

# COLECCIÓN

Año XXVIII – Volumen 34, Número 1

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

**BUENOS AIRES, ABRIL 2023**



## REVISTA COLECCIÓN

### **Director**

Joaquín Migliore  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo de Redacción**

Marcelo Camusso  
*Universidad Católica Argentina*

Hugo Dalbosco  
*Universidad Católica Argentina*

María Pollitzer  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Mario Miceli  
*Universidad Católica Argentina*

Ignacio López  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou  
*Universidad Católica Argentina*

### **Secretario de Redacción**

Mauro J. Saiz  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

### **Redacción**

Franco D'Acunto  
*Universidad Católica Argentina*

Magalí A. Rodríguez Zyska  
*Universidad Católica Argentina*

Gerónimo Rocca Fontañá  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo Académico**

Samuel Amaral  
*Universidad Nacional de Tres  
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai  
*Universidad Nacional de  
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz  
*Universidad de Brasilia (Brasil)*

Carlos Gervasoni  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

María Lukac  
*Universidad Católica Argentina  
– CONICET*

Ana M. Mustapic  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo  
*Instituto de Investigaciones Gino  
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**Decano**

Roberto Aras

**Secretario Académico**

Diego Ferreyra

---

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Director**

Marcelo Camusso

**Coordinador de Estudios**

María Laura Perera Taricco

# Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>



**COLECCIÓN**  
**Volumen 34, Número 1**  
**(noviembre 2022 - abril 2023)**

**ÍNDICE**

NOVEDADES DE LA REVISTA ..... 9

**DOSSIER**

PRESENTACIÓN ..... 13

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL METAVERSO: NOTAS PARA  
EL DEBATE DEL FUTURO ..... 17

*MAXIMILIANO CAMPOS RÍOS (Universidad de Buenos Aires, Argentina)*

ESCENARIOS FUTUROS PARA EL ESTADO Y LA ADMINIS-  
TRACIÓN PÚBLICA ..... 33

*HORACIO CAO (Universidad de Buenos Aires / Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina) Y GUSTAVO BLUTMAN (Universidad de Buenos Aires / Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina)*

ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINAN-  
CIAMIENTO INTERNACIONAL EN ARGENTINA: ALGUNAS  
REFLEXIONES SOBRE SUS RESULTADOS (2019-2023)..... 67

*NATALIA AQUILINO (Ministerio de Economía de la Nación, Argentina)*

LOS ESTUDIOS SOBRE GESTIÓN DE POLÍTICAS LOCALES EN  
ARGENTINA: GÉNESIS, DESARROLLO Y ACTUALIDAD ..... 113

*RITA M. GRANDINETTI (PoliLab – Universidad Nacional de Rosario, Argentina)*

## ARTÍCULOS

HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN DEL PENSAMIENTO CONSERVADOR: LA DISTINCIÓN ENTRE UN CONSERVADORISMO SUSTANTIVO Y OTRO ADJETIVO ..... 149

*FABRICIO EZEQUIEL CASTRO (Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires / CONICET, Argentina)*

## RESEÑAS

ACTORES POLÍTICOS, ELECCIONES Y SISTEMAS DE PARTIDOS. UNA APROXIMACIÓN COMPARADA DESDE LA POLÍTICA SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA..... 195

*SEBASTIÁN C. PARNES (Universidad de Buenos Aires / Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)*

INSTRUCCIONES PARA AUTORES..... 200

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN ..... 204



## Novedades de la revista

Estimados lectores:

En primer lugar, deseamos informarles que, en un cambio importante de su trayectoria histórica, a partir de este año la revista *Colección* pasará a publicarse únicamente en formato digital, discontinuando su versión impresa. Confiamos en que la llegada al público, la cantidad y calidad de las contribuciones y el trabajo de promoción de las ciencias políticas que la revista lleva adelante continúen creciendo y profundizándose en esta nueva etapa.

Más inmediateamente, en este primer número del volumen 33 de *Colección*, presentamos el *dossier* de este año, dedicado sistematizar los avances recientes en materia de burocracia, gestión y evaluación de políticas públicas, así como a pensar perspectivas para su desarrollo futuro. Como siempre, también se incluyen artículos independientes del *dossier*, así como reseñas de libros, por parte de prestigiosos académicos.

Como siempre, la revista mantiene su convocatoria permanente a nuevas propuestas de artículos. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:  
<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: [coleccion@uca.edu.ar](mailto:coleccion@uca.edu.ar)

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.



# DOSSIER



## **Presentación del dossier “Burocracia y gestión de políticas públicas: continuidades y rupturas”**

La Revista Colección presenta este dossier dedicado a reflexionar sobre el estado actual de algunas cuestiones atinentes a la burocracia y las políticas públicas. La primera, lejos de ser un mero gestor de las decisiones del gobierno, interviene intensamente en todo el proceso decisorio. Su desempeño también resulta vital para que las políticas públicas, que representan la intervención del Estado sobre la sociedad, se desplieguen reproduciendo las condiciones de posibilidad del bien común. El escenario ideal en el que la función de objetivos trazada por los gobiernos de distinto nivel decanta en una función de producción eficiente, aunque lejos de ser una mera pretensión teórica aparece conmovido por los cambios disruptivos de naturaleza conceptual, organizacional, procedimental y operativa que se experimentan a diario sobre el Estado y la administración pública que afectan a sus relaciones con la sociedad.

En efecto, ambas -la burocracia como actor político y la gestión de las políticas públicas- están siendo alcanzadas por profundas transformaciones que reconocen múltiples causas. Se suelen destacar factores exógenos, como el impacto tecnológico que abarca tanto a las herramientas y procedimientos a disposición de las administraciones públicas como al concepto mismo de trabajo y sus modalidades. La pandemia aceleró en forma desigual esas transformaciones y el lento retorno a la normalidad plantea nuevos escenarios que todavía no han sido suficientemente explorados. Como suele suceder en los momentos críticos, la novedad del fenómeno genera la proliferación de estudios e investigaciones que enriquecen -y también complejizan- el debate. Buena parte de los estudios prevén cambios exponenciales, verdaderas revoluciones copernicanas en un horizonte temporal que a veces parece tan inminente como indeterminado. Es aquí donde intervienen otros factores endógenos, como el nivel de profesionalización de las burocracias, su capacidad de comprensión y adaptación a la velocidad de los cambios y la ponderación que hace de éstos en relación con el servicio que la administración pública, en el marco del

estado de derecho, debe prestar en relación con el control del poder, la transparencia, la recolección y sistematización de información y su difusión social. El ámbito latinoamericano agrega la opacidad característica de sus administraciones públicas y las conocidas limitaciones para la gestión eficiente de políticas públicas de la región y, en nuestro caso, el contexto político y económico nacional ralentiza las miradas estratégicas.

Justamente, la contribución de este dossier se propone, por un lado, indagar sobre las exigencias concretas que los cambios tecnológicos representan para la burocracia en el futuro inmediato y, por otro, poner el acento en ciertas condiciones y alcances de la gestión de las políticas públicas. En primer lugar, desde una mirada comparativa y con tono por momentos exhortativo, Maximiliano Campos Ríos en *Administración Pública en el Metaverso: notas para el debate futuro*, plantea las incógnitas y señala algunos rumbos posibles de la necesaria incorporación del Estado en el mundo inmersivo.

Por su parte, el texto *Escenarios Futuros para el Estado y la Administración Pública*, Horacio Cao y Gustavo Blutman hacen un resumen de los estudios prospectivos enfocados en dos temas: el empleo público y las tecnologías digitales en la administración pública. A través del seguimiento bibliográfico y la consulta a expertos, construyen líneas de base, escenarios futuros y deseables considerando las perspectivas de la nueva gerencia pública, la poligobernanza y la neweoberiana.

Con este marco de fondo, los otros dos artículos abordan aspectos de la gestión de políticas públicas en el ámbito nacional. Natalia Aquilino a través del análisis que efectúa *Estrategia de evaluación de la política de financiamiento internacional en la Argentina: algunas reflexiones sobre sus resultados (2019-2023)*, sugiere una mirada sistémica sobre la necesidad de contar con una política nacional de evaluación para el Estado Argentino que nutra de información estratégica las decisiones clave para el desarrollo nacional y para contener la volatilidad de las políticas públicas que encaran los distintos niveles de gobierno.

Por último, *Los estudios sobre gestión de políticas locales en la Argentina: génesis, desarrollo y actualidad*, de Rita Grandinetti expone el largo y sostenido proceso que ha llevado a la consolidación de un campo relevante en el estudio de las políticas públicas en la Argentina, que incluye

a los cambios en la concepción, organización y gestión estatal en las agendas de los gobiernos locales.

De este modo, se presenta un dossier compacto, que satisface a los objetivos originales: sin renunciar a un debate conceptual amplio, acercar la problemática que plantean las transformaciones en curso sobre el Estado, la burocracia y las políticas públicas a los niveles de gestión concretos.

Agradecemos a los autores sus colaboraciones para este número.

Coordinador del dossier:

**Hugo Luis Dalbosco**





# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL METAVERSO: NOTAS PARA EL DEBATE DEL FUTURO

---

**Maximiliano Campos Ríos\***

Universidad de Buenos Aires

✉ [maximilianocampos@gmail.com](mailto:maximilianocampos@gmail.com)

Recibido: 14 de julio de 2022

Aceptado: 27 de febrero de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.1.2023.p17-32

**Resumen:** Durante las últimas décadas, los Estados han transitado una serie de transformaciones profundas. Han modificado la vieja idea de burocracia weberiana para mutar en Estados inteligentes a partir de la incorporación de tecnologías, la robotización, la inteligencia artificial y un sinfín de avances que han permitido digitalizar procesos, promover nuevas formas de interrelaciones sociales, políticas de apertura de datos y de participación social.

En este mundo dinámico y en constante transformación, el Estado tal como lo conocemos hoy no es sino una foto que muestra el pasado. El futuro, el avance de las nuevas tecnologías y el advenimiento de los mundos inmersivos invitan (e incluso obligan) a repensar los Estados y ponen en jaque su morfología actual. Hoy el Estado debe contemplar esas nuevas realidades, atender las demandas de las generaciones nativas digitales e incorporar, en mundo inmersivo, la próxima etapa de la humanidad en materia de desarrollo e innovación.

**Palabras clave:** Administración pública, Estado, Metaverso, Políticas públicas, Innovación, Futuro.

---

\* El autor es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Administración y políticas públicas por la Universidad de San Andrés.

## **PUBLIC ADMINISTRATION IN THE METAVERSE: NOTES FOR THE DEBATE OF THE FUTURE**

**Abstract:** During the last decades, States have undergone a series of profound transformations. They have modified the old idea of Weberian bureaucracy to mutate into intelligent states based on the incorporation of technologies, robotization, artificial intelligence and endless advances that have made it possible to digitize processes, promote new forms of social interrelationships, open data policies and social participation.

In this dynamic and constantly changing world, the State as we know it today is but a snapshot of the past. The future, the advance of new technologies and the advent of immersive worlds invite (and even force) States to rethink and put their current morphology in check. Today the State must contemplate these new realities, meet the demands of the digital native generations and incorporate, in an immersive world, the next stage of humanity in terms of development and innovation.

**Keywords:** Public Administration, State, Metaverse, Public Policies, Innovation, Future.

### **I. Introducción**

Comprender el futuro de la administración pública significa repensar los cambios que los Estados, sobre todo en relación a los avances tecnológicos, han sufrido en las últimas décadas. No hay dudas de que el avance en materia de tecnología y digitalización ha impactado en nuestras vidas, así como en las formas de trabajo, en la economía, y por supuesto, en el Estado y su aparato burocrático: la administración pública.

En un libro reciente, Oscar Oszlak resalta que en los últimos 20 años se han acumulado cambios y modificaciones tan radicales que han incluso afectado “las pautas de organización e interacción entre seres humanos, y de éstos con los objetos de la vida material” (Oszlak 2020, 97). Acá podemos reflexionar sobre la masificación del acceso a Internet, la combinación con los avances en materia de inteligencia artificial (IA) y el uso sostenido del *big data*, que llevaron a muchos observadores a anunciar

que el mundo ha ingresado decididamente en la era exponencial o de la cuarta revolución industrial.

La era exponencial hace referencia no solo a la profundidad de los cambios, sino también a su velocidad: la inmediatez es un rasgo general de esta nueva era. No solo por el avance de las redes sociales, sino por la velocidad con la que los adelantos tecnológicos influyen sobre diferentes aspectos de la sociedad. No alcanza ya con hablar de la “sociedad del conocimiento” para poder contextualizar el momento actual. Estamos invadidos por datos, tecnologías y nuevos desarrollos que ya no necesitan de la participación humana para procesar nuevos volúmenes de información.

Estos avances invaden nuestra vida y transforman nuestra sociedad. Hoy no hace falta ir al supermercado si podemos recorrerlo y hacer nuestro pedido desde la comodidad del sillón y con un celular. La crisis del COVID-19 ha puesto en jaque nuestra vida tal y como la conocíamos, pero la tecnología ha venido a suplir muchos problemas y nos invitó a una nueva forma de socialización mediada por ella.

Uno de los principales cambios que impactará en nuestra vida es el paso de la era exponencial a la era meta, al metaverso. Para entender el metaverso podemos encontrar referencias en un libro de Neal Stephenson de 1992. En su obra *Snow Crash*, Stephenson establece que el metaverso es un último reducto de la libertad, un lugar donde todos intentan preservarse en el mundo virtual. Stephenson definía al “metaverso” que crea en la ficción como una evolución de la Internet basado en la realidad virtual y como en un masivo juego de rol *on line*. El metaverso es un mundo virtual que se encuentra poblado por avatares controlados por usuarios, así como programados por sistemas.

Treinta años después, en el 2022, Mark Zuckerberg retomó esta idea para su compañía Facebook, a la que decidió cambiarle el nombre por Meta. Este anuncio generó un impacto masivo tanto sobre los usuarios como sobre el mundo de la tecnología. Al analizar este cambio, observamos que, por un lado, se modifica el nombre de la compañía Facebook, que engloba a las principales redes sociales y servicios de mensajería actuales: Instagram, Facebook, WhatsApp y Messenger. Por otro lado, significa la materialización de un proyecto que desde hace varios años compañías como Google, Apple o Microsoft venían intentando plasmar: la intención de

construir una realidad virtual descentralizada y multicorporativa, que sea la sucesora y la evolución natural de Internet tal y como la conocemos hoy en día. El propio sitio de Meta define al “metaverso” como el siguiente paso en la evolución de las conexiones sociales y reivindica el compromiso de la empresa con este futuro.

Como dije anteriormente, la vida tal y como la conocíamos antes de la crisis del COVID-19 ha desaparecido. Primero, por las nuevas pautas de convivencia y, segundo, por la utilización de tecnologías que, si bien estaban disponibles, no tenían un impacto real ni un uso masivo y sostenido como el actual. Así como la invención del auto puso fin a la tracción a sangre, la era del metaverso pone fin a la era digital. No hablamos ya de era digital, sino que debemos pensar en la era meta: la era de la conectividad social virtual, del desarrollo de una nueva forma de comunidad y del impacto de la tecnología de alta complejidad sobre el planeta.

Esto no excluye a los Estados, ni mucho menos a sus aparatos burocráticos. Los procesos de transformación digital no son ya una novedad, sino una necesidad. Los Estados tuvieron la oportunidad de ser los verdaderos impulsores del cambio y llevar adelante procesos de digitalización e incorporación de tecnología a sus administraciones. Aquellos que lo hicieron pudieron sortear las restricciones del COVID-19, mientras que aquellos que, por diversos motivos, no pudieron avanzar en procesos de transformación digital en sus aparatos burocráticos, tuvieron más dificultades para gestionar durante las etapas de cuarentena. Sin embargo, la cuarentena también se presentó como una oportunidad forzada para llevarlos adelante.

El metaverso excede el mundo virtual, excede a los Estados y obliga a repensar los ámbitos naturales de socialización, así como de generación de riqueza y de desarrollo de actividades económicas.

Podemos pensar no ya en una economía formal y estructurada, sino también en una economía colaborativa e inmersiva. El World Economic Forum (WEF) (2022) cita un ejemplo que resulta relevante en este sentido: UBER. Esta plataforma permite al propietario de un vehículo ofrecer el servicio de traslado a terceros, es decir, que comparte con otros los asientos de su automóvil que no utiliza. Esto produce nuevos trabajos, nuevas fuentes de generación de riqueza e incluso promueve un nuevo mercado atado a reglas de libre competencia, donde el propietario genera nuevos activos con

un bien que ya posee y los usuarios se benefician en un mercado más competitivo, con mejor servicio y precio.

UBER es solo un ejemplo, ya que esto podría extrapolarse a AIRBNB, RAPI, GLOVO, y la lista continúa. Lo que prima aquí es una nueva forma de relación usuario-producto, que los especialistas llaman validación entre pares. Por otro lado, cualquiera de estas nuevas aplicaciones que promueven nuevas oportunidades laborales y la creación de nuevos modelos de acumulación, son también nuevas nubes de datos, que como marca el WEF (2022), están cambiando la fisonomía de la estructura económica y generando nuevas formas de hacer, trabajar, relacionarse, entretenerse o informarse.

Los grandes cambios generan entusiastas, pero también críticos o detractores, y si bien las modificaciones que ha introducido Internet a nivel global con impacto en la economía y la sociedad son irreversibles e irrefrenables, Ramió (2017) plantea la necesidad de regular sus actividades, las cuales pueden transformar de manera significativa el funcionamiento economía o tener un impacto social

Retomando nuestro punto de análisis, la administración pública en el metaverso, debemos tener presente la reconfiguración necesaria que conlleva la irrupción de la era exponencial: el avance de los cambios tecnológicos no se condice con los cambios en los niveles estatales. Incluso, se conjuga con una multiplicidad de superposiciones y la necesaria reconfiguración de todos los niveles para repensar la gestión pública del futuro.

Debemos, entonces, preparar la administración pública para el mundo inmersivo. La buena noticia es que ha habido en el último lustro grandes avances en esta línea, no solo por la iniciativa propia de los diferentes niveles y agencias estatales, sino por la creciente demanda ciudadana. El modelo clásico de la administración pública, denominado modelo burocrático o weberiano, estaba regido en base a procesos, normas y estructuras rígidas. Este modelo, puesto en crisis por el advenimiento del neoliberalismo, dio paso al Modelo Posburocrático y el New Public Management (NPM), con base en resultados y orientado al usuario/cliente. Si bien el NPM significó un salto de calidad en la prestación de servicios públicos, hoy en la era de la información y de una fuerte digitalización se requieren nuevas competencias para la prestación de esos mismos servicios.

Actualmente, la gestión pública atraviesa otro punto de quiebre apalancado en los procesos de digitalización y de incorporación de tecnología, que dio lugar a un nuevo modelo conocido como Gestión Basado en Personas o *Design oriented*, enfocado en el usuario y con el acento puesto en la implementación. Este nuevo modelo debe trascender los clásicos, los procesos rígidos e incorporar herramientas basadas en la IA, el *big data* y hasta la Internet de las cosas (IoT por su sigla en inglés). Sin dudas, así como los cambios introducidos en la industria y las formas de generación de riquezas han impactado en la gestión de los asuntos estatales, la cuarta revolución industrial no será la excepción.

Francisco Velázquez López (2021), del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), plantea que esta especie de revolución industrial que se da en el ámbito de las administraciones tiene que ver con el uso de robots, de algoritmos y con la digitalización de expedientes administrativos. Estos avances impedirán la introducción de sesgos injustos o beneficios indebidos, pero también plantean el desafío de controlar su implementación para que sus resultados no conduzcan a fines no queridos sino a la prestación de mejores servicios.

Aunque no de forma definitiva, la Gestión Pública Basada en Personas (GPBP) es un primer paso y, a su vez, un avance significativo para configurar la gestión pública de cara a la era del metaverso. Este nuevo modelo representa tanto un cambio de visión como de planificación y estructuración de la gestión pública. Para entender estos cambios hay seis pilares básicos de la GPBP que debemos tener presentes. El primero es la necesidad de escucha activa organizacional, entendida como conjunto de comportamientos y actitudes que preparan al receptor a escuchar, a concentrarse en la persona que habla y a proporcionar respuestas (*feedbacks*). En segundo lugar, un diagrama de persona y mapa de empatía, como una construcción arquetípica en donde se listan las características emocionales y sentimientos con el objetivo de conocer y empatizar. En tercer término, la idea de *team building*, un término colectivo para definir un conjunto de actividades que busca formar equipos de alto desempeño y mejorar las relaciones interpersonales dentro de un grupo. En cuarto lugar, la idea de *mystery citizen* y *test* del usuario, una estrategia similar a la usada en los estudios de mercado para entender la interacción de los ciudadanos con el Estado y las políticas públicas. Este punto es crucial, no solo por lo

ya planteado en los procesos económicos surgidos a partir de las nuevas aplicaciones, sino también por la posibilidad de incorporar procesos de *citizen engagement*. Por otro lado, encontramos los procesos de prototipado y maquetado, como el diseño visual de un proceso o un problema en donde se representan y se dan forma a posibles soluciones o diseños organizacionales. Por último, aparece la cocreación de políticas públicas, entendido como un modelo de elaboración y (re)diseño de servicios públicos en el que participan diversos tipos de actores, no solo actores públicos, sino también actores privados para mejorar de manera conjunta los procesos. Este punto es crucial para incorporar nociones como el *citizen engagement* y avanzar en nuevos procesos de participación e involucramiento ciudadano.

## II. Cambio y agentes del cambio: el juego imposible

Ahora bien, más allá de los cambios y de nuevos enfoques que permitan repensar la administración pública de cara a la nueva era, debemos poder comprender que el cambio es inminente e inevitable. Pero para avanzar debemos pensar dónde están los principales problemas para que la administración pública entre de una vez por todas a la era del metaverso.

¿El problema es el Estado? No. ¿Es la administración pública? Tampoco. ¿Los gobernantes o los gobiernos? Quizás, pero no es un sí rotundo. El problema es la capacidad de adaptación, aprendizaje y liderazgos que estos tres actores o instituciones asumen frente al cambio que significa el avance tecnológico en todos los aspectos.

En una conferencia del 2020, Joan Subirats hace una diferenciación al afirmar que las plataformas digitales, el cambio climático o la pandemia superan en mucho la visión clásica de Estado y retoma los principios de Georg Jellinek sobre este: el territorio (elemento material), la población (elemento sustancial) y el gobierno o poder (o soberanía para Subirats) que sería un elemento formal. Desde su visión, las estructuras de decisión con mayor conocimiento sobre los problemas son aquellas que están dotadas de menor poder para decidir. El caso argentino es una muestra de ello: los municipios o los agentes de la administración pública, quienes tienen mayor

conocimiento sobre los problemas, no tienen la capacidad de decisión para resolverlos.

Esto genera un doble proceso: el avance tecnológico se masifica a niveles que superan los límites estatales y rebalsa su capacidad de acción, mientras que los niveles con mayor grado de conocimiento o cercanía con los problemas no tienen el poder de decisión suficiente para implementar las soluciones necesarias. Incluso, si repasamos la idea de Everett M. Rogers (1983) en *Diffusion of Innovations*, donde busca explicar la forma en que las innovaciones son adoptadas por una población o por las instituciones, vemos que la adopción de una innovación (una nueva idea, un cambio de proceso o una tecnología) es siempre difícil, aún si las innovaciones muestran ventajas inmediatas y visibles. Cualquier innovación requiere de un largo período de tiempo para ganar aceptación general para su adopción. También para Rogers (1983) hay un punto de crecimiento rápido, que suele ser en un lapso de tiempo breve, y luego un crecimiento lento y sostenido con un tiempo largo. El argumento de Rogers contradice los cambios a los que nos tiene acostumbrados la era exponencial y peor aún, no podrá el Estado o cualquier institución absorber en los plazos necesarios los cambios de la era meta. La situación mencionada se hace todavía más palpable en niveles con menor capacidad de decisión.

La propia transformación digital del Estado no es un proceso lineal. La incorporación de tecnologías de gestión ligadas a la institucionalización de procesos y métodos burocráticos, la incorporación de la máquina de escribir, la PC, la adopción de Internet, el desarrollo de páginas webs, los trámites online o la IA dan cuenta de un proceso de varias décadas y de una capacidad estatal de adaptación y adopción de distintos tipos de tecnología. A su tiempo y a su ritmo, pero adopción al final.

Un punto central radica, justamente, en la velocidad de los cambios y en la rápida obsolescencia de los conocimientos incorporados que obligan a que las administraciones públicas tengan que orientarse cada vez más hacia el aprendizaje continuo. Ramió remarca que este proceso conlleva a pensar en la necesidad de incorporar nuevos valores para la nueva administración pública como la “seguridad, calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje” (Ramió 2017, 141). El problema radica, entonces, en los enfoques y paradigmas que rigen nuestras administraciones públicas y no tanto en los cambios producidos. Los



paradigmas sobre lo que se apoya la administración pública (ya sea el modelo weberiano o los aportes de la Nueva Gestión Pública) no aportan los elementos necesarios para los nuevos valores que rigen hoy. El modelo burocrático de administración pública para Ramió (2017) aporta la seguridad, pero le cuesta lograr la calidad, y por su propia configuración es absolutamente impermeable a la adaptabilidad y a la innovación, y resiste el aprendizaje. El modelo de la GPPB podría ser un camino viable, pero no excluyente de otros posibles modelos.

El Estado en la era meta deberá pensar en una nueva cultura de la administración pública, con nuevos valores, nuevas ideas y un enfoque ligado a la adaptabilidad, la calidad, la innovación y el aprendizaje.

En su último libro, Oscar Oszlak (2020), vaticina que los avances en IA modificarán los roles en el gobierno, así como en la relación que se da entre el gobierno y la ciudadanía. La IA, según este autor, automatizará el trabajo rutinario (y por tanto repetitivo) que es una de las máximas dentro de la administración pública, sobre todo en sus áreas transversales: administración, recursos humanos, suministros o compras, entre otras. Este potencial de la IA permitirá liberar a los funcionarios públicos del papeleo diario que insume tiempo y esfuerzo, dejándolos más liberados para tareas que requieren una mayor calificación.

Sin duda, el rasgo característico y más crítico de la administración pública es el carácter repetitivo y estandarizado de sus tareas. Esto no le quita complejidad, dado los múltiples pasos y documentos que hay que incorporar de una manera ordenada para lograr una tarea eficiente, pero también, como sostiene Ramió (2019), anidan un sinfín de excepciones que requieren procedimientos especiales que atentan contra la estandarización y que tienen un carácter extraño. Pese a ello, este autor se suma a las ideas de Oszlak (2020) sobre IA al entender que es mejor que las actividades que implican acciones repetitivas sean desarrolladas por robots antes que por personas. En este sentido, el robot y la IA podrían representar la esencia de un empleo público fiable y neutral acorde al modelo burocrático, es decir, aquel basado en la repetición y la estandarización. Esto marca el principio de un camino que permite repensar los procesos administrativos de cara a la transformación digital.

Retomando la idea del modelo típico weberiano de administración pública, de corte burocrático y ahora robotizado, estamos hablando de un

sistema dirigido a garantizar la racionalidad de las acciones y de las interacciones de todos sus participantes. Pero el objetivo final de este tipo ideal se centraba en suprimir los procesos de libre elección de aquellos factores considerados irrelevantes para el objetivo con el que fueron establecidos, es decir, eliminar cualquier tipo de emoción, creencia o valor particular de quien lleva adelante ese proceso. No se puede pedir a un agente público que sea un autómatas, si bien el sistema burocrático, sobre todo en el pensamiento de Weber, estimulaba una conducta racional (Ramió 2017). El robot, la IA y los algoritmos no tienen ese problema, no sienten, no tienen valores personales y, sobre todo, no expresan emociones. Aseguran, entonces, las pretensiones básicas del sistema burocrático clásico, ya que la robotización de determinados procesos administrativos es compatible con el tipo ideal de burocracia weberiana.

Por último, la robotización de la administración pública nos conduce a una encrucijada. Las administraciones públicas, como ya sabemos, representan un vehículo de expresión de los valores y las preferencias de los ciudadanos. Su accionar impacta de lleno en la ciudadanía y transmite a la sociedad valores, principios y creencias, utilizando como canal las políticas públicas. Los procesos modernizadores que hemos descrito en ocasiones implican que se modifiquen algunos medios tecnológicos, organizativos y procedimentales que tienen impactos decisivos y transformadores de la sociedad. Esto es producto de otras de las funciones que tiene la administración pública: la construcción de ciudadanía. La administración pública transmite determinados valores y creencias a la sociedad que permiten, como plantea una publicación del Institución de Administración Públicas (INAP) de España, “ordenar el espacio de convivencia de acuerdo con los principios de la ideología dominante en cada momento. Esta actividad de la administración pública es una verdadera política cultural que emana del centro política” (INAP 2014, 24). La robotización no afecta a esta idea, sino que la complementa. La construcción de un Estado digital, y la consecución de desarrollar Estados inteligentes, no son más que la proyección de los valores de la sociedad actual, la representación de las nuevas creencias de la era meta, el resultado de procesos sociales reestructurados en función de la tecnología y el impacto de la tecnología de alta complejidad con la que dejamos huellas en el mundo actual y para las generaciones futuras.

### III. Estado digital, el fin de una era y el comienzo del meta-Estado

Nos queda un último punto que se deduce del análisis que venimos desarrollando. La robotización del Estado da lugar a que pensemos en Estados verdaderamente digitales, apoyados en nuevos procesos, la incorporación de la IA y una mejora sustancial en la prestación de servicios.

Esto nos obliga a tener en cuenta que el primer paso es comprender cómo el Estado incorpora estos procesos de robotización y el comienzo es pensar el Estado digital, y la incorporación de tecnologías que lleven al Estado de su matriz burocrática, atada al proceso y al papel, a un escalón digital solo con incorporación de herramientas que permitan sistematizar la administración, no robotizarla o volverla inteligente, ya que esto vendrá en etapas posteriores.

Para Ramió (2019), la burocracia es como el colesterol. Como en el cuerpo humano, hay colesterol bueno, o del tipo funcional, ya que su característica es que provee de seguridad jurídica a las instituciones públicas. Pero también existe el colesterol malo, que es el que asfixia y pone trabas haciendo los procesos más lentos con una batería de controles *ex ante*, durante y *ex post*. Para comprender qué quiere decir Ramió podemos pensar en los ejemplos de la biología, ya que en caso de un exceso de colesterol malo y un posible accidente cerebrovascular (ACV), la medicina implementa el uso de tecnologías como el *stent*. La burocracia debería, por tanto, buscar este mismo camino y en la digitalización y posterior robotización tiene esos *stents* que permiten mayor fluidez aseguran la eficacia en su accionar.

La administración pública del futuro cercano (muy cercano, dada la rapidez del cambio) debe centrarse en la identificación de aquellos mecanismos que nos permitan incrementar las capacidades personales de los equipos trabajando en red y a través de la incorporación de asistentes digitales permitan mejorar el desempeño y la prestación de servicios. Un punto relevante es que tanto los sistemas como los robots que deben incorporarse en este proceso operan a partir de algoritmos que reproducen los sesgos, tanto cognitivos como culturales o sociales de quienes los programan.

Esto es en gran medida el comienzo de la transformación de los gobiernos tradicionales en gobiernos electrónicos. Este término se comenzó

a utilizar a fines de los '90 para vincular la promoción de una administración más eficiente y transparente a partir del uso e incorporación del uso de nuevas tecnologías. Pasaron casi 25 años y también pasamos de páginas webs sostenidas en la web 1.0 a una revolución de contenidos y posibilidades ligadas a las webs 2.0 y el desarrollo de herramientas digitales de todo tipo. El futuro nos depara la web 3.0 y el metaverso. Y los Estados han tenido casi 30 años para entender estos procesos y para adecuar estructuras y generar políticas de transformación del sector público. Este tiempo también les enseñó que deben ser actores activos, no tener una actitud pasiva y ser quienes lideren estos procesos.

Esto es así en muchos países del mundo que han logrado reconvertir sus aparatos burocráticos en poderosas herramientas para la transformación digital. Hagamos un ejercicio de imaginación. Nos levantamos, tomamos nuestro baño de rigor, nos vestimos y consultamos la agenda del día. Hoy debemos renovar la licencia de conducir, el pasaporte y pedir una receta de ese medicamento que tomamos usualmente. Ahora pensemos que podemos hacer todo eso mientras desayunamos. Sí, mientras desayunamos. Y no una larga pava de mate, sino un simple café. Imaginemos, además, que esas actividades ya están cumplidas para cuando vamos a preparar el café. Dejemos de soñar, porque esa es la realidad del 90% de los ciudadanos de Estonia, el llamado “país más digital del mundo”.

La gran lección que nos brinda Estonia es que, a pesar de las condiciones adversas luego de su independencia a principios de los '90, lo que le permitió superar estas circunstancias fue la decisión unificada de sus dirigentes de apostar por la innovación. La innovación en el ámbito público es, por un lado, el resultado del equilibrio entre el deber de mantener la estabilidad de las regulaciones, especialmente para el ámbito económico privado y, por otra parte, la necesidad de desarrollar nuevas formas de abordar los problemas de la sociedad. No podemos pensar los servicios que presta hoy un gobierno solo desde la simple visión de una guía de trámites en una página web. Es un primer paso, pero la coyuntura demanda más. Necesitamos de Estados que, como Estonia, apuesten de forma sostenida hacia la digitalización, y no como una política aislada.

Hay que innovar, pero la innovación en la administración pública siempre tiene un freno y es lógico que lo tenga, sobre todo en aquellas cuestiones que se realizan en función o relacionadas con la actividad de

carácter privado, porque las regulaciones tienen que ser estables o deben tener una cierta estabilidad. No se pueden cambiar todos los días las normas de funcionamiento, ni pretender tener Estados inteligentes sin políticas sostenidas en el tiempo.

Pero miremos el vaso medio lleno. Los gobiernos han comenzado a destinar más recursos a la dotación de infraestructura tecnológica, incluso como plantea Velázquez López (2020), han comenzado procesos de incorporación de hardware o software a fin de adaptarse de manera más eficaz al trabajo remoto, lo que demuestra que comienzan a prepararse para lo que viene, pero esto es solo el comienzo. La pandemia nos enseñó que esto es solo el comienzo, y que puede incluso extenderse a límites que no habíamos imaginado.

Y ese límite no conocido genera que el Estado deba navegar en la incertidumbre derivada de los cambios exponenciales que generan tensiones que es necesario resolver. Esto afecta no solo al Estado, sino a todo el sistema en general, los cambios experimentados por la sociedad en las últimas décadas han puesto en jaque hasta a las instituciones de la democracia liberal. Debemos comprender que el gobierno electrónico es la base del gobierno inteligente (*Smart Government*) y que más allá del solo uso o la incorporación de tecnología en los procesos burocráticos, se debe avanzar en procesos de gobernanza electrónica o e-Gobernanza, como ya mencionaba un trabajo del 2014 del INAP de España.

Debemos entender a la administración pública como una fábrica que suministra bienes y servicios a la sociedad y hoy la generación de esos bienes debe ser acorde a las nuevas demandas e incorporar todas las tecnologías disponibles. El presente y el futuro de las administraciones demanda mayor flexibilidad para la innovación y la creatividad, y no podemos reparar en su carácter burocrático si pretendemos avanzar en esa línea. Como sentencia Ramió (2019), la administración del futuro va a ser una combinación compleja entre normativas y los algoritmos a los que debemos vigilar para sostener los principios de neutralidad, igualdad y equidad.

Hay que salir del paradigma de la reforma basada en la modernización y pensar en el futuro del Estado en clave de la nueva era. La era meta. El mundo inmersivo. Ser audaces como Estonia y promover trámites ágiles e invisibles como veremos más adelante, alentar a la trazabilidad e

integrabilidad digital que permita al ciudadano evitar la burocracia innecesaria y, sobre todo, avanzar hacia el metaverso sin miedo.

¿Esto es ciencia ficción? Claro que no. Corea del Sur y China, dos potencias tecnológicas indiscutidas y que han hecho uso de las herramientas tecnológicas como pocos en función de paliar la crisis del COVID-19, ya avanzan en esa línea. Saben que el futuro de la era exponencial es el mundo inmersivo y avanzan en planes para generar oficinas públicas en el metaverso.

Corea del Sur comenzó ya un camino para volcar al metaverso trámites y oficinas públicas y generar un nuevo Estado inmersivo. Su capital, Seúl, apuesta a crear una réplica virtual de la ciudad en el metaverso que podría estar operativo para el 2026. El objetivo es que todos los ciudadanos puedan asistir a los organismos virtuales para realizar cualquier tipo de trámite estatal, desarrollar negocios e incluso visitar el patrimonio histórico y cultural. Este proyecto también planea tener una oficina virtual del alcalde y un laboratorio *fintech*.

Shangai, en China, avanza en esa misma línea buscando concretar un plan a cinco años y abrir sedes digitales de sus instituciones y agencias gubernamentales en el metaverso para prestar servicios públicos, tener espacios de ocio social y hasta juegos en red.

Pero también países como Barbados, una pequeña isla, se suma a la tendencia de tener un Estado en el metaverso y anunció la apertura de su propia embajada en uno de los mundos digitales más populares donde ofrecerá sus servicios consulares en este entorno. El tamaño no es ya un impedimento para avanzar en políticas de digitalización de la gestión, sino que a veces es una oportunidad.

La robotización, el avance de la IA y el desarrollo metaverso nos imponen nuevas realidades, nos invitan a mundos virtuales que darán a los ciudadanos aquello que esperan del Estado: eficiencia, agilidad e inclusión. El Estado inteligente es solo un paso más y requiere de robots, servicios digitales, innovación, algoritmos, IA, políticas de datos y de interoperabilidad para construir un Estado invisible en términos burocráticos que, como Estonia, nos permita resolver una cantidad de trámites y recibir servicios, sin siquiera saber que lo estamos haciendo. Esto será el comienzo para entrar en el metaverso y construir una nueva forma de Estado, el meta-Estado.

## Referencias bibliográficas

- Arenilla Sáez, Manuel. 2014. *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*. Madrid: INAP. <https://www.inap.es/documents/10136/1712275/PagInicia-Administraci%25c3%25b3n-2032.pdf/440eff55-b7c7-392b-ed06-d631ef9ba8a3>
- Bellomo, Santiago y Oscar Oszlak. 2020. *Desafíos de la Administración Pública en el contexto de la revolución 4.0*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung. [https://www.kas.de/documents/287460/4262432/desafios\\_revolucion\\_4\\_0.pdf/0cc442c0-6cd4-0001-e06b-49b49a5aef9f?t=1606307938059](https://www.kas.de/documents/287460/4262432/desafios_revolucion_4_0.pdf/0cc442c0-6cd4-0001-e06b-49b49a5aef9f?t=1606307938059)
- Crisconio, Magdalena y Mauro Solano. 2020. “Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar”. En *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, compilado por Diego Pando, págs. 139-145. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Gil-García, J. Ramón, J. Ignacio Criado y Juan Carlos Téllez. 2017. *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*. México: INFOTEC.
- Jellinek, Georg. 2000. *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: FCE.
- Oszlak, Oscar. 2020. *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Ramió, Carles. 2017. *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la Información*. Madrid: Tecnos.
- . 2019. *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- . 2021. *Repensando la Administración digital y la innovación pública*. Madrid: INAP.
- Rogers, Everett M. 1983. *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press. <https://teddykw2.files.wordpress.com/2012/07/everett-m-rogers-diffusion-of-innovations.pdf>

- Salvador, Miquel y Carles Ramió. 2020. “Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 77: 5-36. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/077-01-SR.pdf>
- Subirats, Joan. “Joan Subirats (Videoconferencia AAEAP | Polilab - UNR)” AAEAP. 21 de mayo de 2020. Video, 1h03m26s. <https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0>
- Velázquez López, Francisco. 2021. *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Caracas: CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/05/El-bur%C3%B3crata-disruptivo.pdf>
- World Economic Forum. 2022. *Global Competitiveness Index 4.0*. <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings/>



# ESCENARIOS FUTUROS PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

**Horacio Cao\***

Universidad de Buenos Aires / INAP

✉ [horaciocao30@gmail.com](mailto:horaciocao30@gmail.com)

**Gustavo Blutman\*\***

Universidad de Buenos Aires / INAP

✉ [blutman@gmail.com](mailto:blutman@gmail.com)

Recibido: 13 de diciembre de 2022

Aceptado: 25 de marzo de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.1.2023.p33-66

**Resumen:** El texto tiene por objetivo hacer un resumen de los avances y resultados alcanzados en una investigación dirigida a construir escenarios prospectivos para el Estado y la Administración Pública, realizada en el marco del Programa INAP Futuro.

A través del seguimiento bibliográfico y el desarrollo de una nutrida agenda de consulta a expertos y funcionarios (más de 70 entrevistas, 25 presentaciones en eventos, 9 actividades interactivas [Conversatorios, Focus Group, Delphi] entre otras actividades), desarrollamos escenarios en tres líneas de investigación: 1. El empleo público, 2. Tecnologías digitales en la Administración Pública y, 3. La estructura estatal (en virtud de la extensión máxima permitida, en el presente texto sólo trataremos las dos primeras).

---

\* El autor es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Magíster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Se desempeña como Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas/UBA) y Co-coordinador de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros del Programa INAP Futuro.

\*\* El autor es Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Profesor Titular Regular de la UBA. Se desempeña como Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA) y Co-coordinador de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros del Programa INAP Futuro.

En cada caso construimos una línea de base, y escenarios futuros, como así también los futuribles (futuros deseables) que para las tres líneas plantean las escuelas de Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiana.

**Palabras clave:** Estado; Administración Pública; prospectiva; escenarios

## FUTURE SCENARIOS FOR THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION

**Abstract:** The purpose of the text is to summarize the progress and results achieved in an investigation aimed at building prospective scenarios for the State and the Public Administration, carried out within the framework of the INAP Future Program.

Through bibliographic monitoring and the development of a large consultation agenda for experts and officials (more than 70 interviews, 25 presentations at events, 9 interactive activities [Conversations, Focus Group, Delphi] among other activities), we develop scenarios in three lines research: 1. Public employment, 2. Digital technologies in the Public Administration and, 3. The state structure (by virtue of the maximum extension allowed, in this text we will only deal with the first two).

In each case we build a baseline, and future scenarios, as well as the future ones (desirable futures) like the New Public Management, Polygovernance and Neo-Weberian schools propose for the three lines.

**Keywords:** State; Public Administration; Prospective; Scenarios

### I. Introducción

El presente texto tiene por objetivo hacer un resumen de los avances y resultados alcanzados en una investigación dirigida a construir escenarios prospectivos para el Estado y la Administración Pública, realizada en el marco del Programa “INAP Futuro”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Resolución -2021-172-APN-SGYEP#JGM. La investigación ya lleva un año y medio de tareas y en su marco se realizaron 150 jornadas internas, 76 entrevistas a expertos y

El proyecto de trabajo se inscribe dentro de la proliferación de trabajos prospectivos y de estudios del futuro ocurrida en las últimas dos décadas y, en particular, entre los que exploran las temáticas de Estado y Administración Pública: Cordeiro/Millennium Project (2012), Medina Vásquez y otros (2014), Medina Vásquez (2006), Montero Olivares (2014), Ramió Matas (2015), CEPAL (2016), Vitale (2016), Werthein y Magariños (2017) y Blutman y Cao (2019 y 2022) Oszlak (2020), Grimson, Patrouilleau y Sosa (2022), Campos Ríos (2022), Prince y otros (2022).

