

ISSN 2525-1805

VOL. 1 | N.º 1

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

AGO-NOV 2016

ESG

Escuela Superior
de Gobierno



Ministerio de Modernización
Presidencia de la Nación

ESTADO ABIERTO

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

VOL. | 1 N.º 1

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo editorial

Gonzalo Straface

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de redacción

Pablo Bulcourf

Equipo editorial

Silvio Castro

Karina Nieto

Leila Tirpak

Isidoro Sorkin

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Escuela Superior de Gobierno y de la Dirección Nacional de Formación en Políticas Públicas, dependiente de la Subsecretaría de Planificación de Empleo Público de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

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

Dirección: Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 706) - Barrio: San Nicolás - Ciudad: Ciudad Autónoma de Buenos Aires - C.P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706.

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

ISSN 2525-1805

ÍNDICE

	Presentación	7
<i>Oscar Oszlak</i>	Prólogo	11

ARTÍCULOS

<i>Alejandro M. Estevez</i>	Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires	15
<i>Ingrid Baumann</i>	Las defensorías del Pueblo: definición conceptual y expansión global de una institución para exigir protección de derechos	35
<i>Nelson Dionel Cardozo</i>	Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado	83
<i>José del Tronco</i> <i>y Mara Hernández Estrada</i>	¿Democracia o tecnocracia? El caso de la reforma energética en México	141

COMUNICACIONES

<i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	Reforma gerencial e legitimação do Estado social	185
------------------------------------	--	-----

RESEÑAS

<i>Maximiliano Campos Ríos</i>	El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos, de Guillaume Fontaine	203
<i>Pablo Bulcourf</i>	El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica, de Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets	209

COLABORACIONES

Página de colaboraciones	217
--------------------------	-----

Presentación

Actualmente, pocos temas suscitan controversias tan profundas como el legítimo dominio de las esferas pública y privada. Desde su formación en el siglo XIX, los Estados latinoamericanos han visto crecer sus aparatos institucionales y su intervención a la hora de resolver la problemática social. Sus alcances han ido abarcando las más variadas áreas de la política, con lo cual su papel resultó decisivo para producir regulaciones, bienes y servicios públicos. Se instaló así un modo de organización social Estado-céntrico, que originó intensas polémicas en torno a su excesivo intervencionismo y a su inútil burocratización.

A partir de los ochenta, las estrategias de reforma estatal, preconizadas por el neoliberalismo, comenzaron a producir en todo el mundo un replanteo de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre Estado y sociedad. Ya no se trataba solamente de transformar la burocracia estatal o de reorientar sus políticas, sino de redefinir su rol, los alcances de su intervención y el protagonismo de la sociedad en la gestión de los asuntos de una comunidad nacional. La maximización del interés individual, la vigencia de la *mano invisible* del mercado y la reducción del intervencionismo estatal aparecieron como principios orientadores de un nuevo modelo de organización social que algunos tildaron de *mercado-céntrico*.

El fracaso del neoliberalismo cambió nuevamente la dirección del movimiento pendular hacia un regreso del Estado, el cual se produjo, hasta cierto punto, de la mano de la sociedad civil. El crecimiento de las organizaciones sociales, la incipiente apertura de los gobiernos y el progresivo papel de la ciudadanía en el proceso de gestión pública parecen haber echado las bases de una matriz *sociocéntrica* en el modo de organización social. Hasta qué punto este movimiento será efímero o si se afianzará es todavía una incógnita.

Con el objeto de contribuir al conocimiento de la dinámica estatal en América Latina y, particularmente, en la Argentina, la revista *Estado abierto* se propone

reflexionar sobre estos procesos a partir del análisis de la gestación y la configuración del aparato administrativo y productivo del Estado, así como de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. En otras palabras, esta obra se orienta a exponer y discutir, desde una perspectiva histórico-estructural, los hitos fundamentales del proceso de formación, organización, acción y transformación estatal, y la dinámica de sus vinculaciones con la sociedad.

Como campo de estudio, esta problemática tiene una larga tradición académica y profesional, que abarca una multitud de disciplinas, desde la antropología y la historia, pasando por la gerencia pública y la psicología institucional, hasta la economía, la sociología organizacional y la ciencia política. En este sentido, la Revista no privilegiará una disciplina científica en particular, sino un objeto de estudio que requiere utilizar enfoques multidisciplinarios para la cabal comprensión de los fenómenos que le atañen.

