evolución positiva en la reducción de la brecha recién mencionada, presenta una aguda asimetría territorial en el interior de estos. En términos de Katz (2009: 72),

«la baja penetración de banda ancha está considerablemente agravada por la dualidad geográfica que se traduce en una penetración aún inferior fuera de las capitales de países y zonas metropolitanas».

Existe una escasa aunque creciente información sistematizada, así como literatura académica dedicada a describir y a explicar la dispersión territorial en el acceso a las TIC y en su uso de en la Argentina. En este sentido, Vaca y Cao (2006) avanzan en un valioso estudio que plantea un argumento consistente con la lectura de la dualidad geográfica. Estos autores encuentran una significativa brecha digital, definida por el nivel de acceso a computadoras e Internet, entre las provincias y regiones del país, que guarda una estrecha asociación con la brecha económico-social entre 1978 y 2001. Más precisamente, las provincias del área central, aquellas jurisdicciones donde se advierte el mayor desarrollo relativo, exhiben un mejor nivel de acceso a las TIC que los distritos provinciales de área despoblada y del área periférica, respectivamente<sup>1</sup>. Por consiguiente, Vaca y Cao concluyen que la *configuración territorial* condiciona de forma significativa el proceso de difusión de las TIC. Esta lectura sobre el desarrollo territorial de las TIC se complementa con la distribución del volumen de negocio del sector infocomunicacional. Según la Corporación Andina de Fomento (CAF) (2013), gran parte de ese volumen en 2011, aproximadamente un 60 %, se concentró en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires, territorio que comprende el 38,9 % de la población nacional.

Teniendo en cuenta la vacancia señalada y la evidencia empírica que tiende a apuntar serios niveles de desigualdad territorial en el desarrollo de las TIC en la Argentina, este documento explota datos de aglomerados urbanos de 2011 y 2016 ofrecidos por dos encuestas de alcance nacional a través de un instrumento de medición con el objetivo de proveer

---

<sup>1</sup> El área central está compuesta por la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El área despoblada la integran Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Finalmente, el área periférica se conforma por Mendoza, San Luis, Jujuy, Salta, Tucumán, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santiago del Estero, Chaco, Catamarca, La Rioja, San Juan y Formosa.



información sistematizada sobre el acceso a las tecnologías digitales y su uso a nivel local en la Argentina reciente y, posteriormente, de aportar un primer análisis descriptivo.

## **2. Metodología y fuente de dato: Índice Digital Sintético de los aglomerados urbanos en la Argentina**

A fin de llevar adelante un estudio descriptivo de la distribución territorial del acceso a las TIC y de su uso a nivel local en la Argentina, se elaboró un Índice Digital Sintético (IDS) combinando cuatro indicadores en una medida de *benchmarking*. Los indicadores seleccionados, su incidencia y agregación en el IDS siguen los criterios adoptados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en la construcción del Índice de Desarrollo de las TIC (UIT, 2017), el cual se utiliza para analizar casos nacionales, además de atender a la coherencia con los objetivos de este estudio y a la disponibilidad de información.

Más precisamente, el ICT Development Index (IDI)<sup>2</sup> es un instrumento de medición que compara el desarrollo de las TIC en diferentes países a partir de tres dimensiones: acceso, uso y capacidades. Entre los principales objetivos explícitos de este índice, se encuentra la evaluación comparativa de los desarrollos alcanzados por los países, que funciona como una medida de *benchmarking*. Una de las principales virtudes de este índice, por consiguiente, radica en su extensa denotación, lo que permite ordenar eficazmente los desempeños de los diferentes casos observados. La contracara de esta amplia denotación reside en el reduccionismo al que se somete la complejidad y la singularidad de cada caso nacional para ordenarlo en un registro que habilite la comparación. Advertido esto, cabe señalar que el IDI es implementado por un organismo internacional que atiende una escala mundial y que, abiertamente, apunta a generar información sistemática y significativa para la toma de decisiones públicas. Se destaca este fundamento, debido a que el presente documento pretende cumplir con la misma meta.

---

<sup>2</sup> Véase <<http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/#idi2017rank-tab>>.

Considerado lo anterior, en esta producción, se toma en cuenta la selección de los factores que componen el IDI, y se propone replicarla a nivel local en el caso argentino a través de un nuevo índice, el IDS. La justificación de esta estrategia reside en poder conservar la capacidad de comparación del IDI para, en este caso, estudiar los aglomerados urbanos y en ofrecer evidencia útil para la toma de decisiones públicas. Consecuentemente, este trabajo se orienta a presentar información sistemática y descripción comparativa referida al desarrollo de las TIC en la Argentina a nivel local.

Teniendo en cuenta los datos disponibles, los indicadores que componen el IDS son el acceso a computadora, a internet, uso de computadora y de internet. Para definirlos, se retomaron las definiciones adoptadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en la Encuesta Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación de 2011 (INDEC, 2015), y el Módulo de Acceso y Uso a las Tecnologías de la Información y Comunicación de 2016 (INDEC, 2017).

1. *Acceso a computadora.* Equipo de computación en el hogar, incluyendo computadoras de escritorio y portátiles —*notebook* y *netbook*— en condiciones de uso. En este caso, se excluyen otros dispositivos, como agendas digitales personales y tabletas electrónicas; equipos que reúnen algunas de las funcionalidades de las computadoras, como teléfonos móviles, consolas de juegos o aparatos de televisión.
1. *Acceso a Internet.* Comprende la red informática mundial de acceso a servicios de información, comunicación, producción y transferencia de contenidos, incluyendo *web*. No incluye redes internas de computadoras o *intranets*. Remite al acceso a Internet en el hogar, que puede ser a través de una red fija o móvil, ya sea distribuido en forma alámbrica o inalámbrica. Incluye el acceso vía computadora —de escritorio o portátil—, telefonía móvil o mediante cualquier otro dispositivo —consolas de juego, tabletas electrónicas—.
2. *Uso de computadora.* Empleo tanto de computadoras de escritorio como de portátiles y otros dispositivos con funciones

de computadora —tableta electrónica, agenda electrónica—. Comprende la utilización de Internet y la utilización de computadora excluyendo el uso de Internet. El período de referencia del uso comprende los últimos tres meses previos a la administración del cuestionario en el hogar.