La proliferación de trabajos prospectivos se explica, en parte, por una serie de cambios en el enfoque y en la potencia teórico/técnica de las herramientas de gestión de datos como ciencia auxiliar de los estudios del futuro. Pero tan o más importante que esto, se vincula con la incertidumbre reinante en un contexto que en las últimas décadas ha estado en permanente transformación.

Y, sobre esta dinámica, la aparición de la pandemia de la COVID-19, que se consolida como un punto de inflexión no solo por cuestiones biológicas, médicas y de salud en general, sino también por las consecuencias sociales, económicas, políticas, culturales y organizacionales que trajo aparejadas.

El paisaje social que marca el contexto presenta unas turbulencias difíciles de parangonar con otras coyunturas de los últimos 45 años: profundos cambios tecnológicos, inestabilidad geopolítica, incertidumbre económica, sanitaria y medio ambiental.

Y esto dentro de un contexto más general signado por la “4ª Revolución Industrial”, que algunos autores consideran diferente de todo lo que la

---

profesionales estatales, 25 presentaciones en eventos, 11 participaciones en Congresos y Jornadas especializadas, 10 videos, 9 actividades interactivas (Conversatorios, *Focus Group*, Delphi, Talleres, entre otros), 3 desarrollos de nube de palabras a partir de la aplicación Atlas TI, 3 desarrollos de interacción de variables a partir de la aplicación Mic Mac, 6 webchats, 3 Cuadernos Inap (CUINAPs) y varios textos en proceso de publicación. Los videos pueden verse en:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLnPxupk33HKFre8H3c46aUWSYh3mb5SZ>

=

El equipo de trabajo, además de los autores del presente texto, está conformado por los investigadores Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Fernando González Galmarini, Damián Greco, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas y Rogelio Rodrigo.

humanidad ha experimentado en los últimos siglos y que conduce a cambios de paradigma sin precedentes en la economía, los negocios, la sociedad y a nivel individual (Scwhabb, 2016).

Es en este entorno desafiante que nos proponemos la nada fácil tarea de hacer prospectiva estatal. Así, a través del seguimiento bibliográfico y el desarrollo de diferentes metodologías de consulta a expertos y funcionarios (ver cita 1), desarrollamos escenarios en tres líneas de investigación:

1. El empleo público;
2. Tecnologías digitales en la Administración Pública; y
3. La estructura estatal<sup>2</sup>.

En cada caso construimos una línea de base, escenarios futuros, y futuribles (futuros deseables) que, para las tres líneas, plantean las escuelas de Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiana.

### *1.1. Atrapando el futuro*

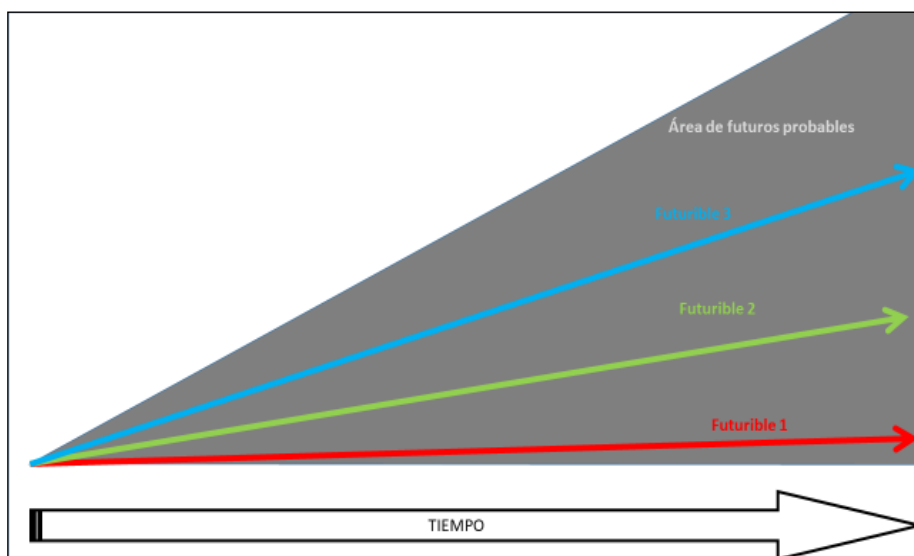
Nuestra versión de la prospectiva trabaja sobre dos dimensiones; una más general (“Área de futuros probables”) y otra particular (“Futuros deseables - futuribles”) (Ver Figura N° 1).

En la primera dimensión, y a partir de reflexiones sistemáticas sostenidas por saber experto y/o empírico se define un área de escenarios futuros con un alto grado de probabilidad de ocurrencia.

En la segunda –que se encuentra dentro del área anterior- expresa la existencia (y la voluntad de apropiarnos) de un rango de libertad, en donde se proyecta la cosmovisión y los anhelos, temores, deseos e intereses personales y de los actores sociales. De esta forma, si bien se parte de una línea de base común (el momento actual), cada futurible tiene una trayectoria que representa el recorrido alternativo deseable.

---

<sup>2</sup> En virtud de la extensión máxima permitida, en el presente texto sólo trataremos las dos primeras: Empleo Público y Tecnologías digitales en la Administración Pública.

**Figura 1. Escenarios probables y deseables**

Fuente: Elaboración propia

Las definiciones que venimos desgranando, tienen una serie de consecuencias importantes. En primer lugar, implica desechar la idea de un futuro único y pensar en un abanico de futuros-posibles/deseables (“futuribles”).

Pero, así como la idea de diferentes futuribles lleva implícito la incorporación de un ámbito de libertad, también entraña un peligro, pues no es menor el poder que se adquiere si se tiene la capacidad de proyectar la propia visión al conjunto. Es lo que Alonso Concheiro (2014: 33) ha llamado “colonización del futuro”, que aquí la entenderemos como una de las dimensiones de la puja por la construcción de la intersubjetividad socio política.

Complementando lo dicho en el párrafo anterior, la visión que tenemos sobre el futuro no sólo influye sobre nuestras expectativas –que ya sería muy importante- sino que también tiene impacto en las acciones (en el caso del Estado, en las políticas públicas) que hoy llevamos adelante para evitar o propiciar senderos específicos que nos proyectan hacia el porvenir.

## *1.2. Acerca del Estado y la Administración Pública*

Puede decirse que el desarrollo teórico alrededor del Estado es poco menos que inagotable. El Estado es tan multifacético y ha sido objeto de análisis desde tantos puntos de vista, que nos desviaríamos de nuestros objetivos si tan siquiera nos planteáramos hacer un resumen de los principales enfoques.

Más allá de ello, nuestro abordaje de los diferentes futuribles se basa en una presentación esquemática de tres escuelas que trabajan sobre las Administraciones Públicas a partir de aproximaciones conceptuales claramente diferenciadas, de las que se desprenden visiones inconmensurables<sup>3</sup> (Blutman y Cao, 2019; Cao, Rey y Laguado, 2015):

### *1.2.1. Nueva Gerencia Pública (Dogma vigente- Estrategia Neoliberal)*<sup>4</sup>

Expresa las ideas ortodoxas que avalan al capitalismo globalizado, el papel rector de los organismos multilaterales de crédito (OMC, FMI, Banco Mundial) y una geopolítica centrada en el Occidente desarrollado.

En términos de la administración estatal, busca trasladar al ámbito de la gestión la preeminencia del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos; por ello habla de instituciones que lo garanticen a partir de sostener contratos, transparencia en la circulación de información, un orden exento de violencia y la propiedad privada. Estima que la intervención estatal debe continuamente autolimitarse, por lo que es común que apele a estrategias de tercerización/ privatizaciones y a procesos de desregulación.

En lo organizacional, los principales elementos de este enfoque parte de una división tajante entre política y administración, con una mirada tecnocrática de esta última (racionalidad de medios) que tiende a emular el know-how del sector privado y a utilizar de indicadores cuantitativos para

---

<sup>3</sup> En el sentido que en la filosofía de la ciencia se le da a esa palabra: conforman campos conceptuales imposibles de comparar (o sintetizar) pues no cuentan con un lenguaje teórico común.

<sup>4</sup> Estos tres modelos se describen en el siguiente video:  
<https://www.youtube.com/watch?v=Csx6C0oNgWY&list=PLnPxpuk33HKFre8H3c46aUWSYh3mb5SZ-&index=2&t=6s>

analizar la performance administrativa (en particular, los vinculados a la eficiencia del gasto público). La Nueva Gerencia Pública ve en los ciudadanos a consumidores de bienes públicos.

### *1.2.2. Poligobernanza (Camino sinuoso- Estrategia Socialdemócrata)*

Es el resultado del recorrido realizado por actores políticos que, sin romper con las fuerzas del establecimiento, ven las falencias y las consecuencias nocivas que se generan a partir de la omnivalencia de lo mercantil.

Vinculada a la socialdemocracia europea, el nombre de “camino sinuoso” expresa el nivel de tensión y acuerdo que tiene con las otras dos visiones y las dificultades para transformar su ampliamente utilizado desarrollo conceptual en un efectivo patrón de gestión estatal diferenciado.

El enfoque de política pública vinculado a esta perspectiva tiene como elemento central la promoción de la asociatividad, la horizontalidad y la participación en red. Si gobernanza puede definirse a partir del tipo de interrelación que se da entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, la nominación de poligobernanza remite a la idea de establecer un entramado institucional ad hoc para cada situación, en donde, en cada caso, se elija el mejor camino. Y este mejor camino, en esta visión, es aquel que promueve la participación democrática de la sociedad civil y la descentralización, neutralizando así tanto los desequilibrios que genera el mercado como la burocratización de las políticas públicas por parte de los actores estatales.

Consistente con esta mirada, relativiza los valores de eficiencia y eficacia, a los que hace depender de la mirada del ciudadano, al que considera como un sujeto participante en una sociedad con fuertes lazos comunitarios.

### *1.2.3. Neoweberiano (Regreso al Futuro-Estrategia Nacional Popular)*

Enuncia la mirada de los movimientos nacional/populares latinoamericanos, que se plantean utilizar al Estado como herramienta de la voluntad popular, alrededor de liderazgos fuertes y decisionistas, en relación interdependiente con una sociedad movilizada.

A diferencia de los anteriores, que enuncian conceptos y herramientas que se pretenden globales, se trata de una conceptualización situada, que pone en evidencia desde donde y con qué objetivos se realiza el desarrollo conceptual: desde América Latina como área periférica, con objetivos de encontrar un camino propio para el desarrollo y la inclusión social.

Desde esta mirada global, las visiones sobre la administración pública tienden a tener puntos de contacto con la ola Neoweberiana, en tanto se propone reconstruir el poder transformador de la intervención estatal, mellado por la reforma neoliberal de la Nueva Gerencia Pública. Conteste con modelo weberiano clásico, da una importancia crítica a lo procesal, dimensión que es vista como un elemento clave e insustituible de expresión de racionalidad en el Estado de derecho.

El prefijo “Neo” remite a dos elementos diferenciadores: 1) La idea de incorporar valores de democracia e inclusión en estos procesos (racionalidad sujeta a fines), 2) La posibilidad de aprovechar los avances tecnológicos (por ejemplo, la inteligencia artificial) para neutralizar o minimizar los clásicos problemas de rigidez, sobreregulación y desvío de objetivos de las regulaciones.

El modelo nacional popular -como vimos, con puntos de contacto con el abordaje neoweberiano- interpela a los ciudadanos en tanto sujetos politizados que impulsan un proyecto colectivo.

## **II. Una síntesis de los acuerdos prospectivos**

Como anticipamos, si algo caracteriza el contexto es su dinámica compleja –tanto que suele resumírsele con el acrónimo “VUCA” (Volátil, Incierto [*Uncertainty*], Complejo y Ambiguo), que tiende a ampliar el área de futuros probables (ver Figura N° 1) hasta hacerla inabarcable.

Esto no es una originalidad del momento; si se rastrean las reflexiones desarrolladas en el marco de procesos de cambio, se observa que siempre hubo dificultades para comprender cabalmente el sentido de las transformaciones contemporáneas, más allá de que las miradas *ex post* puedan considerar evidente lo que finalmente sucedió.

Uno de nuestros objetivos es, justamente, tratar de poner algún límite al carácter contingente del futuro que se desprende del contexto VUCA;



concretamente, buscamos establecer un sendero de acción sobre algunos elementos que aparecen como de mayor probabilidad de ocurrencia.

En este sentido, lo que parece más adecuado es comenzar a perfilar el área de lo posible (Figura N° 1) yendo desde lo general a lo particular, reseñando algunos puntos nodales en donde los analistas tienen alto grado de acuerdo sobre las líneas de derrotero de un escenario futuro 2030/2050. Es lo que haremos en las próximas dos secciones.

### *II.1. La situación global<sup>5</sup>*

Del análisis de los estudios prospectivos, suele haber consenso en resaltar los siguientes elementos como parte de un futuro próximo:

1. Los nuevos desarrollos socio tecnológicos: No se detendrá la continua transformación de la sociedad y la cultura a partir de incorporar nuevos artefactos tecnológicos a la vida cotidiana. Inclusive, se prevé algunos cambios revolucionarios, como la rutinización en el uso de biotecnología. Se espera que para las próximas décadas se mantenga o acelere la tasa de transformaciones a un ritmo equivalente al que ocurrió en las dos primeras décadas del siglo XXI.

2. Evolución del orden social: El incremento en las migraciones, y el aumento exponencial de la interacción y la conectividad entre sociedades, organizaciones e individuos -aunque con brechas territoriales en términos de la calidad de acceso- generará rispideces en función de las asimetrías en los ingresos y en el desarrollo, así como también tensiones entre las distintas culturas. Se profundizará la disputa –entre el Estado y las empresas, entre las propias empresas, entre regiones- por la gestión y regulación de la circulación de información.

3. Un equilibrio geopolítico en disputa: El orden global con centro en el occidente desarrollado será desafiado por un escenario crecientemente multilateral, con emergencia de nuevas potencias que, en el tema que nos ocupa, instalarán el debate acerca del orden político y del lugar del Estado en ellas.

---

<sup>5</sup> Esta sección es un resumen de lo trabajado en Blutman y Cao (2019). Remitimos a tal texto para un análisis en profundidad.

4. Recursos naturales y ecosistema mundial: El crecimiento demográfico provocará que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de agua, energía, minerales y alimentos. Si por un lado esta demanda será un dinamizador de la economía, también impulsará a que se mantengan o incrementen las prácticas contaminantes y las presiones sobre la fauna y flora natural.

El escenario regional (América del Sur) será parte de esta tendencia a conformar una red mundial cada vez más interconectada. En tal sentido, no se prevé que la región transforme su nivel de homogeneización / diferenciación en la adopción / apropiación de las novedades tecnológicas ni en su relación interdependiente con la cultura global. Más allá de esto, se prevé que existen algunos elementos que la diferencia de otros continentes:

1. La sociedad latinoamericana parece ser parte de la vanguardia mundial en las luchas por la justicia social y la diversidad racial, sexual y étnica. Se espera que la ruptura de relaciones sociales jerárquicas ancestrales tenga reflejos en el ámbito político e institucional; en todo caso, habrá un aumento en las demandas de participación y bienestar, que generarán nuevos modelos de gobernanza y nuevos desafíos para el Estado.

2. Como región históricamente considerada por los EE. UU. dentro de su área seguridad, recibirá los remezones y presiones de la transición geopolítica global<sup>6</sup>. La posible “importación” del conflicto global incorpora una serie de escenarios de riesgo para la región. Tal vez el más gravoso de todos -que ya se hace sentir- es el retroceso de la institucionalidad democrática. Pero también se observa una creciente polarización en la que ninguna fuerza se consolida en el poder y da lugar a lo que se ha dado en llamar como “empate catastrófico”.

3. Los avances tecnológicos permitirán el continuado incremento de la producción agrícola, lo que a partir de la demanda de alimentos y el incremento de la producción de biocombustibles hace que se estime que se duplicarán los precios reales de las exportaciones de este origen. Al igual que ocurre en el resto del mundo, esto tiene como contrapartida fuertes

---

<sup>6</sup> Una mayor libertad de acción le podría permitir explotar su posición geográfica favorable, con vías marítimas directas respecto al continente emergente (Asia) y el por surgir (África). De ambos se espera que sean los grandes dinamizadores de la demanda mundial de las próximas décadas, que tendrá un importante componente de bienes basados en recursos naturales, el principal activo de América del Sur.

amenazas sobre ecosistemas únicos, que seguramente movilizará actores locales y globales en su defensa.

## *II.2. Un primer abordaje al futuro del Estado*

Si bien se esperan importantes cambios en el orden estatal, no se vislumbran en el horizonte transformaciones que lo desplacen de su condición de cemento básico de la sociedad: encargado de fijar las reglas fundamentales de convivencia y gobernanza (y tener monopolio de la violencia legítima para hacerlas cumplir), ni que modifiquen su formato institucional más común, respaldado en la voluntad popular y ejercido a partir de la división de poderes.

Aun las miradas anti estatistas, consideran que serán instancias estatales de este tipo –por sí o por terceros, en los niveles supranacional, nacional y subnacional- los responsables de velar los contratos fundamentales que, en última instancia, garantizan los derechos individuales, políticos y sociales.

Lo mismo ocurre con la Administración Pública; las ideas básicas de una estructura organizacional encargada de realizar las funciones administrativas del Estado, por mínimo que sea, se mantiene inalterable en todas las visiones del futuro de corto y largo plazo.

Más allá de esta mirada general, se observan visiones muy diferentes y, en muchos casos, opuestas, de lo que se espera del Estado y la Administración Pública.

En América del Sur, el gran clivaje se organiza alrededor de la visión sobre el intervencionismo estatal y su rol a cumplir en el marco de una sociedad capitalista.

Mientras para unos debe subordinar su actuación al desarrollo de mercado, ya que su liderazgo es considerado autoritario e ineficiente –y su acción distorsiona la realidad e impide que se construyan consensos sobre el futuro en libertad- otros consideran que su retirada genera anomia y descomposición, lo que hace imposible construir una visión compartida de futuro. Dentro de esta disputa, y como describiremos a lo largo del texto, es difícil encontrar coincidencias en los grandes temas estatales.

Hay, si, un punto acuerdo, en alguna medida negativo: la impresión de que, a nivel regional, los estados se están rezagando con respecto al sector

privado. Esta situación es doblemente peligrosa, pues su retraso relativo hace que le sea técnicamente cada vez más difícil ejercer potestades de regulación y administración del curso tecnológico, a la vez que podría conducir a las organizaciones públicas a una pérdida de legitimidad tanto en el ámbito de los servicios públicos como en las funciones gubernamentales.

En línea con lo dicho, se desarrolla otra coincidencia: sin políticas de Estado es difícil pensar en enfrentar el desafío de la transición. Sólo a partir ellas se podrá avanzar en la organización de un marco político institucional adecuado (BID, 2016; Cordeiro/Millennium, 2012; Montero Olivares 2014; más oblicuamente Ramió Matas, 2015; Medina Vásquez y otros, 2014). Pero justamente, la idea de política de Estado –esto es, aceptada por todos los actores políticos relevantes- es casi inalcanzable en el escenario de inconmensurabilidad conceptual.

### **III. Los escenarios futuros**

#### *III.1. Elementos para el análisis del futuro del empleo público*

Nuestro primer abordaje del escenario futuro remite al empleo, universalmente reconocido como elemento clave de cualquier organización. En el análisis trabajaremos sobre dos dimensiones; 1) los cambios que están ocurriendo en el mercado de trabajo y de qué forma estos cambios están operando sobre el empleo estatal, y 2) Los cambios que a nivel de gestión del empleo están ocurriendo en la Administración Pública.

##### *III.1.1. La línea de base del empleo estatal*

###### *4ª Revolución industrial y cambios en el mercado de trabajo*

El despliegue de la 4ª Revolución Industrial pone en tensión las vigentes reglas de juego del mercado laboral al promover la destrucción de una importante cantidad de puestos de trabajo a la vez que genera demandas sobre nuevas habilidades y promueve inéditas formas de vinculación laboral y contractual.

Si bien los datos vigentes no muestran una tendencia hacia la destrucción en términos absolutos de los puestos de trabajo<sup>7</sup>, si se observa una fractura, en donde los trabajadores que han adquirido capacidades vinculadas al universo de la 4ª Revolución Industrial –gestión de datos, desarrollos informáticos, tareas sustantivas que precisan de conocimientos tecnológicos y/o se articulan con los nuevos saberes- acceden a situaciones muy favorables, situación polarmente opuesta a los que no han logrado reconvertirse, que sufren bajas salariales y/o un notorio deterioro en las condiciones de trabajo.

Describiendo el proceso con trazo grueso, lo que ocurre se explicaría por la desaparición de los puestos ocupados por los trabajadores de cuello blanco (i.e. los que cumplen tareas administrativas y/o de apoyo) *pari passu* con la creación de nuevos puestos dirigidos a explotar las nuevas herramientas tecnológicas. En alguna medida, el proceso en curso tiene puntos de contacto con lo ocurrido hace 50 años, cuando la automatización industrial generó un amplio proceso de destrucción de los puestos para trabajadores de cuello azul (i.e. obreros fabriles).

Se está construyendo un nuevo modelo arquetípico de trabajador, el de “cuello digital”, empleados que se apropian de las nuevas herramientas en su tarea cotidiana.

Si bien la situación que venimos describiendo ocurre tanto en el sector privado como en el Estado, es relevante diferenciar a este último porque es el principal empleador del país -con aproximadamente el 20% del total del empleo nacional- la mayoría de ellos ocupando puestos de cuello blanco. Esta escala y su condición de trabajadores sujetos a una autoridad administrativa puede, potencialmente, ser utilizada como masa de maniobra para regular tanto la velocidad como las estrategias de transición de la fuerza laboral.

#### *La línea de base en el Estado*<sup>8</sup>

Pongamos ahora el foco de atención en el empleo público, destacando que abordaremos el tema considerando TODOS los puestos de trabajo del Estado. Decimos esto porque es común que se analice un escalafón -

---

<sup>7</sup> En el caso argentino, si se toma el periodo 1974 / 2019 (hasta la pandemia) los puestos de trabajo crecieron a un mayor ritmo que la población. Ver Aubain y otros (2023). Para un análisis de los cambios en el mercado de trabajo, ver Hidalgo (2018)

<sup>8</sup> Datos tomados Aubain y otros (2023).

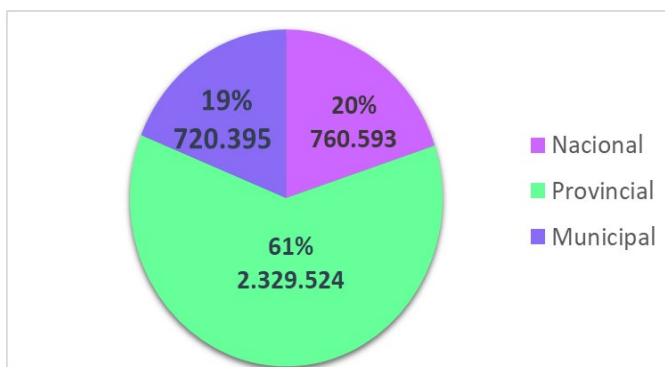
generalmente, el escalafón general de la APN centralizada (SINEP), menos del 5% del total del empleo- y, a partir de sus características, sacar conclusiones acerca del empleo público argentino.

Nuestro análisis parte de observar todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y extra-poderes) de los tres niveles (Nación, Provincias y Municipios) con sus respectivas empresas estatales. Se llega así a un total de unos 3,8 millones de puestos de trabajo, los que a su vez dividimos en cinco funciones: 1. Gestión Administrativa; 2. Educación; 3. Salud; 4. Defensa y Seguridad, y 5. Otros.

Del conjunto hay dos elementos que queremos destacar:

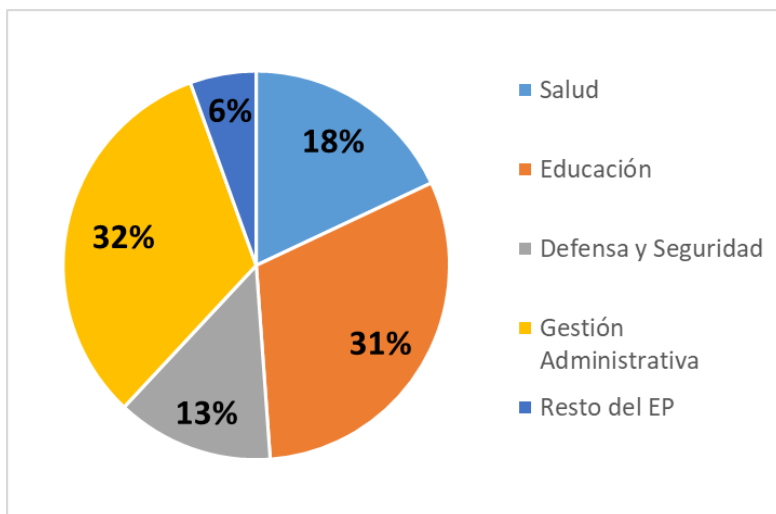
- El 80% del empleo es de orden subnacional; específicamente, la gran mayoría del empleo tiene origen provincial –más del 60% del empleo- mientras que Nación y Municipios ocupan, cada uno de ellos, aproximadamente el 20% de los puestos de trabajo (ver Figura N° 2).
- Casi 2/3 del total del empleo se distribuye en las áreas de salud, educación y defensa y seguridad (ver Figura N° 3).

**Figura 2. Empleo por jurisdicción**



Fuente: Aubain y otros (2023)

**Figura 3. Empleo por funciones escogidas**



Fuente: Aubain y otros (2023)

La idea vigente para la gestión del empleo en todos los escalafones remite a la profesionalización del empleo estatal como mirada rectora y normalizadora de las capacidades estatales. Los documentos publicados bajo la égida del BID (por ejemplo, BID {2002 y 2014}) y los documentos del CLAD (CLAD, 2003; más oblicuamente 2006 y 2008) son textos liminares en este sentido.

La profesionalización de la función pública implica la existencia de una serie de instituciones consolidadas; en nuestro caso haremos notar que: 1) prevé mecanismos efectivos para el ingreso a través de concurso o selección pública, 2) garantiza estabilidad mientras exista un correcto desempeño, y 3) promueve una carrera con reglas de desarrollo basadas centralmente en la valoración del desempeño y en la incorporación de habilidades y capacidades.

Más allá de la existencia de múltiples excepciones por jurisdicción y por situaciones particulares, puede hacerse el siguiente diagnóstico del nivel de profesionalización las cinco funciones que explican casi del 95% del empleo (general, salud, educación y defensa y seguridad):

- En tres funciones -educación, seguridad y defensa- los requisitos profesionalizantes se cumplen con bastante amplitud.
- En el sector salud, es muy desigual según la función -por ejemplo, suele estar más avanzada en los médicos que en los enfermeros- y heterogéneo según la provincia o municipio que se trate. Recordamos al respecto que, a diferencia del sector educación, no existe un marco normativo que abarque a todo el sector, sino que en cada jurisdicción se da una normativa propia.
- En el escalafón general es el que tiene mayor retraso relativo. Si bien la Nación, las provincias y los municipios tienen normativa vigente, la misma -sobre todo en lo que hace a ingreso y carrera- en los hechos no se cumple cabalmente.

### *III.1.2. El futuro probable del empleo estatal*

#### *La inminente transformación del Empleo Público*

La hipótesis más aceptada con respecto al futuro del trabajo es que en los próximos años se acelerará la destrucción de puestos de trabajo administrativos mientras que, en sentido contrario, se multiplicará la creación de nuevos puestos vinculados principalmente a las tecnologías emergentes (“cuello digital”) y a su articulación con las tareas sustantivas.

En el caso del Estado, será necesario trabajar tanto en la recalificación del personal existente como en la generación de nuevas pautas de reclutamiento, selección, capacitación y carrera que den cuenta de los cambios, tanto de los que están en marcha, como los que probablemente devengan.

Enfrentar la transición implica no sólo ver el problema desde una perspectiva funcional, sino también incorporar al análisis otras dimensiones importantes, como las de los valores intrínsecos al accionar público y a la construcción de una nueva cultura organizacional adecuada para resguardar los principios democráticos y del Estado de Derecho sin castigar el salto de productividad y la ampliación de capacidades que inducen los cambios en curso.



### *La virtualidad, clave de la transición*

Saliendo del ámbito más estratégico, hay un tema que ocupa el centro de la atención de expertos, profesionales y trabajadores: la virtualidad como parte de la organización del trabajo en el Estado.

En este sentido, la difusión del trabajo remoto es un proceso ya en curso y lo que urge resolver, según todos los actores, es organizar las formas en que ocurrirá el inevitable desplazamiento de la oficina como ámbito central y *natural* del desarrollo del empleo. Debe tomarse en cuenta que no se trata únicamente un cambio de localización, sino que debe gestionar una mutación que desestructura muchos modos tradicionales de labor, como, por ejemplo, los que regulan la franja horaria de trabajo.

La estrategia hacia los sindicatos es un aspecto por considerar en esta transición, dada la importante participación de los gremios en la esfera de la gestión del empleo estatal. El vínculo cotidiano y presencial deberá evolucionar a un proceso de circulación laboral mixta o no presencial, en donde el mantenimiento de los derechos de los trabajadores estatales y la defensa de una cultura organizacional comprometida con lo público serán temas a considerar.

### *¿Seguirá vigente el proyecto profesionalizador?*

En las últimas décadas, en toda América Latina se fue consolidando la idea de que el proceso de profesionalización era “la” perspectiva para enfrentar los problemas del empleo público.

Si bien los avances alcanzados son importantes, es claro destacar que en buena parte del continente –y, en el caso argentino, en los escalafones generales de Nación, Provincias y Municipios- no se ha logrado completar el ciclo institucionalizador que profesionalizaría el empleo estatal.

En particular, hay un amplio requerimiento de que el ingreso y carrera tengan algún grado de funcionamiento a partir de bases objetivas.

Frente al tema, hay dos tipos de objeciones; por un lado, un amplio escepticismo con respecto a la posibilidad de alcanzar ese objetivo. Hace décadas que se postula esta necesidad, se han sucedido administraciones de todos los colores y se han promovido disímiles estrategias de gestión pública, pero los avances han sido sólo parciales.

Por otro lado, muchos se preguntaron si a esta altura, el proyecto tal como fue concebido en los documentos que citamos como liminares (ver sección

3.3.1.), siguen estando hoy vigentes dadas las nuevas condiciones que impone la 4ª Revolución Industrial.

### *III.1.3. El futuro del empleo público desde los tres modelos de gestión*

#### *La Nueva Gerencia Pública: el Dogma Vigente en el Empleo Público*

Para la visión gerencialista, el empleo público ha sido un tema históricamente conflictivo. Las regulaciones vigentes son vistas como generadoras de privilegios, indisciplina y sobre sindicalización, elementos que redundan en una baja productividad. Más aún, consideran que la gestión estatal ha sido presa de un clientelismo que genera un público cautivo para la construcción de actores políticos opositores a la organización meritocrática y mercantil.

Partiendo de estos elementos, se imagina un futuro en donde las reformas permiten lograr una importante reducción del empleo. Para ello piensa en tres vías: 1) Limitación de los ingresos, 2) Privatización, desregulación y tercerización<sup>9</sup> de oficinas estatales, 3) Reemplazo de puestos de trabajo por soluciones informáticas y/o por mecanismos de automatización.

Para el empleo remanente, piensa en cambios que acerquen lo más posible la gestión del empleo público a lo que ocurre en el sector privado. En particular, se busca dotar de flexibilidad a cada unidad para organizar la composición técnico-laboral de su equipo de trabajo de acuerdo con sus objetivos y necesidades de gestión.

Así, la unidad en cuestión tendría la potestad de generar contratos flexibles que permitan obtener la máxima productividad de trabajadores idóneos, dejando abierta la posibilidad de reformular o rescindir el acuerdo. Los términos de referencia del contrato incluirían los objetivos a cumplir, y esa sería la guía para la evaluación de desempeño.

#### *PoliGobernanza: el Camino Sinuoso del empleo estatal*

Si bien las miradas desde esta visión están menos preocupadas por la eficiencia estatal que la anterior, su aversión a la rigidez de la gestión burocrática no la aleja tanto de la idea, sino de despedir, al menos de

---

<sup>9</sup> En el caso de las tercerizaciones se busca realizar un proceso paralelo al que ocurrió algunas décadas atrás con el reemplazo del trabajo de “cuello azul” que en el Estado se reflejó en la tercerización de importantes segmentos de las tareas de obra pública, maestranza, servicios generales y limpieza.

reorganizar buena parte de la planta de personal. En este caso no sería la eficiencia el principio rector, sino procesos descentralizadores que acerquen la gestión estatal a la sociedad civil.

Como el objetivo es generar otro tipo de relación con la ciudadanía, el énfasis se pone en la necesidad de transformar el perfil del empleado. Se buscaría un reclutamiento capaz de sumar alianzas entre actores sociales relevantes para cada caso y, con su aporte, gestionar el conjunto de manera democrática e institucional. Esto hace que, en muchos casos, la selección de personal se decante por actores que son del propio sector, en la inteligencia de que este conocimiento y familiaridad permitirá optimizar la mayor y mejor participación.

En cuanto a la carrera, la mirada de la gobernanza promueve las trayectorias de personal en términos de mayores herramientas y *expertise* en la promoción de la participación, pero desalienta itinerarios que promuevan liderazgos potentes. En principio porque su mirada horizontal la hace desconfiar de las conducciones poderosas, pero más aún por la aversión a las conducciones estatales, ya que las ve como portadoras de un tipo organizacional burocrático, en donde lo procesal y las normas clausuran el fervor participativo y democrático.

#### *Regreso al futuro del Empleo Público: Modelo Neoweberiano*

Frente a la 4ª Revolución Industrial se busca encontrar una síntesis virtuosa entre el desarrollo tecnológico y los derechos de los trabajadores estatales. Tal síntesis –compleja, laboriosa- es una tarea de construcción política en donde deben participar todos los actores interesados, pero que sólo puede lograrse con el liderazgo de una conducción estatal capaz de disciplinar intereses sectoriales y corporativos.

Esta mirada alerta sobre los efectos negativos que puede acarrear la modalidad virtual de trabajo, en la medida que desagrega a los trabajadores y eso los vuelve más vulnerables frente a las patronales. Tampoco parece beneficioso que se pierda el espacio de construcción colectiva de conocimiento que solo se potencia en la interacción presencial con pares y dispares (aunque no es refractaria a la posibilidad de trabajo híbrido presencial/virtual).

En cuanto al ingreso y carrera, la mirada neoweberiana es muy crítica, tanto por la indefensión que genera en el personal que no accede a planta permanente como en lo relativo a la desintitucionalización que genera.

Como solución propone vías racionalizadoras –en términos de tiempos y costos- en el marco de instituciones que califiquen a los postulantes en virtud de sus conocimientos técnicos, sentido de pertenencia al Estado (y trayectoria profesional ligada a él), sensibilidad social, y capacidad de liderar las alianzas con la sociedad civil.

El abordaje neweberiano considera que uno de los principales problemas estatales es la fragmentación, por lo que postula una tendencia hacia la homogeneización de escalafones, con elementos de homologación y equivalencia de situaciones, de forma tal de evitar nichos de privilegio y naturalización de las situaciones de desventaja que, según su diagnóstico, son la norma en la actualidad.

### *III.2. Elementos para el análisis del futuro del desarrollo tecnológico en la administración pública*

Analizar el impacto de las nuevas tecnologías en el Estado implica ingresar al núcleo duro de las transformaciones que trae aparejada la 4ª Revolución Industrial.

Trabajaremos centralmente sobre interfaces digitales, elemento emergente más notable de los cambios en proceso. Para analizarlas identificaremos cuatro ejes de análisis que le permiten construir una mirada global sobre el avance tecnológico: 1) Infraestructura, 2) Sistemas a nivel organizacional, 3) Gestión y gobernanza de datos, y 4) Impacto en usuarios y ciudadanía.

Adicionalmente, estudiaremos cuatro de los principales sistemas utilizados en la Administración Pública Nacional –GDE, SIDIF, TAD y Mi Argentina- a modo de casos testigo.

#### *3.2.1. Los elementos centrales de la línea de base*

##### *Implantación tecnológica y variables globales*

*Infraestructura:* abarca lo relativo al soporte físico/tecnológico para el funcionamiento de los procesos digitales, en las dimensiones de conectividad, almacenamiento y dispositivos de base.

Una variable que puede resumir la situación global de la infraestructura, es el índice de penetración de internet, que alcanza el 87,2% de la

población<sup>10</sup>, guarismo que coloca al país por encima de la media regional. Estos registros y otros vinculados a la importante inversión en infraestructura realizados en las primeras décadas del siglo -en donde ARSAT cumplió y cumple un rol clave- nos permiten decir que, hoy por hoy, no es en el ámbito de la infraestructura en donde se encuentran los principales problemas funcionales.

*Sistemas y desarrollo organizacional:* Incluye el desarrollo, gestión y actualización de sistemas, con especial atención a los vinculados con la 4ª Revolución Industrial (procesos de plataformización, blockchain, inteligencias artificiales, etc.).

Aquí pueden mencionarse dos perspectivas; por un lado, el Estado ha desarrollado sistemas premiados y adoptados por muchos países de la región (como algunos de los que citamos como sistemas testigo), dando sobradas muestras de la capacidad de desarrollo. Por otro lado, los expertos hablan de un retraso general en el ingreso de las nuevas herramientas y disciplinas, entre otras cosas, por las enormes dificultades para sostener personal no ya para nuevos desarrollos, ni siquiera para realizar el mantenimiento de sistemas en marcha.

*Gestión y gobernanza de datos:* abarca el análisis de todo lo relativo a la gestión de los datos, insumo crítico la 4ª Revolución Industrial.

En términos de la situación actual, se destacan dos unidades que tiene importantes capacidades de gestión de información: AFIP y ANSES. También debe destacarse que la utilización transversal del GDE hace que, potencialmente, se pueda contar con información de todos los procesos estatales; aunque estos datos sólo están siendo explotados marginalmente. En términos de carencias, estaría faltando una unidad que ejerza el liderazgo estratégico y que fije las pautas para el almacenamiento y administración de las unidades de información.

*Impacto en usuarios y ciudadanía:* en este caso analizamos el impacto de las nuevas tecnologías en la forma en que se relaciona el Estado con usuarios y ciudadanos.

---

<sup>10</sup> Según EPH/INDEC. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-26#:~:text=En%20el%20cuarto%20trimestre%20de,de%20cada%20100%20utilizan%20internet> (Recuperado 20-10-22.)

Aquí se habla de una transición que, como era esperable, genera tensiones y retrasos relativos. Un diagnóstico que tuvo consenso tanto en las entrevistas como en los grupos focales y en los conversatorios con trabajadores estatales, fue el relativo a la brecha digital. Pese al 87% de penetración de internet, se lo identifica como un problema estructural y que difícilmente cambie su trayectoria.

#### *Casos testigo: tecnologías de gestión verticales y horizontales*

Seleccionamos estos cuatro casos testigo no sólo por su relevancia e impacto, sino también porque dos de ellos (Sistema Integrado de Información Financiera Internet {e-SIDIF} y Gestión Documental Electrónica {GDE}) se inscriben dentro de las tecnologías de gestión horizontales -esto es, que gestiona procesos intraburocráticos comunes a todo el Estado- mientras que los otros dos se ajustan a la categoría de tecnologías de gestión verticales (Trámites a Distancia {TAD} y Mi Argentina {servicios para ingreso multiplataforma}) o sea, que remiten a interfaces que potencian mecánicas operativas propias de cada unidad.

Las dos interfaces horizontales (e-SIDIF y GDE) promueven la homogeneidad de procesos y producción de datos de todos los usuarios desde un nodo organizador. Esta característica centralizada genera algún grado de conflictividad, sobre todo porque siempre se producen tensiones entre las tecnologías sustantivas y las de gestión, y es tema de debate cuál tiene que subordinarse a la otra.

Las plataformas TAD y Mi Argentina son tecnologías que buscan responder a un modelo abierto de vinculación con la ciudadanía a partir de la plataformización de procesos sustantivos.

Las cuatro interfaces digitales tuvieron un rol fundamental para mantener el Estado en funcionamiento en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) generado en respuesta a la pandemia.

### *III.2.2. El escenario futuro*

#### *Infraestructura*

Los desafíos más cercanos que tendrá la administración pública argentina son la seguridad informática, el almacenamiento de datos y, muy especialmente, la incorporación del 5G.

La gestión de esta infraestructura plantea tres tipos de desafíos: tecnológicos, presupuestarios y geopolíticos. En términos generales, los expertos se mostraron optimistas con relación a la capacidad técnica, menos seguros en lo que hace a la capacidad de contar con los fondos necesarios – se trata de inversiones importantes y el pronóstico financiero fiscal es reservado- y coincidieron en establecer que la inserción global era el elemento crítico.

Es que la definición en este último aspecto se debe pensar en términos de la competencia de las dos potencias globales -EE. UU. y China- que impulsan empresas tecnológicas que proveen distintas soluciones digitales para usuarios de cualquier parte del mundo

En este sentido, el caso del 5G es el desafío más acuciante, ya que Argentina –y todos los Estados- deben optar por alguna de las dos opciones excluyentes que postulan las citadas potencias y, a partir de ello, adecuar la infraestructura a su implementación.

Algo parecido ocurre con el almacenamiento de datos. La nube – servidores que, vía remota, permiten almacenar, gestionar y procesar datos, software y redes- atractiva en términos de simplificación de la gestión y una eficiente en relación costo-beneficio, coloca la información fuera del control directo del usuario. La práctica de acuerdos o convenios de confidencialidad entre partes prohíbe el uso de los datos sin el consentimiento expreso del propietario de la información, no obstante, se discute la seguridad que brindan esos convenios.

En suma, la dimensión geopolítica aparece como un elemento ineludible para tratar el tema<sup>11</sup>. Si bien el país no cuenta con peso específico para marcar agenda global, si aplica los fondos suficientes, podría tener algún margen de maniobra para, en el marco de la tensión geopolítica global, adoptar la estrategia más provechosa.

#### *Sistemas y transformación de procesos administrativos*

Como ya citamos, uno de los puntos clave de la 4ª Revolución Industrial remite a la transformación del trabajo administrativo. Más tarde o más

---

<sup>11</sup> Esta dimensión desborda el ámbito de la infraestructura hacia los sistemas y la gobernanza y gestión de datos. No tenemos espacio para desarrollar aquí las especificidades de cada caso, sólo hacemos notar que los expertos recomendaron desarrollar regulaciones –idealmente, de nivel regional- sobre la manera en cómo proveemos datos y consumimos servicios.

temprano, llegarán a las Administraciones Públicas –uno de los epicentros del trabajo administrativo- los nuevos enfoques, herramientas, dispositivos, estrategias, disciplinas que al momento de escribirse este texto tienen como conceptos de moda a Interoperabilidad de Sistemas, Inteligencia Artificial (Machine y Deep Learning), Blockchain, Big Data, Metaverso, etcétera.

Si buscamos un sentido que englobe a los múltiples cambios que se espera con ellos, remitimos a transformaciones que automatizarán un alto porcentaje de la gestión y, en ese paso, se podría superar o mitigar muchos de los problemas que el formato de organización burocrático le imprime a los sistemas administrativos complejos y maduros. Adicionalmente, la automatización generaría beneficios asociados a los tiempos de respuesta, entrega de servicios de manera proactiva, calidad de la toma de decisiones y acceso y gestión de datos.