Sin embargo, buena parte de las conceptualizaciones y de los enfoques metodológicos que ofrece el estado del arte en este campo de estudio peca de fuertes resabios etnocentristas, que han acompañado el desarrollo de los estudios sobre administración pública durante el siglo xx y, también, durante el actual. Por lo tanto, y sin perjuicio de desconocer estos aportes, es preciso incorporar al análisis una perspectiva que considere la especificidad histórica y contextual del aparato estatal, particularmente, en países cuya experiencia se aparta, en buena medida, de la que ha servido, y aún sirve, de modelo.

Algunas áreas de estudio merecerán particular atención en la Revista:

- *Análisis comparativo de la administración pública.* Este campo de estudio ha acumulado más de medio siglo de reflexión sistemática sobre los problemas que aquejan al funcionamiento de las burocracias estatales y sobre las posibles fórmulas institucionales que podrían aplicarse para mejorar su desempeño y su capacidad para producir valor público. Se difundirán aportes para la elaboración de diferentes marcos teóricos y abordajes

metodológicos, así como conocimientos adquiridos a través del estudio de experiencias comparadas en diversos contextos nacionales e históricos. Por ejemplo, trabajos comparativos sobre procesos de formación estatal, formulación e implementación de políticas; formas de organización de instituciones públicas o procesos de modernización del Estado, entre otros.

- *Relación entre teoría y práctica de la gestión pública.* Se promoverá un diálogo más intenso entre la actividad académica y la práctica de la gestión pública, incluyendo la labor de los gerentes públicos y de los consultores especializados. La reflexión teórica registra una continua y cada vez más acelerada sucesión de paradigmas que intentan dar cuenta de las profundas transformaciones producidas en las relaciones Estado-sociedad, en tanto los gerentes públicos y los consultores especializados utilizan enfoques y metodologías que no siempre tienen en cuenta esos aportes. Pero, a su vez, sus soluciones no realimentan suficientemente la reflexión académica. En parte, la Revista procurará cerrar esta brecha propiciando un diálogo más fecundo entre ambos planos. Para ello, difundirá trabajos que reflejen el impacto recíproco entre teoría y práctica.
- *Teoría y experiencias sobre Estado o gobierno abierto.* El *gobierno abierto* —o gobernanza abierta— ha recuperado algunas de las viejas preocupaciones académicas de los estudios sobre el Estado, sin que resulten totalmente claros sus límites, contenidos y perspectivas ni sus relaciones con la práctica de la gestión. La transparencia, las redes de participación ciudadana, la co-construcción de políticas públicas, la co-producción de bienes y servicios ya son parte de la realidad institucional de muchos países que llevan adelante proyectos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, inspirados en este nuevo paradigma de gestión pública. La Revista difundirá iniciativas innovadoras y aplicaciones de tecnologías sociales, de información y comunicación, que buscan involucrar a un número cada vez

mayor de ciudadanos en la solución de problemas colectivos. Estas iniciativas reflejan una perspectiva más participativa e inclusiva, directamente relacionada con las aspiraciones y los valores que definen a una democracia genuinamente deliberativa. Fiel a su nombre, la Revista mantendrá una sección permanente sobre esta temática.

- *Gestión pública en el nivel subnacional.* El redimensionamiento estatal generado por los procesos de descentralización les ha otorgado un mayor protagonismo a los gobiernos subnacionales —provincias, departamentos, municipios, etc.—. A raíz de este proceso, no solo cambió la importancia relativa de los aparatos institucionales de cada jurisdicción, sino que también se modificó la distribución de responsabilidades de gestión entre estas, así como el alcance territorial de las políticas públicas. Las unidades subnacionales asumen hoy roles impensados hace algunas décadas, lo cual las convierte en objeto de estudio privilegiado para comprender el papel de cada nivel en la tarea de gobernar.