3. *Uso de Internet.* Empleo de la red a través de computadora de escritorio y portátil como de otros dispositivos con funciones de computadora —tableta electrónica, agenda electrónica, teléfono móvil inteligente—. El período de referencia del uso comprende los últimos tres meses previos a la administración del cuestionario en el hogar.

Finalmente, la incidencia de los indicadores en el índice consistió en asignar la misma proporción a cada uno de ellos (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Incidencia y agregación de los indicadores del Índice Digital Sintético (en porcentajes)**

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Incidencia</b>	<b>Agregación</b>
<b>Acceso</b>	Computadora	25	100
	Internet	25	
<b>Uso</b>	Computadora	25	
	Internet	25	

Fuente: Elaboración propia

Los datos utilizados en este informe corresponden a la Encuesta Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (ENTIC) realizada en el tercer trimestre de 2011 y al Módulo de Acceso y Uso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (MAUTIC), realizado en el cuarto trimestre del 2016 por el INDEC. Cabe destacar que el Índice Digital Sintético se

elabora considerando exclusivamente los aglomerados relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), debido a que se pretende continuar monitoreando y comparando el desarrollo de las TIC en los principales aglomerados urbanos de la Argentina. Con este objetivo, se decidió desconsiderar el aglomerado San Nicolás-Villa Constitución. Ahora bien, la exclusividad del relevamiento de los aglomerados seleccionados por la EPH conlleva una limitación del instrumento utilizado aquí: el IDS no atiende las aglomeraciones no urbanas. Y aunque las aglomeraciones urbanas seleccionadas comprenden una porción sustantiva de la población total del país, el no poder dar cuenta del espacio no urbano constituye una deuda que superar a partir del momento en que se disponga de la información necesaria.

### **3. El acceso a las TIC y su uso de los principales aglomerados urbanos en la Argentina en 2011 y 2016**

En esta sección, se presentan los principales resultados del Índice Digital Sintético en los principales aglomerados urbanos de la Argentina en 2011 y 2016 y, posteriormente, de la evolución del acceso a las TIC y de su uso en el período comprendido entre los respectivos años. Se busca, principalmente, determinar las zonas más desarrolladas. A fin de cumplir con este objetivo, se estableció como criterio de clasificación el valor medio del IDS por aglomerado. Además, se analizará la evolución del acceso a las TIC y de su uso en función del valor del IDS asumido por cada aglomerado respecto del valor medio del índice para procurar caracterizar la dispersión territorial.

#### **3.1. El acceso a las TIC y su uso en los principales aglomerados urbanos de la Argentina en 2011**

En 2011, el nivel de acceso a las TIC y de su uso en el conjunto de la población urbana analizada alcanzó el 55,9% con el principal aporte proveniente de la dimensión del uso (30,0%). Por su parte, el valor medio del IDS por aglomerado es de 54,0%, con una desvío estándar del 8,9%.

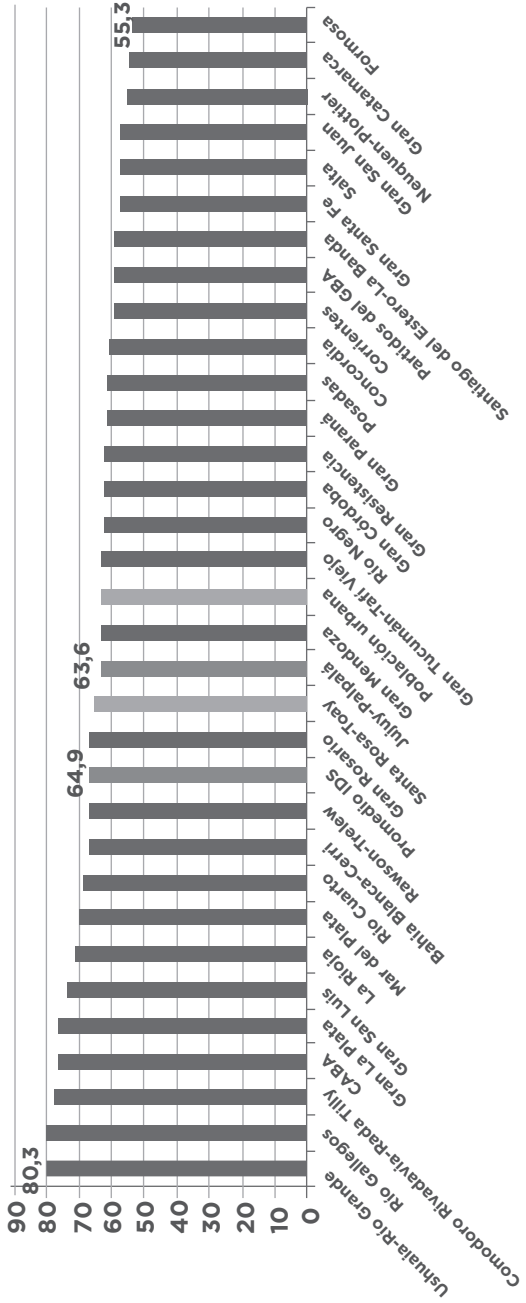


En todos los aglomerados urbanos considerados, la dimensión del uso implicó el principal aporte. Ushuaia-Río Grande, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Gallegos, Comodoro Rivadavia, Gran La Plata, Neuquén-Plottier, Mar del Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Río Cuarto, Gran San Luis, Bahía Blanca-Cerri, Santa Rosa-Toay son los aglomerados que muestran un nivel superior de acceso a las TIC y de su uso, debido a que superan ese valor medio. El máximo nivel de desarrollo lo muestra el aglomerado Ushuaia-Río Grande con el 79,5%, mientras que el menor nivel se ubica en el aglomerado Río Negro con el 32,9%. En consecuencia, la brecha existente en el conjunto de aglomerados urbanos es del 46,6%.

### **3.2. El acceso a las TIC y su uso en los principales aglomerados urbanos de la Argentina en 2016**

En 2016, el IDS registra en el conjunto de la población urbana un valor de 63,5%. El valor medio de desarrollo y acceso por aglomerado es de 64,9%, con un desvío estándar de 6,7%. A diferencia del escenario previo, en todos los aglomerados, la dimensión del acceso resulta superior a la del uso. Ushuaia-Río Grande, Río Gallegos, Comodoro Rivadavia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran San Luis, La Rioja, Mar del Plata, Río Cuarto, Bahía Blanca, Rawson-Trelew, Gran Rosario, Santa Rosa-Toay, Jujuy-Palpalá y Gran Mendoza muestran un desempeño desarrollado, debido a que alcanzan valores por encima de la media. El máximo nivel de desarrollo lo muestra, nuevamente, el aglomerado Ushuaia-Río Grande con 80,3%, y el menor nivel se ubica en el aglomerado Formosa con 55,3%, ligeramente superado por Gran Catamarca (55,4%). En consecuencia, la brecha existente entre el máximo y el mínimo nivel de IDS es de 25 puntos.