En primer tema de la agenda futura –repetido como una letanía por todos los expertos- es cómo enfrentar la aguda escasez de personal capaz de enfrentar técnicamente el tema. Al momento de escribir estas líneas lo más urgente es cómo reconvertir el personal existente, toda vez que, como vimos, un altísimo porcentaje de los puestos administrativos serán destruidos a la vez que crecerá de forma exponencial la demanda de trabajadores calificados para gestionar las nuevas tecnologías. El tema se agrava porque existen enormes dificultades para reclutar y retener talentos vinculados al cambio tecnológico.

Para los casos en donde se haya avanzado con la automatización, el desafío que se abre se vincula con la necesidad del control y seguimiento de los procesos vinculados a ella, porque las experiencias existentes muestran la presencia de notorios sesgos. Es necesario abrir el debate acerca de qué tipo de regulaciones se pueden aplicar, quienes son los responsables y como desandar lo hecho por las IAs en caso de no responder a los objetivos o si su evolución tiene un desarrollo que se desvía del espíritu con el que fueron dispuestas.

Los sesgos no sólo deben preverse en la etapa de diseño: las situaciones cambian y los actores involucrados aprenden a encontrar atajos que, eventualmente, desnaturalizan los objetivos del sistema<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El tema es complejo, porque estos algoritmos funcionan alrededor de indicadores sujetos a la Ley de Campbell (“cuanto más utilizado sea un determinado indicador



### *Gestión y gobernanza de datos*

Una adecuada gestión de datos garantiza la calidad de la materia prima con que hacer funcionar los instrumentos de la 4ª Revolución Industrial. Tener buena información permitirá adecuados diagnósticos de la situación -inclusive, anticipar escenarios y situaciones de crisis- como así también ayudará a desplegar políticas públicas de mayor calidad y precisión y gestionar procesos de forma más transparente, rápida y eficiente.

No es un desafío fácil: se trata de trabajar en un ecosistema empresarial en donde operan las que para muchos analistas son las empresas más poderosas del planeta: Alphabet (Google), Microsoft, Amazon, Meta (Facebook), Apple, a las que recientemente se le suma Tesla con su ingreso a Twitter.

También tendrá que tomar definiciones a partir de dilemas planteados por principios antitéticos. Por ejemplo, en las entrevistas a expertos se evidenció una tensión entre las ideas de transparencia –que promueven la ampliación de los ámbitos de información pública- y la protección de datos sensibles -personales, estratégicos de las organizaciones, relativos a la seguridad y la defensa, etcétera.-.

De lo dicho se desprende que una de las políticas públicas fundamentales del próximo periodo se vinculará con la definición de los datos prioritarios, los procedimientos de recopilación, los formatos y protocolos de recogida y las capas de acceso de acuerdo con su nivel de sensibilidad. Esta protocolarización del manejo de datos debería ser una etapa complementaria de la interoperabilidad de sistemas que citamos en la sección anterior. Ambas son imprescindibles y, asimismo, son inútiles una sin la otra.

### *Impacto en usuarios y ciudadanía*

Las tecnologías de la 4ª Revolución Industrial fueron vistas por diferentes expertos como herramientas útiles para ampliar y mejorar el vínculo del Estado con la ciudadanía.

Uno de los primeros instrumentos que, se prevé, primero se expandirán por toda la Administración Pública para la atención ciudadana, será el uso de *bots* de inteligencia artificial que han demostrado su capacidad para

---

social para la toma de decisiones, más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que, se supone, debería monitorear”). De todas formas, se están perfeccionando estrategias de IAs que aprenden del contexto y pueden evitar (o, al menos, detectar) los desvíos de objetivos sistémicos.

responder los requerimientos recibidos. Estos *bots*, sumados a una gestión automatizada y una interoperabilidad segura y extendida, podrían acercarnos al concepto de “Estado sin Trámites” (Fontdevila et al. 2018): como en muchos casos toda la documentación necesaria está en poder del Estado, eventualmente sólo es preciso que el ciudadano exprese su voluntad con referencia al trámite en cuestión.

En todo caso, en todos los instrumentos, un componente de clave se vincula con la existencia de espacios de consulta para medir y evaluar el nivel de satisfacción o respuesta a las necesidades, y para que el ciudadano pueda sugerir mejoras que recuperen su propia experiencia como usuario de tecnologías digitales. Este es el primer paso; a partir de él cabe explorar otras plataformas y entornos –como desarrollos privados o redes sociales–, aplicar una escucha activa y rastrear las huellas digitales que puedan iluminar acerca de las necesidades a las que se deberá dar respuesta tanto en términos de innovación pública como de participación ciudadana.

Aquí es esencial tener una mirada flexible frente a las diferentes poblaciones objetivo, en un *trade off* entre el respeto por sus visiones, cultura e intereses, y los costos –en términos de tiempos, eficacia y eficiencia– que implican tomar en cuenta estos elementos.

#### *Los sistemas del futuro*

Analicemos la situación de los grandes sistemas del futuro<sup>13</sup>, tomando en consideración la evolución y la situación de aquellos que utilizamos como casos testigo.

En cuanto a su desarrollo o actualización, se planteó la posibilidad de que los mismos surjan por agregación/articulación de emprendimientos llevados adelante por diferentes oficinas más que por un diseño centralizado desde un punto focal de autoridad. En general, los tecnólogos –de todas las orientaciones ideológicas– eran más proclives a ver esta oportunidad, que para los profesionales y empleados, era vista con absoluto escepticismo.

Un elemento que llamó la atención en perspectiva de futuro, es que los cuatro casos testigo se encuentra subutilizados, inclusive con módulos casi

---

<sup>13</sup>Proyectos menos ambiciosos –por ejemplo, el desarrollo de bots– pueden desplegarse de manera puntual –con baja articulación o influencia de protocolos globales– y con un ingreso más aluvional a la Administración Pública.

sin uso<sup>14</sup>. Esto no lleva a pensar que la productividad de los sistemas debe prestar especial atención a la capacidad de coordinación e inserción en todo el Estado y los desafíos de la “última milla” (en este caso, las cuestiones de infraestructura, actualización tecnológica, capacitación del personal y cultura organizacional en el nivel de cada oficina). Aquí las provincias y municipios parecen ocupar el eslabón más débil.

En la dimensión del personal, se hace cada vez más notoria la criticidad del personal híbrido: aquél que, sin ser un profesional del tema, puede visualizar la riqueza de las nuevas tecnologías y que es experto en el tema sustantivo, de forma tal de que entiende como vincular ambos aspectos.

### *III.2.3. El futuro de la tecnología desde las tres escuelas de administración pública*

#### *Nueva gerencia pública (NGP): más tecnologías con menos Estado*

Como vimos, una de las variables que impacta en el escenario futuro de la infraestructura crítica y de los sistemas, es la definición geopolítica. En este renglón, la NGP imagina alianzas con las empresas dominantes en occidente y avanzar al ritmo que, según ellas sostienen, vaya generando “el mercado”.

En la dimensión de los sistemas para desarrollo organizacional, imagina un futuro en donde el Estado, con la única limitación de la disponibilidad presupuestaria, accede a los últimos avances tecnológicos por la vía de adquirir productos del sector privado, sean estas soluciones ya generadas (de capacidad y/o alcance genérico) o por el contrato de consultoras que realizan desarrollos tercerizados.

También en el caso de la gestión y gobernanza de datos da preferencia al sector privado por las ventajas de costos, simplicidad de administración y facilidad que este sector daría para que la administración pública alcance y se mantenga en la vanguardia tecnológica.

Los peligros para la seguridad que implica el almacenamiento de información en repositorios privados e incluso extranjeros no se consideran

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, el módulo de planificación vinculado al SIDIF, la producción de datos sustantivos y de gestión en el GDE, las diferentes gestiones con ciudadanos que no han sido incorporados al TAD y Mi Argentina.

como tal ya que la perdurabilidad y éxito de las empresas de servicios de la nube se basa en la confianza que ellas brindan a sus usuarios (establecida mediante acuerdos de confidencialidad).

Paralelamente se propone promover la institucionalización de fuertes sistemas de control -preferentemente externo y concomitante- sobre el Estado, como forma de obligar a éste a que haga buen uso de datos y algoritmos.

Por último, en el caso de su relación con usuarios y ciudadanía, esta perspectiva es la que muestra más entusiasmo con la apertura de datos y los desarrollos de Estado Plataforma<sup>15</sup>, como forma de garantizar la mayor libertad para la circulación de información.

La estrategia de acceder a la tecnología por la vía mercantil tendría la ventaja de facilitar la neutralidad estatal –que, puede ser desviada por corrupción o por lo que entiende como distorsiones ideológicas- además de permitir reducir el empleo público el que, como vimos en la sección 2, es un problema por resolver en esta perspectiva.

En lo que hace a la relación con la ciudadanía, este enfoque ve en las nuevas tecnologías una oportunidad para que el Estado brinde servicios de calidad a clientes de servicios públicos y funciones gubernamentales.

#### *Poli-Gobernanza: a la manera de la social democracia*

En lo que hace a infraestructura, y más que en otros registros, la mirada de poligobernanza se caracteriza como “camino sinuoso”; si bien es crítica de la situación que postula seguir al mercado tecnológico, tampoco confía en los desarrollos que puedan realizarse desde el Estado.

En lo que hace a los sistemas, la poligobernanza imagina un futuro en donde está vigente un sistema regulatorio que, a partir de la cooperación entre los sectores público y privado, facilita que la sociedad introyecte las tecnologías de la 4ª Revolución Industrial.

En esta esfera tiende a optar por soluciones de abajo hacia arriba, desde lo sectorial hacia lo general, en un proceso de articulación que se da en forma “natural” y va creando comunidades de práctica que perfeccionan y optimizan los sistemas. Es de hacer notar que esta perspectiva está muy

---

<sup>15</sup> En algunas visiones, la expansión de este formato excedería lo organizacional y estaría reformulando el proceso social. Ver al respecto el trabajo de Smicek (2018) sobre el “capitalismo de plataforma”.

extendida dentro de los expertos tecnológicos de todas las ideologías; la mayoría de ellos tienden a priorizar el desarrollo de islas tecnológicas independientes que luego, eventualmente, van construyendo acciones de coordinación e interoperabilidad.

Desde otro enfoque, las miradas de la poligobernanza tienden a preferir soluciones simples, de baja escala, cercanas a usuarios y población objetivo, plausibles de ser lideradas por la sociedad civil desde la gestión o el control.

Similar estrategia público/privada estará vigente en la gestión y almacenamiento de datos. Se visualiza un futuro en donde instituciones lideradas por la participación ciudadana instalan en la sociedad ideas virtuosas para el uso de datos y la revisión y perfeccionamiento continuo de algoritmos.

En lo que hace a la relación con la ciudadanía, este enfoque ve en las nuevas tecnologías una forma de reverdecer los lazos de solidaridad entre ciudadanos, refundar el interés cívico en una suerte de ágora virtual y promover el compromiso de múltiples actores para la gestión de lo público. Bajo este entorno, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a ocupar un lugar clave en la tarea de dotar de sustantividad a los instrumentos digitales de vínculo con la ciudadanía.

#### *Tecnologías desde el Neo-weberianismo y la mirada estado céntrica*

El modelo neweberiano se imagina un futuro en donde, a partir de un importante esfuerzo estatal, se han alcanzado desarrollos propios en sistemas, equipos de base, almacenamiento y comunicaciones. Con ellos se construiría un escenario en donde los poderes públicos ganarían soberanía y poder como para defender los intereses de la República frente al dilema geopolítico.

La soberanía se entiende como libertad de acción a partir de haber logrado soluciones por parte de empresas estatales, lo que minimiza el poder que, según su visión, tienen los grupos de poder concentrado, en gran medida extra nacionales. Dada la envergadura del desafío –las decisiones en estos rubros no son ajenas a los intereses de las empresas y países más poderosos del mundo- se imagina decisiones regionales de gobernanza digital, con algunos puntos de contacto con lo que gestando la Unión Europea.

La idea de soberanía se aplica tanto a infraestructura crítica como en el caso de los sistemas; en el futuro deseado por la mirada neweberiana el

Estado ha desarrollado capacidades para construir sus propios sistemas de gestión, apoyado en cuadros estatales formados en la vanguardia tecnológica a partir de una exitosa reconversión laboral.

Estos sistemas son desplegados al ritmo que fija una planificación estratégica que, a partir de definiciones políticas, son claves para sostener la articulación de la tarea estatal y la integralidad de los enfoques sectoriales, habiendo superado la fragmentación actual. De más está decir que esta inclusión dentro de la planificación estratégica garantiza la coordinación y la interoperabilidad<sup>16</sup>.

En lo que hace a los datos –que son vistos como un recurso equivalente a otros que hacen al patrimonio nacional- su almacenamiento y gestión estará en manos de Estado, que tendrá que garantizar los elementos necesarios –sistemas operativos, ciberseguridad- para evitar fugas. La gestión de datos y algoritmos estará bajo control de instituciones estatales, en donde, eventualmente, podrá haber participación de actores con intereses legítimos (pero, la misma, no cuestiona el liderazgo de las autoridades democráticas)<sup>17</sup>.

En cuanto al impacto en la ciudadanía, la mirada neweberiana pone el eje en superar la brecha digital para garantizar que todos los niveles estatales –la Nación y todas las provincias y municipios- y toda la ciudadanía tengan acceso a los beneficios que reporta la 4ª Revolución Industrial. En sentido, y dada la asimetría de las sociedades capitalistas, pondría especial atención en unidades estatales, sectores y poblaciones más vulnerables.

#### **IV. Reflexiones finales**

Comencemos estas reflexiones finales transcribiendo dos apreciaciones globales que estuvieron presentes en casi todas las entrevistas y consultas a expertos.

---

<sup>16</sup> Si la idea de desarrollo horizontal está muy presente en los expertos tecnólogos, la idea de coordinación top/down tienen preferencia dentro los profesionales estatales.

<sup>17</sup> Este enfoque promueve la participación de actores organizados en distintas instancias del proceso de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas, manteniendo el rol central del Estado en la toma de decisiones.

En primer lugar, el supuesto de la inevitabilidad del despliegue de las tecnologías de la 4ª Revolución Industrial en el Estado y la necesidad de un set de políticas públicas que lidere su inserción en la Administración Pública, de forma tal de acelerar su despliegue, maximizar sus bondades y mitigar los efectos negativos.

En segundo lugar, hacer notar que el grado de libertad con que abordar el desafío de la apropiación social de las nuevas tecnologías está directamente relacionado con el grado de desarrollo de los países. En tal sentido la Argentina tiene un nivel tecnológico que, en varios renglones, podría decirse que excede las capacidades medias globales del país. Esto si bien nos permite ser ambiciosos y prudentemente optimistas –la ciencia y la técnica como locomotora que ayuda a cerrar (o, al menos reducir) la brecha con los países más avanzados del globo- no debería generar un voluntarismo que nos impulse a desafíos que están más allá de sus posibilidades.

Yendo ahora a la situación del Estado, las nuevas formas de organización del trabajo surgidas como respuesta al aislamiento generado por la pandemia, nos permiten adelantar algunas de las modificaciones sustanciales que tendrá la Administración Pública en el futuro próximo.

Uno de los cambios más notables será sin duda la creciente importancia del trabajo virtual, tal como demostraron las experiencias desarrolladas durante 2020 y gran parte de 2021.

En términos de los cambios organizacionales más destacables, los mismos tienen su base principal en la introducción de las tecnologías digitales, que desestructuran las formas laborales administrativas y que impulsan al reclutamiento de nuevos perfiles de empleo, de nuevas vinculaciones entre tecnología y trabajo, de nuevas formas estructurales para aprovechar el potencial del conjunto de técnicas disponible.

En este caso destacamos la transición hacia perfiles de cuello digital, un proceso que implica la transformación de los puestos de trabajo existentes y, consecuentemente, la reconversión y/o la incorporación de personal con nuevos perfiles, capaces de manejar las nuevas herramientas tecnológicas.

Implícitamente, esto genera la necesidad de estrategias de formación y planificación de actividades de capacitación pertinentes que apunten a facilitar esta reconversión. De igual manera, nuevas estrategias de reclutamiento y selección del nuevo personal a incorporar.

Visto desde lo tecnológico, será necesario generar nuevas pautas de organización que permitan desplegar todo su potencial alrededor de una mayor efectividad, eficacia, y eficiencia estatal. Los casos testigo muestran el potencial de cambio y productividad de los diferentes sistemas, como así también dan la pauta de lo que podrá lograrse en cada sector a partir de incorporar las novedades a las tecnologías sustantivas.

En suma, atravesamos una etapa en donde el empleo público y las tecnologías irán promoviendo nuevas formas de trabajo y de vínculo con la ciudadanía, lo que seguramente transformará los modelos de Estado y administración pública.

## Referencias

- Alonso Concheiro, Antonio. 2014. “Curso internacional: prospectiva en América Latina: enfoques, escuelas, aplicaciones” [presentación de Power Point], ILPES/AECID, 4 a 8 de agosto. Antigua, Guatemala.
- Aubain, Florencia, Gustavo Blutman, Horacio Cao, Fernando González Galmarini y Damián Greco. 2023. “Un acercamiento al futuro del empleo público en argentina”. *Cuadernos CUIINAP*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. En *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2014. “Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”, editado por Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés. Washington DC: BID.
- . 2016. “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros”. Washington DC: Atlantic Council/BID.
- Blutman, Gustavo y Horacio Cao (orgs.). 2019. *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: EDICON.
- Campos Ríos, Maximiliano. 2022. “El estado en la era meta. Del ‘estado inteligente’ al ‘estado inmersivo’”. CLAD.



- Cao, Horacio y Gustavo Blutman. 2022. “Escenarios futuros del Estado y la administración pública”. En *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergente*, editado por Mauro Solano, Julián Lopardoy Sebastián Novomisky. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP.
- Cao, Horacio y Milena Levy. 2023. “La Estructura de la Administración Pública Nacional Argentina. Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros”. *Cuadernos Del INAP / CUINAP* [en edición].
- Cao, Horacio, Maximiliano Rey y Arturo Laguado. 2016. *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina. 1958-2015*. Prometeo.
- CEPAL. 2016. *Alerta Democrática. Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030*. CEPAL
- CLAD. 2003. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD.
- . 2006. *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Montevideo, Uruguay: CLAD.
- . 2008. *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador: CLAD.
- Cordeiro, José. 2012. *Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios*. The Millennium Project.
- Fontdevila, Pablo, Sebastián Cotter y Pablo Saccani. 2018. *El Estado sin trámites*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Grimson, Alejandro, María Patrouilleau y Nahuel Sosa. 2022. “Argentina futura Un horizonte deseable y posible”. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Hidalgo, Manuel. 2018. “El empleo del futuro: Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral”. Deusto.
- Medina Vásquez, Javier, Steven Becerra y Paola Castaño. 2014. “Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe”. *Libros de la CEPAL* 129.
- Medina Vásquez, Javier y Edgardo Ortégón. 2006. “Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”. *Serie Manuales - CEPAL* 51.

- Montero Olivares, Sergio. 2014. *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Oszlak, Oscar. 2020. *El Estado en la era exponencial*. INAP Argentina
- Ramió Matas, Carles. 2015. “La Administración Pública del Futuro: La Administración ‘2050’”. *GIGAPP Estudios / Working Papers*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, No. WP-2015-08
- Schwab, Klaus. 2017. *The fourth industrial revolution*. World Economic Forum.
- Srnicek, Nick. 2018. “Capitalismo de plataformas”. Caja Negra.
- Vitale Gutiérrez, Javier, Carla Pascale Medina, María Barrientos y Silvina Papagno. 2016. *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Ministerio de Agroindustria e INTA, Presidencia de la Nación.
- Werthein, Darío y Carlos Magariños. 2017. *Llegar al futuro*. Sudamericana.

# ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL EN ARGENTINA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SUS RESULTADOS (2019-2023)

---

**Natalia Aquilino\***

Ministerio de Economía de la Nación

✉ [natalia.aquilino@gmail.com](mailto:natalia.aquilino@gmail.com)

Recibido: 16 de diciembre de 2022

Aceptado: 29 de marzo de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.1.2023.p67-112

---

<sup>1\*</sup> Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas (Universidad Nacional de Rosario). Enseña evaluación a nivel de Maestría en las universidades UDESA, UNER, UNIBO, UNTUC, UNRaf, UNSAM y ADEN (Panamá). Fundó y presidió la Asociación Argentina de Evaluación (EvaluAR). Es Directora Nacional de Seguimiento y Evaluación, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de Argentina. Fue Directora de Evaluación de CIPPEC, Oficial de Coordinación ONU y Oficial de M&E del PNUD. Lideró más de 30 evaluaciones de impacto, resultados y procesos y desarrolló sistemas de información, M&E en toda América Latina.

El presente trabajo es una síntesis de la Estrategia de evaluación de programas con financiamiento internacional elaborada por la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo del Gobierno Nacional entre 2019 y 2023. Contó con el liderazgo de los Subsecretarios Christian Asinelli (2019-2021) y Leandro Gorgal (2021-23) y con los valiosos aportes de María Estela Moreno, Santiago Alles, Alejandro García, Carla Giorno, Rodrigo Cilenti, María Cristina Tchintián y Natalia Avendaño.

**Resumen:** El presente trabajo sistematiza la experiencia de diseño e implementación de la estrategia de evaluación de la política de financiamiento internacional llevada adelante desde 2019 por la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo del Gobierno Argentino. Describe su enfoque general, su diseño institucional, metodológico y algunos de los procesos y procedimientos que se utilizan. Problematisa sobre sus resultados y usos para mejorar sus logros con el objetivo de consolidar su institucionalidad. A casi cuatro años de su puesta en marcha, propone algunas reflexiones que dialogan con el sistema nacional de evaluación para sugerir una mirada sistémica sobre la necesidad de contar con una política nacional de evaluación para el Estado Argentino que nutra de información estratégica las decisiones clave para el desarrollo nacional.

**Palabras clave:** políticas públicas; capacidades; evaluación; estrategia; financiamiento internacional; Argentina

## **EVALUATION STRATEGY OF INTERNATIONAL FINANCING POLICY IN ARGENTINA: SOME REFLECTIONS ON ITS RESULTS (2019-2023)**

**Abstract:** The present work systematizes the experience of design and implementation of the evaluation strategy of the international financing policy carried out since 2019 by the Undersecretariat of International Financial Relations for Development of the Argentinean Government. It describes its institutional design, its general and methodological approach, and some of the processes and procedures used. The paper also reflects on the results accomplished and makes recommendations to further improve its achievements towards an increased institutionalization. Nearly four years after its implementation, we propose some reflections to build a dialogue with the national evaluation system and suggest a systemic view of the need to have a national evaluation policy for the national State that provides strategic information for key decisions towards national development.

**Keywords:** Public Policies; Capacities; Evaluation; Strategy; International Funding; Argentina

## I. Introducción

La creciente complejidad de los problemas sociales demanda un Estado con mayor capacidad analítica que permita a la política y la burocracia tomar mejores decisiones que beneficien al conjunto de la ciudadanía. La producción, procesamiento y gestión de información basada en datos de calidad es clave para nutrir los diálogos sobre política pública tanto desde su diseño como durante su implementación con el propósito ineludible de mejorar la vida de las personas. Por su parte, pensar y ejecutar respuestas integrales y efectivas demanda a la política y el funcionariado un amplio dominio de análisis de fuentes diversas que contribuyan a tomar rumbos informados y basados en evidencia de calidad entendida como:

el efecto conjunto de datos, pruebas, argumentos y emociones que coinciden en señalar un desempeño similar de una política o programa, dentro de un discurso y en un contexto de poder. (Cardozo Brum 2021, 223)

Generar información pública y utilizarla para adoptar mejores decisiones en materia de planes y programas es una preocupación internacional (Leew y Furubo 2008; Sanderson 2002) tanto como lo es la naturaleza política de la toma de decisiones basada en evidencia (Parkhurst 2017). La gestión de la pandemia por COVID-19 durante 2020 y 2021 mostró cómo el conocimiento experto es una base sólida que puede contribuir a dar respuestas dinámicas a fenómenos cambiantes.

La evaluación de las políticas públicas como función estratégica de un Estado innovador tiene el potencial de facilitar los procesos de reflexión y generación de conocimiento tanto como los de debate informado y la adopción de decisiones estratégicas que son clave para enfrentar los problemas sociales y promover el desarrollo nacional. La divulgación de métodos para el análisis de las dinámicas sociales que son cada vez más consistentes y robustos son un activo del mundo científico que la política pública puede utilizar. Es necesario que el Estado capitalice y adopte esas tecnologías como propias en beneficio de la comunidad.

Sin embargo, en América Latina los sistemas de producción y uso de información de políticas públicas son generalmente limitados en comparación con los de países desarrollados. Además, la evaluación suele ser retrospectiva en lugar de prospectiva y suele enfocarse en medir el cumplimiento de metas en lugar de evaluar el impacto real de las políticas. La capacidad técnica y los recursos también son limitados y dependen más de la voluntad política del liderazgo que de instituciones consolidadas dedicadas a la evidencia.

Con todo, se dieron esfuerzos en algunos países como México, Colombia, Chile y Brasil entre otros para mejorar la información sobre el desempeño y el impacto de planes y programas a través del desarrollo de sistema de monitoreo y evaluación con el objetivo, sobre todo, de aumentar la transparencia y la participación ciudadana (Aquilino et al. 2016).

En Argentina, a pesar de esfuerzos puntuales, todavía las capacidades institucionales para diseñar, planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas son heterogéneas entre ministerios y agencias de gobierno. Por eso, también es heterogénea la calidad de las intervenciones. Las políticas públicas producen escasa información para medir su impacto social, los datos no están sistematizados por el nivel central y su recolección depende de la voluntad de los líderes políticos o técnicos tanto como del financiamiento ad hoc que consigan. Los cuatro subsistemas existentes de monitoreo y evaluación coordinan poco entre sí, algunas veces se superponen y su capacidad para elaborar evaluaciones robustas es desapareja como se verá más adelante.

En ese contexto, la experiencia de diseño e implementación de la estrategia de evaluación del financiamiento internacional de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo (SSRFID) del Gobierno Argentino apunta a generar conocimiento propio sobre los resultados que logra la acción estatal a través del apoyo del financiamiento internacional. El presente documento tiene por objetivo sistematizar la experiencia puesta en marcha entre 2019 y 2023 teniendo en cuenta los cambios políticos que sucedieron durante el gobierno del presidente Alberto Fernández. La SSRFID que originalmente estuvo en la órbita de la Secretaría

de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la Nación al comienzo del gobierno en 2019<sup>2</sup>, pasó a depender funcionalmente del Ministerio de Economía de la Nación (MECON) a través de la Secretaría Asuntos Económicos y Financieros Internacionales en 2022<sup>3</sup> tal como lo hacía durante gobiernos anteriores. Si bien estos cambios tuvieron impacto en la dependencia funcional de la SSRFID, la estrategia se mantuvo tal como fue pensada y se adaptó a las diferentes estructuras y prioridades políticas.

El objetivo es documentar las acciones emprendidas para fomentar la toma de decisiones informada en materia de financiamiento internacional, reflexionar sobre logros y desafíos en el marco de la política nacional de evaluación y apoyar la conversación sobre el rol de la evidencia en el sistema político argentino.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones. El primer apartado contextualiza la función de evaluación de políticas en el Estado Argentino (1991-2023) y presenta un balance de desafíos y oportunidades para fortalecer el sistema nacional de evaluación. El segundo apartado documenta la lógica desarrollada para poner en marcha la estrategia de evaluación de programas con financiamiento internacional desde la SSRFID describiendo su enfoque de evaluación, sus herramientas y metodologías, el tipo de implementación y la articulación institucional necesaria para llevarla a cabo, el diseño institucional y la organización de sus funciones y competencias, y los posibles usos de sus resultados. El tercer apartado da cuenta de los aprendizajes identificados hasta el momento. El último apartado consolida los principales desafíos de esta práctica evaluativa y deriva algunos elementos para la política nacional de evaluación.

---

<sup>2</sup> Decreto N° 50, de fecha 19 de diciembre de 2019.

<sup>3</sup> Decreto N° 480/2022.

## II. La función de evaluación de políticas públicas en el Estado Nacional Argentino (1991-2023): aproximaciones sucesivas

Contar con sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) institucionalizados de políticas públicas es fundamental para asegurar la producción de información de calidad que permita aportar al diseño, implementación y ejecución de planes y programas para lograr mejores intervenciones que lleguen de manera efectiva a toda la población. Particularmente, en momentos de crisis como el ocasionado por la pandemia por COVID-19, la gestión de la información es clave para orientar las políticas y los programas.

Desde la década de 1990, las actividades de evaluación concentraron la atención de académicos y de referentes sociales y políticos en América Latina. Los Estados realizaron diferentes esfuerzos para impulsar la práctica de la evaluación y la producción de evidencia para la toma de decisiones sea con una orientación predominantemente positivista<sup>4</sup> o constructivista<sup>5</sup> en el sentido que les da Cardozo Brum (2021). La creación de sistemas de M&E de políticas públicas al interior del Estado es una preocupación ascendente en la agenda pública (Feinstein 2012; 2015). No obstante, la legitimidad y sostenimiento de estos espacios para garantizar su institucionalidad no resulta tarea sencilla (Leeuw y Furubo 2008).

---

<sup>4</sup> Énfasis positivista: Utiliza un método “científico”, similar al de las ciencias físico-naturales; Considera que todos los programas deben evaluarse de la misma forma (estandarización); Reconoce los estudios experimentales como el método más riguroso de medición de evaluaciones de impacto; Valora la cuantificación (medidas y pruebas) muy por encima de la información cualitativa; Promueve la realización de trabajos por expertos, reduciendo el papel de la participación social y Prioriza el análisis disciplinario, de corte económico (pág. 217).

<sup>5</sup> Énfasis constructivista: Emplea métodos diversos de las ciencias sociales; Propone que cada evaluación debe construirse en función de las características específicas de su objeto; Utiliza métodos diversos de medición y explicación del impacto; Reconoce la contribución tanto de los métodos cuantitativos como de los cualitativos; Realiza trabajos especializados, pero promueve la participación social; Enfatiza la necesidad de contar con equipos interdisciplinarios, integrados en función de las necesidades del objeto a evaluar (pág. 217).



También la institucionalización de los sistemas de M&E de políticas ganó impulso como problema entre académicos, referentes sociales y políticos durante los últimos 30 años en toda América Latina y continúa siendo una preocupación ascendente en la agenda de la gestión pública. Diferentes expertos documentaron el desarrollo dispar de los procesos de consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación en la región (Cunill Grau y Ospina Bozzi 2008; Zaltsman 2006; García López y García Moreno 2010; Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo 2015; Aquilino et al. 2017). Asimismo, otros alertaron de posibles vicios y problemas tales como la reducción del sistema a un área determinada -aislada y poco transversal- y la producción de información valiosa para la mejora del desempeño individual y organizacional pero no para las políticas públicas (Leeuw y Furubo 2008).

La existencia de un sistema de M&E supone arreglos institucionales estables que permitan que el ejercicio de ambas funciones no se desarrolle de manera puntual o aislada sino de forma regular. En términos teóricos, un alto grado de institucionalización implica contar con información evaluativa de manera permanente; con organizaciones y actores con capacidades y funciones que aseguran su desarrollo e institucionalidad a lo largo del tiempo; y con la existencia de una perspectiva epistemológica compartida respecto de lo que supone la evaluación y su práctica entre otros elementos (Lahey 2010; Neirotti et al. 2015; Kusek y Rist 2005; Aquilino et al. 2017). Quizás este punto es el que menos acuerdo genera para la política de la toma de decisiones. Contar con un sistema establecido también presume que los decisores políticos, gestores y ciudadanos utilizan la información generada (Lázaro 2015).

En otras palabras, es deseable que el sistema de M&E forme parte habitual del ciclo de política pública y sostenga un diálogo profundo con tomadores de decisión y hacedores. Pero ¿cómo podemos caracterizar el sistema de M&E a nivel nacional? ¿Cuál es su diseño institucional y funcional? ¿Cuáles son sus resultados? ¿Cómo afecta al diseño e implementación de la estrategia de evaluación del financiamiento internacional?

## *II.1. Marco legal e institucional de la función de evaluación: el gasto público como objeto evaluativo*

La función de evaluación de políticas en el Estado argentino se apoya sobre tres leyes marco aprobadas en la década del noventa. Estas leyes tienen un fuerte foco en la evaluación del gasto público: a) la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24.156, de 1992) que establece la obligación de realizar el seguimiento físico-financiero de los programas presupuestarios; b) la Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (N° 24.354, de 1994) que establece la obligación de hacer monitoreo y evaluación (M&E) de los programas y proyectos de inversión pública y; c) la Ley de Administración Federal de los Recursos Públicos (N° 25.152, de 1999) donde se establecen las medidas a las cuales se deberán ajustar los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos.

En años recientes se sancionaron dos nuevas leyes que implican cambios para la función de evaluación: d) la Ley de Acceso a la Información Pública (N° 27.275<sup>6</sup>, de 2016) que busca a partir de la transparencia activa la publicación completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos de las evaluaciones y e) la Ley de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (N° 27.343<sup>7</sup>, de 2016) que exige la práctica evaluativa para los programas y proyectos de ley en materia presupuestaria.

Así, las primeras leyes que enmarcan la función de evaluación en el

---

<sup>6</sup> La Ley N° 27.275 extendió la aplicación del Derecho de Acceso a la Información Pública a todos los poderes del Estado. El mandato de transparencia activa alcanza a "(...) las auditorías (...) las evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, programas y proyectos y actividades" (artículo 32, inciso i).

<sup>7</sup> La Ley N° 27.343 de 2016 creó la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) con la misión, entre otras, de realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación con su asignación presupuestaria, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda. No obstante, el foco de la OPC sigue siendo el análisis del presupuesto y su ejecución. Esta idea refuerza la mirada evaluativa concentrada en el gasto público que tienen las leyes anteriores.

Estado Nacional son parciales y responden al paradigma de evaluación del gasto que, si bien es valioso, deja de lado enfoques que analizan el impacto de la acción estatal sobre las condiciones de vida de los ciudadanos. Las normas que siguieron se ocupan más del acceso a la información sobre los productos de evaluaciones realizadas o la exigencia de realizarlas en el ámbito del Poder Legislativo. Sin embargo, una ley global orientada a promover y conducir una política nacional que consolide el sistema nacional de evaluación para el conjunto de la Administración Pública Nacional (APN) está todavía pendiente. El sistema nacional de evaluación carece de direccionalidad política.

## *II.2. La organización funcional: subsistemas desintegrados y capacidades heterogéneas para evaluaciones aisladas*

Además de la ausencia de marco regulatorio, en Argentina no existe un órgano especializado que sea rector de la función de evaluación y se responsabilice por el despliegue de la política y el sistema de M&E como en otros países federales del continente como pueden ser Canadá, México, Brasil (Aquilino et al. 2017).

Se entiende por órgano rector a una agencia de gobierno que cumpla las siguientes funciones: i) fijar objetivos y metas del sistema; ii) definir prioridades y metodologías; iii) asignar responsabilidades y funciones; iv) distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento; v) regular actividades de acuerdo con estándares de calidad, niveles de cobertura y financiamiento; vi) monitorear y evaluar el avance de actividades y el alcance de metas. (Acuña y Repetto 2009, 14-15)

Desde lo formal, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)<sup>8</sup> tiene desde la reforma constitucional de 1994 la misión de intervenir en el proceso de M&E, articular los sistemas de evaluación sectoriales y desarrollar un

---

<sup>8</sup> Incluso la Ley de Ministerios (N° 22.520 de 1992 y sus modificatorias) coloca la tarea de evaluar el gasto en cabeza de la JGM.

sistema de seguimiento de los programas de gobierno con indicadores claves de políticas prioritarias para la toma de decisiones. Si bien no se dio continuidad estratégica desde el nivel central a esa responsabilidad, sí se fueron conformando cuatro sistemas. Dos de nivel sectorial: i) el de programas y políticas sociales,

ii) el de planes sectoriales de las jurisdicciones; y dos de nivel transversal: iii) el de programas presupuestarios, y iv) el de programas y proyectos con financiamiento internacional (Aquilino et al. 2019).

Para programas y políticas sociales, la rectoría en materia de M&E es ejercida actualmente por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) dependiente de la Presidencia de la Nación. El Decreto N° 292/2018 asignó dichas funciones al CNCPS a través del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) en tanto lo designa como organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de cumplimiento obligatorio para las políticas, planes, programas y proyectos sociales financiados con fondos del tesoro nacional o con financiamiento proveniente de organismos internacionales. El SIEMPRO tiene asignada esta función desde 1997.

Para los planes sectoriales es posible identificar un sistema orientado al monitoreo de metas y actividades asociadas a programas y proyectos que forman parte de los planes de las distintas jurisdicciones de la APN. Hasta fines de 2019 estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Gestión por Resultados de la ex Secretaría de Modernización de la JGM (luego Ministerio) que estableció una metodología común y una plataforma para la carga de información. Sin embargo, este sistema presentaba un bajo nivel de institucionalización en tanto no todas las jurisdicciones de la APN lo utilizaban. A partir de la gestión 2019-2023, este rol lo ocupó la iniciativa Mapa de la Acción Estatal (MAE), una plataforma en línea liderada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público para dar apoyo a la planificación, seguimiento y evaluación de planes y programas sectoriales.

Referido a los programas presupuestarios es posible identificar un sistema orientado a realizar monitoreo financiero y de metas físicas que es ejecutado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) de la Secretaría de

Hacienda del Ministerio de Economía (ex Hacienda). Las contrapartes para dicha tarea son los Centros de Coordinación de Información Física que se encuentran dentro de las áreas de servicios administrativos financieros de las diversas jurisdicciones. Además, la información de seguimiento se publica en el sitio Presupuesto Abierto<sup>9</sup>.

En los programas y proyectos con financiamiento internacional, el M&E presenta un alto nivel de institucionalización probablemente debido a los incentivos que ofrecen las contrapartes financieras internacionales, los organismos internacionales de crédito (OIC), que tienen en su agenda un fuerte peso para el ejercicio de evaluaciones<sup>10</sup>, realizan evaluaciones de manera sistemática, prevén en sus préstamos presupuestos específicos para la conducción de evaluaciones y destinan esfuerzos y recursos a desarrollar las capacidades nacionales de evaluación. Hasta fines de 2019 la rectoría del subsistema fue ejercida de manera conjunta por la Dirección Nacional de Programas con Financiamiento Externo de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada (PPP) de la JGM en conjunto con la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda. Con la nueva gestión, esa tarea quedó primero en cabeza de la SAE y luego retornó al MECON como mencionamos más arriba.

A continuación, se presenta una tabla que resume los cuatro subsistemas de M&E en la APN. Como puede verse se articulan desde un punto de vista sectorial (políticas ministeriales) y transversal (de acuerdo a las fuentes de financiamiento).

---

<sup>9</sup> <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

<sup>10</sup> Los organismos cuentan con instancias institucionales propias destinadas a ejercer la evaluación de manera independiente como la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo o el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial o a ejercer la evaluación desde la gestión con foco en la generación de conocimiento como la Dirección de Aportes al Desarrollo y medición de impacto de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina entre otros ejemplos.

**Tabla 1. Subsistemas de M&E de la APN**

<b>Sistemas</b>	<b>Rectoría</b>	<b>Alcance</b>	
<b>Sectoriales</b>	i) Programas y políticas sociales	CNCPS SIEMPRO	Planes y programas de Ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación con financiamiento nacional e internacional
	ii) Planes sectoriales de las jurisdicciones	Jefatura de Gabinete de Ministros	Planes y programas de todos los ministerios con financiamiento nacional e internacional
<b>Transversales</b>	iii) Programas presupuestarios	ONP Ministerio de Economía	Presupuesto nacional
	iv) programas y proyectos con financiamiento internacional	Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo	Planes y programas implementados por todos los ministerios con financiamiento internacional.

Fuente: elaboración propia con base en Aquilino et al, 2019.

Adicionalmente se realizan evaluaciones de planes, programas y proyectos en los organismos descentralizados de la APN sin coordinación horizontal a nivel estratégico y operativo. Para el caso de los ministerios nacionales, la tarea de las principales estructuras evaluativas tuvo dos efectos positivos. Se lograron: a) el desarrollo paulatino de una cultura evaluativa y b) la necesidad de incorporar la práctica reflexiva en la gestión pública. Sin embargo, persiste el desafío de generar mejores condiciones de

integración horizontal y vertical entre dichas estructuras (Neirotti et al, 2015). Además, presupuestos específicos para llevar adelante esta tarea es clave para garantizar su continuidad y calidad. Sin embargo, esta condición no existe de manera unificada.

### *II.3. Balance de capacidades estatales para la evaluación de las políticas públicas en Argentina: innovaciones y oportunidades*

Con todo, podemos identificar algunos elementos para tener en cuenta en materia de avances hacia la construcción de una política y la mayor integración de un sistema nacional de evaluación.

Las innovaciones en materia de acceso a la información pública (Ley N° 27.275), rectoría y M&E de la política social (Decreto N° 292/2018) y evaluación de impacto regulatoria (Ley N° 27.343) son avances significativos en materia normativa porque definen a la actividad evaluativa como obligatoria, sujeta a determinados estándares y habilitan canales para su difusión pública.

El anuncio del 1 de marzo de 2020 en ocasión de la presentación del informe sobre el estado de la Nación en la apertura de sesiones legislativas del Congreso Nacional es un fuerte respaldo político al desarrollo de un organismo central: con el objetivo de aumentar la productividad social de la inversión pública, el Presidente propuso la creación de una Agencia Federal de Evaluación del Impacto de las Políticas Públicas. Este compromiso reconocía la importancia de crear políticas públicas basadas en evidencia y de ejecutar planes y programas anclados en el conocimiento experto para mejorar la efectividad del Estado. Por otro lado, la Agencia fue incorporada como una de las 25 metas de las 5 misiones país a lograr en 1.000 días por el Consejo Económico y Social (CES).

La cantidad absoluta de áreas con funciones de M&E en los subsistemas transversales y sectoriales tanto como su jerarquía (Secretaría, Dirección, Programa, Organismo) y foco (planificación, monitoreo, evaluación) varían mucho entre gobiernos y no permanecen estables entre los cambios de

administración<sup>11</sup> lo que tampoco garantiza una continuidad estratégica. Esto muestra, además, la ausencia de un consenso de Estado sobre la relevancia de funciones críticas para la gestión pública como son las mencionadas.

Se verifica además un esfuerzo importante en la generación e integración de sistemas de información y se cuenta con mejores herramientas para los subsistemas presupuestario<sup>12</sup> y social<sup>13</sup> para la ejecución del M&E. El caso que más se destaca es el del Ministerio de Salud en donde si bien los programas principales ya contaban con sistemas en funcionamiento, se trabajó en la integración de cada uno de estos desarrollos a través de una plataforma común que permite la interoperabilidad de la información. Además, se realizaron esfuerzos de control de calidad de la información mediante, por ejemplo, desarrollos puntuales de integración con plataformas provinciales para evitar la doble carga de información y, por lo tanto, la prevalencia de errores y la validación de información personal con el Registro Nacional de las Personas.