Por último, en cada uno de sus números, *Estado abierto* procurará reflejar de manera equilibrada la variedad temática existente en este campo de estudio, de autores latinoamericanos o de otras regiones, a través de la publicación de trabajos de académicos consagrados o de autores jóvenes y del respeto al pluralismo de ideas y a la diversidad de género. Confiamos en que esta nueva Revista canalizará algunas de las mejores expresiones de la labor académica sobre el Estado desarrolladas en América Latina. Por esta razón, convocamos a difundir su lectura y a recibir nuevas contribuciones para su publicación en futuros números.

Prólogo

Este primer número de *Estado abierto* anticipa la variedad temática de nuestra revista, que incluye una amplia gama de trabajos de reflexión teórica y experiencias empíricas que conforman el campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. También testimonia la concepción plural e interdisciplinaria que orientará el contenido de los futuros números. Nuestra política editorial plantea como uno de sus ejes centrales la diversidad de enfoques y metodologías, así como el pluralismo de ideas y concepciones ideológicas, que se evidencia en los artículos que integran este número inicial.

Destacamos la contribución de Luiz Carlos Bresser-Pereira, uno de los principales especialistas de nuestro campo en América Latina, quien nos brinda en su artículo «Reforma gerencial e legitimação do Estado social» una profunda reflexión sobre el vínculo entre los procesos de reforma estatal y la construcción de legitimidad. Un trabajo de su autoría —con el que inauguramos la sección Comunicaciones— prestigia nuestra revista y nos alienta a mantener un alto nivel de calidad académica.

Entre los artículos de este número, Alejandro Estévez nos invita a explorar los procesos de modernización de la gestión municipal en la provincia de Buenos Aires en su trabajo «Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires». Este estudio, que echa una mirada innovadora sobre estos procesos, se elaboró sobre la base de la construcción de datos primarios.

Ingrid Baumann aborda la relación entre las políticas públicas y el régimen político desde el ángulo del control del poder en un estudio en el que repasa la figura del Defensor del Pueblo, sus variantes y su vínculo con el proceso de rendición de cuentas. «Las defensorías del Pueblo: definición conceptual y expansión global de una institución para exigir protección de derechos» es el resultado de las investigaciones de la autora en sus estudios de posgrado y constituye un aporte teórico riguroso y fundamentado en la materia.

En «Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010): un estudio comparado», Nelson Cardozo realiza un detallado análisis de las intervenciones públicas de los gobiernos de ambos países en seguridad social. El artículo hace hincapié en las distintas posiciones adoptadas en cada contexto frente a la crisis de los sistemas de reparto. Para ello, adopta un sólido enfoque histórico y comparativo.

Finalmente, en «¿Democracia o tecnocracia?: El caso de la reforma energética en México», José Del Tronco y Mara Hernández ofrecen un estudio detallado del proceso político que dio lugar a las reformas energéticas en ese país entre 2013-2014. Se trata de una muy interesante contribución al tema tanto por su planteamiento teórico como por el exhaustivo estudio de campo que lo sustenta.

Un conjunto de reseñas bibliográficas se suman a este número e inauguran así una sección que tendrá un espacio especialmente asignado para mantener actualizados a nuestros lectores con contribuciones al amplio campo de estudios de la Revista. En esta oportunidad, se reseñan publicaciones recientes de la Argentina, el Brasil y el Uruguay.

Por último, aclaramos que *Estado abierto* ha sido confeccionada según las estrictas normas editoriales del CAICYT-CONICET, que brindan un marco de referencia para la evaluación de los trabajos. En nuestra página de Colaboraciones, encontrarán los detalles y el sistema de envíos de artículos, comunicaciones y reseñas. Agradeceremos recibir comentarios, críticas y sugerencias, así como materiales inéditos para su eventual publicación en nuestras páginas.

Oscar Oszlak
Director

ARTÍCULOS

Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires

Por *Alejandro M. Estevez**

Resumen

El presente artículo es un estudio de caso de tipo exploratorio que construye un índice de modernización administrativa para los municipios de la provincia de Buenos Aires. A los fines de identificar las distintas dimensiones del índice, se utiliza un cuestionario abierto, y, a partir de allí, se diseña uno semiestructurado que se aplica sobre la misma base de informantes clave.

Palabras clave

Estado – modernización – provincia de Buenos Aires – municipio.