**Grafico 2. El acceso a las TIC y su uso en los principales aglomerados urbanos de la Argentina en 2016**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC

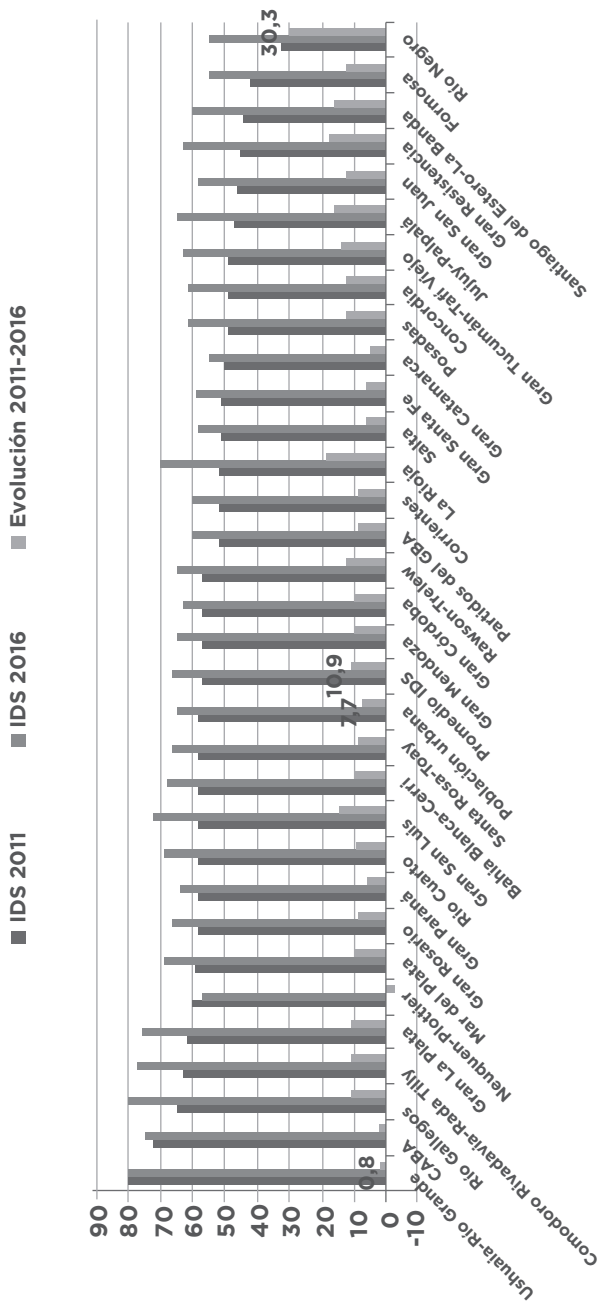
### 3.3. Evolución del Índice Digital Sintético entre 2011 y 2016

Si se considera el conjunto de la población urbana en la Argentina en el período comprendido entre 2011 y 2016, el IDS evoluciona de forma positiva 7,7 puntos porcentuales, desde 55,9% hasta 63,6%. Al mismo tiempo, el valor medio por aglomerado se eleva de 54,0% a 64,9%. A excepción de Neuquén, que sufre un retroceso de 2,8 puntos y de una ligera mejora de 0,8 puntos del IDS en Ushuaia-Río Grande, todos los aglomerados urbanos registran una evolución positiva. En el interior de esta tendencia, se destacan Río Negro (30,3 puntos), Gran Resistencia (18,2 puntos), Santiago del Estero-La Banda (17,4 puntos) y La Rioja (17,2 puntos). Adicionalmente, en 2016, se observa una menor dispersión del nivel de acceso a las TIC y de su uso exhibido por los aglomerados. La disminución del desvío estándar de 2,2 puntos porcentuales, desde 8,9% en 2011 hasta 6,7% en 2016, da cuenta de una mayor homogeneidad en los valores asumidos por el IDS, acompañada de un recorte de la brecha entre la zona más desarrollada y la menos. En este sentido, en relación con la comparación de las brechas entre el valor máximo y mínimo registrado, la evolución en el período comprendido entre 2011 y 2016 presenta una disminución de 21,6 puntos porcentuales.

Profundizando el análisis de la evolución del IDS, se procede a clasificar los aglomerados en función del nivel de acceso y uso alcanzado en 2011 y 2016. Un primer grupo refiere a aquellas zonas que se posicionan por encima del valor medio del índice tanto en 2011 como en 2016. Este grupo, por consiguiente, se compone de Ushuaia-Río Grande, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Gallegos, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Gran La Plata, Mar del Plata, Gran Rosario, Río Cuarto, Gran San Luis, Bahía Blanca-Cerri. Un segundo grupo se conforma de aglomerados que, en 2011, se encuentran por debajo de la media y progresan ulteriormente y se ubican por encima de la media en 2016. Estos son los casos de Rawson-Trelew y La Rioja. Un tercer grupo se constituye por aquellos aglomerados que se mantienen por debajo de la media tanto en 2011 como en 2016. Estas zonas son Gran Mendoza, Gran Córdoba, Partidos del Gran Buenos Aires, Corrientes, Salta, Gran Santa Fe, Gran Catamarca, Posadas, Concordia, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Jujuy-Palpalá, Gran San Juan, Gran Resistencia, Santiago del Estero-La Banda, Formosa y Río Negro. Por último, existen aglomerados que, si bien muestran un desempeño positivo en 2011, caen hacia el grupo menos desarrollo en 2016, como Gran Paraná, Neuquén-Plottier y Santa Rosa-Toay.