Pese a estos avances, se registran desafíos pendientes:

Por un lado, la falta de una política nacional ordenadora de la función de

---

<sup>11</sup> Actualmente, en los Ministerios sectoriales se verifica la existencia de unidades especializadas de primera línea como la Secretaría de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación o de segunda línea como la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría General Administrativa del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del MECON, la Dirección de Evaluación de Políticas de la Unidad de Gabinete de Asesores del Ministerio de Seguridad, la Dirección Nacional de Evaluación Estratégica de Programas del Transporte del Ministerio de Transporte.

<sup>12</sup> Por ejemplo, un avance importante en el monitoreo de los programas presupuestarios se alcanzó a partir de la vinculación entre las metas asociadas a la planificación estratégica y la estructura programática del sistema presupuestario en vinculación con los ODS.

<sup>13</sup> En relación con los programas sociales se estableció el Plan Anual de M&E, se definieron lineamientos metodológicos y se incrementó el poder de integrar datos relativos a atributos identificatorios y/o sociales y/o tributarios y/o patrimoniales, y a información de postulantes o solicitantes y beneficiarios o titulares de programas nacionales, pensiones no contributivas, becas, jubilaciones y pensiones, tarifas sociales, subsidios (DNU 292/2018, artículo 6° y 7°).



M&E en la APN prevalece. Ello repercute en la fragmentación de la función de M&E y la superposición de distintos sistemas transversales, la baja conexión de los sistemas sectoriales y la descoordinación entre los sistemas de M&E de los distintos ministerios nacionales. Existe el desafío de generar mejores condiciones de integración de dichas estructuras (Neirotti et al. 2015).

Por otro lado, la rectoría de evaluación de la política social asignada al CNCPS a través del SIEMPRO se ve debilitada por al menos dos motivos: la escasez de financiamiento propio para implementar el Plan Anual de M&E, y el bajo nivel de conocimiento entre las jurisdicciones sociales de los lineamientos metodológicos definidos por el SIEMPRO para realizar el M&E.

Como mostramos en trabajos anteriores (Aquilino et al. 2020; Aquilino 2015), la ausencia de organismos centrales por jurisdicción con funciones de M&E implica que dichas tareas se practican de manera heterogénea según sector o programa. No existen planes o criterios para realizar evaluaciones unificadas dentro de cada jurisdicción ni entre jurisdicciones ni entre subsistemas. Las decisiones sobre qué evaluar y cómo hacerlo por lo general están descentralizadas a nivel de los programas y dependen de los requerimientos de los organismos internacionales que se enfocan mucho más en la rendición de cuentas que en el rediseño de planes y programas. A su vez, la ausencia de áreas especializadas implica la inexistencia de contrapartes identificables para implementar lineamientos comunes en materia de M&E entre las distintas jurisdicciones. Existen escasos incentivos para que las jurisdicciones reformulen sus metas físicas incluidas en los presupuestos anuales, de manera que permitan realizar seguimientos a nivel de políticas particulares y sirvan en sí como insumos para evaluaciones.

Resulta muy desigual el acceso a la información de planes y programas nacionales ejecutados por las provincias. Por ejemplo, en las dificultades asociadas a la centralización de información por parte del gobierno nacional en casos en donde los programas son implementados por las provincias. Se verifica que la información recibida y su calidad dependen de la provincia y

del equipo de trabajo del programa en particular. En algunos casos es por falta de capacidades instaladas o de trayectoria de trabajo común entre los equipos nacionales y provinciales o por afinidades políticas. Por lo general no hay mecanismos institucionalizados para que las provincias reporten información sobre la implementación de los programas en sus jurisdicciones (Amaya y Aquilino 2015).

Actualmente no hay mecanismos institucionalizados de uso de la información del M&E. No se identificaron instancias en las que se presentan los resultados a partir de los cuales se tomen decisiones y se definan compromisos. A su vez, siguen sin comunicarse de manera sistemática y pública los resultados de los estudios y evaluaciones que se realizan ya sea vía organismos internacionales o de manera puntual por las jurisdicciones.

### **III. La estrategia de evaluación del financiamiento internacional: una contribución a las decisiones estratégicas**

En ese contexto de falta de regulación y directrices, el liderazgo político de la SSRFID se propuso continuar fortaleciendo el subsistema de evaluación del financiamiento internacional a través de una evaluación sistemática, ordenada y transparente de la estrategia de financiamiento internacional de la República Argentina en clave de las prioridades estratégicas de gobierno definidas y aplicadas en el marco del proceso de priorización estratégica del financiamiento internacional. Además, se buscó mejorar la capacidad de rectoría y gestión de la SSRFID a través del fortalecimiento del seguimiento y monitoreo de la cartera de programas y proyectos con financiamiento internacional. Adicionalmente, se identificó el objetivo de reunir información valiosa para entender la contribución del financiamiento externo al logro de: a) los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); los ejes prioritarios de Gobierno definidos como las misiones país del CES; b) y c) la instalación de capacidades en el Estado Nacional. Como resultado también se buscó derivar aprendizajes para informar el diseño de una Agencia Federal de Políticas Públicas.

Con base en el diagnóstico sobre los sistemas nacionales de M&E, la orientación estratégica de la conducción política, las misiones, responsabilidades primarias y secundarias y capacidades técnicas se propusieron tres criterios ordenadores para el fortalecer el sistema transversal de evaluación de programas y proyectos con financiamiento externo:

1. Soberanía de los datos públicos: pasar de agendas de evaluación fijadas por las prioridades del financiamiento externo a una agenda de evaluación ordenada según las prioridades nacionales.

2. Evaluación de la contribución general al proyecto país: pasar de la evaluación particular a nivel de los programas y proyectos con financiamiento internacional a la evaluación articulada de la contribución del financiamiento a la estrategia nacional de desarrollo según fuente de financiamiento, sector de políticas, jurisdicción, etc.

3. Construcción de capacidades estatales: pasar de la valoración de intervenciones puntuales a la evaluación sistemática del valor público instalado por la estrategia de financiamiento internacional.

### *III.1. Enfoque y objetivos: evaluación para la gestión de decisiones estratégicas*

La SSRFID tiene la responsabilidad de liderar las relaciones, negociaciones y representación del país ante los organismos financieros internacionales de crédito de los que la Nación forma parte; coordinar y gestionar los préstamos con organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y regionales de crédito. Además, es la encargada de efectuar el seguimiento de las prioridades en términos productivos y sociales y las relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito y gestionar sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con los organismos financieros internacionales de crédito, en coordinación con las áreas competentes. Es de su competencia también

supervisar la administración de programas y proyectos con financiamiento externo del Sector Público Nacional y efectuar su evaluación y control.

Considerando ese mandato, la SSRFID se propuso desarrollar e implementar una estrategia de evaluación del financiamiento internacional que contribuya a generar información relevante para:

1. Fortalecer el proceso de priorización estratégica de programas con financiamiento internacional en su alineamiento con los lineamientos prioritarios de gobierno.
2. Entender el aporte de la estrategia de financiamiento internacional al logro de los ODS.
3. Conocer los logros que alcanzan los programas y proyectos con financiamiento internacional en términos de fortalecimiento institucional del Estado argentino.

Las estrategias de M&E pueden focalizarse en monitoreo, en evaluación o en una combinación de las dos funciones. La alternativa entre el monitoreo y la evaluación plantea una tensión entre un enfoque puesto en la descripción y un enfoque puesto en la explicación de las intervenciones sociales que son los programas y proyectos de desarrollo. Dichos enfoques no son excluyentes, sino complementarios entre sí y los sistemas que se focalizan exclusivamente en uno solo de ellos suelen presentar ciertas desventajas y debilidades (Leeuw y Furubo 2009). En la primera etapa de diseño e implementación, se puso en marcha un enfoque predominantemente evaluativo para ser aplicado por la SSRFID ya que la función de monitoreo estaba funcionando correctamente con una Dirección Nacional<sup>14</sup> a su cargo. Esto permitió contar con información profunda vinculada a entender los procesos y resultados de los programas y proyectos para contribuir a mejorarlos. Se estructuró alrededor de tres dimensiones de acuerdo con la calificación de su objeto de análisis, evaluaciones: 1) prioritarias, 2) estratégicas, y 3) clave. Así:

La dimensión prioritaria pretende identificar la contribución de la estrategia de financiamiento internacional al logro de los objetivos y metas

---

<sup>14</sup> Dirección Operativa del Financiamiento Internacional (DOFI).

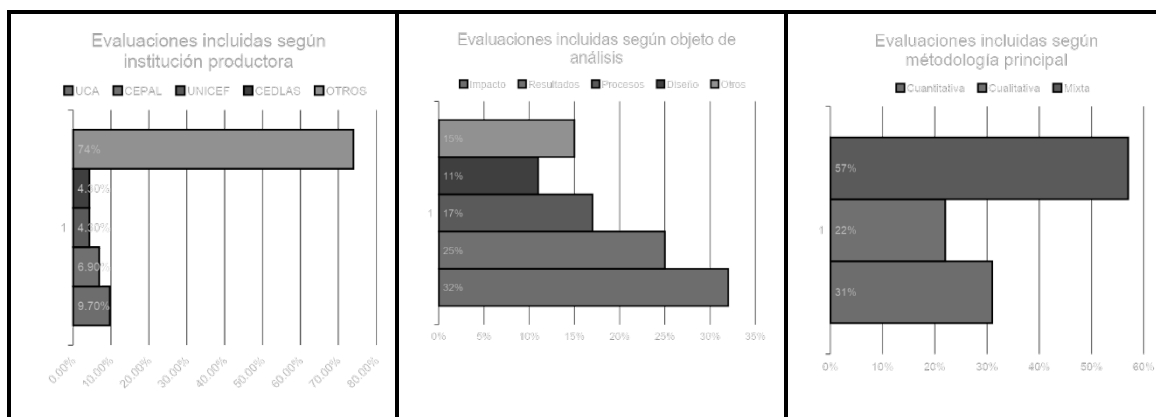
definidos por el Gobierno Argentino en el marco de la Agenda Mundial para el Desarrollo Sostenible 2030.

Por ejemplo, la síntesis de evidencia regional sobre Programas de Transferencias Condicionadas y No Condicionadas y la metaevaluación de estudios y el análisis de brechas de evidencia sobre el Plan Argentina contra el Hambre fue un estudio que consolidó los resultados identificados por varios análisis previos ofreciendo una mirada más sistémica sobre las intervenciones en Seguridad Alimentaria (ODS 2. Hambre y Seguridad Alimentaria; Misión Comunidad del Cuidado y Seguridad Alimentaria del CES). Además, puso de relieve tanto los hallazgos como las vacancias de evidencia en los impactos y resultados de la política sobre pobreza, indigencia, ingresos, hábitos alimenticios y nutrición, niñez y discapacidad lo que permite orientar futuras intervenciones y sus evaluaciones.

### **Recuadro 1. Metaevaluación de los efectos de la Tarjeta Alimentar**

Debido a la existencia de múltiples financiamientos y evaluaciones en curso de los programas de apoyo a la Tarjeta Alimentar, Plan Argentina contra el Hambre, se optó por una metodología de metaevaluación y análisis de brechas de evidencia en Argentina. Esto permite enfocar mejor los nuevos estudios reduciendo la inversión en trabajo de campo, afinando el foco sobre la evidencia faltante y generando un nuevo punto de partida general a partir de la consolidación de resultados. Es un tipo de evaluación con muy alta relación costo-efectividad.

El universo evaluado en la Metaevaluación de estudios nacionales fue de 75 estudios:



### Hallazgos principales

- 75 estudios de 24 instituciones confirman que la Tarjeta Alimentar fue exitosa en proteger la seguridad alimentaria en hogares con indigencia durante la pandemia.
- Redujo la brecha en el ingreso entre el 1er y 10mo quintil: entre la gente con mejor poder adquisitivo en la distribución y la gente con peor nivel de ingreso, pasando de 15 a 13 veces medido por promedio de ingresos, y de 12 a 10 veces, medido por mediana de ingresos.
- Además, mejoró los hábitos alimenticios y la nutrición de 2.000.000 de argentinos y argentinas.
- Protegió a 1.945.047 niños y niñas de 0 a 6 años, 45.710 personas embarazadas y 49.520 a personas con discapacidad que perciben la AUH de la inseguridad alimentaria.

Las evaluaciones centradas en la dimensión estratégica buscan identificar el aporte de la estrategia de financiamiento internacional al logro de los objetivos fundamentales del gobierno. Algunas de las que están en curso se mencionan en el Anexo 2.

Las evaluaciones clave para el fortalecimiento institucional intentan conocer los logros que alcanza la estrategia de financiamiento internacional en términos de gobernanza y fortalecimiento institucional para desarrollar información estratégica y agregada sobre las fuentes de financiamiento

internacional para apoyar el diseño de políticas públicas internacionales e institucionales de acuerdo con las prioridades de Gobierno.

Por ejemplo, la evaluación final del Programa de Seguridad Ferroviaria en la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA)<sup>15</sup> financiado por FONPLATA pone en valor la relevancia estratégica del financiamiento internacional para una política de desarrollo que cuenta con un marco institucional de mediano plazo y que fue comenzada por el Gobierno precedente en 2018.

### **Recuadro 2. Evaluación final del Programa de Seguridad Ferroviaria en RMBA (FONPLATA)**

Objetivo: Evaluar el diseño y la implementación del Programa de Apoyo al Programa de Seguridad Ferroviaria en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), y su contribución a la gobernanza de la región metropolitana.	
<b>Hallazgos</b>	<b>Recomendaciones</b>
Las inversiones muestran afectaciones significativas que establecen un piso mínimo de confiabilidad que el sistema no podía anteriormente garantizar. Las obras incluidas son relevantes y pertinentes para consolidar y acrecentar los estándares de seguridad en el ferrocarril metropolitano.	Los proyectos de cooperación deben delimitar su objeto y las actividades que le serán imputables, con el propósito de distinguir mejor la incidencia del apoyo del FONPLATA en el cumplimiento de las actividades e inversiones, pero sobre todo, en el alcance de metas estratégicas para el país y para el organismo de financiamiento internacional.

<sup>15</sup> El Programa de Apoyo al Programa de Seguridad Ferroviaria en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Contrato de Préstamo ARG-38/2018, aprobado por Decreto 1164/2018 de fecha 21/12/2018, fue suscripto entre la República Argentina y el Banco de Desarrollo FONPLATA el 21 de enero de 2019 (CONVE-2019-04492950-APN-DGD#MHA).

<p>Si bien el Proyecto tiene una dirección adecuada, está diseñado de una forma en que es muy difícil medir sus efectos. No es posible establecer con claridad el grado de obtención de las metas de resultado deseadas (sí hay cumplimiento de metas de producto).</p>	<p>Elaborar un Programa Integral de Seguridad Operativa para toda la Red Ferroviaria Metropolitana, un estudio sobre las tecnologías a adoptar, sus orígenes y estándares, unificando especificaciones técnicas.</p>
<p>El mecanismo de financiamiento denominado proporcional de inversiones, que funciona como mecanismo de reembolso de gastos del Tesoro Nacional, resultó en general positivo por distintos motivos, pero atendiendo también distintas perspectivas</p>	<p>Adoptar un sistema normativo unificado y actualizado y revisar el Reglamento Interno Técnico Operativo (RITO), incorporando nuevas prácticas y procedimientos producto de la incorporación de nuevos sistemas y tecnologías.</p>
<p>Los procesos se llevaron a cabo de forma adecuada y de acuerdo con la normativa nacional de ejecución de obras. Los informes de auditoría no formulan objeciones de relevancia, considerando la complejidad de los procedimientos involucrados.</p>	<p>Perfeccionar el juicio de atribución de los logros a las actividades del proyecto y los indicadores utilizados: aquellos referidos a la operación, los referidos a los accidentes y los referidos a la infraestructura. Un mejor diseño permitirá una mejor evaluación.</p>

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a los objetivos y características de los programas, las evaluaciones examinan una o más de tales dimensiones, para lo cual podrán recurrir a diferentes tipos de métodos y técnicas que sigan los más altos estándares internacionales entre los que se destacan evaluaciones conjuntas (OCDE, 2007)<sup>16</sup>, metaevaluaciones y evaluaciones agregadas de diseño,

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/38703936.pdf>



procesos, resultados e impacto entre otras.

Se definió que la información producida es utilizada por la SSRFID para fortalecer la priorización estratégica, informar el análisis, planeamiento, seguimiento y evaluación permanente de los ejes prioritarios de gobierno y mejorar el uso estratégico del financiamiento internacional. Se planificó, además, una estrategia de difusión para comunicar los hallazgos de manera focalizada según grupos de práctica sobre los temas sectoriales.

La SSRFID actualmente está llevando adelante esta tarea con un equipo interdisciplinario conformado ad hoc que actúa de manera funcional<sup>17</sup>, y puso en marcha mecanismos de coordinación y gobernanza de la estrategia con actores institucionales e internacionales relevantes. Las acciones que se realizan en referencia a este punto son las que apoyen el despliegue y contribuyen a garantizar la calidad de la tarea de la evaluación estratégica. Coordinan permanentemente con la estructura formal de la SSRFID, sus Directores Nacionales y las jurisdicciones nacionales y provinciales que interactúan con el proceso de priorización.

### *III.2. Del diseño a la implementación: factores operacionales de cobertura, alcance, temporalidad y metodologías de la estrategia*

La estrategia de evaluación de la SSRFID tiene distintos tipos de cobertura, alcance y temporalidad en función de los objetivos definidos anteriormente. La cobertura se entiende como el universo de intervenciones a ser evaluadas (programas y proyectos, organismos, políticas y lineamientos estratégicos). El alcance se define en término de los aspectos que se evaluarán (diseño, procesos, resultados, impacto). La temporalidad

---

<sup>17</sup> Se analizará y valorará la posibilidad de estructurar un equipo de gestión para la estrategia de financiamiento internacional (en el marco de la SSRFID) de manera formal y se debatirá sobre el diseño de esta y la conformación del Consejo Asesor que podría estar compuesto por organismos internacionales, organismos nacionales de los distintos sistemas de M&E, la academia y la sociedad civil nacional y regional. Resulta importante dejar planteado en esta versión que es menester formalizar el área funcional de evaluación de financiamiento institucional a través de una resolución específica.

refiere el momento en el cual la evaluación tendrá lugar respecto de la ejecución del programa (durante o *ex post*). Las estrategias metodológicas son amplias pudiendo combinarse las de tipo cualitativa y cuantitativa, de acuerdo a lo pertinente para cada tipo de estudio, la disponibilidad de datos para responder a las preguntas previstas y bajo la premisa que los diseños están mayormente bajo la responsabilidad de los Agentes Evaluadores. Sin embargo, la SSRFID puede sugerir diseños metodológicos específicos — como se verá más abajo— en caso de programas con interés particular debido a la multiplicidad o repetición del financiamiento.

Inicialmente, la estrategia de evaluación preveía alcanzar a todos los programas con financiamiento proveniente de Organismos Multilaterales de Crédito (OIC). Actualmente, se incorpora un componente de evaluación únicamente en aquellos programas considerados de inversión y de cuyo desarrollo y resultados se considera necesaria la obtención de información estratégica.

En términos de alcance, la estrategia se enfoca en evaluar (a través de criterios estándares o desde la teoría del programa): i) el diseño de la intervención, ii) los procesos de gestión y coordinación para la ejecución de los programas y proyectos, iii) las capacidades institucionales, iv) los resultados de desarrollo o el v) el impacto que logre el programa en el bienestar de la población. El alcance se define para cada programa en función del grado de evaluabilidad que presente y la matriz de orientación de evaluaciones conforme a criterios definidos. La matriz de orientación es una guía para definir cómo las evaluaciones de programas, fuentes de financiamiento o sectores de política permiten implementar la estrategia de evaluación.

Desde el punto de vista metodológico despliega una estrategia amplia con un enfoque mixto con estrategias cualitativas y cuantitativas. Pueden ocurrir *ex ante*, durante o *ex post* a la ejecución de los programas y proyectos<sup>18</sup>. La

---

<sup>18</sup> La evaluación se realiza de manera puntual en determinados momentos de una iniciativa pública (*ex-ante*, durante o *ex-post*) con el objetivo de identificar las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de las políticas y programas, así como también identificar los efectos no buscados (Davies 1999).

matriz de orientación también es el instrumento que define este aspecto de las evaluaciones. Prioriza cinco enfoques principales: evaluabilidad, líneas de base, procesos, resultados e impacto. Las metaevaluaciones resultaron un recurso valioso para casos de múltiples financiamientos sobre una misma iniciativa pública, para orientar los estudios, enfocarlos en lo relevante y evitar solapamientos. En todos los casos se adoptan estándares internacionales para las distintas metodologías.

Desde lo operacional, la estrategia de evaluación se despliega a través de una actividad específica dentro de aquellos programas y proyectos con financiamiento multilateral y regional seleccionados por la SSRFID<sup>19</sup>. Se lleva adelante a través de Agentes Evaluadores, en conjunto y coordinación con las jurisdicciones implementadoras de los programas y proyectos con financiamiento externo. Se trata de evitar la duplicidad de evaluaciones con los sistemas sectoriales.

Inicialmente, la SSRFID había adoptado el rol de subejecutora para la ejecución de las evaluaciones. Esto implicaba la suscripción de convenios de transferencia y medidas presupuestarias coordinadas con el ejecutor. Luego, ante la decisión de economizar los esfuerzos de coordinación administrativa, se optó por sostener el rol de responsable técnico-metodológico en la SSRFID y mantener la unicidad en la ejecución fiduciaria. El rol de responsable técnico-metodológico incluye actualmente:

- el cálculo del monto de evaluación;
- la elaboración de las preguntas de evaluación en coordinación con actores relevantes;
- la producción de los términos de referencia para la contratación del Agente Evaluador;
- la confección de la matriz de valoración de costo y calidad de las propuestas;

---

<sup>19</sup> “La Evaluación Estratégica del Programa estará a cargo del Organismo Ejecutor como responsable de la ejecución fiduciaria y de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, del Ministerio de Economía, como responsable de la ejecución técnica-metodológica” (texto modelo para contratos).

- la determinación del universo de Agentes Evaluadores;
- la participación en el comité de evaluación de propuestas;
- la colaboración en la negociación del contrato con el Agente Evaluador;
- el seguimiento, la supervisión y la aprobación técnica de los productos entregables;
- la responsabilidad sobre los usos y difusión de la evaluación, etc.

Este esquema resulta costo-efectivo y ha demostrado que, mediante esta medida de flexibilización en la implementación de la política, se reimpulsó y fortaleció su continuidad, incorporando la posibilidad de mantener la ejecución financiera de las actividades de evaluación en el Organismo Ejecutor y aprovechar las estructuras administrativas allí instaladas.

### *III.3. De la organización a los procesos de trabajo: instrumentos propios para la implementación*

La estrategia de evaluación del financiamiento externo es conducida en el ámbito de la SSRFID con el apoyo de la Dirección Operativa de Financiamiento Internacional (DOFI). Entre sus funciones principales se encuentran: a) asistir en las acciones de evaluación durante las etapas de diseño, formulación, implementación y cierre de los programas y proyectos; b) asumir la responsabilidad de determinar las especificaciones y marcos para las propuestas metodológicas, c) la elaboración de los Términos de Referencia de contrataciones para las respectivas acciones de evaluación, d) participar de las Comisiones Evaluadoras, entre otros aspectos. El equipo técnico es pequeño y cuenta con los siguientes perfiles: coordinación, gestión estratégica (planificación, implementación y evaluación), gestión operativa y soporte interno.

La estrategia alcanza a determinados programas y proyectos con financiamiento internacional que hayan sido aprobados a partir de 2020 de la cartera multilateral y regional incluyendo al Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), Banco Mundial (BIRF), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), FONPLATA - Banco de Desarrollo, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

El presupuesto inicial destinado a realizar las evaluaciones se establece de acuerdo con una Matriz de Cálculo de Fondos para Evaluación elaborada por la SSRFID. Dicha Matriz contempla cinco criterios para el cálculo de asignación mínima de fondos para Evaluación: i) significatividad económica del proyecto, ii) sensibilidad del objeto, iii) alcance geográfico, iv) plazo temporal y v) relevancia estratégica en alineación con ODS y ejes prioritarios de gobierno. A cada criterio se le asigna un factor de ajuste sobre el monto total del Programa.

La definición de los niveles y los tipos de evaluación se lleva adelante acompañando el proceso de priorización de programas y proyectos (Decisión Administrativa N° 162/2019: Circuito de Gestión Administrativa. Aprobación). La gestión integral y la articulación de las evaluaciones estratégicas con los ejecutores, OIC y Agentes Evaluadores, se lleva adelante en la Unidad de Evaluación Estratégica del Financiamiento Externo (UEEFE), un área funcional dependiente de la SSRFID, en coordinación con los Organismos Ejecutores.

#### *III.4. De los usos potenciales de la información producida*

Con todo, se espera que la información generada por las evaluaciones lideradas por la SSRFID en sus diferentes dimensiones sea utilizada para la toma de decisiones en un conjunto de procesos vinculados tanto a aspectos internos como externos a la gestión del Estado. Los resultados de las evaluaciones pueden tener tres tipos de uso: a) instrumental, b) conceptual y/o c) simbólico (Levinton y Hughes, 1981):

- Por uso **instrumental** entendemos la mejora de los programas y proyectos, para establecer vínculos con la formulación presupuestaria o para emprender acciones específicas en el marco del proceso de priorización.

También para fundar las decisiones que se toman durante la negociación con los OIC informando el diseño y coordinando la evaluación.

- Por uso **conceptual** nos referimos a ejercicios realizados para la difusión de la información, específicamente entre los actores relevantes en la conducción de los programas y las políticas objeto de las evaluaciones. La estrategia probó ser relevante para la conversación con los organismos sectoriales “dueños” del área de políticas que recibirá financiamiento.

- El uso **simbólico** se entiende como la utilización que, si bien no genera cambios específicos en programas o políticas, o aprendizaje y conocimiento entre actores relevantes, está asociada a los esfuerzos por lograr la permanencia de políticas o programas, o a la continuidad o legitimidad política y administrativa de los gobiernos en turno (Maldonado Trujillo et al; 2017). Todavía no se comprueba un uso de este tipo probablemente debido a la madurez que necesita lograr la estrategia.

Si bien no existe suficiente evidencia sobre el uso conceptual y simbólico de las evaluaciones si sabemos que en cuanto al uso instrumental en América Latina:

...los estudios disponibles señalan que, en la mayoría de los casos, la falta de credibilidad fue uno de los factores clave para explicar el bajo nivel de utilización. Entre los elementos que afectan la credibilidad de la evaluación destacan la calidad de los datos, el origen de la evaluación — ya que en muchos casos se realiza desde el propio gobierno— y la falta de mecanismos de retroalimentación. Otro factor relevante es la actitud del gobierno y del legislativo en turno respecto a los procesos de seguimiento y evaluación. Hasta 2007, gran parte de estos sistemas en la región latinoamericana había tenido un impacto escaso y pocas consecuencias directas en los resultados. (Cunill-Grau y Ospina 2008, 32)

Para fortalecer el uso constante de las evaluaciones, la SSRFID propone una estrategia orientada a articular la oferta y demanda de evaluaciones a través de procesos ya existentes en la APN sin generar nuevos circuitos que canalizan el flujo de resultados y hallazgos. Además, para los procesos

internos, se propone un esquema de seguimiento a las recomendaciones (en desarrollo). En este sentido, algunos de los posibles usos sobre circuitos ya existentes con sus respectivos usuarios se detallan en la tabla que sigue:

**Tabla 5. Usos y usuarios de las evaluaciones**

<b>Organismo</b>	<b>Usos (procesos)</b>	<b>Usuarios (actores)</b>
<b>Ministerio de Economía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Monitoreo de metas físicas y financieras del presupuesto</li> <li>● Programación Presupuestaria</li> <li>● Seguimiento de la gestión</li> </ul>	Oficina Nacional de Presupuesto
<b>SSRFID</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Planificación y gestión de operaciones</li> <li>● Priorización de programas y proyectos</li> <li>● Negociación de programas y proyectos</li> <li>● Ejecución de programas y proyectos</li> <li>● Monitoreo de desembolsos trimestral</li> <li>● Gestión de desembolsos</li> <li>● Cierre</li> </ul>	Subsecretario Directores Nacionales y Operativos
	Misiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Identificación</li> <li>● Negociación</li> <li>● Monitoreo y Evaluación</li> </ul>	Organismos Internacionales de Crédito
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Seguimiento de misiones y metas</li> </ul>	Consejo Económico y Social
<b>Jefatura de Gabinete de Ministros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Informe de gestión mensual al Congreso</li> </ul>	Subsecretaría de Relaciones Parlamentarias
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Informe sobre el estado de la Nación</li> </ul>	Ciudadanía APN

		Legisladores
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Coordinación, monitoreo y evaluación del presupuesto nacional</li> <li>● Inversión pública</li> </ul>	Secretaría de evaluación presupuestaria
<b>Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plan Anual de Evaluación</li> </ul>	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de programas sociales
<b>Organismos ejecutores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Planificación sectorial</li> <li>● Definición del perfil del proyecto</li> <li>● Monitoreo y evaluación</li> </ul>	Ministerios Organismos de la APN
<b>Congreso Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plan Anual de Evaluación</li> </ul>	Oficina de Presupuesto del Congreso Comisiones Parlamentarias
<b>Organizaciones no Gubernamentales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis de Políticas Públicas</li> <li>● Rendición de Cuentas</li> <li>● Formulación de Propuestas de Políticas Públicas</li> </ul>	Áreas de Evaluación y Formulación de Políticas Públicas
<b>Sistema científico-tecnológico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estudio de Políticas Públicas</li> <li>● Formulación de Propuestas de Políticas Públicas</li> </ul>	Instituciones universitarias de estudio de Políticas Públicas
<b>Organismos Internacionales de Crédito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Medición de efectividad en el Desarrollo</li> <li>● Formulación de estrategias país</li> </ul>	Sectores de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación de Programas

Fuente: elaboración propia.



#### **IV. Aprendizajes parciales sobre la ejecución de la estrategia de evaluación del financiamiento internacional**

Avanzar en la construcción de información estratégica de alto valor social sobre un aspecto clave de la política nacional como es el financiamiento internacional es fundamental para fortalecer la posición del Estado argentino en la negociación del crédito externo.

Con la estrategia implementada bajo la rectoría de la SSRFID, el subsistema de M&E de programas y proyectos con financiamiento internacional se vió fortalecido a través de tres acciones concretas: liderazgo de aquello que debe ser evaluado (soberanía de los datos públicos), análisis sistemático de la contribución del financiamiento internacional al proyecto país; generación de evidencia para la construcción de capacidades estatales. De ese proceso que tuvo lugar entre 2019 y 2023 se pueden sintetizar algunos aprendizajes y otros desafíos pendientes hacia futuro.

Entre los aprendizajes se destacan:

1. La decisión política de máximo nivel es la base de la estrategia de evaluación. El Presidente había fijado el desafío (en la Asamblea Legislativa de 2020) de entender el sentido de la inversión para la productividad social: “resolver el desafío que habíamos encontrado: un Estado del siglo XXI con herramientas del siglo XX” lo cual habilitó una iniciativa específica para generar información.

2. La vacancia de información estratégica sobre el desempeño y la contribución de los programas y proyectos con financiamiento internacional al desarrollo nacional necesitaba ser cubierta para responder a la pregunta ¿qué efectos concretos y medibles tiene en la vida de las personas los programas y proyectos con financiamiento internacional? Contar con una estrategia es el primer paso para resolver, en el tiempo y con los consensos necesarios entre futuras administraciones, esa necesidad.

3. En el marco internacional en el que opera la SSRFID es necesario mantener un diálogo informado y basado en evidencia como exige la conversación global sobre la efectividad del desarrollo. Contar con información generada por las evaluaciones permite conocer efectos de

programas y proyectos con financiamiento internacional: sobre los ODS, las áreas prioritarias de desarrollo nacional y las capacidades estatales. Esto facilita la argumentación informada en los procesos de negociación internacionales con especialistas en evaluación de los OIC.

**Tabla 6. Interlocutores de evaluación en los OIC**

OIC	Unidad	Tipo de evaluaciones
BID	Oficina de Evaluación y Supervisión Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento Oficina País	Estrategias de país Sectoriales Proyectos
BM	Grupo de Evaluación Independiente Oficina País	Programas País Sectoriales Desempeño de proyectos
CAF	Dirección de aportes al desarrollo y medición de impacto	Proyectos Sectoriales
FONPLATA	Unidad de Efectividad en el desarrollo	Proyectos
FIDA	Oficina de Evaluación Independiente	Operaciones
BCIE	Oficina de Evaluación Independiente	Operaciones país

4. El proceso de priorización de programas y proyectos es un momento clave para asegurar una relación virtuosa entre ejecución y evaluación de programas. Permite identificar sobre cuáles programas y proyectos existen evidencias de resultados concretos y sobre cuáles no. Esa evidencia, adecuadamente comunicada y utilizada, permite una toma de decisiones más informada y un uso estratégico de los recursos públicos y del financiamiento internacional.

5. Es crítico incorporar la actividad de evaluación estratégica en los documentos precontractuales y contractuales; articular con organismos internacionales, los ejecutores (ministerios y provincias) y los Agentes Evaluadores. Dos de cada tres programas priorizados cuentan con actividades de evaluación alineadas a las prioridades estratégicas. En esa línea, Carla Giorno, encargada de las negociaciones con los OIC por el área de evaluación:

...lo que permitió materializar la estrategia fue la inclusión del rol de la evaluación del financiamiento internacional en los perfiles de los programas, lo que se trasladó a los decretos de aprobación de los modelos de contratos y por último la incorporación por medio de las negociaciones con los OIC y los ejecutores como cláusulas en los contratos, los anexos y el detalle de las prácticas a realizarse dentro de los manuales/ reglamentos operativos.

Este set de documentos compuesto por: perfil del programa priorizado, decreto aprobando modelo de contrato y documentos contractuales con el rol de evaluación estratégica incluido, lo entiendo como el sustrato material de todo lo que a partir de esos compromisos internacionales asumidos, llevan a la SSRFID a la implementación de la estrategia. Este sustrato material implica el acuerdo de voluntades de todos los actores. No es menor contar haber incorporado esta estrategia en más de 80 programas con aporte externo. (Entrevista personal)

6. Es necesario contar con equipo técnico calificado para la realización de evaluaciones que participe durante todo el ciclo de los programas y proyectos de cooperación internacional: priorización, negociación, misiones técnicas y cuente con sus propios procesos y herramientas de trabajo. La SSRFID no tenía la capacidad instalada para facilitar esta función.

7. Diseñar evaluaciones privilegiando conocer los efectos en la vida de las personas contribuye a aumentar el uso de sus resultados.

Con relación a los desafíos que todavía tiene la estrategia de evaluación emergen algunos de índole política y operativa para su consolidación institucional:

1. Reglamentar la estrategia de evaluación en un instrumento que la consolide en el espacio institucional del Ministerio de Economía de la Nación. Si bien el desarrollo y comunicación de los objetivos y la racionalidad de las evaluaciones existe, no se plasmó todavía en una norma que promueve su continuidad en el tiempo. Si permanece como práctica pero sin respaldo normativo aumenta el riesgo de su reemplazo o falta de continuidad frente al ciclo político.

2. Consolidar un equipo de trabajo dentro del organigrama de la SSRFID. Si bien fue posible poner en marcha la estrategia de evaluación, a medida que avance la elaboración de diseños evaluativos, productos e informes será necesario contar con personal altamente capacitado para establecer un diálogo de calidad con los OIC (que tienen espacios potentes de evaluación), los Ministerios sectoriales y usuarios institucionales de los hallazgos y recomendaciones.

3. Afinar los criterios de aplicación de la estrategia es fundamental para su sostenibilidad en el tiempo. Haber reducido el universo de programas con evaluación - de todos a algunos - fue una decisión importante. Profundizar para que los elementos que hacen a la selección reflejen la decisión política y operativa es un desafío a enfrentar que permitirá aumentar la legitimidad y transparencia de las evaluaciones y sus resultados.

4. Aumentar la potencia de las bases de datos. Una deuda de toda la APN es el acceso a bases de datos interoperables que permitan bajar, leer y re interpretar las miradas que ofrece la información administrativa. Sin esa posibilidad, las evaluaciones se ven limitadas metodológicamente para avanzar hacia estudios de impactos intertemporales que permitan combinar diferentes indicadores. El rol de la estrategia de evaluación del financiamiento internacional tiene que apuntar a fortalecer ese diálogo en conjunto con el ecosistema de evaluación nacional.

5. Mejorar la coordinación con el ecosistema evaluador de toda la APN es clave para no superponer esfuerzos y ordenar el flujo de recursos de los distintos actores hacia las evaluaciones estratégicas que respondan a necesidades de rendición de cuentas, diseño de nuevas intervenciones y

corrección de las que están en marcha. La articulación con los otros dos subsistemas sectoriales, el de programas y políticas sociales y el planes sectoriales de las jurisdicciones, tanto como con el otro transversal en cabeza del MECON, el de programas presupuestarios, es crítico para no superponer esfuerzos y recursos públicos en ausencia de un organismo rector del sistema nacional de evaluación.

6. Contribuir a crear una mirada sistémica para la política nacional de evaluación. La falta de una visión y marco común compartido por el sector público sobre qué es y cómo se hace evaluación es una vacancia que un sistema nacional de evaluación fortalecido con una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas podrían contribuir a llenar como institución rectora. Los aprendizajes de la experiencia de la SSRFID pueden contribuir en este sentido.

7. Adaptar y traducir las evaluaciones y sus resultados a los formatos y lenguajes necesarios para facilitar su uso instrumental y conceptual en los distintos niveles y sectores de la SSRFID y hacia las distintas audiencias. Tal como lo expresa Alejandro García, responsable de la gestión integral de las evaluaciones:

Las evaluaciones finalizadas hasta el momento han probado que sus resultados pueden tener utilidad real para la mejora del diseño de futuras operaciones, cualquiera sea su financiamiento. Sin embargo, no debemos ahorrar esfuerzos en la presentación de estos resultados en distintos formatos, plataformas, extensiones, jergas, etc. de modo tal de potenciar su capacidad de permear en distintos usuarios. (Entrevista personal)

## **V. La producción y gestión de evidencia como política de Estado: algunas conclusiones**

En un contexto de fragmentación y desarrollo desigual de los distintos sistemas de evaluación de políticas existentes en la APN, la política de evaluación enfrenta algunos retos vinculados con su marco legal, su

governabilidad e institucionalidad, su financiamiento y su uso sostenido.

Es necesario hacer un traspaso desde el enfoque de la evaluación del gasto a la evaluación del impacto y los resultados de las políticas públicas. Esto implica innovar en el diseño institucional y los mecanismos necesarios para aumentar el ciclo de producción y uso de información pública de calidad con foco en la sustentabilidad y soberanía de los datos públicos.

Además, es oportuno construir un consenso de Estado sobre la mirada evaluativa que instale, sostenga y promueve la valoración sistemática, de mediano y largo plazo, contracíclica del calendario político e intertemporal de los impactos y resultados que logra (o no) la acción estatal en las personas y el territorio. Para eso, es necesario avanzar en algunos aspectos clave.

**Una ley.** Es fundamental que el Congreso Nacional debata y legisle una política nacional que vigorice el sistema nacional de evaluación; que brinde a los tomadores de decisión procesos y herramientas que produzcan información crítica para apoyar el diseño, formulación y ejecución de las intervenciones, la elaboración del presupuesto; y que apoye a la alta gerencia pública en el monitoreo del desempeño de sus acciones y genere aprendizajes para la mejora. Es imperioso avanzar hacia un sistema nacional de evaluación que proporcione la información necesaria para analizar el plan de gobierno y contribuya con la asignación del presupuesto para rendir cuentas al Poder Legislativo, la sociedad civil, la ciudadanía y la comunidad internacional.

**Una agencia.** Diseñar e implementar una unidad responsable de planificar, coordinar y ejecutar la política nacional de evaluación en el marco de una ley nacional de evaluación aprobada por el Congreso, como la que anunció el Presidente durante el informe sobre el estado de la Nación en 2020. Este organismo tendría, además, el desafío de integrar las intervenciones, avances y conocimiento existentes para mejorar el sistema nacional de evaluación. Su institucionalización es vital para consolidar la función evaluadora, para lo cual se deben cumplir algunos requisitos, entre los cuales sobresale contar con la debida autonomía institucional, técnica y financiera. Es necesario avanzar hacia una mayor capacitación y conocimiento técnico en temáticas vinculadas con el monitoreo y la

evaluación en la APN.

**Parámetros comunes.** Las mejoras de diseño de las políticas públicas pueden plantearse como tarea conjunta entre el organismo evaluador (fijando reglas de operación) y los planificadores sectoriales (aplicándolas). Así, se pueden establecer reglas para la elaboración de planes y programas de gobierno que mejoren la calidad de su diseño: parametrizar aspectos indispensables: formulación (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, etc.), diseño de sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación, registro y archivo), metodologías (cuantitativos y/o cualitativas) y uso que se dará a la información producida; aumentar la evaluabilidad, vinculando la función de evaluación desde la planificación, asegurar implementación y presupuesto; establecer estrategias de recolección de datos y vinculación con actores clave, y asignar presupuesto específico para tareas de M&E de manera consistente. Esto permitirá contar con un flujo de datos constante, para tomar decisiones durante la implementación y analizar impactos en el mediano plazo.

**Mejor información.** Es necesario aumentar la articulación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para que las evaluaciones dialoguen con los datos existentes en un mismo lenguaje, y hagan interpretables los resultados que analizan. Además, una mayor coordinación de los sistemas aportaría a la sustentabilidad de cada uno. De otro modo, cada programa gestiona su propio desarrollo, lo que resulta en sistemas incompatibles, con altos costos de mantenimiento y distintos criterios de funcionamiento.

**Uso extensivo de resultados.** Contar con mecanismos operativos para que los programas y políticas adopten las recomendaciones y respondan a las observaciones de las evaluaciones a través de incentivos institucionales específicos que superen el factor presupuestario es decisivo. Brindar información pública de calidad y ampliar la difusión de los resultados de las evaluaciones que se realizan nutriría el debate político con conocimiento y evidencia. La comunicación de los resultados permitiría no solo transparentar el sistema de reporte sino también integrar a la gestión el conocimiento que el M&E producen.