Gráfico 3. Evolución del acceso a las TIC y de su uso entre 2011 y 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC

**Tabla 1. Evolución del IDS entre 2011 y 2016**

<b>Aglomerados</b>	<b>IDS 2011 %</b>	<b>IDS 2016 %</b>	<b>Evolución 2011-2016 pp.</b>	<b>Tipo de evolución</b>
Ushuaia-Río Grande	79,5	80,3	0,8	++
CABA	72,9	74,8	1,9	++
Río Gallegos	66,8	79,5	12,7	++
Comodoro Rivadavia-Rada Tilly	63,6	76,4	12,8	++
Gran La Plata	62,0	74,7	12,7	++
Neuquen-Plottier	59,3	56,5	-2,8	+-
Mar del Plata	58,7	69,1	10,4	++
Gran Rosario	57,0	64,9	7,9	++
Gran Paraná	56,6	62,3	5,7	+-
Río Cuarto	56,4	67,3	10,9	++
Gran San Luis	56,3	72,5	16,2	++
Bahía Blanca-Cerri	56,1	65,7	9,6	++
Santa Rosa-Toay	56,1	64,5	8,4	+-
Población urbana	55,9	63,6	7,7	+-

Promedio IDS	54,0	64,9	10,9	
Gran Mendoza	53,9	64,2	10,3	--
Gran Córdoba	53,4	63	9,6	--

Fuente: Elaboración propia

Nota: + + refiere a los aglomerados que exhiben un nivel de IDS superior al valor medio del IDS por aglomerado en 2011 y 2016. + - refiere a los aglomerados que exhiben un nivel de IDS superior al valor medio del IDS por aglomerado en 2011 y uno inferior en 2016. - + refiere a los aglomerados que exhiben un nivel de IDS inferior al valor medio del IDS por aglomerado en 2011 y uno superior en 2016. - - refiere a los aglomerados que exhiben un nivel de IDS inferior al valor medio del IDS por aglomerado en 2011 y 2016.

Los resultados de esta clasificación posibilitan realizar una aproximación al análisis de la relación entre desarrollo local y el nivel de acceso a las TIC y de su uso. Seis —Ciudad de Buenos Aires, Gran La Plata, Gran Rosario, Mar del Plata, Bahía Blanca-Cerri y Río Cuarto— de los nueve aglomerados urbanos que pertenecen al área central del país, aquella que concentra la mayor porción de la población y de la producción del país<sup>3</sup>, integran el grupo más desarrollado en el período comprendido entre 2011 y 2016. Los tres restantes —Gran Córdoba, Partidos del Gran Buenos Aires y Gran Santa Fe— integran el grupo de zonas menos desarrolladas. Por su parte, las zonas periféricas se concentran en este último grupo a excepción de tres aglomerados localizados en la Región Patagónica: Ushuaia-Río Grande, Río Gallegos y Comodoro Rivadavia-Rada Tilly. Estos, adicionalmente, exhiben los mejores desempeños.

<sup>3</sup> Según Gibson (1997), las provincias centrales son aquellos distritos más desarrollados y poblados del país: ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. De este modo, la propuesta taxonómica de Gibson coincide con la versión planteada por Vaca y Cao (2006). Por lo tanto, se definieron como *aglomerados urbanos* centrales aquellos que pertenecen a alguna de las provincias mencionadas.

## Conclusiones

Los estudios sobre el acceso a las TIC y su uso tienden a describir y a explicar la existencia de marcadas desigualdades entre los países, así como en el interior de ellos. Entre estas últimas, se destacan significativas inequidades territoriales, de ingreso y género. El presente estudio intentó abordar las asimetrías geográficas en el acceso a las TIC y su uso en el interior de la Argentina explotando los datos de aglomerados urbanos ofrecidos por dos encuestas de alcance nacional y un instrumento de medición similar al IDI, el cual utiliza la Unión Internacional de Telecomunicaciones para evaluar casos nacionales, al que se denominó Índice Digital Sintético (IDS).

Los resultados de esta investigación permitieron determinar el nivel de acceso y uso de 31 aglomerados urbanos a computadoras e Internet y, en consecuencia, ofrecer una primera descripción y análisis de la asimetría territorial. En este sentido, se ha encontrado una evolución positiva del índice que integra las dimensiones consideradas entre 2011 y 2016 tanto en el conjunto de la población urbana como en la totalidad de las zonas, a excepción de Neuquén-Plottier. Adicionalmente, se clasificaron los aglomerados urbanos según la trayectoria registrada por el índice en el período en cuestión. Esta clasificación posibilita observar, en primer lugar, que 10 de las 31 zonas estudiadas —Ushuaia-Río Grande, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Gallegos, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Gran La Plata, Mar del Plata, Gran Rosario, Río Cuarto, Gran San Luis, Bahía Blanca-Cerri— conservan un nivel superior al desempeño medio de los aglomerados. La evidencia aquí reunida permitió, en segundo lugar, encontrar que la condición territorial del aglomerado se asocia al nivel de acceso a las TIC y de su uso. Sin embargo, se necesitan nuevas producciones para precisar los principales determinantes de la singular dispersión geográfica encontrada.

## Referencias bibliográficas

- CAF (2013). *Sector TIC en Argentina* [en línea]. Disponible en <<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/574>> [Consulta: 9 de junio de 2018].
- Cao, H. y J. Vaca (2006). «Sociedad informacional y asimetría territorial en Argentina». En *Revista Question*, (1), 9, pp. 181-199.
- CEPAL (2017). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2017* [en línea]. Disponible en <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/S1800083\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/S1800083_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- Gibson, E. (1997). «The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina». En *World Politics*, 49, abril, pp. 339-370.
- Grazzi, M. y S. Vergara, (2011). «Determinants of ICT Access». En Balboni, M.; S. Rovira y S. Vergara (eds.). *ICT in Latin America A Microdata Analysis*. Santiago: ECLAC, Organización de las Naciones Unidas.
- Jordán, V.; H. Galperin y W. Peres (2013). *Banda ancha en América Latina: Más allá de la conectividad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Katz, R. L. (2009). *El papel de las TIC en el desarrollo*. Barcelona: Ariel.
- Mariscal, J. y C. Rentería (2016). «Inclusión digital y banda ancha: Los retos para un gobierno digital de segunda generación». En Gil García, J. R.; J. I. Criado y J. C. Téllez Mosqueda (eds.). *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*. México: INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Quah, D. (2007). *The Digital Divide* [en línea]. Disponible en <<https://pdfs.semanticscholar.org/68e0/eee99d5ecd01617684dc7f4158dec05bb5ee.pdf>> [Consulta: 10 de junio de 2018].
- INDEC (2017). Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH [en línea]. Disponible en <[https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mautic\\_09\\_17.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_09_17.pdf)> [Consulta: 11 de junio de 2018].
- (2015). Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC). Informe preliminar sobre indicadores básicos de acceso y uso [en línea]. Disponible en

<[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/entic\\_10\\_15.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/entic_10_15.pdf)> [Consulta: 10 de junio de 2018].

UIT (2017). *Measuring the Information Society Report 2017*, 1 [en línea]. Disponible en <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis/methodology.aspx>> [Consulta: 10 de junio de 2018].

# RESEÑAS





## The renovation and reassertion of the refounding

Editores invitados: Chad B. Newswander, Sara Mattingly-Jordan y Daniel Boden

Por Oscar Oszlak

Con motivo de su 50 aniversario, la revista *Administration & Society* le dedicó un número especial al tema de la *refundación de la administración pública* (Volumen 50, N.º 5, mayo 2018). Ya el título da por sentado que el lector está familiarizado con la corriente de pensamiento denominada *Refounding Public Administration*, al mencionar, simplemente, que el número trata sobre la renovación y reafirmación de la refundación, sin indicar de qué. Los editores se proponen reflotar uno de los múltiples paradigmas que conoció este campo especializado del conocimiento hace varias décadas.

En efecto, en 1982, junto con otros colegas, Gary Wamsley lanzó el denominado *Manifiesto de Blacksburg*, en el que planteaban que la administración pública estadounidense requería ser refundada a fin de adquirir legitimidad y eficacia. Los principios y procesos de la administración y la ciencia del management que se habían desarrollado durante el siglo xx proporcionaban un fundamento inadecuado. En ese entonces, los autores del Manifiesto hicieron un llamado a reconceptualizar la administración pública como una «cuestión de gobernanza», lo cual significaba «administrar en un contexto político» dirigiendo las competencias de gobierno hacia «el más amplio interés público posible», sobre la base de «la perspectiva de la agencia» y «el proceso de gobernanza constitucional».

En 1990, el libro *Refounding Public Administration* reunió las reflexiones de algunos de los autores del Manifiesto. El difundido texto sostuvo un argumento multifacético según el cual el Gobierno es, propiamente, un agente y activo servidor del bien público. En su momento, se constituyó en uno de los pocos libros que eligió definir la administración pública como campo distintivo de la ciencia política, con su propia tradición

teórica y razón de ser. En tal sentido, el libro se instaló en el sendero abierto por textos clásicos como *The Administrative State*, de Dwight Waldo, o *Democracy and the Public Service*, de Frederick C. Mosher.

Un nuevo volumen, *Refounding Democratic Public Administration*, fue editado por Wamsley y Wolf en 1996, en la senda abierta por el anterior. Allí se planteó que el sistema político de los Estados Unidos atravesaba una seria crisis gubernamental, a raíz de que los líderes políticos solo sabían cómo hacer campaña, no cómo ganar consenso sobre objetivos u orientar cursos de acción favorables a la nación. Consideraban que la administración pública es central al proceso de gobernanza y, por lo tanto, se ve forzada a compensar la creciente inadecuación de los líderes. El libro proponía, entonces, rever la relación entre los servidores públicos y los ciudadanos a los que sirven, observando cómo la administración pública puede equilibrar constructivamente fuerzas de cambio y estabilidad, de modo que la democracia pueda evolucionar y madurar.

Ahora, los autores de este número especial, con el propio Wamsley a la cabeza, reconocen que el viejo Manifiesto y las ideas difundidas décadas atrás han perdido seria consideración académica, y, por lo tanto, se proponen renovar y reafirmar sus principios refundacionales. Apelando a una remanada metáfora —en este caso, la nave de la administración pública—, consideran que, en su momento, buscaron soluciones a los peligros de que naufragara y, lejos de «retroceder frente a los ominosos vientos e impredecibles olas» que podían hundir la institución de la administración pública, los refundadores pusieron proa directamente a la tormenta. Para ellos, la administración pública tiene un legítimo papel de dirigir y conducir algunas partes del Estado. Consideran, sin embargo, que los tiempos tormentosos han regresado: la política crea brechas cada vez más profundas, enfrenta entre sí a los ciudadanos y a estos con el Gobierno en todos sus niveles. La Administración Pública (así, con mayúsculas) se ve enfrentada de nuevo a una tempestad. Y, si bien las condiciones partidarias son hoy muy diferentes a las del pasado, la Administración Pública se ve empujada a uno y otro lado de modo similar. Debe soportar el poder de hombres de negocios que solo buscan

hacer crecer sus fortunas y critican que la burocracia estadounidense sea ineficiente. También enfrenta el poderío de actores políticos que acusan a esa burocracia de trabajar para sí misma y subvierte los intentos de líderes democráticos por controlarla. Debe responder asimismo al reclamo de que impide a los ciudadanos involucrarse activamente en la resolución de problemas públicos. E incluso debe vérselas con el creciente ahucamiento del Gobierno federal y la emergencia de redes de gobernanza.

Estas preocupaciones y desafíos reclaman una renovación y reafirmación de la tradición de Blacksburg, en una revisita que permita descubrir nuevas respuestas a estas apremiantes cuestiones contemporáneas, en una época de dispersión, divisionismo y diferenciación. Luego de este posicionamiento inicial de Wansley frente a la vieja y nueva refundación, Chad B. Newswander, Daniel Boden y Lynita K. Newswander manifiestan su preocupación frente al hecho de que la refundación ha perdido gradualmente su apelación y se ha vuelto casi irrelevante para tratar las cuestiones intelectuales y prácticas de este campo. Por ello, debe actualizarse para permitir que una gobernanza hoy dispersa abrace una más fortalecida perspectiva de autogobierno. Los ciudadanos pueden asumir su legítimo lugar en una república constitucional para que mediante su reunión y organización, puedan ayudar a gobernar. Este cambio se ajusta a las nuevas realidades políticas que llaman a promover los deberes cívicos en la resolución de problemas públicos, sea que las soluciones se originen en el sector público o privado.