## Referencias

- Ackerman, John. 2006. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. México.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto. 2009. “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político institucional del combate a la pobreza en América Latina”. En *Democracia y política pública en América Latina: del análisis a la implementación*, coordinado por F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú, págs. 97-144. México: Porrúa – EGAP – CERALE.
- Aquilino, Natalia. 2015. “Hacia una política nacional de evaluación”. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°151*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, Natalia, Agustina Suaya y Eva Arias. 2015. “Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina”. *Studia Politicae* 34: 37-72.
- Aquilino, Natalia, Mónica Balleescá, Fernanda Potenza y Jimena Rubio. 2017. “¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación”. *Documento de Trabajo N° 159*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, Natalia, Fernanda Potenza y Jimena Rubio. 2018. “10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas”. *Documento de Trabajo N° 166*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, Natalia, Jimena Rubio y María Laffaire. 2020. “Agencia Federal de Evaluación: antecedentes y desafíos institucionales”. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°220*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Amaya, Paula y Natalia Aquilino (comps.), Eva Arias (ed.). 2015. *Mapa Diagnóstico de la Evaluación en Argentina*. Red Argentina de Evaluación – EvaluAR.
- Bolaños González, Jimmy. 2010. “Bases Conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. *Revista Nacional de Administración* 1 (1): 109-138.
- Cardozo Brum, Myriam Irma. 2021. *Evidencia: conceptos y usos en la*



- evaluación de políticas y programas públicos*. Ciudad de México: Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi. 2008. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Estudio comparativo de doce países*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Feinstein, Osvaldo. 2008. “Institucionalización de la evaluación en Iberoamérica: desafíos y oportunidades”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- . 2009. “National Evaluation Capacity: Lessons Learned and a Conceptual Scheme”. Presentación preparada para la conferencia UNDP’s Evaluation Office, Casablanca Conference on National Evaluation Towards an enabling environment for evaluation capacity at the national level: what type of support is needed? New York.
- . 2012. “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en América Latina”. *Presupuesto y Gasto Público* 68: 41-52.
- . 2015. “Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 62: 193-210.
- García López, Roberto y Mauricio García Moreno. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Kaufmann, Jorge, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (eds.). 2015. *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID.
- Lahey, Robert. 2010. “The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development”. *ECD Working Papers Series* 23. Washington: IEG World Bank.
- Lázaro, Blanca. 2015. “Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina”. *Colección Estudios* 15.
- Leeuw, Frans y Jan-Eric Furubo. 2008. “Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?” *Evaluation* 4 (2): 157-169.

- Leviton, Laura. 2003. "Evaluation Use: Advances, Challenges and Application". *American Journal of Evaluation* 24: 525-535.
- Leviton, Laura. y Edward F. Hughes. 1981. "Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis". *Evaluation Review* 5 (4): 525-548.
- Mackay, Keith. 2000. "Fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Guía para el diagnóstico y marco para la acción". *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington DC: Banco Mundial.
- . 2006. "Desarrollo de la capacidad de Evaluación. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público". *Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación* 15. Washington DC: Banco Mundial.
- . 2007. *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington DC: Banco Mundial.
- . 2010. *Marco Conceptual del Sistema de Monitoreo y Evaluación*. Banco Mundial.
- Maldonado Trujillo, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuan. 2008. *Antología sobre Evaluación. La construcción de una disciplina*. Ciudad de México: CIDE.
- Neirotti, Nerio, María Eugenia Brissón y Matías Mattalini. 2015. "Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y evaluación de políticas y programas en Argentina". En *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, editado por G. Pérez y C. Maldonado, págs. 31-70. México: CIDE.
- Oszlak, Oscar. 2003. "¿Responsabilización o Responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable". Ponencia presentada en el Octavo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 28 al 31 de octubre de 2003, Ciudad de Panamá.
- Parkhurst, Justin. 2017. *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. *Routledge Studies in Governance and Public Policy*. Oxon, UK: Routledge.
- Pérez Yarahuan, Gabriela y Claudia Maldonado Trujillo. (eds.). 2015.

- Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México: CIDE.
- Red Argentina de Evaluación (EvaluAR). 2015. *Hacia un mapa diagnóstico de la evaluación en Argentina*. Buenos Aires.
- Sanderson, Ian. 2002. *Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making*. Blackwell Publishers.
- Schmitter, Philippe. 2004. "The ambiguous virtues of accountability". *Journal of democracy* 15 (4): 47-60.
- Serafinoff, Valeria. 2017. "Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación". *Revista Estado Abierto* 1 (2).
- Zaltsman, Ariel. 2006. "Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay". *Serie de Documentos de Trabajo* N°16. Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.

## **Anexos**

Anexo 1. Decreto 480/22, anexo 3.

### SECRETARÍA DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS INTERNACIONALES

#### SUBSECRETARÍA DE RELACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO

#### OBJETIVOS

- Asesorar en las negociaciones y en la representación del país ante los organismos financieros internacionales de crédito de los que la REPÚBLICA ARGENTINA forma parte, en los aspectos que hacen a las políticas de dichos organismos y en los préstamos provenientes de los mismos.
- Asistir a la Secretaría en el diseño de la estrategia internacional con bancos bilaterales y multilaterales de desarrollo y otras instancias internacionales en que la REPÚBLICA ARGENTINA sea parte.
- Efectuar el seguimiento de las prioridades en términos productivos y sociales y las relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito.
- Coordinar todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales, en coordinación con las áreas competentes.
- Gestionar sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con los organismos financieros internacionales de crédito, en coordinación con las áreas competentes.
- Realizar la programación, formulación, negociación y gestión de la cartera de préstamos con los organismos internacionales, multilaterales,

bilaterales y regionales de crédito y la revisión de las operaciones de cartera existentes.

- Supervisar la administración de programas y proyectos con financiamiento externo del Sector Público Nacional y efectuar su evaluación y control.
- Intervenir en el diligenciamiento de las actuaciones correspondientes a la aprobación y suscripción de Convenios de Donación y Cooperación Técnica no Reembolsable.
- Participar en la programación presupuestaria en lo relativo a los proyectos y/o programas financiados con los organismos internacionales de crédito, en coordinación con las áreas competentes.
- Intervenir en la programación de la cartera de préstamos con los organismos financieros internacionales, proponiendo las asignaciones en los programas y/o proyectos de inversión pública financiados con recursos externos.
- Intervenir en la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento externo de los programas y proyectos que conforman el Plan Nacional de Inversión Pública en el marco de la Ley N° 24.354 - Inversión Pública-.
- Informar a la Secretaría las desviaciones detectadas en la ejecución de los proyectos y proponer medidas correctivas tendientes a resolver los desvíos detectados.
- Dirigir la ejecución operativa y de los procesos de gestión administrativa, presupuestaria y financiera-contable de programas, proyectos, cooperaciones técnicas, donaciones y asistencias técnicas con financiamiento externo asignados a su órbita.

## Anexo 2. Listado de programas con evaluación estratégica en marcha (2023)

<b>Programa con financiamiento externo</b>	<b>Ejecutor</b>	<b>Banco</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Objeto</b>	<b>Pregunta Principal</b>
Programa de Fortalecimiento de Infraestructura en Salud para Unidades Penitenciarias, Unidades Sanitarias de Frontera y Establecimientos Hospitalarios.	Ministerio de Obras Públicas	BCIE	Clave	Diseño y resultados	¿Qué participación tuvo el Programa dentro de las acciones de respuesta inmediata a la pandemia financiadas con financiamiento internacional?
Programa global de crédito para la reactivación del sector productivo.	Ministerio de Desarrollo Productivo	BID	Estratégica	Procesos, Resultados, Impacto, Costo-beneficio	¿Cuál es la contribución del Programa al acceso al crédito, a la adaptación productiva y al sostenimiento del empleo?
Proyecto de respuesta inmediata de salud pública en el marco de la pandemia COVID19 para contener, controlar y mitigar su efecto en la prestación de servicios de salud en Argentina.	Ministerio de Salud	BID	Estratégica	Diseño, Procesos, Resultados, Impacto, Costo-beneficio	¿Cuáles han sido los resultados del Programa sobre la reducción de la mortalidad y la morbilidad por COVID-19 en Argentina y a mitigar los efectos indirectos de la epidemia?
ALIMENTAR 3 - Apoyo a Poblaciones Vulnerables a través del Plan Argentina contra el Hambre en el marco de la pandemia de COVID-19	Ministerio de Desarrollo Social	BID	Prioritaria	Diseño, Resultados, Percepción	¿Cuáles han sido los resultados del Programa sobre las percepciones de las familias sobre las condiciones generales de acceso y adquisición de alimentos?
Proyecto de desarrollo y fabricación del sistema satelital geostacionario de	ARSAT-JGM	CAF	Estratégica	Diseño, Procesos, Resultados	¿Cuáles han sido los impactos del Proyecto sobre la conectividad de

telecomunicaciones segunda generación: Satélite ARSAT - SG1				dos, Impacto	las familias y la educación de sectores vulnerables, con énfasis en comunidades de frontera y geográficamente distantes?
Programa de Mejoramiento de Infraestructura Escolar VUELTA AL AULA.	Ministerio de Educación	CAF	Estratégica	Diseño, Procesos, Resultados, Percepción	¿Cuáles han sido los resultados del Programa sobre las actividades áulicas y no áulicas en las escuelas ampliadas o refaccionadas? ¿Cuáles han sido los resultados del Programa sobre la distribución de la matrícula de estudiantes en las instituciones educativas de las zonas afectadas?
Programa agua y cloaca más trabajo	AYSA	FONPLATA	Prioritaria	Diseño, Procesos, Resultados, Impacto	¿Cuál es la contribución del Programa al acceso a servicios de agua potable y cloacales, a la reducción de enfermedades de origen hídrico, y a la desarrollo territorial en las comunidades destinatarias?
Programa de Apoyo al Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” en la Emergencia Socio-sanitaria COVID-19, Fase III	Ministerio de Desarrollo Social	CAF	Prioritaria	Impacto	¿Cómo se han desarrollado los procesos de articulación territorial y gobernanza institucional del PACH? ¿De qué modo su implementación estuvo

					articulada con la operatoria de la AUH?
Apoyo al Programa de Seguridad Ferroviaria en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)	Ministerio de Transporte	FONP LAT A	Clave	Diseño, Procesos, Resultados	¿El diseño del Programa es relevante para alcanzar los objetivos, incluyendo las modificaciones que se puedan haber adoptado durante la implementación? ¿Cuáles fueron las principales dificultades en la implementación, tanto técnica como administrativa? ¿Qué oportunidades de mejora en la eficiencia de los procesos operativos se identifican?
Proyecto de Acceso a Servicios de TIC, a Través del Desarrollo de la Red Federal de Fibra Óptica: REFEFO 3.1	JGM	FONP LA TA	Clave	Diseño, Procesos, Resultados	¿Cuáles han sido los resultados del Proyecto sobre la conectividad de las familias particularmente de sectores vulnerables?



# LOS ESTUDIOS SOBRE GESTIÓN DE POLÍTICAS LOCALES EN ARGENTINA: GÉNESIS, DESARROLLO Y ACTUALIDAD

---

**Rita M. Grandinetti\***

PoliLab – Universidad Nacional de Rosario

✉ [ritagrandinetti@gmail.com](mailto:ritagrandinetti@gmail.com)

Recibido: 12 de noviembre de 2022

Aceptado: 14 de marzo de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.1.2023.p113-146

**Resumen:** Los estudios sobre gobiernos locales en Argentina comienzan su desarrollo independiente de los estudios administrativistas a partir de la vuelta de la Democracia alrededor de 1980. A partir de ese momento hasta nuestros días acompañan los procesos históricos de descentralización y complejización de las agendas de gestión local que se dieron en la región.

El presente trabajo se pregunta sobre las características principales de la producción del campo; su irrupción en la escena académica, los ejes temáticos fundamentales, sus transformaciones y desarrollo, y si, en torno a ellos se ha construido una comunidad epistémica dinámica o, por el contrario, se trata de un campo escasamente desarrollado y de producciones aisladas.

Para esto el artículo se nutre de aportes de trabajos preexistentes de la autora y de la búsqueda sistemática en el portal académico, Google Scholar, no pretende la producción de un catálogo exhaustivo, sino la identificación y reflexión en torno a los aspectos más relevantes del campo a lo largo del tiempo.

---

\* La autora se desempeña como Profesora Titular de Tecnologías de la Administración Pública, de la Facultad de Ciencia Política y RRII y directora del Centro de Estudios PoliLabUNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario. Es Doctora en Innovación y Desarrollo Territorial por la Universidad Politécnica de Valencia, España, Magíster en Sociología y Ciencias Políticas de FLACSO y Politóloga por la UNR, Argentina.

Se concluye que en el período en estudio la comunidad académica se ha consolidado y ha ido definiendo un campo epistémico con grandes temas articuladores como son las agendas y las capacidades de gestión, constituidos a su vez por un conjunto de temáticas de relevancia. Esto habilita, a su vez, preguntas en torno a sus variaciones y permanencias a lo largo del tiempo y a su identidad autónoma, o por el contrario, su pertenencia a grandes agendas de temas académicos globales.

**Palabras clave:** Gobiernos locales; capacidades; agendas; estudios; gestión pública; descentralización

## **STUDIES ON LOCAL POLICY MANAGEMENT IN ARGENTINA: BIRTH, DEVELOPMENT AND PRESENT**

**Abstract:** Studies on local governments in Argentina began to develop independently from administrativist studies after the return of democracy in the 1980s. From that moment until the present day, they have accompanied the historical processes of decentralization and complexification of local management agendas that have taken place in the region.

This paper asks about the main characteristics of the field's production; its irruption in the academic scene, the fundamental thematic axes, its transformations and development, and whether a dynamic epistemic community has been built around them or, on the contrary, it is a poorly developed field with isolated productions.

For this purpose, the article draws on contributions from the author's pre-existing works and a systematic search in the academic portal, Google Scholar, not aiming to produce an exhaustive catalog, but to identify and reflect on the most relevant aspects of the field over time.

It is concluded that in the period under study the academic community has consolidated and has been defining an epistemic field with major articulating themes such as agendas and management capacities, which in turn are constituted by a set of relevant topics. This, in turn, raises questions about their variations and permanence over time and their autonomous identity, or, on the contrary, their belonging to large agendas of global academic topics.

**Keywords:** Local Governments; Capacities; Agendas; Studies; Public Management; Decentralization

## I. Introducción

El presente artículo se propone identificar y reconocer los principales hitos de los estudios sobre gestión de los gobiernos locales en Argentina, desde su surgimiento en los años 80 del siglo pasado hasta nuestros días. Se trata de un campo que se desarrolla con autonomía a partir de la vuelta de la democracia, cuando se independiza de los estudios administrativistas, que eran los dominantes sobre los asuntos municipales, y acompaña los procesos históricos de descentralización y complejización de las agendas de gestión local que se dieron en la región.

Este campo de estudio tiene particular relevancia en el país, ya que se trata de un país predominantemente urbano donde más del 90 % de su población habita en más de 2300 ciudades distribuidas en las 23 provincias (INDEC 2010), superando aún la tasa de la región más urbana del mundo, América Latina, donde se calcula que el 80% de la población vive en ciudades. El sistema municipal argentino se integra por 2317 gobiernos locales entre las diversas provincias. Este universo está formado por municipios, comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, comunas rurales, juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas, según los diferentes regímenes municipales (INDEC 2019).

Partiendo de esta realidad compleja, el presente trabajo se pregunta sobre las características principales de la producción sobre la gestión de políticas locales; su irrupción en la escena académica, los ejes temáticos fundamentales, sus transformaciones y desarrollo, y si, en torno a ella se ha construido una comunidad epistémica dinámica o, por el contrario, se trata de un campo escasamente desarrollado y de producciones aislados.

La perspectiva de trabajo es la identificación de los principales hitos en la producción académica del período, sus actores y los temas centrales de discusión a fin de reconocer la existencia o no de líneas estructurantes de la producción y de una comunidad de conocimiento activa. Para esto el artículo se nutre de aportes de trabajos preexistentes de la autora y de la búsqueda sistemática en el portal académico, Google Scholar, además de sistematizar la trayectoria en la temática. No se trata de la producción de un catálogo exhaustivo, sino de la construcción de los aspectos más relevantes del campo a lo largo del tiempo.

## II. La Institucionalidad de los gobiernos locales

En Argentina la institucionalidad de los gobiernos locales se caracteriza por su diversidad y complejidad, ya que cada provincia tiene un régimen municipal propio, que define la estructura territorial, funcional y de estructuras organizativas. En cuanto a sus funciones, es identificable un núcleo común de acciones reservadas al nivel, vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público (Centrángolo y Jiménez 2004).

Los gobiernos locales del territorio nacional tienen autonomía reconocida por la Constitución de 1994. La cuestión municipal es abordada en esta Constitución en el artículo 5, donde se reconoce la potestad de las provincias para dictar su régimen municipal, y en el 123, que establece específicamente la Autonomía de los Gobiernos locales.

ARTÍCULO 123.- Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La autonomía municipal se entiende así, como “la potestad que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial” (Cravacuore 2016).

Sin embargo, es necesario señalar que se trata de un punto conflictivo de larga data y que aún no ha sido implementado en la totalidad del territorio nacional. Tres constituciones provinciales aún no reconocen la autonomía municipal: “dos por ser anteriores a la modificación de la Constitución Nacional –las de Mendoza (1917) y Santa Fe (1962)–, mientras que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, por un acuerdo político entre la primera y tercera minorías en la Convención Constituyente, que obligó a no modificar sino aspectos limitados de la Constitución bonaerense” (Cravacuore 2016).

Desde los inicios institucionales del país, los municipios argentinos respondieron al patrón de municipio administrador (Stren 2000) caracterizado por la prestación de servicios urbanos y el ejercicio del poder de policía local en un contexto de demandas simples y relativamente estables. Desde entonces, se puede reconocer un proceso sostenido de ampliación y complejización incremental de las necesidades que deben satisfacer los gobiernos locales, acompañado de la consecuente ampliación de funciones y modificaciones en el rol municipal.

Este proceso comienza en la década de 1980 en el marco de políticas neoliberales que privilegiaron a nivel central del Estado una retirada de las funciones de regulación y promoción económica y la descentralización de los servicios sociales a nivel regional y/o local (García Delgado 1997). Siguiendo a Iturburu (1999) se puede señalar que, en lo político, el proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local; se modificaron nueve constituciones provinciales y todas incluyeron, en alguna medida la autonomía de los municipios. “Este proceso influyó definitivamente –y así la misma Corte Suprema lo reconoce- en el viraje de la jurisprudencia que en 1989 admitió la autonomía de los municipios”.

Se han identificado tres grandes momentos diferenciados en torno al rol de los municipios en el concierto interjurisdiccional (Grandinetti 2013). Estos pueden organizarse de la siguiente manera, según la asignación de funciones por jurisdicción, el nivel de complejidad del contexto y las relaciones interjurisdiccionales:

1) *Municipio Administrador*. Tipo prevaleciente en el período que va entre la constitución nacional (1853) y finales de los 80, caracterizado por las funciones tradicionales y una relación de tipo “dual” (Cao 2007). Cada jurisdicción actúa independientemente en base a las prescripciones mínimas constitucionales. En el orden municipal en este período se dio el desarrollo del régimen municipal con un fuerte acento en las funciones de tipo administrativo y de prestación de servicios y control locales.

2) *Gobierno Local*. Modelo prevaleciente durante los años 90. A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (Art. 123 CN de 1994) y la descentralización de funciones (de hecho y de derecho) desde el estado nacional y los gobiernos provinciales.

3) *Gobierno vinculado*. Un tercer tipo de gobierno local parecería emerger a partir de los 2000. La vuelta del gobierno nacional en un rol central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que no desconocen niveles de autonomía municipal, pero que sin embargo la rearticulan 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 1994 se reformó la Constitución Nacional y en su Art. 123 se reconoce la autonomía de los municipios: “asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De este modo, se transformó el papel del Estado hacia los Municipios a través de la transferencia - de hecho y de derecho- de funciones y competencias que antes se encontraban en manos de los niveles nacional y provinciales (Arroyo 1997).

Según plantea Abal Medina:

Durante los años 90, en la Argentina, tras los procesos de reforma del Estado nacional y de descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los gobiernos provinciales y municipales se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática del país, al asumir un rol activo en la resolución de una serie de demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional. (Abal Medina 2009, 205)

Este proceso produjo un pasaje desde la noción de los municipios como agencias administrativas con funciones simples hacia la noción de los municipios como gobiernos locales. El municipio como gobierno local que debe hacerse cargo del desarrollo social y económico del territorio desplaza al antiguo administrador, y lo posiciona como líder de políticas, involucrado en programas y proyectos de desarrollo territorial, en el marco de una gran complejización del contexto a que atender y las funciones a asumir. Mónica Iturburu (1999) señala que, si bien este proceso amplió las competencias y ámbitos de intervención de los municipios, al no estar en sintonía con la tradición municipalista argentina, y no incrementar de modo significativo el

acceso a recursos públicos totales, enfrentó a los municipios a su propia debilidad y los puso en la encrucijada de la necesaria construcción de capacidades para hacerse cargo de la nueva situación. Este variado conjunto de debilidades institucionales ha impedido que las nuevas tareas se realicen con eficacia y eficiencia (Abal Medina 2009).

A partir de la crisis de 2001, el estado nación se reconstruye como núcleo político central, retomando un rol de intervención activa en el diseño y ejecución de políticas públicas. Políticas de intervención y regulación en el campo económico y de desarrollo social. Esto hace que las políticas centrales intervengan en los territorios municipales activamente, poniendo en juego diferentes modalidades de articulación interjurisdiccional. Y exigiendo a los municipios capacidades para negociar y gestionar satisfactoriamente en este marco multinivel. Según Abal Medina (2009), el mismo proceso descentralizador preexistente es el que genera la necesidad de la configuración de ámbitos de coordinación de políticas, como se decía, vuelve el estado nación con fuerza a la arena de políticas, pero el mapa institucional había sido previamente fragmentado. En este sentido, la emergencia de Consejos Federales había sido habitual en los años 90 en la Argentina, precisamente en respuesta a la descentralización de competencias y a las débiles capacidades institucionales de los distritos que debían asumirlas (Serafinoff 2007).

En este marco, los municipios se constituyen en “gobiernos locales vinculados”, que no abandonan el involucramiento en el desarrollo social y económico que asumieron en los 90, pero deben ahora, además, articular con las diferentes jurisdicciones y agencias que intervienen con políticas activas en el territorio municipal. Una nueva ampliación del contexto y de las funciones municipales.

En definitiva, desde fines de los 70 es posible reconocer un proceso sostenido de ampliación de las funciones de los municipios. Desde la prestación de servicios básicos, pasando por la incorporación de la gestión de políticas de desarrollo territorial hasta la participación activa en políticas y proyectos complejos multijurisdiccional y en red con multiplicidad de actores estatales y sociales. Esta ampliación de funciones requiere sin duda que el municipio desarrolle nuevas capacidades, que incorporen mayor inteligencia. La dinámica resultante, siguiendo a Cao (2007), es la de un “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de

Estado trabajan de manera conjunta. Esto hace inevitable que se produzcan conflictos, superposiciones e interdependencias en ocasión del despliegue de la tarea de cada una de las administraciones. Del mismo modo, supone

un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto. Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social. (Cao 2007, 1)

### **III. La producción sobre la gestión de lo local**

Acompañando la transformación que se dio en los gobiernos locales, se han multiplicado los estudiosos, la constitución de centros de estudios y los foros de discusión sobre la temática en este período. La producción sobre la cuestión local se consolida como un campo propio dentro del estudio de la gestión y las políticas públicas, se desarrolla y diversifica.

Entre los 80 y los 90 surgen diferentes Centros de Estudio vinculados al tema, en el área central del país. Por su relevancia y continuidad pueden señalarse: La Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento, el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba y de los grupos de estudio de la Universidad Católica de Córdoba.

El desarrollo de la comunidad académica tiene un nuevo hito con la formación de la RED de Centros Académicos dedicados al Estudio de los Gobiernos Locales, REDMUNI, en 1999, integrada por los diversos grupos de investigación. La red llevó adelante una importante tarea de promoción, difusión y puesta en discusión de los estudios sobre el campo, lo que posibilitó su ampliación y desarrollo. Sus principales actividades fueron los seminarios anuales, que se desarrollaron hasta el año 2014, con una gran participación de estudiosos y equipos de gestión local.

En los estudios sobre gestión local se pueden señalar diferentes momentos que dan cuenta de un proceso dinámico y complejo: *Un primer*

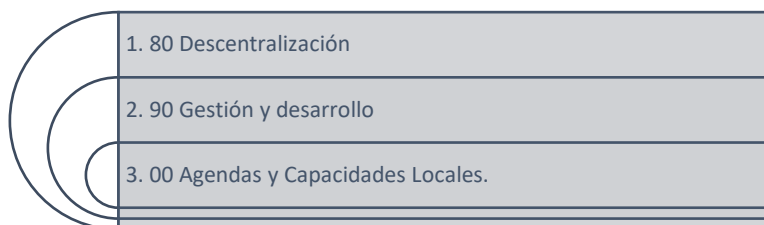


*momento de aproximación a la temática*, centrado en los estudios sobre la descentralización y la participación de los actores locales. Este primer momento se caracteriza por el acercamiento a la temática emergente de la gestión local por las exigencias de la descentralización y la puesta en escena. Los estudios tienen importantes influencias de autores iberoamericanos como Jordi Borja de España, José Arocena de Uruguay, y Sergio Boiser de Chile con voces en Argentina como José Luis Coraggio.

*Un segundo momento, de auge de la cuestión local*, que se consolida alrededor de los '90, con una mirada volcada hacia las características de la gestión local, en consonancia con el afianzamiento de los procesos democráticos y de descentralización. Ese período, sin descuidar las problemáticas anteriores se centra en el estudio de nuevas problemáticas locales, hasta entonces reservadas a los espacios centrales: como el desarrollo local, de la gestión estratégica y las políticas sociales. En torno a estas temáticas podemos mencionar la producción significativa de autores locales, Daniel García Delgado, D, Daniel Cravacuore, Mónica Iturburu, Marta Díaz de Landa, Claudio Tecco. Cristina Díaz, Mónica Bifarello, Patricia Nari, Rita Grandinetti.

Ya en este siglo se puede hablar de un *3er. momento de diversificación de los estudios*. Estos avanzan sobre temas que impactan y complejizan las agendas locales: como las mujeres, las violencias, la cultura, la desigualdad y la pobreza, etc. Y, por otra parte, sobre las capacidades para poder gestionarlos y elementos para su construcción: la innovación, la apertura, la participación, etc. Estas temáticas son emergentes del mismo proceso por el cual el municipio va transformando su perfil tradicional, haciéndose cargo de una nueva agenda, y por lo tanto, e inexorablemente, viéndose en la obligación de poner en cuestión su propia capacidad.

De acuerdo con este recorrido se pueden señalar 3 momentos de trabajo sobre la cuestión local con sus respectivos momentos de aparición, auge y declinación: la descentralización local en los 80 del siglo pasado, el desarrollo y la gestión local a partir de los 90, desde el 2000 las capacidades y los temas emergentes de la gestión local.



El abordaje de la producción puede leerse como una suerte de círculos concéntricos, desde los aspectos más “externos” a lo local, que actuaron como disparadores del interés, hacia los nudos más internos de la gestión de los gobiernos locales. No se trata de una línea única con temporalidades ajustadas, sino más bien, de un proceso de construcción que acompaña el proceso de transformación de la gestión local y redefinición de vínculos global - local.

### *III.1. La descentralización: momento de aproximación a la temática*

Como se señaló *ut supra* la temática sobre los gobiernos locales comienza con un importante empuje en la Península Ibérica y América Latina. Entre los trabajos señeros se destacan los aportes de Jordi Borja, de España, “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, de 1987, y “Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América latina”, en colaboración con Fernando Calderón, María Grossi y Susana Peñalba de 1989. Estos trabajos están centrados en la necesidad de la construcción de la democracia local en América Latina, tradición, al decir de Borja, inexistente hasta el momento. El interés de Borja en la descentralización está en las potencialidades que presenta para la democratización popular, por su parte Sergio Boiser, de Chile, desarrolla ejes críticos significativos para el abordaje de lo local: la revolución científico-tecnológica a escala mundial que transforma significativamente los órdenes establecidos; las transformaciones en el estado y la administración pública, con importantes impulsos a la descentralización; la búsqueda de nuevos espacios de participación y de poder por parte de la sociedad civil y por último las privatizaciones en curso según la perspectiva del *new public management* vigente. José Arocena desde Uruguay incorpora a sus estudios sobre descentralización la

problemática del desarrollo local. Lleva adelante una importante producción sobre las potencialidades y las limitaciones para pensar el desarrollo desde lo local en un contexto cada vez más globalizado y las tensiones estructurantes de esta relación. La misma actúa a modo bisagra entre el primer período de producción y el segundo. Se pueden destacar los textos “Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria” de 1989 y “El estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay” de 1992, “Memoire locale, formation et développement” de 1986, “Los paradigmas del desarrollo y lo local” de 1987, “Discutiendo lo local: las coordenadas del desarrollo” de 1988, “El desarrollo Local: un desafío contemporáneo” de 1995; “Políticas locales, innovación y desarrollo” de 1999, etc.

En Argentina, la mayoría de estos trabajos corresponden a centros de estudios radicados en la Capital de Argentina y el gran Buenos Aires. Entre ellos se destacan los correspondientes a José Luis Coraggio, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, como así también la producción de Daniel García Delgado de FLACSO, Pedro Pérez de la Universidad de Buenos Aires y Roberto Estesio.

Entre las obras pueden señalarse “La coparticipación y descentralización del Estado nacional”, de Pedro Pérez, año 1986; “Crisis y administración pública: potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal: el caso argentino”, de Roberto Estesio 1989; “El rol de los gobiernos locales en la política argentina”, de García Delgado y Garay.

José Luis Coraggio, por su parte, en “Las dos corrientes de la descentralización en América Latina”, de 1991, antepone al proyecto neoliberal de descentralización un proyecto democratizante de descentralización. El proyecto democratizante de descentralización está articulado por un eje político como coordenada estratégica que se antepone a los ejes económicos de la privatización y desregulación del neoliberalismo. Desde el eje político se redefinen el estado y la sociedad política. La descentralización territorial del estado, al multiplicar los ámbitos de gestión local permitirá la generación de espacios participativos y democratizantes (Haefner 2000).

Entre los principales aportes para la construcción del campo pueden señalarse las nociones de Borja y Coraggio de lo local como ámbito emergente de democratización y participación ciudadana. Los postulados de Boisier y Arocena sobre lo local como un ámbito fuertemente atravesado

por tendencias globales, dadas por las transformaciones en los patrones de producción económica y de desarrollos científico tecnológico, que se articulan en tensión con esta emergencia de espacios de participación y consolidación de identidades desde lo local. Es significativo el temprano aporte de José Arocena sobre la tensión estructurante entre las lógicas de las tecnologías “globales” de las identidades “locales” que se da en los ámbitos locales, tema relevante y de gran vigencia en la actualidad.

### *III.2. La gestión local: momento de auge*

En los 90 se multiplican los estudios y las líneas de abordaje sobre lo local. La producción de este período se centra claramente en la gestión local y como hito se puede señalar el texto que coordina Daniel García Delgado y reúne trabajos de los principales centros de trabajo en la temática. Está signada por la emergencia de las políticas locales en contextos de crisis y la entrada en escena de nuevos actores que convergen en la necesidad de crear riqueza local.

Siguiendo a Claudio Tecco puede decirse que, este es el momento en que los municipios son reconocidos como un nivel estatal y se constituyen, por lo tanto, en un campo de conflicto y negociación en el que se dirimen las cuestiones que se integrarán a la agenda local de problemas sociales vigentes. Asimismo, que esta ampliación de funciones demanda un cambio en el modo de ejercer las relaciones y en la propia organización municipal (Tecco 1997).

Según señala Richard Stren en su trabajo “Nuevos enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina”, hasta los 70 era común referirse a los niveles más bajos de gobierno como “gobiernos locales”, encargados de proveer servicios mínimos a los ciudadanos, la “administración urbana” (el tradicional paradigma ABL)<sup>1</sup>. En los 80, en parte por las influencias de los enfoques de corte empresarial en la administración pública lo que fuera “administración urbana” pasó a llamarse “gestión urbana”.

Es posible identificar dos enfoques (Bozeman 1998), en el pasaje de la concepción de administración pública a la de gestión pública: El enfoque

---

<sup>1</sup> “Alumbrado, barrido y limpieza”, haciendo referencia a la función del municipio como productor y conservador de la infraestructura urbana.

“P” cuyo origen está referido al surgimiento de las Escuelas de políticas públicas en los Estados Unidos y a su necesidad de diferenciarse de lo tradicionalmente caracterizado como administración pública. Para este enfoque la gestión es complementaria del estudio de las políticas y tiene que ver con las decisiones y estrategias inherentes a la implementación de las políticas públicas.

Una segunda corriente, la corriente “B”, en cambio, tiene su surgimiento en las escuelas de negocios y se centra más específicamente en los preceptos de la administración de empresas, y su utilidad para el sector público, sin hacer demasiadas distinciones entre lo público y lo privado. Según el autor el surgimiento del concepto gestión pública fue más la respuesta a un problema que una idea conceptualmente clara, siguió siendo un concepto nebuloso y ambas corrientes, si bien con grandes diferencias entre sí, lejos de ser dicotómicas dan lugar al enriquecimiento de las miradas sobre los mismos fenómenos.

Retomando a Stren (2000), es posible afirmar, que del mismo modo que el enfoque de gestión pública, el de gestión urbana nunca se definió claramente, y asimismo podemos rastrear en él influencias de ambas concepciones de la gestión pública. Sin embargo, esta amplitud, lejos de ser una limitación para el abordaje de trabajos sobre la gestión local proveyó una flexibilidad considerable y una gran riqueza para el desarrollo de investigaciones.

Esta preocupación por las políticas locales inició un complejo debate que aún hoy está abierto. ¿Cuáles son las posibilidades reales de construir desarrollo y estrategias desde lo local?, ¿existe una “autonomía” de lo local?, en suma: ¿cómo pensar los vínculos local-global? En torno a esta discusión ha circulado mucha agua bajo el puente. Desde las posturas más entusiastas del poder de transformación de lo pequeño, surgidas de países industrializados en crisis: como el ampliamente conocido “*small is beautiful*” de Schumacher que tienen repercusión en la región al recuperar la mirada a lo pequeño, cercano, local como dinamizador adecuado en instancias de profundos cambios. Hasta posiciones que descreen de pensar lo local como un espacio de construcción de políticas de desarrollo e innovación, al considerar que

lejos de aquella figura teórica que veía a la ciudad como 'lugar de reproducción de la fuerza de trabajo' o como 'lugar de reproducción de las condiciones generales de la producción', la ciudad latinoamericana aparece cada vez más como 'locus parcial y sustituible' de realización de procesos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos, cuyo determinismo es supralocal y cuyas fuerzas conscientes dominantes tienen ámbitos de cálculo y de acción también supralocales. (Coraggio 1992, 4)

En esta tensión aparecen las posturas que se plantean superar esta polaridad entre lo local y lo global como partes constitutivas de un fenómeno complejo, donde lo local se inscribe con particularidades en tendencias de carácter global (Arocena 1995).

Díaz (1999), en la misma línea, afirma que pensar la innovación y las capacidades en el ámbito local presupone un planteo argumental que parte de:

a.- el reconocimiento de límites estructurales operantes al juego activo del estado local como promotor de transformaciones en el patrón de desarrollo

b.- la afirmación de que pese a ellos el estado municipal está en condiciones de incidir eficazmente sobre el grado y tipo del desarrollo local.

Como se señaló, el libro compilado por Daniel García Delgado, publicado en 1997, "Hacia un nuevo modelo de gestión local", es un aporte notable para avanzar en el estado de la cuestión en Argentina. El texto reúne trabajos significativos centrados en tres grandes temáticas (que dan cuenta de las preocupaciones centrales de los ámbitos académicos del país en los 90 en torno a lo local): la gestión pública local, el desarrollo local y la política social local. Cuenta con los aportes reveladores de José Arocena, Marta Díaz de Landa, Claudio Tecco, Daniel Cravacuore y el mismo García Delgado, entre otros.

Desde diferentes perspectivas (la investigación académica, la reflexión teórica y el rescate de experiencias) aborda las transformaciones que se están dando en el ámbito local. El texto propone como clave de lectura la emergencia de un nuevo modelo de gestión local que significa: en lo político institucional el pasaje del modelo administrativo al político gubernativo; en lo económico el pasaje del rol pasivo al desarrollo local; en lo social el pasaje del modelo residual a la gerencia social. En la misma línea

interpretativa, la emergencia de un nuevo modelo de gestión local, se manifiesta Iturburu en su trabajo “Municipios argentinos, potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local”.

Otros autores, en cambio, partiendo de semejantes diagnósticos originales avanzan en el planteo de la coexistencia de diversos estilos de gestión local emergentes. Estos trabajos tienen en común una lectura no determinista del proceso de transformación de lo local, y la incorporación en el campo de observación del sistema político, como núcleo de las decisiones o espacio donde se condensa la capacidad de los actores socio-políticos para asumir las tareas que suponen tales transformaciones, imprimiéndoles sentido y direccionalidad (Díaz 1999).

La noción de *public governance* o gobernanza pública comienza a abrirse paso para tratar lo local en este período, inicialmente en África, este concepto ha ido avanzando en su incorporación en los trabajos sobre lo local, y una de las razones por las que el concepto de gobernanza urbana entró en el vocabulario fue que el contexto dentro del que opera el gobierno local se ha ido volviendo más amplio y complejo (Stren 2000). “La gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos públicos a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (cit. en Stren 2000).

La gobernanza incluye la gobernabilidad (capacidad del estado para gobernar y dirigir) incorporando las capacidades para coordinar entre políticas e intereses, se asocia con un concepto menos técnico de las condiciones de éxito de las políticas locales al introducir el factor político y colocar “la interdependencia del estado y la sociedad civil en el centro del debate” (cit. en Stren 2000).

En este recorrido se pueden señalar algunos hitos significativos: El acuerdo en la imposibilidad de sostener el viejo modelo de gestión local cuando todas las variables que lo configuraban y daban sustento se han modificado (García Delgado 1997). La necesidad compartida de pensar los nuevos desafíos de la gestión local desde una perspectiva relacional, más cercana a los postulados de la gobernanza que a los de la gobernabilidad (Díaz de Landa 1997). La posibilidad de analizar las transformaciones de la

gestión local como la emergencia de un nuevo modelo, (García Delgado 1997; Iturburu 2000).

### *III.3. Agenda y capacidades: momento de consolidación y diversificación de la producción*

En este período, de la mano con el nuevo milenio, en Argentina se da una profusa producción sobre aspectos gobiernos y políticas locales. Los gobiernos locales, consolidados como actores de políticas, pero en el contexto de transformaciones socio económicas y nuevas demandas territoriales y de políticas nacionales más activas, se encuentran con nuevos desafíos, lo que reconfigura el mapa de su accionar estratégico, sus relacionamientos y las nociones de prestaciones de servicios a los ciudadanos.

Las temáticas que se asumen desde la academia se diversifican acompañando este proceso y es posible reconocer un abanico de trabajos que responden a la discusión sobre la ampliación o transformación de las agendas municipales y las características de las políticas para llevarlas adelante. Se puede considerar que este nuevo mapa de cuestiones municipales posee dos grandes núcleos indisolublemente vinculados: por un lado, el relativo a la *Agenda* de políticas locales, su construcción y consolidación, y por otro, el referido a las *Capacidades* de políticas y gestión necesarias para llevarla adelante. En los párrafos siguientes se reseñan los centros de estudios y trabajos más representativos de cada uno.

*Núcleo (a) Agenda.* Puede definirse una agenda de políticas locales como aquellos “temas, programas, acciones y compromisos que asumen los gobiernos locales para atender viejos y emergentes desafíos que se le presentan a las comunidades urbanas hacia ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”. Supone el menú de acciones rutinarias, la definición de prioridades coyunturales y las opciones estratégicas sobre el territorio y sus principales ejes de desarrollo. Supone la construcción de acuerdos, vinculaciones, espacios de participación de actores territoriales, públicos, privados, jurisdiccionales e interjurisdiccionales en un contexto que Lechner (1997) definiría como de coordinación “política”, regida por el estado, centralizada, pública y deliberada.



Este núcleo despliega entonces un menú de temáticas relacionadas a los ejes que definen para sí los gobiernos locales como objeto de políticas o accionar y los vínculos necesarios en lo territorial, regional y nacional para poder llevarlo a cabo. En la producción académica pueden reconocerse algunas continuidades, como la cuestión del desarrollo local y temas que van cobrando mayor peso con el desarrollo del nuevo siglo; como las transformaciones en las agendas locales, los vínculos territoriales y con la sociedad civil, lo metropolitano, las redes y las relaciones interjurisdiccionales, entre otros.

*Núcleo (b) Capacidades.* Este núcleo despliega un corpus considerable que pone la mirada sobre el otro aspecto de la relación, las capacidades necesarias para llevar adelante estas agendas (Grandinetti y Nari 2021). La noción de capacidades se entiende referida a un para qué, a un sentido técnico que las orienta y a un objetivo político que les otorga valor público en un contexto determinado, no se trata de mera disponibilidad de recursos, ni de un determinado estatus tecnocrático.

En un contexto post-pandemia podría señalarse que ciudades capaces son aquellas que pueden construir colaborativamente una agenda pública socialmente relevante y llevarla a cabo capitalizando la inteligencia territorial en ecosistemas públicos ágiles (Grandinetti y Nari 2021).

### *III.3.1. En relación con el Núcleo de producción sobre Agendas locales (a)*

En torno a la discusión sobre la Agenda de los gobiernos locales algunos ejes concentran atención particular, entre ellos la misma redefinición de las agendas y del desarrollo local en un contexto de estado nacional activo, las políticas territoriales y la participación, la gestión en redes, el asociativismo municipal y la cuestión metropolitana.

Del mismo modo, en el período se dan un número importante de producciones que abordan particularmente los diversos temas que forman parte de estas agendas, como el acceso de las minorías a derechos, la cuestión de las mujeres, la desigualdad socioespacial, la precariedad e informalidad laboral, el crecimiento de la pobreza y la vulnerabilidad; los desafíos de las violencias y la penetración de las economías delictivas; el desarrollo y cuidado del espacio público urbano; la movilidad; el consumo racional de recursos naturales, etc. Por el alcance de este artículo se

presentan los trabajos relacionados con la constitución de las agendas y los alcances de los acuerdos necesarios para llevarlas adelante.

Relacionado con la definición de la agenda local, la temática del Desarrollo Local continúa con una presencia significativa en el período, connotados por los nuevos contextos. Merecen un punto particular los trabajos relevantes de J. L. Coraggio vinculados a las políticas sociales, económicas y el desarrollo local. Entre ellos destacan, por su impacto en la producción regional, “La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo”, de 2004, y “Política social y economía del trabajo alternativas a la política neoliberal para la ciudad”, del 2000.

Del mismo modo, los trabajos de Oscar Madoery, “La ‘primera generación’ de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos”, de 2005, donde el autor hace una revisión de las políticas de desarrollo local llevadas adelante, reconstruyendo el legado de una “primera generación” de políticas locales que pone de relieve una serie de indicios que marcan la posibilidad de pensar la lógica endógena como creación territorial de recursos para el desarrollo y de fomento de prácticas de gobernación local.

En igual sentido, el trabajo publicado en el mismo año por Adriana Rofman y Alejandro Villar, “Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate”, de la UNGS, donde hacen una revisión de lo actuado por los municipios en este sentido a partir de “los supuestos de la capacidad de los gobiernos locales y del ámbito local para propiciar la concertación y articulación de actores, conocer su propio territorio y definir el perfil de desarrollo del mismo, promover, cooperar y conformar micro regiones, reconvertir sus prácticas hacia una mayor democratización, transparencia y participación, conformando gobiernos de proximidad. En suma, la capacidad de asumir el nuevo rol del municipio en tanto promotor del desarrollo, y concertador de acciones e intereses de los actores en el territorio”.

De la misma UNGS los trabajos de Badía y Carmona en “La Gestión Local en Argentina” de 2008 y Carmona en 2012 sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas, ponen el eje en los desafíos de las políticas territoriales en relación con las transformaciones sociales y económicas de los territorios y Adriana Rofman, por su parte, en la participación y los

actores sociales para la definición de las políticas territoriales, como en el trabajo de 2016 sobre Participación, políticas públicas y territorio.