Otra colaboradora del número, Sara Mattingly-Jordan, le otorga mayor importancia al desarrollo conceptual, lo que la lleva a revisar críticamente la concepción fundacional del proyecto Blacksburg para descubrir los hilos conceptuales que requieren retejerse para avanzar teóricamente en el campo de la administración pública. Construyendo sobre esta aproximación y con relación al involucramiento cívico en la gestión pública, Larkin Dudley, Kathryn Webb Farley y Noel Gniady Banford reportan los resultados de 61 entrevistas realizadas en agencias federales con relación a tres temas de los refundadores: qué importancia

acuerdan a la deliberación, a quiénes escuchan y cómo facilitan los procesos de interacción. Sus resultados indican que, si bien las agencias hacen esfuerzos para involucrar al público, existen muchos desafíos para que esa participación sea relevante, lo cual acarrea consecuencias en términos de legitimidad y confianza.

Matthew Fairholm también busca reforzar otro hilo de los refundadores, esta vez referido a la cuestión del liderazgo, que, en su momento, descuidaron. El artículo insiste en la necesidad de construir teoría y un modelo a través del análisis del desarrollo de los estudios sobre liderazgo para que el enfoque refundacional resulte más contemporáneo y práctico. El proceso de actualización de la refundación es continuado en un trabajo de Gray and Mattingly-Jordan que explora cómo ciertas ideas clave del proyecto Blacksburg pueden resultar más influyentes si se adopta una réplica aún más conservadora que la de los refundadores. Los autores invitan a una elaboración discursiva acerca del solapamiento que observan entre pensadores conservadores, como Michael Oakeshopp, y porciones de la perspectiva Blacksburg, especialmente la esbozada por John Rohr y Charles T. Goodsell; en particular, sobre los desafíos del poder discrecional de los servidores públicos en una democracia constitucional.

Los autores reconocen que revivir el proyecto Blacksburg requerirá una discusión más prolongada, que este número especial no agota. Su posición es definitivamente ética y normativa, aunque, desde su perspectiva, se pretenda audaz y provocativa. Sus posturas irradian un relativo optimismo, pero también denotan cierta ingenuidad. Reaccionan frente al desprecio que advierten con relación a la Administración Pública y reivindican el ethos de la refundación, renovación y reafirmación de su perspectiva, para que la administración pública gobierne para lograr un buen gobierno. Afortunadamente, reconocen tener suficiente sentido común como para ser conscientes de que este tipo de autoridad de gobierno tiene sus límites y de que, en lugar de tratar de consolidar y centralizar autoridad, la Administración Pública —de nuevo, con mayúsculas— debe comenzar a empoderar a otros para que se sumen al proceso de gobernarse a sí mismos y a formar una más perfecta unión con el pueblo.

No hay duda de que el enfoque de la refundación de la Administración Pública constituye apenas uno más de los múltiples paradigmas que, durante el último medio siglo, se han disputado la preeminencia en el pensamiento —y, a veces, la orientación de la práctica— de la gestión pública. Desde fines de los sesenta, comenzaron a cuestionarse los cimientos de la administración científica y la racionalidad burocrática a través de la perspectiva de Minnowbrook y la *New Public Administration*. Su acerba crítica renovó los enfoques tradicionales, cuestionando su relevancia y adoptando una postura antipositivista, ética, innovativa, preocupada por el ciudadano y la equidad social. A partir de entonces, nuevos enfoques se fueron sucediendo: *Minnowbrook II*, *New Public Management*, *Reinventing Government*, *Good Governance*, *Electronic Government*, *Public Service Approach* u *Open Government*, entre otros.

Cada uno de estos paradigmas respondió a particulares épocas de cambio y cambios de época. Pero todos ellos tuvieron centralmente en consideración las circunstancias propias en que se desenvolvía la administración pública en los Estados Unidos. En tal sentido, siempre tuvieron un carácter idiosincrático y parroquial, denunciado incluso por esclarecidos especialistas del tema en su propio país. Ninguno de estos enfoques, a mi juicio, refleja la especificidad contextual e histórica de la administración pública de los países de América Latina. En todo caso, el conocimiento de esta sucesión de enfoques nos permite recorrer comparativamente la evolución de este apasionante campo de estudios en la principal usina de producción académica del mundo.

Tal vez debamos esperar que así como la *Minnowbrook Perspective* se renueva desde 1968 cada 20 años<sup>1</sup>, la perspectiva refundacional también se sume a la moda de reencarnación periódica, en sucesivos intentos de recuperación de relevancia y vigencia. Una verdadera tarea de Sísifo.

---

<sup>1</sup> Tres ya se llevaron a cabo en la Universidad de Syracuse en 1968, 1988 y 2008.



## **Profesionales e intelectuales de Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas**

Laura Rodríguez y Germán Soprano (eds.)

Rosario, Prohistoria Ediciones, 2018, 291 páginas

ISBN 978-987-3864-81-0

Por *Maximiliano Rey*

La compilación realizada por Laura Rodríguez y Germán Soprano se inscribe en la tradición de los estudios etnográficos e históricos, en este caso, aplicada sobre los agentes que conforman el Estado, temática que ha tenido un interesante desarrollo en las últimas décadas, y que este libro enriquece.

Fruto de un Proyecto de Investigación financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) del Estado argentino y con la participación de diversos especialistas, la obra identifica y analiza desde diversos flancos y con diferentes referentes sustantivos dos sujetos generales de gran importancia para el desarrollo de la estatalidad, como son sus profesionales e intelectuales. Este objetivo se alcanza a través de nueve capítulos que logran articular un conjunto uniforme con un alto nivel conceptual y empírico.

Estos artículos se enraízan en un enfoque histórico o etnográfico, que permite avanzar desde los sentidos que los actores le otorgan a su tarea a través de su trayectoria en las diversas profesiones abordadas y complejizarlo con los análisis de otros datos y procesos. De esta manera, la obra aporta un enfoque disciplinario novedoso para debatir con otras perspectivas clásicas en el estudio del Estado y las políticas públicas.

Como decíamos, los diversos capítulos del libro poseen ese hilo e interés conceptual común, desenvuelto a partir de referentes empíricos diversos. Concretamente, abordan tres tipos de sujetos: médicos y enfermeros del

sistema de salud pública, militares del Ejército Argentino, y maestros y profesores egresados de la Escuela Normal.