Entre los trabajos significativos pueden mencionarse, asimismo, el estudio de Daniel Cravacuore de la Universidad Nacional de Quilmes de 2005, “Los Municipios Argentinos (1990 a 2005)”, donde hace un recorrido por las transformaciones políticas, sociales e institucionales del país en el período y los cambios que fueron movilizando en las Agendas locales. Asimismo, múltiples trabajos del mismo autor sobre liderazgo, asociativismo e innovación municipal. La producción de Cravacuore es amplia y muy referenciada en América Latina, está compuesta por trabajos de individuales y otros con compartidos con colegas como Alejandro Villar, Gustavo Badía y Sergio Illari.

Un tema de interés en relación con las agendas es lo que se ha dado en llamar la cuestión metropolitana, la gestión y el gobierno de lo metropolitano, las redes y las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Entre los trabajos destacados pueden señalarse los de Pedro Pérez de la Universidad de Buenos Aires, en relación con la gobernabilidad urbana y metropolitana de 2001.

Del mismo modo, los trabajos sobre redes de políticas locales y Relaciones Intergubernamentales de la Universidad Católica de Córdoba de Díaz de Landa, como “Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”, de 2007, Mónica Cingolani y Lardone, con “Gobiernos bajo presión: relaciones intergubernamentales y reforma del Estado: el caso Córdoba” se ocupan de las relaciones que los municipios establecen con diversos actores, públicos y privados para la gestión de las políticas. Víctor Mazzalay, de la misma universidad, continúa y enriquece la línea con sus trabajos sobre redes de cooperación intermunicipal. Esta Universidad, asimismo aporta al debate con el desarrollo de estudios sobre la regionalización y distribución del gasto público en la provincia, entre ellos los firmados por Emilio Graglia, Mónica Cingolani, Mario Riorda e Ivana Merlo, entre otros.

En el último decenio, emerge una nueva cuestión vinculada a lo local en América Latina, la reversión de los procesos de descentralización vigentes hacia una recentralización municipal (Hurtado, Torres y Miranda 2011; Aguilar Miranda, Mendoza Ruiz y Grin 2020). Esta idea está desarrollada en múltiples trabajos de Daniel Cravacuore, quien es uno de sus máximos

exponentes, como “La recentralización emergente en América Latina” de 2014 y “La recentralización municipal en Argentina de 2017.

A la hora de producción de este artículo lo que está en discusión es precisamente la agenda de los municipios, particularmente a partir de la Crisis Provocada por el COVID 19. Así, aparece la inquietud por nuevas agendas post-pandemia, constituidas por la combinación de aquellos temas preexistentes y recurrentes, con algunos de reciente aparición, como la conectividad digital como un derecho, y los viejos temas que no han sido resueltos y que vuelven a ponerse en el centro de las preocupaciones de la ciudadanía, como el acceso al agua, la salud y la movilidad sostenible. (O’Flynn 2020; Grandinetti y Nari 2021).

Esta cuestión es central en el Proyecto de Investigación “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Convocatoria PISAC COVID-19, dirigido por la Dra. Patricia Nari y cuyo comité Académico estuvo formado la Dra. Rita Grandinetti (UNR), el Dr. Daniel Cravacuore (UNQ), el Dr. Horacio Cao (Ministerio del Interior), el Mgter. Javier Moreira Slepoy (UNC) y el Lic. Pablo Fontdevila (Ministerio del Interior) y cuyo equipo de Investigación reunió investigadores de más de 10 centros de investigación de todo el país.

Esta investigación es de particular relevancia ya que su información se construyó sobre la base de fuentes primarias, una encuesta a referentes, intendentes o funcionarios de primer nivel de 123 gobiernos locales, integrantes de una muestra que tuvo en cuenta escala, región y tipo de régimen municipal. Esto lo hace el primer trabajo de esta envergadura sobre la situación de los gobiernos locales a escala nacional teniendo en cuenta su diversidad.

El estudio arroja resultados sobre capacidades preexistentes de los municipios para gestionar las agendas de pre y la post pandemia, las relaciones de cooperación y la digitalización de la gestión, retomando de esta manera una idea fuerza que recorre el campo académico, la crisis surgida a partir de la pandemia de COVID-19 permite, a la vez que obliga, a repensar todo lo que se daba por definido en políticas y gestión en dos sentidos: modifica las agendas públicas, reconfigurando las directrices y planos de acción, y, paralelamente, actúa como un revelador de las

capacidades necesarias para la gestión de políticas en contextos altamente inciertos (Grandinetti y Nari 2021).

En relación con la nueva agenda urbana, desde la Universidad Nacional de Rosario, Rita Grandinetti y Patricia Nari producen diversos trabajos en conjunto, entre ellos pueden señalarse *Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana*, de 2016 y *Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana*, de 2021. Patricia Nari desde el Seminario *Provocaciones Urbanas* aporta trabajos significativos como, por ejemplo, “Ciudades des-tramadas. notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos” de 2016, “Provocaciones urbanas: materialidades de los territorios en disputa” de 2015, con Minuchin, Maino, Herrera, Bertolaccini, Rizzato y Gelfuso.

En síntesis, la definición, los temas, el territorio y las relaciones que posibilitan constituir y llevar a cabo una Agenda local son temas de particular vigencia en el período y que concentran producciones de investigadores de los principales centros del país. Puede señalarse que en relación a los temas, se han ido redefiniendo los alcances y contenidos de la idea de desarrollo local y que se ha afianzado progresivamente las nociones de lo metropolitano y lo intergubernamental como núcleos necesarios para pensar las agendas en un contexto con altos niveles de complejidad y conflictividad. Asimismo, la pandemia ha permitido la visibilización de las temáticas más críticas de acceso a derecho en las ciudades.

### *III.3.2. Núcleo (b) las capacidades*

La producción sobre capacidades de gestión despliega un conjunto de nodos temáticos vinculados al estado de estas en los municipios y en relación con la necesidad de producir nuevas capacidades para gestionar estas nuevas agendas. De este modo temas como la innovación, la participación y la digitalización de la gestión constituyen un entramado de trabajos que intentan responder a estas cuestiones.

En relación con la definición y el estado de las capacidades pueden destacarse a lo largo de este tiempo los trabajos del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, con los estudios de Bressan, Tecco y

Lopez (2001; 2004; 2011) sobre capacidades de gestión, servicios locales e innovación.

Asimismo, los trabajos de investigación realizados por el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, particularmente los resultados presentados en el libro coordinado por Lylia Maxera, “Innovación y espacio local” (2002) y los avances del Proyecto de Investigación “Innovación y capacidad en el Estado Local, hacia una matriz de análisis” que aportan elementos para comprender la importancia de la noción de capacidad a la hora de reflexionar sobre el nuevo papel del estado local. El libro sobre “Tecnologías y Gestión Local” (2002), coordinado por Cristina Díaz, Patricia Nari y Rita Grandinetti, recoge asimismo aportes en torno a la cuestión de autores de los diversos centros de estudio pertenecientes a RedMuni. En conjunto con Enzo Completa de la Universidad de Cuyo, Grandinetti y Nari asimismo, publican en 2020 Capacidades Estatales de los Municipios Argentinos. Elementos para su Análisis Comparativo.

Y en el último año la Serie Cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, resultante del Proyecto homónimo citado precedentemente constituye como se señaló una obra relevante para comprender el estado y las necesidades en relación con las capacidades de los diversos tipos de gobiernos locales del país. Es necesario señalar que una característica de la producción desde el inicio, pero particularmente en este período es el entrelazamiento y producción conjunta entre los diversos centros de estudios, de lo cual este estudio es una clara expresión.

La cuestión de la Innovación, si bien se venía desarrollando desde los 90, cobra una nueva centralidad en el decenio de la mano de la cuarta revolución industrial y las ideas de gobierno abierto. Rita Grandinetti de PoliLabUNR, de la Universidad Nacional de Rosario, produce un núcleo de trabajos en torno a las iniciativas de innovación local y el gobierno abierto, entre los que se encuentran “Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias e Innovación en la gestión pública”, de 2018, “Más allá y más acá del Gobierno Abierto”, del 2018, “Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica”, de 2014, y con Cristina Zurbriggen, “¿Hackeando lo

público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas”, de 2021.

Con Ezequiel Miller y Ezequiel Rodríguez llevan adelante una serie de trabajos sobre los Laboratorios de Innovación Pública y el desarrollo del Gobierno Abierto en Municipios del país, como “Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina”, de 2020, “Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas”, de 2018, “Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina”, de 2019, e “Iniciativas locales de Gobierno Abierto: entre la expectativa y la realidad. Una mirada a nivel municipal en la provincia de Santa Fe, Argentina”, en 2021.

Dentro de este eje pueden situarse los trabajos del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, I-Polis, parte del Programa y del Instituto Gino Germani, dirigido por Susana Finquelievich son particularmente relevantes en el contexto regional. Entre ellos pueden señalarse “Innovación, tecnología y prácticas sociales en las ciudades: hacia los laboratorios vivientes”, del 2007, “I-Polis: ciudades en la era de internet”, de 2021, “Ciencia ciudadana en la Sociedad de la Información: nuevas tendencias a nivel mundial”, del 2014.

Finalmente, vinculados a las necesidades de incorporar nuevas prácticas y espacios de participación para la gestión de las políticas, servicios y acciones territoriales se identifican trabajos del Instituto del Conurbano de la UNGS, como los de Gabriel Nardacchione de 2011 sobre los dispositivos de participación de los Gobiernos Locales. Por su parte, en la Universidad Nacional de Rosario los trabajos sobre presupuesto participativo Alberto Ford, Cintia Pinillos y Gisella Signorelli abordan la participación ciudadana desde la implementación de esta herramienta muy difundida en las ciudades argentinas. Asimismo, desde el Instituto Gino Germani aporta a la discusión Mercedes Di Virgilio con sus trabajos sobre gestión de políticas sociales urbanas, como “Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires”, de 2006.

Luego de este recorrido se puede señalar que la noción de capacidades, central en este período, se emparenta con la necesaria búsqueda de nuevos modos de hacer políticas para hacer realidad las agendas. Puede señalarse,

entonces, que si bien los temas también muestran alguna continuidad con el período anterior, su tratamiento es diferente y sus contenidos son diferentes.

La noción de modernización tecnocrática de la gestión, muy fuerte durante las últimas décadas del siglo XX cede centralidad en los diversos estudios a la idea de innovación como producción colectiva, abierta y colaborativa, lo que supone repensar los espacios para la participación en las políticas, su diseño y articulación con el ciclo de estas.

Del mismo modo, la incorporación de las tecnologías digitales si bien central, hunde sus raíces en el siglo pasado. Sin embargo, en los trabajos de este período es resignificado, desde su lugar como herramienta para la eficiencia y eficacia administrativa, hacia una perspectiva de facilitador para transformar el diseño y la prestación de servicios, los mecanismos internos de gestión y en algunos casos, los espacios de participación y colaboración ciudadana.

#### **IV. A modo de cierre**

Durante el período analizado se ha producido el surgimiento, desarrollo y diversificación de un campo relevante en el estudio de las políticas públicas en Argentina: las políticas y la gestión local.

Diversos factores contribuyen a esta relevancia: En primer lugar, la característica urbana de la población del país, una de las más altas del mundo, y el proceso de descentralización municipal que se dio a partir de los 80 y los 90. Este transformó a los municipios de prestadores de servicios a gobiernos locales y por lo tanto actores relevantes de política pública. Se constituyó así en un campo que requería ser estudiado, que era necesario conocer en su novedad y en sus desafíos. Esta característica histórica marca el punto de partida para el desarrollo del campo.

Por otra parte, el temprano surgimiento de centros de investigación y la constitución de la RedMuni hace que se desarrolle una comunidad epistémica que produce, debate e intercambia conocimiento. La comunidad crece y se consolida, con la incorporación a lo largo del tiempo de centros de trabajo de regiones como Patagonia, la Universidad del Comahue y la Universidad de Tierra del Fuego, y Cuyo, con la Universidad Nacional de Cuyo, entre otros. Es importante señalar que muchos de los centros iniciales



han continuado produciendo a lo largo de todo el período. Esta fuerte dinámica del campo se continúa hasta el momento de producción de este artículo y es señal de la vitalidad de este.

En este sentido se destaca nuevamente el trabajo conjunto realizado por más de 10 universidades, incluidos la mayoría de los centros que han tenido presencia a lo largo de todo el período de estudio, en el Proyecto PISAC sobre Capacidades Locales, esto habla de una comunidad académica madura y consolidada. Por la misma razón, es posible que trabajos y estudiosos hayan quedado afuera de este estudio y esto no les quita valor, sencillamente habla de la alta dinámica y productividad del campo.

Finalmente es importante señalar, y en esto compartimos lo expresado por Daniel Cravacuore en relación con que, si bien la agenda de los gobiernos locales ha tenido importantes transformaciones en los últimos 20 años, los temas de gestión abordados presentan una cierta continuidad, parecería que en este sentido el campo estaría mostrando un cierto estancamiento.

Sin embargo, otra mirada posible sobre este mismo recorrido es que el campo epistémico de las políticas locales ha ido demarcando sus límites en un proceso simultáneo de ampliación, y, a su vez de definición y consolidación. Esta demarcación del campo se ha ido estableciendo por la misma comunidad sistémica que ha asumido determinadas temáticas como propias: las que se presentan como aglutinadoras del último período del estudio, las Agendas y las Capacidades Locales para gestionarlas.

No es casual que las Agendas Locales y las Capacidades aparezcan como núcleos aglutinadores del último período del estudio y que sean temas que, a su vez, puedan reconocerse ya desde los trabajos de aproximación a la temática, ya que son la resultante de la maduración de la comunidad epistémica por más de cuatro décadas que define su propio campo. Se trata de núcleos que permanecen, si bien, como se señaló más arriba el contenido, la extensión y los límites van cobrando nuevas formas según las transformaciones políticas, sociales e institucionales y los estudios, debates y el desarrollo mismo de la comunidad.

Si esto es así podría señalarse que a lo largo de este recorrido la comunidad académica ha ido definiendo un campo epistémico con grandes temas articuladores como son las agendas y las capacidades de gestión, constituidos a su vez por un conjunto de temáticas de relevancia. Las

agendas locales como núcleo constituyen un entramado temático que incluye, entre otros: la definición de contenidos y priorización de agenda; la institucionalidad, los actores y mecanismos que la acuerdan, la sostienen y la hacen realidad; los límites de los territorios de gobierno local y la cuestión metropolitana; las redes de políticas, el asociativismo y las relaciones intergubernamentales; la idea de desarrollo. Este punto, nuclea, además, los estudios de tipo particular, o sectorial, que abordan los diversos temas que forman las agendas, como las violencias, la cuestión urbana, las políticas de cohesión territorial, etc.

En el núcleo referido a las capacidades de gestión, por su parte, se articula un enracimado temático vinculado a las características, evaluación y fortalecimiento de las capacidades en contextos locales; en relación con la innovación como necesaria para construir capacidades; los procesos de digitalización y las transformaciones en el diseño, la institucionalidad y los servicios de los gobiernos locales y las modalidades, alcances y tipos de vinculación con la ciudadanía y actores locales para la producción de políticas y servicios locales.

Estas reflexiones generan algunas preguntas que pueden ser objeto de futuras investigaciones, sobre todo en relación con la consolidación y escasa diversificación de la comunidad abocada a los estudios de gobiernos locales; la madurez, extensión y caracterización del campo académico y su vinculación con las prácticas locales.

En este sentido, es posible preguntarse por qué son escasos los trabajos reconocidos que no correspondan a ámbitos de la región central del país y qué medidas, estrategias y acciones podrían darse para desarrollar una perspectiva mucho más federal de los estudios sobre lo local, que enriquezca las temáticas y los posibles abordajes. En este sentido, la convocatoria Pisac señalada puso un acento muy fuerte en la representación territorial federal de los investigadores para la constitución de equipos de trabajo, cabe preguntarse si esas acciones señalan algún camino posible.

Por otra parte, un núcleo de preguntas interesantes tiene que ver con las reflexiones necesarias en relación a profundizar el conocimiento del campo, sus componentes, relaciones y subordinaciones entre ellos. Como sin duda, la permanencia y las mutaciones que se dan en el tiempo, esta primera periodización realizada no pretende agotar, sino sencillamente ser eso, una primera aproximación.

Asimismo, es necesario preguntarse en qué medida estas temáticas responden efectivamente a la praxis de lo local, sus particularidades nacionales y regionales o se constituyen siguiendo agendas de investigación que se consolidan en otros espacios académicos, no nacionales, y son adoptadas y adaptadas por los investigadores locales. Y si esto fuera así, aún parcialmente, qué otros temas son necesarios porque hacen a agendas propias, inquietudes claramente vinculadas a la gestión y a las realidades territoriales de los gobiernos locales.

Finalmente, la revisión de lo producido, la reconstrucción de un proceso de búsquedas, encuentros y diálogos sostenidos por más de treinta años en nuestro país habla y anima a continuar por el camino consolidando un campo que por sus características e implicancias amerita ser conocido, profundizado y puesto en valor. Hoy más que nunca.

## Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel. 2009. "Estrategias de Coordinación en el Estado". Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Aguilar Miranda, Alejandro, Joel Mendoza Ruiz y Eduardo Grin. 2020. *Conclusiones del libro Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: INAP.
- Arnoletto, Eduardo et al. 2004. *Índice de desarrollo local para la gestión*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Arocena, José. 1989. "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria". *Cuadernos de CLAEH* 5: 43-56.
- . 1989. "Discutiendo la dimensión local". *Cuadernos del CLAEH* 13: 7-16.
- . 1992. *El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- . 1994. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Editorial Nueva Sociedad
- . 1999. *Políticas Locales, Innovación y Desarrollo*. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Arroyo, Daniel. 1997. *Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina: Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Oficina de publicaciones del CBC, Universidad Católica de Córdoba.
- Badía, Gustavo. 2004. "Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana. En: Escobar Manuel, Badía Gustavo y Friederic Sabrina (Eds.) *Federalismo y Descentralización en Grandes Ciudades. Buenos Aires en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Badía, Gustavo y Rodrigo Carmona. 2008. *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Barenstein, Jorge 1993. "Comparative governance at the local level: new trends and old challenges". *Revista Reforma y Democracia* 1.
- Bifarello, Mónica, Cristina Díaz, Rita Grandinetti y Patricia Nari. 2000. *Innovación y capacidad en el estado local: un abordaje teórico-metodológico. Memoria del Segundo Seminario de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes e Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Borja, Jordi. 1987. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En *Descentralización del Estado*, compilado por J. Borja. Santiago de Chile: ILPES.
- Bozzeman, Barry. 1998. *La gestión pública, su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica
- Bulcournf, Pablo. 2012. El desarrollo de la ciencia política en Argentina. *Política. Revista de Ciencia Política* 50 (1): 59-92.
- Cao, Horacio (comp.). 2007. *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Byblos.
- Carmona, Rodrigo. 2012: *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: CICCUS-UNGS.
- Centrángolo Oscar y Juan Pablo Jiménez. 2004. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

- Cingolani, Mónica y Martín Lardone. 2006. *Gobiernos bajo presión: relaciones intergubernamentales y reforma del Estado: el caso Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Coraggio, José Luis 1991. “Las dos corrientes de la descentralización en América Latina”. *Cuadernos de CLAEH* 56 (1): 63-78.
- . 1992. “Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90” En *Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina*, coordinado por Fernando Carrión. Buenos Aires: FLACSO Andes.
- . 2000. *Política social y economía del trabajo alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Abya Yala.
- . 2004. *La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo*. Madrid: Abya Yala.
- Cravacuore, Daniel. 2003. “El estímulo a la innovación en el gobierno local Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses”. Ponencia Presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- . 2005. “Los Municipios Argentinos (1990 a 2005)”. En *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile*, compilado por D. Cravacuore y R. Israel. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- . 2006. “Análisis del asociativismo intermunicipal”. *Argentina. Medio Ambiente y Urbanización* 22 (64): 3.
- . 2008. “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina”. En *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*, compilado por G. Molina. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.
- . 2009. “La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos”. En *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*, págs. 162-181. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos.
- . 2014. La recentralización emergente en América Latina. En *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, compilado por C. Fidel y A. Villar, págs. 67-86. Quilmes: UNQ.

- . 2016. “Gobiernos locales en Argentina”. En *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica.*, editado por J. M. Ruano de la Fuente y M. Vial Cossani, págs. 15-40. Caracas: CLAD.
- . 2017. “La recentralización municipal en la Argentina”. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* 2 (1): 167-190.
- Cravacuore, Daniel y Alejandro Villar. 2014. “El municipio argentino: de la administración al gobierno local”. En *Democracia y sociedad en la argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, editado por M. Lozano y J. Flores, págs. 189-204. Quilmes: UNQ.
- Cravacuore, Daniel y Gustavo Badía. 2000. *Experiencias positivas en gestión local*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari y Alejandro Villar. 2004. *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Da Representação, Natalia y Daniela Soldano. 2010. “Espacios comunes, sociabilidad y Estado. Aportes para pensar los procesos culturales metropolitanos”. *Apuntes CECYP* 17: 79-96.
- Di Virgilio, Mercedes y Mariano Perelman, 2014. *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. CLACSO.
- Díaz, Cristina 1999. “Pensar lo local”. En *Innovación y espacio local: La gestión Municipal actual de la ciudad de Rosario*, compilado por L. Maxera. Rosario: P&G.
- Díaz, Cristina, Rita Grandinetti y Patricia Nari. 2002. *Tecnologías y gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Díaz de Landa, Marta. 2007. “Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”. En *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, compilado por R. Cravacuore. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Díaz de Landa, Marta y Consuelo Parmigiani de Barbará. 1997. “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, compilado por D. García Delgado. Buenos Aires: Ed. FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba.

- Esteso, Roberto 1989. "Crisis y administración pública: potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal: el caso argentino". *Administración Pública y Sociedad* (3): 41-61.
- Finquelievich, Susana 2007. Innovación, tecnología y prácticas sociales en las ciudades: hacia los laboratorios vivientes. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad* 3 (9): 135-152.
- . 2021. *I-Polis: ciudades en la era de internet*. Buenos Aires. Nobuko.
- García Delgado, Daniel 1997. *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Flacso – Universidad Nacional de Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel y Alfredo Garay. 1989. "El rol de los gobiernos locales en la política argentina". En *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América latina*, editado por J. Borja, F. Calderón Gutiérrez, M. Grossi y S. Peñalva. Santiago de Chile: CLACSO.
- Graglia, Emilio 2006. "Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba". *Diálogo Político* XXIII (1).
- Graglia, Emilio, Ivana Merlo, D. Kunz, Carlos Mosquera Sadleir, Marina Falvo, Ireana Ferreyra y Pamela Cáceres. 2007. *Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007): balance y recomendaciones*. Córdoba: UCC.
- Grandinetti, Rita. 2011. "Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica". *Multidisciplina* 10: 91-115.
- . 2013. "Capacidades y diseño de los gobiernos locales argentinos. El caso de la Región Rosario". *Revista Latinoamericana en Educación Superior y Política Pública (RELAES)* 1 (1): 56-67.
- . 2014. "Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica". Tesis doctoral presentada ante la Universitat Politècnica de València.
- . 2018. "Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias". *GIGAPP Estudios Working Papers* 5 (98-110): 506-525.
- Grandinetti, Rita y Patricia Nari. 2016. "Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana". *Participación, políticas públicas y territorio* 53.

- Grandinetti, Rita y Patricia Nari. 2021. “Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana”. *A&P continuidad* 8 (14): 34-45.
- Grandinetti, Rita y Ezequiel Miller. 2020a. “Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina”. *Revista iberoamericana de estudios municipales* 21: 89-112.
- Grandinetti, Rita, y Ezequiel Miller. 2020b. *Laboratorios de gobierno: produciendo en la frontera*. Ed. Red Innolabs. Secretaría Iberoamericana de Ciencia y Tecnología.
- Grandinetti, Rita y Cristina Zurbriggen. 2021. *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*. Caracas: Colección Experiencias Escuela CLAD.
- Haefner, Cristian. 2000. “La descentralización y la planificación del desarrollo regional, ¿ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión”. *MAD* 3.
- Hurtado, Adriana, Angie Torres y Leonel Miranda. 2011. “El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?” *Territorios* 25: 95-120.
- Iturburu, Mónica. 1999. “*Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*”. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.
- . 2009. *Municipios argentinos*. Buenos Aires: INAP.
- Lechner, Norbert 1997. “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la CEPAL*.
- Madoery, Oscar 2005. *La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos*. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT).
- Maxera, Lilya (comp.). 2002 *Innovación y espacio local*. Ed. PyG. Universidad Nacional de Rosario.
- Mazzalay, Víctor 2009. “Gobernanza e influencia. Una propuesta analítica para los procesos sociopolíticos en la escala local y regional”. *Administración Pública y Sociedad* 16: 63-88.
- . 2016. “Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local: Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba”. *Studia Politicae* 36: 5-36.



- Nardacchione, Gabriel (comp.). 2011. *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente*. Publicaciones PROMETEO-UNGS
- Nari, Patricia. 2019. "Ciudades des-tramadas. Notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos". *Retos e innovaciones* 95: 95-104.
- . 2021. *Serie Cuadernos Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia*. Ed. PoliLAB.
- Nari, Patricia et al. 2015. "Provocaciones Urbanas: Materialidades De Los Territorios En Disputa". *Grupo De Trabajo* 5 (3).
- Nazareno, Marcelo et al. 2006. *¿Uno para todos? La economía política de la distribución del gasto público provincial entre jurisdicciones locales. Córdoba, 1995-2006*. Córdoba: UCC.
- O'Flynn, Janine. 2021. "Enfrentando los grandes desafíos de nuestro tiempo: marcando la diferencia durante y después del COVID-19". *Revisión de la gestión pública* 23 (7): 961-980.
- Pérez, Pedro. 1986. "La coparticipación y descentralización del Estado nacional". *Revista Mexicana de Sociología* 48 (4): 175-224.
- . 2001. "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, editado por A. Vázquez Barquero y O. Madoery, págs. 257-286. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- . 2006. "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires". *Economía Sociedad y Territorio* VI (21): 31-54.
- Rodríguez, Exequiel y Rita Grandinetti. 2018. *Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Madrid: Red Innolabs.
- Rofman, Adriana 2007. "Políticas sociales locales como espacios de promoción de desarrollo local, en municipios del área Metropolitana de Buenos Aires". Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología.
- (comp.). 2016. *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. UNGS
- Rofman, Adriana y Alejandro Villar. 2007. *Los actores del desarrollo local*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Serafinoff, Valeria 2007. “El rol regulador del Estado en la concesión de obras viales”. Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Stren, Richard. 2000. “Nuevos enfoques en la gobernanza urbana en América Latina”. Documento digital. CLAEH. IDRC. Montevideo.
- Tecco, Claudio. 1997. “El Gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, compilado por García Delgado. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires.
- Tecco, Claudio y Silvana López. 2004a. “Gobernanza local y servicios urbanos”. *Retos e innovaciones* 56.
- Tecco, Claudio y Silvana López. 2004b. “La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios”. Trabajo inédito.
- Tecco, Claudio et al. 2001. “Innovaciones en la gestión municipal: análisis de casos. Los municipios de Jesús María, Colonia Caroya, Unquillo, Río Segundo, Villa María y Monte Maíz”. En *Informe de investigación del proyecto Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba (PICTO/98)*. Córdoba (Argentina).

# ARTÍCULOS



# HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN DEL PENSAMIENTO CONSERVADOR: LA DISTINCIÓN ENTRE UN CONSERVADORISMO SUSTANTIVO Y OTRO ADJETIVO

---

**Fabricio Ezequiel Castro\***

IIGG – Universidad de Buenos Aires /  
CONICET

✉ [fabricioecastro@hotmail.com](mailto:fabricioecastro@hotmail.com)

Recibido: 25 de septiembre de 2022

Aceptado: 7 de marzo de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.1.2023.p149-192

**Resumen:** En este artículo se propone un nuevo criterio para identificar autores o movimientos conservadores. Para ello, en la primera parte se critican una serie de afirmaciones típicas sobre la tradición conservadora, con el objetivo de evidenciar la necesidad de aportar otro enfoque. Luego, en la segunda parte, se presenta la distinción entre un conservadorismo sustantivo y otro adjetivo, y se indaga en la relación entre ambos conceptos. La noción sustantiva postula que el conservador defiende que la dirección política de lo social debe estar en manos de fuerzas suprapersonales (Dios, la tradición o el mercado), y no al servicio de la planificación humana. En cambio, la noción adjetiva reserva el término para expresar una actitud de rechazo al cambio que puede encontrarse en cualquier sector político. Hacia el final, se destacan las virtudes de esta distinción para la comprensión de la tradición política conservadora.

---

\* El autor es Licenciado en Ciencias Políticas (UBA), Magíster en Ciencia Política (UNSAM) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Es becario posdoctoral del Conicet con sede en Instituto Gino Germani (IIGG-UBA) en el área de Teoría Política. Se dedica a temas relacionados con el pensamiento conservador y neoliberal, sobre los que dirige un Proyecto de Reconocimiento Institucional (PRI/UBA).

**Palabras clave:** Voluntarismo; fuerzas suprapersonales; conservadorismo sustantivo; conservadorismo Adjetivo

## **TOWARDS A NEW DEFINITION OF CONSERVATIVE THOUGHT: THE DISTINCTION BETWEEN A SUBSTANTIVE AND AN ADJECTIVE CONSERVATISM**

**Abstract:** This article proposes a new criterion to identify conservative authors or movements. To do so, in the first part, a series of typical statements about the conservative tradition are criticized, with the aim of making evident the need to provide another approach. In the second part, there is a distinction between a substantive conservatism and an adjective one, in which the relationship between both concepts is inquired. On the one hand, the substantive notion postulates that conservatives defend that the political direction of the social must be in the hands of suprapersonal forces (God, tradition or the market), and not at the service of human planning. On the other hand, the adjective notion sets aside the term in order to express the attitude of rejection of change presented in any political group. Towards the end, the virtues of this distinction are highlighted for the comprehension of the conservative political tradition.

**Keywords:** Voluntarism; Supra-personal forces; Substantive conservatism; Adjective conservatism

### **I. Introducción**

En el ámbito de las ideas políticas, resulta de interés identificar los contenidos básicos de las diferentes corrientes de pensamiento tales como el liberalismo, el socialismo o el nacionalismo. Este ejercicio facilita el reconocimiento de un núcleo de proposiciones que dan lugar a una visión

particular del mundo. En este marco, el caso del conservadorismo<sup>1</sup> resulta especialmente difícil, ya que no existe un acuerdo básico acerca de sus postulados principales. Como resultado de esto, posee una excesiva heterogeneidad de enfoques, tantos como estudiosos en la materia se encuentran (Bonazzi 2008; Fernando Huerta 1996; Rodríguez Fontenla 2018).

En los peores casos, la dificultad de proporcionar una definición se sortea mediante la inagotable enumeración de grupos o ideas vagamente señaladas como conservadoras. De este modo, se habla de un conservadorismo español, francés, anglosajón<sup>2</sup>, etc. (Viereck 1959) y se diferencia, también, a las reflexiones conservadoras del siglo XVIII, XIX, XX, hasta nuestros días (Herrero de Miñón 2008). Sin embargo, la distinción histórica y geográfica de fenómenos, partidos políticos o autores que aparecen como conservadores, o que se cree que lo son, no constituye un criterio claro para distinguirlo, porque continúa ausente la postulación de un concepto general capaz de contener a la mayor cantidad posible de casos particulares.

Además, el aparente arraigo del conservador hacia lo existente conduce a la idea de que cada conservadorismo es único y diferente a los demás. Por eso suele sostenerse que cada situación enfrentada por el conservador es específica, y de ahí que resulte tentador para el investigador refugiarse en la casuística. La supuesta inaprensible variedad de la corriente conservadora ha generado cierta resignación a definirla con precisión. De hecho, autores como Russell Kirk (2009) sostienen que esta inclinación a la indefinición le hace justicia al movimiento. Sencillamente, el

---

<sup>1</sup> En este artículo, elegimos la voz “conservadorismo” en vez de la más habitual “conservadurismo”. Ambas palabras se encuentran autorizadas por la RAE (<https://dle.rae.es/conservadorismo>). El diccionario panhispánico de dudas confirma su validez (<https://www.rae.es/dpd/conservadurismo>). La preferencia se debe a su semejanza sonora con otras corrientes (comunismo, fascismo, etc.).

<sup>2</sup> Para el caso español, ver las obras de Pedro González Cuevas (2000, 2016), quien señala que la marca distintiva de la derecha española es el catolicismo. Sobre Francia, aunque acotado al estudio de la contrarrevolución, son destacables los trabajos de Jacques Godechot (1984) y de Gerard Gengembre (1989). El caso inglés se puede abordar a través de la clásica obra de Anthony Quinton (1978), mientras que los conservadores norteamericanos son estudiados por Russell Kirk (2001).

conservadorismo no debe ni puede ser definido. Es más: lo conservador es anti-teórico por definición.

No obstante, otros trabajos han seguido el camino contrario al indicado por Kirk y se han dado a la tarea de conceptualizar al fenómeno conservador. Los aportes exhiben perspectivas diversas, desde aquellas que lo consideran una ideología defensora del *statu quo* (Huntington 1957), las que lo entienden como una disposición o actitud de la conducta (Oakeshott 2009) y las que lo asimilan a la defensa de los valores tradicionales de la comunidad (Luri 2019), entre muchas otras. Estas posiciones también presentan serias dificultades para dar una imagen adecuada de lo conservador, puesto que, anticipamos, suelen reducirlo a la defensa de lo existente (Huntington 1957), a una característica antropológica sin contenido político (Oakeshott 2009) o a la aceptación pasiva de un tradicionalismo cultural (Luri 2019).

Las controversias y vaguedades a la hora de precisar al conservadorismo vuelven necesaria una tarea de crítica a las definiciones existentes y de aporte de una propuesta superadora. Precisamente, este artículo se propone ambos objetivos. Para lograrlos, dividimos la presentación en dos partes. En la primera, nos ocupamos de la crítica a las definiciones existentes. Allí, se recopilan seis afirmaciones típicas sobre lo conservador, para luego mostrar la insuficiencia de cada una. Dichas afirmaciones fueron extraídas del análisis de un extenso corpus bibliográfico compuesto por ensayos, artículos académicos, tesis doctorales y diccionarios especializados en ciencia política, entre otros materiales que se han ocupado de elaborar algún tipo de punto de vista relativo al conservadorismo.

La segunda tarea es propositiva. Una vez demostradas las falencias de las nociones corrientes, presentaremos una distinción alternativa compuesta por dos clases de conservadorismo. Por un lado, el conservadorismo sustantivo, que entenderá a lo conservador como una corriente de pensamiento político con peso propio que afirma que la dirección de lo social no debe ser controlada por la voluntad humana consciente, sino que debe estar en manos de fuerzas impersonales como Dios, la tradición o el mercado. Por otro lado, hablaremos de conservadorismo adjetivo para describir el comportamiento político de rechazo al cambio y defensa de lo existente. En este caso, no se trata de



una corriente de pensamiento como tal porque la conducta de desear o rechazar un cambio es propia de cualquier grupo político, con independencia de sus ideas.

Finalmente, indagaremos en la relación entre los dos tipos de conservadorismo para establecer qué ocurre cuando el conservador se ve obligado a abandonar una actitud conservadora para combatir los cambios, sobre todo revolucionarios, que considera gravosos para el devenir natural de lo social. Una vez desplegado esto, las conclusiones darán cuenta de las ventajas heurísticas del modelo propuesto<sup>3</sup>.

## II. Primera parte: afirmaciones típicas sobre los conservadores

A nuestro modo de ver, las seis afirmaciones habituales para caracterizar a la corriente conservadora son las siguientes:

(1) El conservador está en contra del cambio y a favor del *statu quo*, (2) el conservadorismo es una actitud o disposición de la conducta, (3) el pensamiento conservador es anti-ideológico y anti-teórico, (4) el pensamiento conservador es una ideología y/o una teoría, (5) el conservadorismo es la defensa de la comunidad y de sus tradiciones, y (6) es la contracara del progresismo<sup>4</sup>.

Esta reconstrucción pretende únicamente recortar tipos de argumentos para discutirlos de modo separado. De ninguna manera busca imponer una clasificación exhaustiva ya que, con toda probabilidad, sería posible hallar otros significados no incluidos en la enumeración anterior. Además, las afirmaciones están lejos de ser excluyentes entre sí, y un mismo autor puede sostener varias de ellas al mismo tiempo sin contradecirse. De hecho, esto será lo más habitual. Con estas aclaraciones en mente, analizaremos cada una de las afirmaciones frecuentes para detectar sus puntos débiles.

---

<sup>3</sup> El resto del artículo reelabora parte de nuestras reflexiones doctorales. Ver Castro (2021).

<sup>4</sup> Existe una séptima que por consideraciones de espacio no trataremos aquí y que afirma que debe hacerse una distinción tajante entre el conservador y el reaccionario. La omitimos porque implica un tratamiento diferente, el de la viabilidad del concepto de “reacción”. Ver Castro (2021).

## II.1. *El conservador está en contra del cambio y a favor del statu quo*

Una noción difundida sobre el conservadorismo dice que los conservadores son aquellos que desean impedir los cambios. Con frecuencia, tanto en el discurso académico como público, son llamados así quienes se pronuncian en favor de la conservación de lo existente y contra toda transformación social. Asociada a esta idea aparece otra, que asegura que un conservador no es más que un defensor del *statu quo*<sup>5</sup> a quien le resulta inconveniente para sus intereses de grupo o de clase modificar el orden vigente.

Esta consideración se basa en la idea de que la defensa de lo establecido es una exigencia de lo conservador, ya sea porque los conservadores valoran o tienden a preferir el presente estado de cosas o porque creen que cambiarlo lo empeoraría aún más. Para ellos, a pesar de la imperfección del mundo, toda intención de modificarlo sería perjudicial. En algunos casos, se les atribuye un interés específico (de clase o de cualquier tipo de jerarquía) que justifica la resistencia política a los cambios.

Sin embargo, son pocos los autores que asimilan al conservadorismo con una automática oposición al cambio, más bien lo asocian a una defensa lenta y gradual del mismo<sup>6</sup>. En la literatura revisada, el primer paso es refutar el “mito” de lo conservador como un obstinado rechazo al cambio. Varios conservadores parten de esta impugnación para reflexionar mejor sobre las bases de esta corriente política. Por ejemplo, Robert Nisbet (1986) sostiene que los conservadores no desprecian el cambio sino tan sólo una forma específica de él: la innovación, es decir, la transformación radical. En una dirección similar, Kirk (2009) afirma que el conservador favorece los cambios graduales frente a los radicales. De ahí surge el

---

5 Es lo que Huntington (1957) llama las “teorías aristocráticas” del conservadorismo, según las cuales las ideas conservadoras surgen de la pérdida de privilegios de los sectores dominantes. Rodríguez Araujo (2004) afirma que es habitual llamar “conservadores” a los defensores del orden establecido.

6 Por ejemplo, para Estrada Villa la revolución vio nacer al conservadorismo “como movimiento contrario al cambio, defensor de la tradición y del mantenimiento del *status quo*” (2011, 15).

rechazo a los métodos extremos de transformación social, como los de la revolución política.

Por su parte, William Harbour (1985) afirma que es un absurdo asociar al conservador con la defensa del *statu quo* porque si así fuera el conservadorismo como tal no existiría, pues carecería de especificidad, y todo dependería de cuál es el pensamiento dominante. Irving Kristol critica a los auto-denominados conservadores de su época porque “consideran al conservadorismo como un compromiso (...) con el *status quo*; el conservadorismo, según ellos, no puede afrontar la cuestión acerca del futuro del mundo” (1986, 296).

Clinton Rossiter (1986) asigna a la moderación y a la prudencia un rol central en el modelo de cambio conservador. Galat (1982) agrega que lejos de ser “quietista”, el conservador sólo impide que algo valioso se adultere y, si es posible, lo enriquece y fortalece<sup>7</sup>. Más en general, dentro de la nómina de características asociadas al conservadorismo se encuentra la prudencia frente a los cambios, la moderación o el rechazo a las innovaciones políticas y cierto escepticismo acerca de las posibilidades de éxito de lo novedoso (Grillo 1999; Quinton 1978; Viereck 1959), pero no una actitud negativa al cambio en sí mismo.

Más cercano en el tiempo es el estudio de Ted Honderich (1993) sobre el conservadorismo anglosajón, en el que el autor reconoce que son pocos los conservadores que sostienen esta idea y que, en efecto, ser conservador es algo más que el repudio a las transformaciones sociales. O’Hara (2014) revisa trabajos recientes que ven en el conservadorismo un sesgo en favor del *statu quo*. El autor niega esta hipótesis, dado que para los conservadores siempre existirán aspectos negativos del presente e incluso, si el estado social es crítico, sugerirán cambios radicales. El debate es más bien sobre cómo gestionar el cambio (Andreasson 2014; O’Hara 2014).

Finalmente, Corey Robin (2019) desestima la relación entre conservadores y cambio, sea éste radical o moderado. En su definición, ser conservador significa la defensa de órdenes jerárquicos en la sociedad y, por lo tanto, la protección frente a los intentos de emancipación de las

---

7 Friedrich Hayek (1998) llama “quietista” al conservador británico de mediados del siglo XX, pues obstaculiza las reformas liberales. Para él, ese quietismo distingue a los conservadores de los liberales.

clases subordinadas. Aunque el autor lo niegue, este argumento no dista demasiado de la asociación entre conservadorismo y *statu quo*. A fin de cuentas, en su crítica va implícita una noción de orden establecido, aún cuando se concentre en la desigualdad de dicho orden<sup>8</sup>.

Ahora bien, los autores mencionados tienen claro que la corriente es algo más que una inclinación contraria al cambio. De hecho, es posible decir que cualquier tipo de pensamiento político atacará tarde o temprano alguna transformación social con la que desacuerda. Por lo tanto, seguir este camino para definir al conservador borra todo contenido filosófico y político específico.

En cuanto al argumento que asimila lo conservador a la defensa del *statu quo*, éste exige previamente una respuesta acerca de qué o quiénes lo conforman, de tal manera de ligarlo a grupos de interés específicos que lo identifiquen del resto. Caso contrario, de tomarse al pie de la letra, el conservadorismo es nada más que oficialismo político y cualquier sector político o pensador políticamente relevante se encontrará en dicha posición en algún momento de su historia. Conceptualizar de este modo diluye nuevamente el significado de una corriente con ideas y trayectoria.

Por lo tanto, para ser válida, la correspondencia entre ser conservador y sostener el *statu quo* debe responder a preguntas difíciles: ¿cualquier rechazo al cambio significa defender el *statu quo*? ¿Los defensores de lo establecido siempre deben ser ligados a lo conservador? ¿En todos los casos los impulsa un afán privado o de grupo ligado a sus intereses personales? Lo cierto es que las respuestas posibles se exponen a una larga nómina de contraejemplos presentes en tradiciones políticas ajenas al conservadorismo.