Una primera cuestión importante para la intelección del Estado que ilumina la tarea encarada por los autores, reforzada por la diversidad propia de tres sectores de políticas tan distintos, es la existencia del *Estado en plural*. Como explican los compiladores, las perspectivas de estudio tradicionales sobre el Estado lo consideraban un gran ente unificado o sujeto omnicomprendido, articulado sistemáticamente con la estructura económica y política, de modo tal de reproducir determinadas relaciones sociales, de distinto tipo según de cuál de las grandes tradiciones de pensamiento se tratara. Estos enfoques, si bien aptos para «identificar ciertas tendencias históricas, lógicas y prácticas tenidas por estructurales, no permitían apreciar la diversidad y heterogeneidad de proyectos, instituciones y actores estatales...» (p. 11).

Por el contrario, desde hace algunas décadas, ha comenzado a difundirse otro tipo de enfoque, que, sin menospreciar la dirección política general que encarna el Estado, pondera la existencia de *varios Estados*, vale decir, de diversos actores, procesos y efectos que constituyen la estatalidad.

En esta senda, la investigación pretende contribuir a la continua expansión de una amplia casuística elaborada recientemente, sin por ello dejar huérfana la posibilidad de repensar en términos macro el Estado argentino. En consecuencia, los compiladores plantean la necesidad de «avanzar en la enunciación de hipótesis que (...) habiliten interpretaciones de más largo alcance teórico o sustantivo» (p. 13).

Al encararse la tarea desde una dimensión particular del Estado, es decir, a partir de sus agentes y del modo en que se piensan y se constituyen como intelectuales y profesionales de este, la investigación retoma la raigambre de los estudios sobre intelectuales y la articula con la literatura sobre el Estado ya mencionada.

Por eso, es de vital importancia que, tanto en la introducción como en la obra en general, se retomaran debates actuales a la luz de una serie de



aportes de distintos autores o corrientes de pensamiento, que le otorgan diversos sentidos a los conceptos de *intelectual* y *profesional*.

En dicha senda, se toman como pertenecientes al debate diferentes definiciones de *intelectual*, de variados autores: desde Altamirano hasta Bourdieu, pasando por el infaltable Gramsci o la tradición latinoamericana abierta por Ureña, Reyes y Cano, entre otros. Si bien las categorías, contextos y pliegues conceptuales de las diversas definiciones varían ampliamente, se repite la idea de *productor cultural* que posee la característica de intervenir en la esfera pública (pp. 25, 69, 153, 185).

También los sectores analizados tienen una contextualización y, dadas sus notorias diferencias, se impone como introducción a cada uno un gran estado del arte que sirve de contención a los trabajos que nutren la obra. Allí se entretajan cuestiones metodológicas, históricas, de caracterización y de desafíos conceptuales para la salud pública, los militares y los profesores y maestros argentinos.

Luego de la Introducción, que, como se ha mencionado, da cuenta de la riqueza de la temática y de la forma de abordarlo que utilizan los capítulos posteriores, el libro cuenta con tres trabajos de cada uno de los sectores estudiados, que, más allá de la diversidad de sus objetos de estudio y de sus texturas conceptuales y metodológicas, en el fondo, apuntan a la rica tarea común de analizar los procesos de construcción de los perfiles de los profesionales o intelectuales que nutren el Estado. Al dar cuenta de los sentidos y usos interpretativos que se les ha otorgado, también se colabora con un programa de investigación de la estatalidad que aquellos conforman.

Incluso que los capítulos no hayan sido agrupados según los tres sectores profundiza la idea sobre la importancia de los sujetos que conforman la estatalidad por sobre las particularidades de cada sector de políticas.

Los tres capítulos que abordan el campo de la salud pública difieren radicalmente en sus unidades de análisis, también en lo temporal, puesto que el primero analiza un período que incluye la última parte del siglo XIX,

mientras que los otros dos observan la actualidad. Sin embargo, los tres se preguntan en términos conceptuales cómo se le va dando forma a la tarea propia del cuidado de la salud pública.

En el caso de «Perfiles y trayectorias profesionales: los agentes sanitarios frente a la inspección de inmigrantes (Argentina, 1876-1933)», de María Silvia Di Liscia, este capítulo posee un encuadre teórico basado en la *construcción social de la enfermedad* implícita en las políticas de inmigración de aquella época. Teniendo este parámetro, el Capítulo avanza en la comprensión de la *burocracia a nivel de la calle* de esta política, vale decir, los médicos y el personal adyacente que «ponen en práctica políticas públicas y se contactan con los sujetos que las sufren, gestionando las formas de su aplicación...» (p. 104). A través de la trayectoria de varios de estos médicos, el trabajo va analizando el modo en que la tarea frente a la inmigración fue moldeando estos perfiles.

Un segundo texto de este campo se titula «¿Saber, profesión o qué? El sanitarismo argentino desde el punto de vista de sus protagonistas (2002-2015)», escrito por María Pozzio. Ya desde el título queda asentado el eje etnográfico, articulado con un enfoque histórico iniciado en la vuelta de la democracia. El artículo se interroga, entre otras cuestiones, sobre las tradiciones sanitarias preponderantes en el sanitarismo argentino, lo cual se vincula, a su vez, con la formación de los profesionales y su autodefinición como sanitaristas. En la búsqueda de las respuestas, la autora expone una breve historia de concepciones enfrentadas que se arraigaron en la Argentina, para luego analizar las políticas públicas de formación y los posgrados emergentes en los últimos años. El Capítulo cierra con una encuesta a los propios participantes del campo, sobre la definición de este y de sus referentes. En definitiva, siguiendo «lo que dicen y escriben los propios sanitaristas» (p. 226), el artículo da cuenta de la producción del conocimiento social en salud como fruto de la composición de sentido que los protagonistas elaboran en torno al campo.

El último trabajo sobre sanitarismo, «La enfermería como profesión. Autonomía y heteronomía en los procesos de delimitación de un perfil

profesional en el entramado del Hospital Provincial de Neuquén», de Anabel Beliera, es un estudio de caso sobre el perfil profesional de los enfermeros del mencionado nosocomio. Para delinearlo, la autora se aboca a una primera caracterización conceptual de su tarea y luego apela a la «experiencia de dos enfermeros que fueron protagonistas en la elaboración de proyectos de estandarización de prácticas de enfermería» (p. 232). Así, logra analizar el proceso de delimitación e institucionalización de esta *profesión subalterna* en torno a las pujas por su reconocimiento frente a otras profesiones.

El campo de la educación también se aborda en los trabajos que tienen diferentes enfoques y objetos de estudio, pero que están reunidos alrededor del eje conceptual del libro y que también comparten la utilización de la trayectoria de ciertos profesionales como elemento del que valerse para analizar la temática general.

En «Revisitando la tradición normalista. Diálogos entre el peso de la formación y la perspectiva de género», Lucía Lionetti se remota hasta inicios del siglo pasado para analizar la trayectoria de una serie de mujeres destacadas en este campo, que, además, del género comparten la formación normalista, en orden a determinar la influencia de estos dos rasgos en el «trayecto profesional, las ideas, los pronunciamientos, los ámbitos y/o espacios de acción» (p. 70) de cada una de ellas. En función de estos elementos, el artículo se plantea si fueron representantes y reproductoras del *habitus* que la institución formadora les transmitió para llevar adelante una de las tareas estatales centrales de la época —socializar al soberano— o si, por el contrario, se constituyeron en «una alternativa disruptiva de esa tradición y de su condición de género» (p. 70).

«Raúl B. Díaz: inspector e intelectual de Estado» es el segundo Capítulo de este campo, escrito por Flavia Fiorucci. Mediante el abordaje biográfico del primer inspector de escuelas de territorios y colonias de la Argentina —cargo que Díaz llevó adelante entre 1890 y 1916— se muestra la forma en que el mencionado fue «el responsable de organizar en términos burocráticos pero también ideológicos la inspección de Territorios,

forzando los límites de una función estatal que había sido pensada por fuera del proceso de formulación de política educativa» (p. 142). El trabajo prueba que, si bien Díaz fue el «autor intelectual de una burocracia: la oficina de inspección» (p. 154), su derrotero supuso mucho más que esa importante tarea, puesto que tuvo un poco de experto, de intelectual y de funcionario; fue, por tanto, una figura de gran relevancia para el estudio del inicio de la estatalidad educativa argentina.

El trabajo de Laura Graciela Rodríguez «Normalistas y católicos: trayectorias de un grupo profesional e intelectual durante la segunda mitad del siglo xx» cierra la cuestión de la educación. Tal como sugiere el título, se trata de un estudio de caso sobre un grupo de maestros y profesores egresados de la Escuela Normal de Profesores «Mariano Acosta», de profundos lazos con la Iglesia Católica, lo cual los diferenció de otros normalistas, por ejemplo, de católicos conservadores o socialistas, con los cuales se disputaron los sentidos de la profesión, así como de la educación en general. Siguiendo la línea etnográfica, se presentan las características de los miembros del grupo, que le otorgan el estatuto profesional de normalistas, pero, luego, se avanza en la particularidad ya mencionada, que los recorta dentro del universo profesional como grupo singular. A partir de esta base, el artículo repasa sus intervenciones como *intelectuales* en diversas etapas políticas de la segunda mitad del siglo pasado.

Ya hemos contado que, al igual que en salud y educación, en el último campo del que se estudian sus intelectuales y profesionales de Estado, el de la defensa, se cuentan tres artículos diversos en sus referentes empíricos y temporales, pero comunes en su interés etnográfico por observar las trayectorias y su influencia en la conformación de la estatalidad.

El primero de estos textos es el de Alejo Levoratti, «La gimnasia o la esgrima. Análisis de la formación e incorporación de los maestros de gimnasia y esgrima en el Ejército Argentino y en la Educación Física (1897-1934)». El autor adopta dos cuestiones para observar: siempre colocando el sujeto profesional al que alude el título en el centro del análisis, por un lado, se atiende a su presencia en la vida del Ejército

argentino y, por otro lado, se interroga por el papel que desempeñó en el desarrollo de la disciplina —Educación Física—. Con la creación, en 1897, de la Escuela Militar de Esgrima como uno de los hitos fundantes, el Capítulo avanza por estos dos flancos dando cuenta de la trayectoria de los maestros al interior del Ejército en diversas etapas y revisando la normativa pertinente. También se pone en juego la construcción de las tramas disciplinares a que contribuyeron mediante la vinculación que estos maestros tenían fuera del Ejército, incluyendo la significación de las prácticas que promovían.

En «Los militares, la industria y el petróleo. Pensar la guerra y la Nación (1923-1930)», Hernán Cornut también aborda dos temáticas íntimamente vinculadas. La primera se asienta en el ámbito de las ideas y en su incidencia en el modelo de desarrollo del país; y la segunda, en los perfiles de los militares que forjaron este ideario. De tal forma, en el acápite inicial, se describe el pensamiento militar de la época, que pivotaba en torno a las ideas de Clausewitz, para arribar a la noción general de un Ejército con visión nacional, atento al desarrollo económico y la cohesión social. Basado en ello, el segundo acápite analiza, sobre bases documentales muy sólidas, las ideas que expresaron destacados militares de la época, mostrando el ideario industrializador que, al haber excedido el ámbito militar, llegó al debate público nacional, de forma que «impregnó la política con un fuerte contenido estatal antes que privado y, al mismo tiempo, derivó en el petróleo el objeto de análisis, llegándose a equiparar en forma unívoca los conceptos de nacionalismo económico y nacionalismo petrolero» (p. 168).

Abarcando un período diferente de los anteriores pero coincidente en cuanto al estudio de trayectorias personales, el último capítulo de este sector es el de Germán Soprano, denominado «La Promoción 113 del Colegio Militar de la Nación. Un estudio sobre perfiles y trayectorias profesionales de militares argentinos (1979-2015)». Luego de la descripción del objeto de estudio y de la causa de su elección, aborda las virtudes teóricas de realizar biografías de un militar —o grupo de militares—. Estas perfilan también la riqueza del texto: «permite no solo

poner en relación al individuo con las fuerzas sociales que determinan su vida, sino comprender contextos históricos explorando las tendencias sociales vividas por un sujeto» (p. 256). Esta tarea microsorial adopta la forma de una densa descripción de la morfología social —cantidad y porcentaje por armas o especialidades, por año y provincia de nacimiento, de fallecidos o dados de baja, de egresados, de ascensos a diversos rangos— de la mencionada Promoción.

## Colaboraciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **Para libros y capítulos de libros:**

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

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

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

### **Para revistas:**

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

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

### **Para diarios:**

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

### **Para participaciones en eventos científicos:**

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

### **Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:**

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

### **Para leyes, decretos y resoluciones:**

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

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

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

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

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





Se terminó de imprimir en  
Imprenta del Ministerio de Modernización  
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina  
Agosto 2018



ea