Para resumir, el conservadorismo está lejos de ser una automática oposición al cambio porque todas las corrientes mantendrían algo intacto si ellas protagonizaran la dirección social o política. Tampoco es la defensa interesada del *statu quo* si se tiene en cuenta que otras posiciones políticas también desearían proteger a los grupos con los que afilian y,

---

8 Además, la referencia a la desigualdad es propia de la derecha en general (Bobbio 1995). Por otro lado, cabe preguntarse qué sucede con los grupos radicales de derecha prohibidos o “subordinados” al orden establecido y que también reclaman derechos políticos, como los sectores neonazis.

además, porque aun en ese caso existe cierta independencia entre la coherencia de un argumento y el interés que lleva a pronunciarlo. ¿Cuál es, entonces, la relación entre conservadorismo y cambio? Por el momento alcanza con anticipar que el conservador se opone a un tipo específico de cambio: aquél entendido como radical.

Por último, y aún con todo lo expuesto, este trabajo rescata parte de la idea de que el conservador desprecia los cambios. Dicha idea permanece en el discurso coloquial sobre el conservadorismo y sigue siendo útil para identificar actitudes políticas. Sin embargo, no haremos de ella el centro de nuestra definición, sino que la reduciremos a una conducta imputable a cualquier grupo político teniendo siempre en cuenta que quien tenga en sus manos los destinos políticos o quien haya consolidado su posición de poder no se convierte por arte de magia en un conservador, a menos que reduzcamos el término al de un comportamiento político más de entre otros posibles.

## *II.2. El conservadorismo es una actitud o disposición de la conducta*

Emparentada con la opinión que entiende al conservador como aquél contrario a los cambios existen puntos de vista que lo asocian a una cualidad antropológica inscrita en la naturaleza humana. De este modo, es pensado como una inclinación del comportamiento y/o de la mente tendiente a la conservación de lo que nos rodea. La palabra exacta mediante la cual recojan esta idea varía, pero su significado y consecuencias para la teoría conservadora son similares.

La supuesta disposición natural a la conservación es presentada a menudo bajo la forma de un estadio instintivo, psicológico e incluso irracional, sobre el cual se montarán después los contenidos filosófico-políticos concretos. Según esta visión, en los seres humanos habita una íntima compulsión conservadora que se hace consciente al enraizarse en un programa político coherente.

Uno de los autores cercanos a esta opinión es Lord Hugh Cecil. Para él, existe lo que se denomina un “conservatismo natural” fruto del temor a lo desconocido y del sentimiento de apego por lo tradicional. A tono con esta idea, Kirk afirma que lo conservador es un modo de comportarse frente al mundo, un “estado de ánimo y un tipo de personalidad, una manera de

situarse ante el orden cívico y social” (2009, 41). En la misma línea, R.J. White afirma que “el conservadurismo es menos una doctrina política que un hábito mental, [es] un modo de sentir, una manera de vivir” (Citado en Eccleshall 2004, 84). La opción por lo establecido anclaría entonces en un sentimiento interior y en una orientación subjetiva de la conducta.

Por su parte, Rossiter menciona que el conservadurismo “temperamental” es el modo más primitivo de ser conservador. Este temperamento es “una disposición ‘natural’ del hombre para oponerse a cualquier cambio sustancial en sus modos de vida” (1986, 20). El comportamiento del conservador evoluciona cuando se convierte en “filosófico” y surgen principios y valores ordenadores. Del mismo modo, Viereck habla del “temperamento conservador” como un “inarticulado estado de la mente” (1959, 21).

En el mismo sentido, el conservador Roger Scruton (2018) reconoce la existencia de una actitud conservadora radicada en el instinto humano, pero cree que el conservadurismo político como tal surge durante las revoluciones europeas del siglo XIX para proteger el antiguo régimen atacado por los revolucionarios. Goodwin concluye que el conservadurismo es una ideología, pero “arraigada en intuiciones y emociones muy difundidas” (1997, 205). Biológica y psicológicamente existe una inclinación hacia la conservación de lo existente: “los instintos conservadores son pre-intelectuales y se ponen en juego cuando fracasan las ideologías racionalistas” (1997, 205). Lo mismo opina Prezzolini: “la conservación es un *instinto vital*, que puede ir acompañado de conciencia filosófica” (1979, 23). Galat prefiere hablar de “una energía espiritual, pero más que todo psicológica y casi animal, que (...) denominaremos *talante conservador*” (1982, 1193).

Uno de los aportes más elaborados sobre la actitud conservadora proviene del marxismo de Karl Mannheim (1963, 1987), quien distingue entre dos clases de conservadurismo: el natural o tradicionalista y el moderno o particular. Por el primero, entiende la “tendencia a adherirse a normas vegetativas, a viejos modos de vida” (1963, 107) y por lo tanto es “una característica psicológica formal de la mente de todo individuo” (1963, 107). Por “formal” debe entenderse la independencia entre la actitud y el contenido a preservar, que eventualmente puede ser cualquiera. Simplemente, aquí el autor se refiere a una predisposición humana contra

lo novedoso. Ahora bien, Mannheim vincula más claramente que otros autores la relación entre la actitud conservadora (o tradicionalismo en sus términos) y su expresión filosófica o programática denominada conservadorismo moderno. Esta última es una derivación reflexiva y sustantiva de la actitud tradicionalista. El proceso de concientización se hace patente (y aquí gana fuerza la filiación marxista del autor) como resultado de los conflictos de clase, que dotan a sus protagonistas de los contenidos que refuerzan su innato sentimiento reactivo<sup>9</sup>.

Finalmente, abordemos las reflexiones de Michael Oakeshott. Si bien consta de más elementos, su conservadorismo es también una “actitud, una disposición” (2009, 45-46) que desconfía de los cambios y tiende a preferir lo existente. En un famoso pasaje, el autor exclama que “ser conservador consiste (...) en preferir lo familiar a lo desconocido, lo contrastado a lo no probado, los hechos al misterio, lo real a lo posible, lo limitado a lo ilimitado, lo cercano a lo distante, lo suficiente a lo superabundante, lo conveniente a lo perfecto, la felicidad presente a la dicha utópica” (2009, 47). Se trata de una preferencia por la familiaridad del mundo conocido. Como contraparte, nace una desconfianza por la innovación y la novedad. De ahí la “aversión al cambio, toda vez que éste se presenta siempre, primero, como una pérdida” (2009, 49) y que vincula la actitud conservadora con nuestro primer punto sobre el rechazo al cambio.

Del recorrido anterior observamos que a pesar de la variedad terminológica el argumento se repite, sea que hablemos de una “tendencia de la mente humana” (Cecil 1929, 9), de un “estado de ánimo y un tipo de personalidad” (Kirk 2009, 41), de un “hábito mental” (Citado en Eccleshall 2004, 84), de un “temperamento” (Rossiter 1986, 20; Viereck 1959, 21), de una “intuición” (Goodwin 1997, 205), de un “*instinto vital*” (Prezzolini 1979, 23), de un “*talante*” (Galat 1982, 1193), de una “característica psicológica” (Mannheim 1963, 107) o de una actitud (Oakeshott 2009; Scruton 2018). En todos los casos el conservadorismo se relaciona a un ineludible rasgo antropológico.

---

9 “El tradicionalismo se convierte en pensamiento conservador sólo en una sociedad escindida en clases sociales y como reacción consciente a formas de pensamiento progresista” (González García 1993, 73)

Las críticas al postulado de la actitud conservadora son abundantes. Eccleshall (2004) observa que dicha posición naturaliza lo conservador, convirtiéndolo en un atributo irrenunciable que niega el carácter situado de esta tradición política<sup>10</sup>. Por su parte, Quinton (1978) y Honderich (1993) creen que nuestra corriente necesita de una base más estable que una mera actitud. Coincidimos con estas apreciaciones. Comprender a lo conservador como una disposición de la conducta vacía su contenido, pues se carece de un criterio que lo recorte y lo diferencie del resto de las opciones políticas. Así, queda reducido a una inclinación del espíritu humano atribuible a cualquier movimiento político. Para nosotros, ser conservador no tiene nada de antropológico o natural. Es simplemente un modo más de observar e intervenir sobre el mundo, como tendremos ocasión de ver.

En resumen, la idea de actitud conservadora no puede constituir una definición sobre el conservadorismo porque, en primer lugar, le resta carácter político al asociarlo a un rasgo antropológico natural (a tono con la crítica de Eccleshall) y, en segundo lugar, porque esta reducción impide darle un mínimo de contenido filosófico.

Ya hemos dicho que nuestro trabajo rescata en parte al conservadorismo como oposición al cambio y lo mismo sucede en este caso. Mantendremos la idea de lo conservador como noción formal de rechazo al cambio propia de cualquier grupo, pero quitándole el componente antropológico estudiado más arriba. En la segunda parte, llamaremos “conservadorismo adjetivo” a esta idea.

### *II.3. El conservadorismo es anti-ideológico y anti-teórico*

A partir de una crítica a la noción de ideología y/o de teoría, varios autores describen al conservadorismo mediante una serie de principios generales sin un criterio que posibilite una demarcación clara. Esta postura depende de la consideración previa del término ideología, en general entendida de modo peyorativo como el intento de la voluntad humana por

---

10 “Sugerir que éste se enraíza en la sustancia de la vida empaña el hecho de que es un fenómeno histórico: un conjunto de creencias que determinados grupos sociales empezaron a articular en un momento histórico concreto” (Eccleshall 2004, 85).



ajustar la vida social a unos parámetros establecidos racionalmente o, con otras palabras, como la pretensión utópica de crear un mundo nuevo despreciando los procesos reales de la vida histórica. En cuanto a la teoría, suele afirmarse que el conservador se concentra en lo particular, desdeña las generalizaciones y justifica su causa inmediata (Ashford y Davies 1991). Desde esta posición, es imposible elaborar una teoría y/o una serie de dogmas, porque se trataría de un resumen abstracto y racional contrario al sentir del conservadorismo.

En su mayor parte, los neoconservadores norteamericanos son los que mejor formularon la idea precedente, con las notables excepciones de Huntington (1957) y de Nisbet (1986). Clinton Rossiter (1986) detalla varios tipos de conservadorismo, siendo el más elaborado el “filosófico”, por estar compuesto de contenidos generales. Rossiter enumera más de veinte advirtiendo que no es obligatorio adscribir a todos ellos para ser calificado como conservador. Los principios expresan la tradición anglosajona originada por Edmund Burke y continuada en los Estados Unidos, con tonos más liberales. Algunas de esas características incluyen la naturaleza humana pesimista, la prioridad de la libertad frente a la igualdad, la visión social organicista, entre otras.

Peter Viereck (1959) es otro conservador norteamericano ocupado en señalar las particularidades del conservadorismo, con el objetivo de dar una referencia general de su contenido. Esto no podría hacerse de otra manera, advierte, debido al carácter antiteórico de esta corriente enemistada con las abstracciones de la razón. Lo dicho impide su fijación intelectual y obliga a una dedicada atención a las manifestaciones tradicionales de cada conservadorismo<sup>11</sup>. Más contenidos asociados al conservador incluyen la preferencia por la libertad, el destacado papel de la religión en el orden social y la desconfianza en la capacidad innovadora del hombre.

Otro referente es William R. Harbour (1985). Al igual que Viereck cree que el carácter anti-ideológico del conservadorismo lo vuelve un movimiento de imprecisa definición, para el que alcanza con dar

---

11 “La teoría conservadora es antiteórica. La mente liberal y racionalista enuncia conscientemente patrones abstractos; la mente conservadora inconscientemente encarna las tradiciones concretas” (Viereck 1959, 21).

referencias orientadoras. Por eso, únicamente es posible dar un sentido general y de ahí que el autor enuncie nueve características al mismo tiempo que indica que alguna puede ausentarse en un conservador<sup>12</sup>. De entre ellas destacan la importancia de la religión, el pesimismo antropológico, el anti-utopismo, el pragmatismo y la preferencia por las reformas graduales. En cuanto a Kirk (2009), repasa en unas conferencias pronunciadas entre 1988 y 1993 diez principios básicos del conservador, que incluyen la creencia en una ley moral divina, la valoración de las costumbres, la prudencia y la moderación, entre otras. Sin embargo, en su clásico trabajo de 1953, *The conservative mind*, la recopilación es ligeramente distinta, lo que ilustra la imprecisión de Kirk (2001), a pesar de no haber severas contradicciones entre una presentación y la otra (Borgucci 2016).

Fuera de este grupo hay más trabajos que extienden esta lógica. Honderich (1993) señala 19 características conservadoras. Prezzolini (1972) llega al absurdo de mencionar 53 principios del conservadorismo<sup>13</sup>. Galat (1982) considera propios de esta corriente la religión, el tradicionalismo, la sociedad jerárquica y el respeto por la experiencia y lo real. Von Beyme (1985) menciona la inclinación religiosa, la desconfianza en el progreso, el pesimismo antropológico y la adaptación a las circunstancias. Luego concluye que no pueden darse más precisiones<sup>14</sup>.

Las dificultades de esta estrategia son varias. En primer lugar, es imprecisa en exceso. Otorgar una serie de rasgos abiertos a lo conservador entorpece el análisis de los casos individuales. Al realizar imputaciones conceptuales permanece una franja especulativa. Con otras palabras,

---

12 Harbour cree que “Muchos conservadores adherirían a ella, y algunos exceptuarían ciertos principios (...) No es indispensable adherir a todas las ideas para ser considerado conservador. Con todo, tomadas en conjunto, las mismas constituyen el sentido central del pensamiento conservador” (1985, 17).

13 Y a realizar comparaciones sorprendentes en las que el conservador prefiere el “libro” y la “música clásica” y el de izquierda “la televisión” y el “jazz” (Prezzolini 1972, 28)

14 “en el caso del conservadurismo, es todavía más difícil que para otras ideologías hacer afirmaciones sobre los principios programáticos generales” (Von Beyme 1985, 23). El uso del término ideología no evita el énfasis del autor en lo anti-teórico e indefinido de lo conservador.

¿cuántas características son necesarias para afirmar la procedencia conservadora de un autor? Si la respuesta fuera que la mayoría (supongamos, la mitad más una) entonces podría decirse que la nómina inicial de atributos puede ser más pequeña. Y si bastara con menos habría que justificar por qué las elegidas son más relevantes que las restantes que son mayoría. Aplicado a muchos casos, el resultado es que a cada objeto de estudio se le da una descripción distinta. Al final del día, ningún esquema de principios es representativo de un conservador porque los contornos de la clasificación son nebulosos en ausencia de una ponderación reguladora.

En segundo lugar, la idea de que el conservadorismo es enemigo de la abstracción por vía de su particularismo revela ser falsa desde el momento en el que se generalizan características, o sea, desde que se otorga algún tipo de universalidad mayor al caso<sup>15</sup>. El recelo del conservador por la ideología no prohíbe que el investigador elabore criterios, teorías o dogmas fundamentales sobre él. En este sentido, se halla exento de convertir en premisas epistemológicas las posiciones políticas de su objeto.

En último lugar, y vinculado a lo anterior, es dudoso que el conservador esquive la teoría o la abstracción como tal. Su lucha es contra la reimpresión en el orden social de modelos elaborados por la razón. Es decir, los conservadores combaten el cambio radical surgido de la planificación humana intencional, fruto de un racionalismo que se cree eficaz para reordenar el mundo. De lo dicho no se sigue el abandono de la teoría abstracta y de ahí que los autores citados confundan esto con su implantación práctica.

En suma, la estrategia de resumir al conservadorismo en principios para evitar su racionalización se vuelve inadecuada para definirlo en virtud de que (1) debilita su definición, (2) no existe relación necesaria entre el rechazo político del conservador a la ideología o a la teoría (en la particular concepción de sus defensores) y la vocación del investigador por conceptualizarlo y (3) lo que el conservador en realidad resiste es la

---

15 Esta es la observación de Huntington (1957) quien usa de ejemplo a Kirk para ilustrar las teorías “autónomas” del conservadorismo, es decir, aquellas que lo definen a partir de un sistema universal de valores aplicables a todo tiempo y lugar.

aplicación política de los modelos teóricos o de los programas ideológicos<sup>16</sup>.

#### *II.4. El conservadorismo es una ideología y/o una teoría*

Incorporar al pensamiento conservador dentro del concepto de ideología política superaría en principio las dificultades del punto anterior que hacían de este movimiento un manojo impreciso de atributos. Al mismo tiempo, contiene una doble desventaja. En primer lugar, la inclusión corre el riesgo de desplazar la atención principal hacia la definición de ideología condicionando la relación de primera mano con los materiales. En segundo lugar, un concepto muy genérico podría volverse un mero contenedor de características de lo conservador y replicar así la imprecisión ya estudiada.

De este último tipo son la mayoría de los textos revisados. Nisbet utiliza un concepto de ideología laxo, puesto que para él “es un conjunto, razonablemente coherente, de ideas morales, económicas, sociales y culturales, que tiene una relación consistente y bien conocida con la política y el poder político; más específicamente, una base de poder que hace posible la victoria de ese conjunto de ideas” (1986, 8). Las ideologías contienen dogmas o creencias y valores más o menos permanentes. Los dogmas conservadores incluyen la valoración de la experiencia histórica por encima de la abstracción, la defensa del prejuicio por sobre la razón humana, y la protección de los poderes intermedios contra los intentos de apropiación personal del poder, entre otras.

En una línea similar, para Goodwin la ideología es “un pequeño número de creencias e intuiciones que forman una concepción del mundo coherente” (1997, 182). La concepción conservadora cree en una antropología pesimista (en especial, en la idea católica de pecado original) y en el organicismo, según el cual cada individuo posee un lugar y una

---

16 Un aspecto derivado a criticar reside en la indistinción entre los significados de “teoría” e “ideología”. Huntington (1957) es de los pocos que aborda la diferencia. Ashford y Davies explican que la conservadora es, para algunos autores “la única doctrina política que evita la ideología, al estar basado en la observación empírica y referido a las condiciones históricas (...) Según este uso, la ideología se identifica virtualmente con la teoría *per se*” (1991, 140).

función en la sociedad que habita. Para la autora, una particularidad de la ideología conservadora es su activación cuando ve amenazado su modo de vida.

Por el contrario, para Eccleshall la ideología es una aspiración respecto de cómo debe ser el mundo y un plan de acción para concretarlo. Esto es justamente lo que rechazaba el punto anterior. El conservadurismo es de este modo “un fenómeno histórico: un conjunto de creencias que determinados grupos sociales empezaron a articular en un momento histórico concreto” (2004, 85).

Los trabajos anteriores persisten en la vaguedad enumerativa. Llamarlas ideológicas favorece su comparación con otras corrientes, pero la elección de características sin ponderarlas o subsumirlas a un núcleo central se expone a la contrastación con la diversidad de conservadurismos existentes.

Una reflexión original es la de Huntington (1957), para quien el conservadurismo es la justificación teórica resultante de la lucha por la preservación de las instituciones amenazadas por las innovaciones. Esto lo convierte en una teoría “situacional”, que actúa para reaccionar a una “situación” de ataque de lo establecido. Lo interesante de su visión es que el carácter situado de la defensa no le impide ser ideológico<sup>17</sup>. A diferencia del resto de las ideologías, guiadas por un ideal que les sirve de vara para juzgar y exigir cambios a una sociedad, los conservadores son ideólogos “posicionales” que sostienen una “posición” intelectual nacida especialmente para contrarrestar la destrucción de lo existente. El conservadurismo puede resumirse en principios, y de hecho los tiene, pero carece de un contenido universal.

La posición de Huntington tiene la ventaja de explicar la variedad teórica de los conservadores. Pero sobre ella valdría la misma pregunta que nos hemos estado haciendo: ¿cualquier grupo político puede ser conservador? En efecto, el autor parece confirmarlo cuando en la última parte de su ensayo invita a los liberales de los Estados Unidos a volverse conservadores y a velar por la protección de sus instituciones. A fin de

---

17 “Most conservatives adopt conservative ideas in order to defend one particular established order” (Huntington 1957, 463) [La mayoría de los conservadores adoptan ideas conservadoras para defender un orden establecido particular].

cuentas, su visión se limita a comprender al conservadorismo como una ideología de la resistencia al cambio. Su punto de vista aplicaría a cualquier posición política interesada en conservar sus logros, y esto aún cuando sea posible determinar valores y principios comunes a lo conservador, ya que simplemente son lecciones acerca del resguardo del orden vigente que todos (por ejemplo, los liberales) podrían utilizar.

Distinta es la opinión de Michael Freedon (2003), quien elaboró una de las hipótesis más robustas del conservadorismo como ideología. Para Freedon, las ideologías son “patrones intelectuales recurrentes de pensamiento-comportamiento (...) que, como mapas esquemáticos de un territorio desconocido, ayudan a los agentes a orientarse en el mundo político y social que los rodea” (2003, 8). Funcionan como una red estructural de conceptos de gran amplitud, cuyos componentes establecen relaciones mutuas entre sus significados.

Según Freedon (2003) la resistencia a definirlo como una ideología ignora que lo conservador es una visión del mundo político como cualquier otra y que, a diferencia de Huntington (1957), se compone de conceptos nucleares comunes a toda su historia. La reticencia se origina en la mala identificación del núcleo de lo conservador, que induce a pensar en su inexistencia. Los teóricos conservadores “han estado buscando el ideario contrario al de los liberales y socialistas en relación con la naturaleza humana, la justicia distributiva y la relación entre el estado y el individuo [pero] en el discurso conservador esas ideas no muestran una continuidad estable” (Freedon 2003, 78).

Para Freedon es posible establecer dos conceptos nucleares del conservador. El primero es la inquietud frente al cambio radical y planificado, y el segundo es la distinción entre el cambio natural y antinatural. Los conservadores se inclinan por el cambio natural, lo que significa que rechazan las transformaciones antinaturales, o sea, las promovidas por la voluntad humana, porque socavan las bases del orden social. Todos los movimientos conservadores incluyen, entonces, estos dos aspectos mínimos si quieren ser calificados de tales. La construcción de Freedon es un aporte significativo por su intención de acercar un criterio que identifique conservadores. Con diferencias apreciables, nuestra posición recogerá parte de sus postulados.

Estudiemos las ventajas y desventajas de considerar al conservadorismo como una ideología. Sin dudas es ventajoso sumarlo al conjunto de tradiciones políticas en lugar de tacharlo de movimiento anti-teórico o anti-ideológico. Como desventaja, la dependencia de la noción de ideología acapara la discusión a tal punto que el grueso de los comentarios se dirige más hacia dicha noción que al fenómeno conservador. Por ejemplo, la tesis de Rodríguez Fontenla (2018) recapitula en exceso el concepto de ideología y demora así la reflexión sobre su objeto original. Esto no es forzosamente un error, pero seguir un criterio similar obstaculizaría los propósitos de este artículo de buscar un criterio más simple y general para abordar el conservadorismo.

Desembarazarse de la noción de ideología flexibiliza el contacto primario con los materiales, pues evita subsumirlos a un denso concepto previo y favorece la libertad del investigador para hallar una noción positiva de lo conservador. Preferiremos una estrategia menos constreñida por el peso de lo ideológico, ineludible de tratamiento extenso si el académico se ampara en ella, como se verá en la segunda parte.

### *II.5. El conservadorismo es la defensa de la comunidad y de sus tradiciones*

Quienes se insertan dentro de esta opinión consideran que la esencia del conservadorismo reside en la protección de las costumbres, las tradiciones y los modos de vida construidos históricamente por una sociedad. La defensa de la identidad común y de la pertenencia a un mundo compartido es una obligación política y moral que debe asumir el conservador. Para ilustrar este apartado traeremos los aportes contemporáneos de Roger Scruton (1991b, 2018a, 2018b) y de Gregorio Luri (2019).

En el caso de Scruton, su posición remite a la de Edmund Burke. En especial, toma su idea de que la sociedad es un gran contrato entre el pasado, el presente y el futuro, que demanda a sus integrantes un traspaso responsable de las formas de vida acumuladas a lo largo del tiempo<sup>18</sup>. Se trata de conservar la herencia colectiva, reconocible en tradiciones y

---

18 En palabras de Burke: “[Cada sociedad] es una sociedad no sólo entre vivos, sino entre los vivos, los muertos y los que están por nacer” (1980c, 167).

costumbres. Por tradición no debe entenderse únicamente la peculiaridad de cada cultura, sino que su significado es más profundo, porque ella ofrece un marco de referencia e inteligibilidad del mundo y brinda un modo de (re)conocer lo que nos rodea. Las tradiciones se expresan en prejuicios o “soluciones tácitas, compartidas y encarnadas en prácticas sociales y en expectativas inarticuladas, que habitualmente se adoptan sin explicarlas ni justificarlas” (2018b, 55). Atacar a las instituciones de pertenencia pone en riesgo la identidad individual y social, porque los individuos son el resultado de la evolución de la sociedad que habitan, y la conservación política de la comunidad que integran es una exigencia moral anclada en el reconocimiento y la estimación de lo que ella proporciona.

Para Scruton, entonces, el conservadorismo es sencillamente “un intento por conservar la comunidad que tenemos, no en cada uno de sus aspectos (...) sino en todo aquello que garantice que esa comunidad sobrevive a largo plazo” (2018b, 16-17). Esta conservación conlleva deberes sociales, pues “para un conservador, los seres humanos llegan a este mundo rebosantes de obligaciones, y están sujetos a instituciones y costumbres que contienen en sí un legado valiosísimo de sabiduría” (2018, 30). Al proteger a la sociedad, el individuo protege la fuente misma de su humanidad, ya que la particular conformación de su colectivo forma su estructura cognoscitiva.

Según nuestro pensador inglés el enemigo de los conservadores es el racionalismo político que toma fuerza a partir de la revolución inglesa de 1688 y la norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII. Estos movimientos políticos promovieron la reformulación de las instituciones de acuerdo a una planificación amparada en la idea de que era posible construir una nueva sociedad. Para lograrlo había que destruir las instituciones vigentes, las tradiciones y las costumbres resultado de una evolución de siglos. Pero, para Scruton (2018) lo cierto es que una comunidad no se impone, sino que florece desde abajo en la libre asociación de los individuos y sin la dirección consciente de alguna voluntad<sup>19</sup>.

---

19 “La verdad del conservadurismo es que la sociedad civil se puede destruir desde arriba, pero crece desde abajo. Crece a través del impulso asociativo de los seres humanos, que crean asociaciones civiles que no son empresas determinadas por un



El mismo esquema sigue el trabajo de Gregorio Luri (2019). Este autor afirma que la nota central de lo conservador es la protección de la comunidad. Detalla su punto de vista mediante una metáfora, según la cual una comunidad es una “pluralidad armónicamente cohesionada que parece moverse y evolucionar al ritmo de su propia música” (2019, 71). La “música” simboliza la unidad cultural característica de una agrupación, con sus tradiciones y su forma de entender el mundo. Esto es lo que dota de humanidad al individuo, pues les ofrece un marco de interpretación del mundo, una “música” y un “baile” imposibles de obtener en soledad.

Los enemigos del conservadorismo son para Luri los utópicos políticos, los disconformes con la comunidad, que planean reemplazarla por sus propios parámetros de vida como si acaso fuera posible fabricar una sociedad: “El conservadurismo político es [una reacción] contra la orgullosa pretensión de los revolucionarios de presentarse a sí mismos como los protagonistas del momento culminante de la historia de la humanidad, con autoridad para hacer borrón y cuenta nueva del pasado” (2019, 4). La sociedad no es creada por la mano intencional del hombre, sino con base a una lenta evolución sin una dirección humana consciente.

Lo dicho no implica, tanto en Luri (2019) como en Scruton (2018a), el rechazo a la transformación social. Precisamente de eso se encarga la transmisión generacional ya descubierta por Burke, que se adapta a los cambios sociales mediante un prudente trabajo generacional de actualización con vistas a salvaguardar lo valioso de una sociedad. Esto jamás se logra por la imposición violenta de los utópicos políticos, quienes desconocen que la razón humana tiene su sustrato en un esquema preexistente de interpretación del mundo provisto por la tradición que desean destruir.

---

objetivo sino lugares de orden libremente sostenido” (Scruton 2018a, 150). En esta idea el autor sigue a Michael Oakeshott (1992), quien distinguía entre asociaciones civiles y empresariales. En las primeras, la misma asociación es el fin. Las segundas se disuelven una vez finalizado el proyecto que las convocó. La mentalidad empresarial descrita por Oakeshott es otro modo de denunciar la planificación social, y es en este sentido que la toma Scruton.

En suma, Scruton y Luri entienden a lo conservador como la protección de los modos de vida tradicionales construidos a través del tiempo<sup>20</sup>. En efecto, veremos que nuestra posición incluye la defensa del devenir histórico de la sociedad. Sin embargo, hay un aspecto que los autores no enfatizan lo suficiente. Para ambos, la conservación de la comunidad se aprecia a través de su transformación lenta y gradual. Si esto es así, entonces el verdadero núcleo de lo conservador reside más en el *modo* en que emerge la tradición valiosa y menos en sus resultados culturales concretos. La causa a defender (la comunidad y su unidad cultural, su “baile”) depende de que su conformación haya sido gradual e impersonal. Una sociedad construida mediante una revolución sería rechazada por estos autores. Entonces, la cultura, las tradiciones y los prejuicios son secundarios respecto del hecho de haberse dado pausadamente y sin la dirección voluntaria humana.

Los pensadores que seguimos aquí no reparan en que el devenir social impersonal es lo que produce una comunidad que merece ser conservada. En este punto el debate ya es otro: se trata de preguntarse si el conservadorismo apoya en esencia el *mecanismo* que dio lugar a una forma particular de convivencia humana, sea cual fuera. Nuestros autores evitan resaltar con claridad que esto es lo que verdaderamente está por detrás de las motivaciones conservadoras<sup>21</sup>.

---

20 Brevemente podemos hacer mención a la figura de Michael Oakeshott. También en él se defienden las tradiciones. Su particularidad es que producto de su escepticismo epistemológico la tradición aparece desprovista de fundamentos religiosos y metafísicos y, por ende, de toda racionalidad intrínseca. Lejos de constituir un valor en sí mismo, la tradición es simplemente lo que provee de hábitos y reglas de moral práctica para que el individuo se desenvuelva en el mundo. Los prejuicios son herramientas que tiene a disposición, “instrumentos útiles para una variedad de trabajos distintos, pero parecidos” (2009, 70).

21 Esto no impide reconocer que uno de los mejores intentos de establecer un canon conservador es el de Roger Scruton. En *Conservative Thinkers* (1989) y sobre todo en *Conservative Texts* (1991) presenta su nómina de conservadores básicos. Un aspecto notable de su selección es la inclusión de Joseph de Maistre y Louis de Bonald, habitualmente excluidos del conservadorismo. Esta incorporación es valiosa porque reconoce aspectos comunes entre conservadores metafísicos y teológicos y otras corrientes inmanentes y seculares como la de Oakeshott. El libro de Quinton (1978) se basa en una distinción semejante.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, la visión de Scruton y Luri es pertinente para remarcar el valor de lo comunitario y lo histórico ínsito al conservadorismo, pero resta abundar en el núcleo de esta motivación. Nuestro criterio de distinción política tendrá que ver precisamente con esta observación<sup>22</sup>.

## *II.6. El conservadorismo es la contracara del progresismo*

Algunos autores piensan a lo conservador por oposición al progresismo político. Los conservadores serían aquellos que se activan frente a los ataques de los progresistas, convirtiéndose así en su contracara dependiente. Tiziano Bonazzi ilustra esta posición del siguiente modo: “[El progresismo] estaría indicando una actitud optimista respecto de la posibilidad de perfeccionamiento y desarrollo autónomo de la civilización humana y de cada individuo en ella, [El conservadorismo] se coloca siempre como negación, más o menos acentuada, del primero; surge en cuanto tal, mostrando así su naturaleza alternativa, su existencia solamente en relación con una posición progresista” (2008, 319). Con otras palabras, lo conservador es aquel movimiento receloso del progreso y de los cambios al interior de una comunidad.

Por su parte, Norberto Bobbio presenta la dupla a partir de una variable temporal (pasado/futuro), según la cual hay que “distinguir a los innovadores de los conservadores, a los progresistas de los tradicionalistas, los que miran al sol del porvenir de los que actúan guiados por la inagotable luz que viene del pasado” (1995, 96). Así, lo conservador se vincula con el pasado y una reticencia a los cambios originados por el progreso. Son dos caras de una misma moneda: una mira hacia atrás (conservador) y la otra mira hacia adelante (progresista).

Ahora bien, es innegable que la valoración del pasado es un elemento del conservadorismo, pero al mismo tiempo debe admitirse la existencia

---

22 Además, la defensa de tradiciones y/o modos de vida autóctonos están lejos de ser privativas del conservadorismo. Pueden utilizarse, por ejemplo, desde la izquierda política para contrarrestar avances culturales imperialistas o constituirse en un llamado a romper con el *statu quo* de la dominación política. Defender el “genuino” modo de vivir es también el alimento para una causa revolucionaria.

de una noción de progreso en su interior, sólo que diferente de la idea habitual. Conservar, admiten buena parte de los conservadores, implica cambios. Por eso, no se trata sólo de mirar al pasado o cuestionar el progreso, sino del tipo de progreso que se critica. La dicotomía, por lo tanto, es inespecífica y no da cuenta con precisión del pensamiento conservador, pues ambos son “progresistas”, pero de distinta manera. Del mismo modo, las referencias al pasado inspiran a todo tipo de tradiciones políticas, aún a las más revolucionarias.

La contracara debería reformularse entre dos modos de entender el cambio político: uno revolucionario y comandado por la planificación de la razón y la voluntad humana, y el otro conservador, dirigido por mecanismos impersonales de cambio dentro de los cuales la voluntad humana ocupa un rol secundario y complementario.

\*\*\*

Hasta el momento, reconocimos discursos frecuentes sobre el conservadorismo y nos dimos a la tarea de mostrar las falencias de considerarlo como un simple rechazo al cambio o una actitud antropológica tendiente a la conservación de lo existente. Superadas estas definiciones actitudinales de nuestro tema, cuestionamos la acumulación de atributos para describir a lo conservador, amparadas o no dentro de la noción de ideología. Luego, afirmamos que el conservador valora menos la tradición en sí, que el *modo* impersonal y espontáneo en que se despliega. Por último, notamos que tanto el progresismo como el conservadorismo contienen una hipótesis sobre la evolución histórica, por lo que es inconducente asociar sin más a lo progresista con el futuro y a lo conservador con el pasado. Con este relevo crítico, en lo que resta del artículo explicaremos nuestra propuesta conceptual recogida en los conceptos de conservadorismo sustantivo y adjetivo.

### III. Segunda parte: un criterio de distinción para el pensamiento conservador

Hemos mencionado ya que de los dos conservadorismos que defendemos en este trabajo –el sustantivo y el adjetivo– el primero expresa la especificidad de la corriente conservadora. Es decir, se trata de aquel concepto que describe el principio rector de ese movimiento y que permite recortarlo de otras corrientes políticas. En cambio, el segundo denota tan solo una actitud de rechazo al cambio que puede encontrarse en cualquier tradición política.

Con esto en mente, desglosaremos al conservadorismo sustantivo. Acierta Goodwin (1997) al afirmar que el conservador se activa frente a la aparición de un enemigo que amenaza su forma de vida. Esto significa que a primera vista los contornos del conservadorismo se dibujan con mayor claridad si se atiende primero a lo que rechaza para, a partir de ahí, indagar en lo que acepta. Comenzar por la negativa, entonces, es una estrategia que creemos adecuada para una caracterización profunda del pensamiento conservador.

#### *III.1. El conservadorismo sustantivo y la crítica a la revolución política*

En la literatura existente, es posible comprobar una gran coincidencia a la hora de identificar cuál es el núcleo del rechazo conservador. Aparece de muchas maneras, pero podemos resumirlo con el concepto de *voluntarismo*. Todo conservador genuino parte del rechazo a los comportamientos políticos voluntaristas. A grandes rasgos con la palabra se quiere significar la creencia en que es posible el diseño político de una sociedad mediante la planificación humana y con base a algún criterio de justicia, es decir, se trata de la implementación de modelos ideales sobre la realidad. El voluntarismo en su grado máximo es revolucionario porque promueve un cambio total impulsado por una voluntad radical. Quien lo sostiene se cree capaz de intervenir en el mundo para hacer borrón y cuenta nueva del pasado para así construir una realidad justa y definitiva.

Aunque exigiría una comprobación más detallada, la denuncia a la pretensión humana de transformación total parece ser una observación frecuente en los conservadores de todas las épocas. Los

contrarrevolucionarios de la Revolución francesa fueron los primeros en repudiar la inclinación voluntarista de los revolucionarios, de quienes se decía que pretendían crear una sociedad desde cero. Burke, por ejemplo, hablaba de una “revolución de *doctrina y de dogma teórico*” (1980a, 467) que pretendía “crear un nuevo Estado en cada país sobre la base de los Derechos del Hombre proclamados en Francia” (1980a, 437). Los revolucionarios actuaban, decía, como si tuvieran que “empezarlo todo de nuevo” (2013, 72).

En la misma época, el saboyano Joseph de Maistre afirmaba, a propósito de la Asamblea Nacional y de su poder constituyente, que “los franceses han querido sobrepasar el poder humano” (2015, 130) porque “*el hombre no puede crear ninguna constitución, y ninguna constitución legítima puede ser escrita*” (1980, 239). Hablaba así porque se pronunciaba en contra de la idea de que la realidad social pueda ser creada a fuerza de decretos jurídicos emanados de un poder legislativo (o sea, de una voluntad consciente y deliberada). Lo mismo se lee en Rivarol, en Bonald (Saénz 2008), en el primer Lamennais (De Mora Quirós 2006; Galli 2001), en los herederos alemanes de Burke (Godechot 1984) y en la mayor parte del movimiento contrarrevolucionario.

De hecho, para O’Sullivan (2008) la crítica al voluntarismo es el acuerdo más extendido de la tradición conservadora. En nuestra revisión bibliográfica, este aspecto reaparece por todas partes. Oakeshott (1992, 2009) habla en contra del racionalismo en política, o sea, de la utilización de planes racionales sobre la sociedad como si ésta fuera una obra de “ingeniería” (1992, 5). Scruton (2014, 2018) y Luri (2019) desprecian a los “utópicos políticos” por creerse capaces de crear voluntariamente una sociedad perfecta. La crítica puede ampliarse a todo el neoconservadorismo norteamericano (Kirk 2009, Harbour 1985, Viereck 1953, Kristol 1986) y a cierto tipo de neoliberalismo, en especial el de Friedrich Hayek (1998). Sobre este punto es innecesario abundar más. Alcanza con dejar constancia de que el anti-voluntarismo parece trascender a los autores y las épocas y alcanzar el centro de la enemistad conservadora.

Ahora bien, mencionar al voluntarismo como el único elemento aglutinador de los conservadores es insuficiente, por ser un postulado negativo. Además, lo cierto es que la crítica al voluntarismo

revolucionario aparece también en otras corrientes, por lo que no podría constituir el centro de una definición de lo conservador. De hecho, en la actualidad, un ataque similar asoma incluso entre los posfundacionalistas de izquierda (Laclau y Mouffe 2015)<sup>23</sup>. Por lo tanto, y dado que este aspecto no es exclusivo de los conservadores, es necesario proponer un criterio positivo que los agrupe.

### *III.2. El conservadorismo sustantivo y la defensa de las fuerzas impersonales*

La caracterización de los rasgos comunes a todo conservador es lo que genuinamente denominamos “conservadorismo sustantivo”. Presentemos sin demora nuestra hipótesis sobre cuál es el criterio positivo de los conservadores, para luego desarrollarlo:

El conservadorismo es un pensamiento político basado en un criterio de distinción que defiende que la dirección política general de la sociedad corresponde a una entidad suprapersonal, frente a la cual la voluntad humana se limita a custodiar y acompañar su correcto desenvolvimiento.

Para nosotros ser conservador es, por la positiva, la defensa política de que la dirección social debe pertenecer a una entidad suprapersonal y, por la negativa, el rechazo a quienes defienden que la dirección social debe pertenecer a la voluntad humana. Ambos aspectos (suprapersonalidad vs. voluntarismo) componen la gran dicotomía que caracteriza, a nuestro modo de ver, al pensamiento conservador. Clarifiquemos todavía más nuestra hipótesis.

De acuerdo con la definición propuesta, afirmamos que el conservadorismo “defiende que la dirección política general de la sociedad corresponde a una entidad suprapersonal”. Por *dirección* nos referimos a la

---

<sup>23</sup> Laclau y Mouffe critican el concepto moderno de revolución nacido durante 1789, pues opinan que éste “implicaba el carácter *fundacional* del hecho revolucionario, la institución de un punto de concentración del poder a partir del cual la sociedad podía ser reorganizada ‘racionalmente’. Ésta es la perspectiva que es incompatible con la pluralidad y la apertura que requiere una democracia radicalizada” (2015, 223).

capacidad para orientar los destinos de una sociedad: su evolución institucional, su forma cultural y jurídica, su régimen de gobierno; en suma, sus aspectos estructurales.

En cuanto a las palabras *entidad suprapersonal* son reemplazables por sinónimos como “procesos impersonales”, “mecanismos supraindividuales” o frases derivadas que indiquen que la dirección social es ajena a la determinación humana. Con ello, se intenta recoger la idea de que dicha dirección depende de una fuerza que excede las facultades humanas. Son ejemplos de mecanismos impersonales o de entidades suprapersonales Dios, la historia y el mercado<sup>24</sup>. En todos los casos, los conservadores sostienen que el devenir de lo social no debe estar en manos humanas, por ser demasiado limitadas e incapaces.

Los conservadores sostienen la imposibilidad humana de reemplazar a estas entidades por dos motivos antropológicos comunes en su literatura general (Quinton 1978; Harbour 1985): porque el ser humano es incapaz de conocer al detalle lo social en comparación con lo impersonal (falla su razón) y entonces carece de la eficacia mostrada por el orden suprapersonal (falla su voluntad); o porque, aun si fuera capaz de conocer en profundidad todas las variables que dan forma a la realidad (acierta su razón), tampoco estaría en condiciones de hacer uso de ese conocimiento con la misma habilidad que una suprapersonalidad (falla su voluntad)<sup>25</sup>. Para los conservadores los sujetos están lejos de poseer el conocimiento y la potencia de Dios, de la tradición histórica o del mercado. El conservadorismo es justamente la creencia en la superioridad de lo suprapersonal, por lo que afirma que el ser humano debe subordinarse a la dirección de estos procesos.

---

<sup>24</sup> Por citar algunos ejemplos, en Burke (1980b) la impersonalidad dominante es la tradición. En los católicos de la contrarrevolución De Maistre (2015), Louis de Bonald (1988) y Juan Donoso Cortés (1970), la entidad suprapersonal es Dios. En Hayek (1998) es el mercado.

<sup>25</sup> Demos ejemplos de los dos casos. Para De Maistre (2015) es imposible conocer plan de Dios (falla la razón) y el poder humano, como es obvio, es muy inferior al de su divinidad (falla la voluntad). En cambio, para un conservador como Oswald Spengler (1993) es posible conocer las etapas de cada cultura (acierta la razón), pero es imposible modificarlas, acelerarlas o retrasarlas (falla la voluntad).



Finalmente, la frase “la voluntad humana se limita a custodiar y acompañar su correcto desenvolvimiento” deja constancia, y esto es importante, de que el criterio propuesto jamás sugiere que el ser humano carezca de tareas políticas para el conservadorismo<sup>26</sup>. Por el contrario, encontramos dos funciones principales. Una de ellas es la autolimitación o la conciencia de que la naturaleza humana es incapaz de igualar la validez de lo impersonal y que por lo tanto debe subordinarse a su dirección o combatir a los que se le oponen. La otra, más importante aún, es una activa política de protección, resguardo, corrección, etc., para apuntalar y proteger la continuidad de la dirección suprapersonal. En el conservadorismo, actuar políticamente es actuar a favor de las fuerzas impersonales, no en contra.

El conservador, entonces, custodia la suprapersonalidad frente a los enemigos políticos (aquellos que no se autolimitan y desafían la dirección impersonal) a la vez que opera activamente en favor de su sostenimiento. Para decirlo con pocas palabras, en el conservadorismo la voluntad humana supone una *autonomía secundaria*, porque tiene cierto margen de acción política, pero “secundaria” o “funcional” al proceso general de desarrollo de lo social dirigido por los mecanismos o entidades suprapersonales.

Aclarado el sentido de nuestro criterio, si la observamos en conjunto emerge un aspecto relevante: que para el conservadorismo existe una dicotomía tajante entre las fuerzas del mundo y las de la voluntad humana. Dichas fuerzas nunca actúan *para* la voluntad humana. En el conservadorismo, son los seres humanos los que se subordinan a lo suprapersonal porque son inferiores a ella en razón y/o voluntad. Por lo tanto, son incapaces de acelerar, reemplazar o dirigir los tiempos impersonales, así como de crear o construir lo formado por lo

---

<sup>26</sup> Notar aquí la posición de Goodwin sobre el supuesto fatalismo conservador: “Una teoría del cambio basada en el concepto de evolución requiere poca o ninguna acción política, puesto que se considera que el cambio es un proceso que tiene lugar espontáneamente” (1997, 194). Si bien coincidimos con la importancia de la espontaneidad impersonal ínsita al conservador, extraemos la conclusión contraria respecto del papel de la voluntad.

impersonal<sup>27</sup>. Todo proceso defendido por un conservador implica la confianza política en la eficacia de lo suprapersonal<sup>28</sup>.

Con esto en mente, si en una teoría política cualquiera existe un momento de pura autonomía humana, de creación planificada general o de dirección activa de un proceso suprapersonal, entonces no se trata de una teoría conservadora<sup>29</sup>. En cambio, si la dirección general de lo social es

---

<sup>27</sup> Para el conservador, somos incapaces de crear cultura de manera consciente, puesto que la tradición es un método espontáneo de paulatina formación institucional. Ver los comentarios de Burke (2013), de Strauss (2014) y de Levin (2015) al respecto. Lo mismo sucede con aquellos que ubican a la entidad suprapersonal en Dios, como De Maistre y Donoso Cortés, para quienes es imposible asumir el mando del mundo y reemplazar el plan de Dios. Por su parte, Hayek (1978, 2013) sostiene que la planificación económica daña la eficacia del orden espontáneo del mercado, orden que debemos estimular y no dirigir. John Gray (1984) llama “tradicionalismo voluntarista” al evolucionismo hayekiano, lo que es extraño a nuestra terminología, pero compatible con nuestros conceptos. Ver también, Josep Baqués (2017).

<sup>28</sup> De ahí que el conservadorismo no tenga relación con filosofías como la del progreso ilustrado, que se sostiene sobre el avance progresivo de la autonomía humana. De acuerdo con Bury: “Ese proceso [la marcha histórica de la razón] debe ser el resultado necesario de la naturaleza psíquica y social del hombre, no debe hallarse a merced de ninguna voluntad externa” (2009, 17). En el caso del marxismo, los debates en torno al determinismo o a la autonomía de la praxis en Marx exceden este trabajo. La tendencia en la literatura conservadora es la de asociar a la Revolución francesa con el socialismo, dado que ambas persiguen una transformación social radical. Ver Thomas Molnar (1975) y Scruton (2018b)

<sup>29</sup> Nuestra propuesta salda debates con las teorías de Freedman (2003) y de Quinton (1978). Por un lado, Freedman afirma que el conservadorismo contiene dos ideas nucleares: favorecer los cambios orgánicos en vez de los artificiales y defender estos cambios con rudeza. Rescatamos el acento puesto por Freedman en lo impersonal, pero diferimos en que el ser humano deba abstenerse de actuar ante dichos procesos porque, en realidad, su voluntad es necesaria para acompañar y defender a la impersonalidad. Por otro lado, Quinton acierta en destacar la imperfección humana como uno de los rasgos centrales del pensamiento conservador. Pero luego reduce la teoría conservadora a puro tradicionalismo y se pierde de ver que no se trata únicamente de tradición, sino de operaciones impersonales y que, por lo tanto, existen conservadores no-traditionalistas. Una tercera influencia es Carl Schmitt (2005, 2009), quien en *Romanticismo Político* destaca el elemento suprapersonal presente en la contrarrevolución francesa, aunque no profundiza en las consecuencias de esta afirmación.

encomendada a una entidad suprapersonal o a un mecanismo impersonal frente al cual la voluntad humana debe subordinarse y atrincherarse a su favor, entonces se trata de una teoría o de un pensador conservador.

Para resumir, lo conservador es un criterio que distingue radicalmente entre quienes avalan la dirección suprapersonal unida a la colaboración humana y quienes desean una transformación planificada de la sociedad para ajustarla a algún ideal abstracto. Impersonalidad con acompañamiento humano es entonces el modelo que el conservadorismo opone a los intentos voluntaristas de modificar la sociedad.

### *III.3. El conservadorismo adjetivo*

La singularidad de lo conservador radica en su capacidad para distinguir entre quienes favorecen la suprapersonalidad y la apoyan políticamente y los que la repudian y pretenden transformar la sociedad. Este es el criterio sustantivo que anunciamos y podría pensarse que la tarea de definir al conservadorismo termina aquí.

Sin embargo, en la primera parte habíamos explorado otro significado, todavía vigente en el lenguaje coloquial y académico, que decía que el conservador es quien repudia los cambios o, en una dirección similar, que es una inclinación de la naturaleza humana hacia la aceptación de lo existente. Discutiendo contra estas nociones, sostuvimos que impedirían captar la peculiaridad de lo conservador porque cualquier posición política defendería el orden vigente si fuera ella la que dirigiera el proceso. No obstante, el término sigue siendo utilizado y hay razones que lo justifican. Al fin y al cabo, caracteriza una conducta política habitual. Dicho esto, para completar la descripción de lo conservador vayamos sin más a la definición que elaboramos:

Por conservadorismo adjetivo entendemos toda actitud política de impedimento, desaliento o moderación ante algún cambio parcial o total

Lo llamamos adjetivo en su sentido gramatical, debido a que se aplica a un sustantivo al cual refiere. Dicho sustantivo incluye a cualquier corriente política, por lo que es posible hablar de un liberalismo conservador, de un socialismo conservador o incluso de un conservadorismo conservador. El

carácter adjetival indica un proceder político de conservación frente a una medida con la que se desacuerda<sup>30</sup>.

Por “impedimento, desaliento o moderación” recogemos una variedad de actitudes posibles para contrarrestar una indeseable modificación política. En efecto, se puede impedir un avance y entonces anular la transformación proyectada. A su vez, se puede desalentar una política por inconducente u ociosa, o moderarla y así matizar sus efectos dañinos. Además, en la definición del conservadorismo como adjetivo carece de relevancia el alcance cuantitativo del cambio, que puede ser parcial o total.

Las tres variantes de la actitud conservadora del conservadorismo como adjetivo surgen de la lectura crítica de quien mejor ha trabajado este problema, Albert Hirschman, en su libro *Retóricas de la intransigencia*. Allí, el autor, estudia las formas lógicas de argumentación de los sectores vagamente designados como conservadores, con el objetivo de captar la matriz discursiva de los que se oponen a los cambios<sup>31</sup>.

Hirschman utiliza el clásico esquema de evolución de la ciudadanía inglesa de Thomas Marshall (2004) de 1950 según el cual hubo tres grandes oleadas de extensión de los derechos ciudadanos: una oleada civil durante el siglo XVIII, otra política en el siglo siguiente y la última

---

<sup>30</sup> Una consecuencia de esta postulación es la distinción entre una posición sustantiva y otra adjetiva al momento de caracterizar a cualquier orientación política. Por ejemplo, debería distinguirse entre conservadorismo liberal o liberalismo conservador, ya que la posición gramatical comunica ahora nociones completamente diferentes. El *liberalismo conservador*, con la palabra “conservador” ocupando el lugar de adjetivo, indicaría un liberalismo que no desea realizar cambios y por eso adopta una actitud de conservación de lo liberal. En cambio, hablar de *conservadorismo liberal*, con la palabra “conservadorismo” en la función de sustantivo, expresa la defensa de una impersonalidad cuyo resultado ha derivado en un régimen liberal. Con otras palabras, hablaríamos de aquel caso en el que la existencia de un proceso impersonal ha decantado en favor de un cierto tipo de liberalismo sin el diseño o la intervención humana voluntarista. Traducido en autores, el pensamiento tradicionalista de Edmund Burke y las teorías pro-mercado de Friedrich Hayek pueden ser consideradas como conservadoras liberales porque en ambos el devenir espontáneo adopta la forma y las instituciones del liberalismo.

<sup>31</sup> “no escribiré un volumen ni analizaré más acerca de la naturaleza y las raíces históricas del pensamiento conservador. Mi meta es más bien delinear los tipos formales de argumento o de retórica” (Hirschman 2001, 16-17).

relativa al bienestar social del siglo XX. A cada progreso civil, político o social le fueron opuestos argumentos cuya repetición y persistencia en el tiempo deja ver un patrón capaz de formalizarse en tipos discursivos. Dado el esquema trifásico de la evolución de la ciudadanía es esperable que Hirschman encuentre tres formas o *tesis*, como las llamará él, de cuestionar los cambios políticos.

La primera es la tesis de la perversidad, la más importante de las tres para los conservadores, que afirma que toda medida de gobierno aplicada para mejorar algún aspecto del orden político, social o económico producirá el efecto contrario y aumentará o empeorará el problema. Quienes pronuncian este argumento suelen justificarlo a través de la idea de “consecuencias imprevistas” de la acción (Hirschman 2001, 21), que afirma la existencia de una brecha imposible entre los objetivos de una acción y sus resultados finales. Un ejemplo posible es el siguiente: universalizar los derechos políticos, lejos de canalizar las demandas sociales por la vía institucional, llevará al poder a líderes demagogos.

La segunda tesis es la de la futilidad, que arguye que la transformación perseguida carecerá de efectos. Esta tesis se vincula con el hecho de que quien impulsa la acción ignora las leyes de funcionamiento de lo social, volviendo irrelevante todo intento de modificación. Para ejemplificar: la gratuidad universitaria no estimulará la educación de las clases bajas, porque su condición de pobreza les impedirá el acceso con o sin arancelamiento. Finalmente, la tesis del riesgo sostiene que una pretensión de cambio provocará efectos indeseables en otros aspectos del orden social. El postulado se relaciona con la defensa del *statu quo*, porque quienes lo utilizan creen que un adelanto pondrá en peligro otro anterior, y de ahí que no se desee correr el “riesgo”<sup>32</sup>. Un caso ilustrativo: proveer planes sociales a los desempleados trastocará la cultura del trabajo.

---

<sup>32</sup> Veamos las palabras exactas de Hirschman. La tesis de la perversidad dice que “toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar” (2001, 17), la de la futilidad “sostiene que las tentativas de transformación social serán inválidas, que simplemente no logran ‘hacer mella’” (2001, 17) y la del riesgo “arguye que el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, dado que pone en peligro algún logro previo y apreciado” (2001, 17-18).

Reduzcamos los postulados a frases sencillas. (1) Tesis de la perversidad: actuar frente a un problema lo empeora, (2) tesis de la futilidad: actuar frente a un problema lo mantiene igual, (3) tesis del riesgo: actuar frente a un problema trastoca otro o peligras el conjunto. Precisamente, nos basamos en la exposición de Hirschman para construir las tres actitudes políticas contrarias al cambio en la definición del conservadorismo adjetivo que dimos al comienzo (impedimento, desaliento, moderación). Cuando una política de cambio agrava el problema, entonces se hace necesario impedirla. Si por el contrario lo mantiene inalterado, desalentarlo aparece como la mejor opción. Por último, la alteración social producto de un cambio cualquiera exige una actitud conservadora capaz de apaciguar los efectos de la modificación, porque en esta tesis (la del riesgo) no se objeta el cambio en sí mismo sino en la medida en que puede desorganizar el conjunto<sup>33</sup>. La siguiente tabla ordena de modo sintético los contenidos trabajados. La tercera columna (Actitud) ilustra nuestro aporte a partir de la obra de Hirschman, expresada a su vez en las dos primeras (Tesis – Formula):

---

<sup>33</sup> Al esquema precedente Hirschman contrapone tres tesis “progresistas” que justifican la urgencia del cambio. También pueden ser utilizadas por los conservadores. Los argumentos representan la contracara de la perversidad, la futilidad y el riesgo, y son los siguientes: (1) no actuar frente a un problema, lo empeora, (2) actuar está respaldado por fuerzas que ya están en marcha, por lo que no tiene sentido oponerse, (3) la solución nueva se complementará con lo viejo sin dañar la sociedad. No obstante, es necesario recalcar que el autor nunca define lo que entiende por conservador, reaccionario o progresista.

<b>Tesis</b>	<b>Fórmula</b>	<b>Actitud</b>
Perversidad	Actuar frente a un problema lo empeora	Impedimento
Futilidad	Actuar frente a un problema lo mantiene igual	Desaliento
Riesgo	Actuar frente a un problema trastoca otro o el conjunto	Moderación

Ahora bien, otro aspecto relevante del trabajo de Hirschman aparece en un pasaje en el que admite que las tres formas de argumentación pueden ser utilizadas por cualquier actor político más allá de su ideología:

Estos argumentos no son, por supuesto, propiedad exclusiva de los “reaccionarios”. Pueden ser invocados por cualquier grupo que se opone o hace críticas a nuevas proposiciones de política (...) Siempre que los conservadores o reaccionarios se encuentren en el poder y estén en situación de proponer (...) sus propios programas y políticas, pueden ser atacados a su vez por lo llamados liberales o progresistas según la línea de las tesis de la perversidad, la futilidad y el riesgo. (Hirschman 2001, 18)

En rigor, más que distinguir entre conservadores y progresistas, la propuesta del autor separa entre quienes detentan la dirección de la sociedad (o están a favor del curso que ésta toma) e intentan convencer de lo ventajoso de continuar el rumbo sin cambios, y aquellos disconformes con el actual estado de cosas. Sin embargo, cuando Hirschman ilustra sus tesis sobreabunda en ejemplos conservadores generando el efecto de que son privativas de ellos<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Ofrezcamos otros entonces, vistos desde un no conservador. Favorecer la competencia en el mercado generará mayor concentración de la economía, por lo que es mejor impedir esta política (Perversidad). Disminuir la edad de imputabilidad no

Naturalmente, esto no quiere decir que los conservadores prescindan de los tres argumentos de Hirschman, sino que los tienen a su disposición tanto como el resto de las corrientes políticas. Para condensar lo expuesto, digamos que el conservadorismo como adjetivo es una actitud de impedimento, desaliento y moderación de los cambios sociales imputable a cualquier tradición política. Postulados los dos tipos de conservador analicemos su relación.

#### *III.4. El conservadorismo conservador: las tareas de la voluntad humana*

Al comienzo del apartado anterior comentamos que lo conservador entendido como adjetivo aplica a cualquier corriente política cuyo objetivo sea contrario al cambio. Dimos ejemplos: hablamos de liberalismo conservador, socialismo conservador, etc. Reflexionar sobre la relación entre sustantivo y adjetivo es lo mismo que analizar uno de esos casos: el del conservadorismo conservador.

El conservadorismo sustantivo es la defensa de que la sociedad es dirigida por un mecanismo o entidad suprapersonal con el aporte humano. Cuando esto ya sucede, la tarea del conservador se limitará a impedir, desalentar o moderar los intentos de transformación social, dado que se comportará como alguien conforme con el curso de los acontecimientos (situación conservadora).

¿Pero qué sucede si los cambios radicales triunfan, se instalan, toman parte en la trayectoria de los hechos y alteran el edificio de la impersonalidad? Ahora lo “existente” es enemigo de lo conservador. El presente y la constitución de un nuevo *statu quo* nada tienen que ver con las pretensiones políticas de los conservadores. La realidad ya no acompaña a la política conservadora. En este caso, la actitud conservadora adjetiva a la otra posición política, la voluntarista, que será la que tratará de impedir, desalentar o moderar la lucha por la restauración (situación

---

impactará en los índices de criminalidad, razón por la cual hay que desalentar la orientación punitivista (Futilidad). Eliminar las políticas de ayuda social a los desfavorecidos producirá un estado de agitación capaz de atentar contra la gobernabilidad, por lo que es mejor una reducción paulatina en función del aumento del empleo (Riesgo).



voluntarista). Los conservadores sustantivos se convierten en opositores de una realidad que detestan<sup>35</sup>.

La acción humana conservadora tiene por lo tanto dos tareas. La primera es la autolimitación y/o el freno del enemigo revolucionario propio del conservador adjetivo que limita o frena a sus opositores al impedir, desalentar o moderar los cambios. La segunda tarea implica una lucha activa por apuntalar, sostener y reproducir el sistema impersonal de dirección social. Es decir, involucra algo más que una autolimitación o un freno al enemigo e incluso, si los hechos así lo requieren, implica abandonar la mera intervención sobre la realidad para *pasar al ataque* mediante un proyecto político que atento a los problemas del presente busque una *restitución* no de tal o cual régimen, sino del *cauce suprapersonal*.

Cuando la revolución asoma, el conservador *abandona su actitud conservadora* para combatir activa y políticamente con el objetivo de rescatar a la entidad suprapersonal del peligro voluntarista. Debe, en consecuencia, proponer un nuevo proyecto capaz de apuntalarla mejor de lo que hasta entonces había ocurrido<sup>36</sup>. Apuntalar no significa crear, planificar, etc., quiere decir recuperar la impersonalidad y colocarla sobre bases más seguras, como si se repusieran las viejas vías de un tren o se desmalezara un campo fértil. Puede implicar desde reconfigurar las alianzas internacionales y reforzar la autoridad política y religiosa hasta destruir a la filosofía voluntarista. El diagnóstico conservador acerca del momento puntual de la “perdida” dependerá del punto de vista adoptado por el autor y de su juicio acerca de cuándo, por qué o cómo las cosas

---

<sup>35</sup> De ahí lo inconveniente de limitar a los conservadores a una mera oposición o “gestión del cambio” (O’Hara 2014). Más que el modo de llevarlo a cabo, lo central es *quien* lo realiza: la suprapersonalidad.

<sup>36</sup> Edmund Burke (2013) llamaba a una guerra total contra la Revolución y aconsejaba a Francia imitar el desarrollo impersonal inglés. Joseph de Maistre (2015) proponía reconfigurar Europa alrededor de la autoridad papal para ajustar los comportamientos humanos al plan divino de Dios. En el mismo sentido y contra las revoluciones de 1848, Donoso Cortés (1970) reclamó una dictadura política capaz de terminar con el orgullo humano ateo. Ya en otro contexto, Hayek (1998) rechazó la planificación económica estatal, pero afirmaba que el Estado debía asegurar el proceso impersonal del mercado mediante un nuevo marco jurídico.

empezaron a salirse de su cauce<sup>37</sup>. En ese punto, el del diagnóstico del desvío, debe recomenzar el apuntalamiento conservador<sup>38</sup>.

La relación entre sustantivo y adjetivo depende entonces del momento político. Si el conservador es oficialista hablaremos de conservar al conservadorismo. Si la suerte lo coloca del lado opositor hablaremos de un abandono de la conservación del conservadorismo (porque de hecho ya no acontece lo conservador) para dar lugar a un combate por su reformulación (la restitución del cauce suprapersonal). En diversas situaciones vitales de la historia como la Revolución de 1789, las revoluciones de 1848, la Revolución rusa de 1917 o los fascismos de entreguerras, los conservadores se han enfrentado con situaciones de este tipo, en las que los regímenes voluntaristas interrumpen exitosamente el trayecto de lo impersonal activando las fuerzas conservadoras, que iniciarán así una lucha política e intelectual con el objetivo de restituir la evolución impersonal atacada para devolverla, renovada, a su curso normal.

#### **IV. Conclusiones**

Al comienzo de este artículo, revisamos las principales afirmaciones sobre el conservadorismo para marcar sus puntos débiles. Sostuvimos que la corriente conservadora implica algo más que rechazar los cambios o favorecer el orden existente. Al mismo tiempo, mostramos la escasa utilidad de describirlo a través de un detallado pero difuso conjunto de características y afirmamos que la improcedencia de esta estrategia es independiente del uso del concepto de ideología. Seguidamente, argumentamos contra las propuestas que asocian conservadorismo con tradicionalismo porque, creemos, los modos de vida tradicionales son protegidos por el hecho de ser impersonales y no por ser en sí mismos

---

<sup>37</sup> Por salirse de su cauce nos referimos al momento en el que se pasa de una dominación suprapersonal a una voluntarista.

<sup>38</sup> Soslayar este aspecto ignora que los conservadores no son meros restauradores del viejo régimen, sino que simplemente lo refuerzan. A los contrarrevolucionarios como De Maistre (2015), Bonald (1988) y sobre todo Donoso Cortés (1970) les importaba menos reponer la vieja dinastía que consolidar la relación entre la suprapersonalidad divina y la acción humana.

tradicionales. Finalmente, la última afirmación típica desacierta porque sostiene que el conservador es la contracara del progresista, ignorando que el primero también promueve una perspectiva de futuro, solo que diferenciada del esquema ilustrado de la idea de “progreso”.

Con el soporte de esta crítica, distinguimos entre dos tipos de conservadorismo: el sustantivo y el adjetivo. El primero otorga un significado específico a la corriente conservadora. El segundo, es una conducta política observada en cualquier grupo político.

El conservadorismo como sustantivo parte del rechazo a la noción de voluntarismo o, con otras palabras, la fe en que es posible refundar la sociedad tomando como modelo un ideal abstracto. En cambio, la identificación de lo puramente conservador fue asociada a la superioridad de lo que denominamos mecanismos impersonales o entidades suprapersonales (como la tradición, Dios o el mercado) en comparación con las capacidades humanas.

Dentro de este esquema, todo conservador tiene una clara misión política: la de garantizar la primacía de las fuerzas impersonales en la dirección política de lo social. Esto implicará tanto protegerlas contra los sectores voluntaristas o revolucionarios como acompañarlas facilitando su desenvolvimiento.

El conservadorismo como adjetivo surge de las tres actitudes políticas de oposición al cambio de la teoría de Albert Hirschman. Cualquier grupo político que acuerde con los términos generales de la dirección social procurará impedir, desalentar o moderar los cambios. De esta manera es posible adjetivar a cualquier movimiento como conservador para expresar su deseo táctico de ir contra algún cambio. La relación entre el criterio del conservadorismo sustantivo y la definición adjetiva nos dejó ver dos situaciones posibles. En la primera, los conservadores acuerdan con la marcha de las cosas, por lo que solo deben conservar lo establecido. En la segunda, triunfa el proyecto voluntarista y el conservador debe luchar para restituir el cauce suprapersonal interrumpido por el voluntarismo.

Este modelo es capaz de ser extrapolado a diversas situaciones y épocas, ya que intenta aglutinar al espacio conservador a través de un criterio formal capaz de abarcar a muchos movimientos conservadores diferentes. A la vez, es lo suficientemente específico como para diferenciar nítidamente al conservador de otros movimientos políticos. En especial,

nuestra propuesta distancia al conservadorismo de otras derechas voluntaristas con las que es injustamente asociado<sup>39</sup>.

En suma, el conservadorismo en un sentido general o adjetivo es un comportamiento político tendiente a rechazar el cambio en favor del orden existente. Como tal, es propio de cualquier grupo político que desee conservar su causa. En cambio, el conservadorismo en un sentido específico es una corriente de pensamiento político cuyo objetivo es combatir al voluntarismo (sobre todo revolucionario), justificar la dirección impersonal o suprapersonal de lo social y acompañar estos procesos para reforzarlos o defenderlos cuando se encuentren en peligro inminente de ser reemplazados por fuerzas humanas.

## Referencias

- Andreasson, Stefan. 2014. "Conservatism". En *Political Ideologies: An introduction*, editado por Vincent Geoghegan y Rick Wilford, págs. 47-70. London: Routledge.
- Ashford, Nigel y Stephen Davies. 1991. *Diccionario del pensamiento conservador y liberal*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Baqués, Josep. 2017. *El liberalismo-conservador. Fundamentos teóricos y recetario político ss. XVIII – XX*. Navarra, España: Aranzadi.
- Bobbio, Norberto. 1995. *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- . 2008. *Ensayos sobre el fascismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bonald, Louis de. 1988. *Teoría del poder político y religioso*. Madrid: Tecnos.

---

<sup>39</sup> El caso del fascismo es el más claro. Si este movimiento se caracteriza por apreciar los componentes irracionales de la conducta, la obediencia a la voluntad de un líder, el culto al heroísmo, entre otras características, se reconoce que poco tiene que ver con el conservadorismo, que es más bien pesimista en su consideración de las capacidades humanas. Ver Bobbio (2008). En Castro (2021) nos ocupamos con mayor detalle de diferenciar a los conservadores de los movimientos fascista, romántico, totalitario y autoritario.

- Bonazzi, Tiziano. 2008. "Conservadurismo". En *Diccionario de política (a-j)*, editado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, pág. 318. México: Siglo XXI.
- Borgucci, Emmanuel. 2016. "Sesenta años de *the conservative mind* de Russell Kirk: su contribución al pensamiento político conservador". *Cuestiones jurídicas. Revista de Ciencias jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta* X (2): 43-62.
- Burke, Edmund. 1980a. "Consideraciones sobre la situación de Francia". En *Reflexiones sobre la Revolución Francesa y otros escritos*, págs. 427-491. Buenos Aires: Dictio.
- . 1980b. "Reflexiones sobre la Revolución Francesa". En *Reflexiones sobre la Revolución Francesa y otros escritos*, págs. 43-369. Buenos Aires: Dictio.
- . 2013. *Reflexiones sobre la revolución en Francia*. Madrid: Alianza.
- Bury, John. 2009. *La idea del progreso*. Madrid: Alianza.
- Castro, Fabricio. 2021. "El conservadurismo político de la primera mitad del siglo XIX. Una conceptualización a partir de las teorías políticas de Edmund Burke, Joseph de Maistre y Juan Donoso Cortés". Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires.
- Cecil, Hugh. 1929. *Conservatismo*. Barcelona: Labor.
- Donoso Cortés, Juan. 1970. *Obras completas de Juan Donoso Cortés (T. II)*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Eccleshall, Robert. 2004. "Conservadurismo". En *Ideologías políticas*, editado por Robert Eccleshall, Vincent Geoghegan, Richard Jay y Rick Wilford, págs. 83-118. Madrid: Tecnos.
- Estrada Villa, Armando. 2011. Prólogo a *Génesis y fundamentos del pensamiento político conservador*, de Pedro Luis Pemberthy López, págs. 11-32. Medellín, Colombia: Unaula.
- Fernandois Huerta, Joaquín. 1996. "Movimientos conservadores en el siglo XX: ¿Qué hay que conservar?" *Estudios Públicos* 62: 1-36.
- Freeden, Michael. 2003. *Ideología: una breve introducción*. Cantabria, España: Universidad Nacional de Cantabria.
- Galat, Jose. 1982. "José Galat". En *Antología del pensamiento conservador en Colombia*, editado por Roberto Herrera Soto, págs. 1192-1241. Bogotá: Instituto colombiano de cultura.

- Galli, Carlo. 2011. *Manuale di storia del pensiero político*. Bologna: Il Mulino
- Gengembre, Gerard. 1989. *La contre-révolution ou l'histoire désespérante*. Paris: Imago.
- Godechot, Jacques. 1984. *La contre-révolution (1789-1804)*. Paris: Presses Universitaires de France.
- González Cuevas, Pedro. 2000. *Historia de las derechas españolas. De la ilustración a nuestros días*. Madrid: Biblioteca nueva.
- . 2016. “Los tradicionalismos”. En *Historia del pensamiento político español. Del renacimiento a nuestros días*, coordinado por Pedro González Cuevas, págs. 137-158. Madrid: UNED.
- González García, José. 1993. “Reflexiones sobre ‘El pensamiento conservador’ de Karl Mannheim”. *Reis* 62: 61-81.
- Goodwin, Bárbara. 1997. *El uso de las ideas políticas*. Barcelona: Península.
- Grillo, María Victoria. 1999. “Introducción”. En *Tradicionalismo y fascismo europeo*, editado por María Victoria Grillo, págs. 9-12. Buenos Aires: Eudeba.
- Gray, John. 1984. “F. A. Hayek y el renacimiento del liberalismo clásico”. *Libertas* 1: 1-115.
- Harbour, William. 1985. *El pensamiento conservador*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Hayek, Friedrich. 1978. *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- . 1998. *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- . 2013. *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*. Madrid: Unión Editorial.
- Herrero de Miñon, Miguel. 2008. “Tipología del pensamiento político conservador”. *Anales de la Real Academia de Ciencias morales y políticas* 85: 269-321.
- Hirschman, Albert. 2001. *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Honderich, Ted. 1993. *El conservadurismo. Un análisis de la tradición anglosajona*. Barcelona: Península.
- Huntington, Samuel. 1957. “Conservatism as an ideology”. *The American Political Science Review* 51 (2): 454-473.

- Kirk, Russell. 2001. *The conservative mind. From Burke to Eliot*. Washintong: Regnery.
- . 2009. *Qué significa ser conservador (en 15 lecciones)*. Madrid: Ciudadela.
- Kristol, Irving. 1986. *Reflexiones de un neoconservador*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 2015. *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Levin, Yuval. 2015. *El gran debate. Edmund Burke, Thomas Paine y el nacimiento de la derecha y de la izquierda*. Madrid: Gota a gota.
- Luri, Gregorio. 2019. *La imaginación conservadora. Una defensa apasionada de las ideas que han hecho del mundo un lugar mejor*. Barcelona: Ariel.
- Maistre, Joseph de. 1980. “Ensayo sobre el principio generador de las constituciones políticas”. En *Consideraciones sobre Francia, Fragmentos sobre Francia, Ensayo sobre el principio generador de las constituciones políticas*, págs. 207-274. Buenos Aires: Dictio.
- . 2015. *Consideraciones sobre Francia*. Madrid: Escolar y Mayo.
- Mannheim, Karl. 1963. *Ensayos sobre sociología y psicología social*. México: Fondo de Cultura económica.
- . 1987. *Ideología y utopía*. México: Fondo de Cultura económica.
- Marshall, Thomas. 2005. *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- Molnar, Thomas. 1975. *La contrarrevolución*. Madrid: Unión Editorial.
- Mora Quirós, Enrique de. 2006. *En busca de la sociedad perdida (Introducción al pensamiento reaccionario en el siglo XIX)*. Cádiz, España: Universidad de Cádiz.
- Nisbet, Robert. 1986. *Conservadurismo*. Madrid: Alianza.
- O’Hara, Kieran. 2014. “Conservatism, epistemology, risk and mind”. *Conservatism, Zürich, Switzerland* 06-07: 1-25.
- O’Sullivan, Noël. 2008. “Conservatism”. En *The Cambridge history of twentieth century political thought*, editado por Terence Ball y Richard Bellamy, págs. 1-36. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oakeshott, Michael. 1992. “El racionalismo en la política”. *Estudios públicos* 48: 1-36.
- . 2009. *La actitud conservadora*. Madrid: Sequitur.

- Prezzolini, Giuseppe. 1972. *Manifiesto de los conservadores*. Buenos Aires: Almena.
- Quinton, Anthony. 1978. *The politics of imperfection. The religious and secular traditions of conservative thought in England from Hooker to Oakeshott*. London: Faber and Faber.
- Robin, Corey. 2019. *La mente reaccionaria: el conservadurismo desde Edmund Burke hasta Donald Trump*. Madrid: Capitán Swing.
- Rodríguez Araujo, Octavio. 2004. *Derechas y ultraderechas en el mundo*. México: Siglo XXI.
- Rodríguez Fontenla, Elena. 2018. “La teoría política del conservadurismo de la tradición”. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela
- Rossiter, Clinton. 1986. *La teoría política del conservadurismo norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Sáenz, Alfredo. 2008. *La nave y las tempestades. La revolución Francesa. Tercera parte: cuatro pensadores contrarrevolucionarios (T. IX)*. Buenos Aires: Gladius.
- Schmitt, Carl. 2005. *Romanticismo político*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- . 2009. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Scruton, Roger. 1989. *Conservative Thinkers: Essays from the Salisbury Review*. London: The Claridge Press.
- . 1991a. *Conservative Texts*. London: MacMillan.
- . 1991b. “La actitud conservadora”. *Estudios públicos* 44: 1-16.
- . 2018a. *Cómo ser conservador*. Madrid: Homo Legens.
- . 2018b. *Conservadurismo*. Madrid: El buey mudo.
- Spengler, Oswald. 1993. *La decadencia de occidente (Vol. I y II)*. Barcelona: Planeta-De Agostini.
- Strauss, Leo. 2014. *Derecho natural e historia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Viereck, Peter. 1959. *Conservadurismo: desde John Adams hasta W. Churchill*. Buenos Aires: Ágora.
- Von Beyme, Klaus. 1985. “El conservadurismo”. *Revista de estudios políticos (nueva época)* 43: 7-44.



# RESEÑAS



# ACTORES POLÍTICOS, ELECCIONES Y SISTEMAS DE PARTIDOS. UNA APROXIMACIÓN COMPARADA DESDE LA POLÍTICA SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

---

**Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese (editores), Editorial Universidad Icesi, Cali, 2022, 210 págs.**

*Por Sebastian C. Parnes (Universidad de Buenos Aires / Universidad Torcuato Di Tella)*

El boom del debate sobre la política subnacional en América Latina nace como un doble desafío. Por un lado, plantea la posibilidad de innovar metodológicamente nuestras propuestas de investigación: aumenta la cantidad de casos, permite buscar explicaciones que eviten sesgos nacionales, y posibilita desentrañar los efectos de las políticas públicas en múltiples escalas, entre otras ventajas (Snyder 2001; Giraudy, Moncada y Synder 2019). Además, por otro lado, el desafío de prestar atención a la política subnacional nos presenta la posibilidad de incorporar a la agenda nuevas formas de pensar los problemas de competencia política y electoral en un nivel local; es decir, el énfasis está en que no alcanza con ver la competencia nacional de los partidos, sino que la forma en que éstos compiten y moldean la política subnacional es clave para entender las trayectorias en América Latina.

Ambos desafíos están conectados. No es posible hacer política comparada subnacional sin bajar el foco de nuestras teorías a casos intra-país; y no es posible hacer esto sin incorporar nuevas formas de pensar la

metodología en política comparada. Este libro hace ambas cosas, volviéndolo indispensable para la incipiente agenda sobre partidos, elecciones y competencia a nivel subnacional en América Latina.

El libro consta de siete capítulos, en un amplio repertorio que pasa por la institucionalización del sistema de partidos, la desigualdad de género, trayectorias políticas, entre otros temas. El primer capítulo, Juan Pablo Milanese, Juan Albarracín y Aldofo Abadía, plantean que la relación de congruencia multinivel (Freidenberg y Suárez Cao 2014) debe entenderse como una dimensión más de la institucionalización del sistema de partidos: es la congruencia multinivel un indicador del enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad. Y es así la congruencia del sistema -es decir, que los sistemas de partidos subnacionales repliquen la estructura nacional- permite detectar formas de competencia nacionalmente estables pero endeble a nivel subnacional, en que los partidos son endeble, tanto en su persistencia electoral o como subproductos de organizaciones regionales. Los tres autores encuentran estas explicaciones en Colombia y Brasil. Mientras que el primero pasó por un proceso de descentralización de las organizaciones partidarias que puso a los subnacional como arena de congruencia fáctica, Brasil presenta un escenario en que -salvo el PT- existe un alto nivel de incongruencia pese a la tendencia de mayor institucionalización nacional.

El segundo capítulo, redactado por Jesús Raúl Rodríguez, presenta una discusión que ha ido en paralelo al capítulo anterior. Partiendo de la pregunta de ¿Cómo es la relación entre los sistemas de partidos, la gobernanza y la (des)centralización regional? (Leiras 2010; Ardanaz, Leiras y Tommasi 2014), plantea que, en el caso uruguayo, la descentralización política de la última década no ha generado una dispersión del poder, sino que, más bien, ha ayudado a aumentarla o propiciarla. Evaluando la concentración de poder a nivel municipal, plantea dos dimensiones de medición: por un lado, el grado de fragmentación del consejo municipal; por el otro, la congruencia existente con el nivel de departamental uruguayo. Así, en un sistema que no existen incentivos para crear partidos locales y dónde los municipios reproducen la estructura bipartidista departamental, permite detectar cinco escalas de variación de poder a nivel municipal. En conclusión, comparando de manera breve con el caso chileno, el autor plantea distintas posibilidades para descentralizar y desconcentrar más el

poder en los municipios uruguayos, ya que estos no lograron dispersar el poder, sino más bien han provocado una mayor concentración.

Yanina Welp, en el tercer capítulo, incorpora de manera muy innovadora una agenda nacional a un esquema de discusión subnacional: la revocación de mandato en América Latina. Revisando su regulación en la región, encuentra que solo Argentina y México tienen estos mecanismos contemplados a nivel subnacional. Posteriormente, presenta un conjunto de variables independientes que pueden impulsar la revocatoria de mandato: descontento ciudadano, facilidad de activación, motivaciones partidarias, y el rol de organismos de gestión electoral. Aquí notamos una amplitud de la –ya clásica teoría– de inestabilidad presidencial de autores como Pérez Liñán (2010) y Hochstetler (2008), incorporando dimensiones subnacionales a problemas nacionales. Finalmente, la autora se sumerge en esta última discusión proponiendo que los procesos de revocatoria se han inscripto en dinámicas locales, siendo estas refuerzos para el deterioro de la institucionalidad como la gobernabilidad.

En el único capítulo redactado en portugués, Denise Paiva, Vinicius Alves y Ana Carolina Moraes, comparan el *techo de cristal* en el acceso de las mujeres a cargos ejecutivos y legislativos a nivel municipal en Argentina, Brasil y México. Con un Análisis Cualitativo Comparado (QCA, por sus siglas en inglés), encuentran que el porcentaje de congresistas/concejales electas no es una condición necesaria ni suficiente para explicar la cantidad de intendentas elegidas. Pero, incorporando otras variables que están intrínsecas en la generación de desigualdad al acceso laboral y político de las mujeres, encuentran que una mayor cantidad de adolescentes embarazadas y la presencia de mujeres universitarias tienen una influencia en el porcentaje de intendentas electas. Sin embargo, el factor más importante, encontrado por las autoras, es que la ideología del partido del presidente es una condición crucial para aumentar la presencia femenina en los ejecutivos municipales. De esta manera, no sólo encuentran hallazgos muy interesantes en torno a la ideología presidencial, sino que muestran cómo estas mismas pueden tener un efecto que se irradia hacia lo subnacional: la congruencia ideológica y partidaria también se manifiesta en términos de género.

Los siguientes dos capítulos ponen como foco principal a los Gobernadores: sus trayectorias, sus poderes institucionales y sus poderes

partidarios. El primero de estos temas es tomado por José Incio, en el que discute la nación de que existe una ambición regresiva en las carreras políticas de los gobernadores, a diferencia de lo evidenciado en Estados Unidos (Schlesinger 1963). Pero, analizando las trayectorias de los ejecutivos provinciales después de haber terminado su cargo, encuentran que en los países federales los exgobernadores tienen mayores chances de mantenerse en la esfera pública, con mayores probabilidades de reelegirse o salir electos en otros cargos públicos. Al mismo tiempo, el hecho de que un país sea federal es estadísticamente significativo para que los gobernadores sean candidatos presidenciales. En conclusión, la tesis de carreras regresivas (de cargos nacionales a cargos provinciales) debe matizarse según el tipo de configuración institucional.

En el mismo marco, Antonio Cardarello y Sergio Valenzuela comparan Argentina y Uruguay en sus elecciones a nivel intermedio: gobernadores provinciales e intendentes departamentales. Al descubrir las capacidades institucionales y sistemas electorales para elegir cargos en ambos países, los autores encuentran que las tasas de reelección operan al interior de los partidos, disminuyendo la cantidad de candidatos por lema partidario; es decir, la presencia de un intendente en búsqueda de la reelección disminuye la cantidad efectiva de partidos y candidatos. La tenencia en Argentina es aún más marcada: hay una mayor probabilidad de victoria del candidato que busca la reelección que en Uruguay, aunque la dinámica de competencia política subnacional varía entre las jurisdicciones, dado los distintos arreglos institucionales provinciales argentinos, situación que no sucede en Uruguay al ser un país unitario.

Por último, Gustavo Alejandro Valenzuela Merino introduce una agenda todavía no trabajada por el libro: las relaciones entre el Estado, los partidos y el clientelismo en una comuna (El Bosque) de Chile. El autor plantea que la alcaldización política chilena posterior a la transición democrática ha generado una gestión más descentralizada, proclive a los arreglos clientelistas. Es así como Sadi Leonardo Melo Moya (Alcalde de El Bosque desde 1991 al 2021) ejerció una predominancia centrada en su persona, proporcionando una red de resolución de problemas de múltiples dimensiones, ejecutadas por *sus* concejales.

En síntesis, el libro incorpora y profundiza sobre nuevos y clásicos temas a la incipiente agenda de investigación sobre política subnacional en

América Latina; siendo así una compilación indispensable para entender la relación entre las arenas nacionales y subnacionales de competencia política y electoral.

## Referencias

- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tomassi. 2014. "The politics of federalism in Argentina and its Effects on governance and accountability". *World Development* 53: 26-45.
- Arévalo Jaramillo, María Inés. 2017. "Ambición o estrategia: estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador (1979-2008)". Tesis de maestría presentada ante FLACSO Ecuador.
- Freidenberg, Flavia y Julieta Suarez Cao. 2014. "Sistemas de partidos multinivel y la democracia: una tipología de partidos y sistemas de partidos para América Latina". En *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, coordinado por F. Freidenberg y J. Suárez Cao, págs. 11-42. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Synder (eds.). 2019. *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hochstetler, Kathryn. 2008. "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur". *América Latina Hoy* 49: 51-72.
- Leiras, Marcelo. 2010. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Política y Gobierno* XVII (2): 205-241.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2010. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica de España.
- Schlesinger, Joseph. 1963. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development* 36: 93-110.

## **Normas para autores/as**

### **Indicaciones para el envío de colaboraciones**

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

#### ***Sobre la presentación***

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.



3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

### ***Sobre la extensión***

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

### ***Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros***

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 17<sup>a</sup> ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalf, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

### ***Lista de comprobación de preparación de envíos***

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

## **Proceso de revisión por pares**

### **Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales**

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

***Evaluación inicial:*** Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, elevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

***Evaluación externa:*** Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

*Colección* se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se sugiere modificaciones antes de la publicación).
- 3) ***Reenviar para revisión*** (se exige reformular el trabajo o hacer cambios importantes e iniciar una nueva ronda de revisión).
- 4) ***Reenviar a otro sitio*** (el artículo no es indicado para nuestra revista).
- 5) ***Rechazar el envío.***

*Colección* urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

***Aceptación y aceptación con recomendaciones:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente

aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

***Aceptación condicional:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

***Intercambio entre evaluador y autor:*** En caso de que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

***Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación:*** Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

***Reserva:*** Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.