Abstract

This exploratory case study is aimed at providing an index of administrative modernization for the municipalities of the Province of Buenos Aires. We identified the main variables [dimensions] in the index through the application of an open-ended questionnaire. Then, we have interviewed key informants through a semi-structured interview guide.

Key words

State – modernization – Province of Buenos Aires – municipality.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP). Correo electrónico: <aestevez@polipub.org>.

1. Introducción

Al hacer referencia a la modernización administrativa, se superponen dos conceptos: el de *reforma* —‘darle otra forma a algo existente’— y el de *modernización* —‘adaptar cierta cosa o idea a una realidad más avanzada’—. Aunque no existen reformas que, explícitamente, quieran involucionar, los efectos de algunas políticas reformistas han sido, por lo menos, contradictorios (Polidano, 2001; Proulx, 2003).

Las reformas efectuadas en América Latina en la década de los noventa pretendieron modernizar el Estado desde múltiples dimensiones. Sin embargo, terminaron agravando el problema de la calidad de la intervención estatal y, en algunos casos, incluso el de la calidad institucional (Oszlak, 2013). Los Estados eran más chicos, pero con menor calidad de intervención, motivo por el cual no se podría afirmar que estuviéramos ante Estados modernizados (Oszlak, 2013; Pollit & Bouckaert, 2004).

Este artículo se centra en la idea de *modernización*. Hemos construido un índice que permite saber cuán modernizada está una estructura administrativa. En este estudio, nos hemos focalizado en los municipios de la provincia de Buenos Aires¹.

En los últimos veinte años, en la Argentina, hemos sido testigos de la proliferación de programas de modernización administrativa en los tres niveles —municipal, provincial y nacional—. El objetivo modernizador estuvo presente en múltiples iniciativas con objetivos, contenidos, alcances e impactos de muy disímil consideración (Oszlak, 2013). Paralelamente —y muy ligada a la tendencia de modernización administrativa—, ha crecido la implementación de *índices* —construcciones o modelizaciones basadas en indicadores para medir un fenómeno determinado— como una herramienta sencilla para entender una realidad compleja, multidimensional y heterogénea (Abad *et al.*, 2007).

¹ El trabajo de campo para este estudio se desarrolló en la provincia de Buenos Aires durante el primer semestre de 2015. Queremos agradecer el apoyo brindado por el Instituto de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires y su secretario ejecutivo, Mg. Mariano Boiero.

Por lo general, estos índices suelen mostrar cierta bipolaridad. Algunos pretenden construir un modelo simple y sencillo y, generalmente, terminan resultando *inexpresivos* —miden con precisión, pero no sirven para explicar—. Otros construyen modelos sumamente complejos que tienen en cuenta una infinidad de variables, pero que, a la larga, no muestran variaciones interesantes y son de difícil operación (Abad *et al.*, 2007).

El índice que proponemos en este artículo busca un punto intermedio, es decir, un índice que sirva para evaluar el grado de modernización administrativa y que no esté contaminado por la simplicidad ni la megalomanía.

2. La heterogeneidad de las administraciones públicas

Tanto en el nivel federal como en el provincial, la Administración Pública evidencia un alto grado de heterogeneidad inter e intraorganizacional. Esta realidad se torna más evidente en los países federales. No es lo mismo una administración de tipo centralizada, en la cual los cambios o las políticas pueden ser implementados de una forma más directa, que una administración de tipo federal, en la cual hay que negociar con actores políticos dotados de legitimidad democrática (Oszlak, 1990; Feigenbaum *et al.*, 1999; Lynn y Wildavsky, 1999).

Por estas razones, pensamos que es necesario contar con una herramienta que permita notar el impacto de las distintas estrategias de modernización que se han implementado durante las dos últimas décadas y que también persiga una conceptualización que evite las simplificaciones extremas y las complejidades inmovilizantes (Fried, 1999; Morgan, 1999).

Por *modernización*, entendemos un proceso —evento que se transforma a lo largo del tiempo— integrado por distintas dimensiones que interactúan entre sí y que pueden mostrar avances, retrocesos, contradicciones o estancamientos en grados diferenciales. La pretensión de una estrategia modernizadora es, justamente, la transformación o refuncionalización de

una estructura administrativa determinada con respecto a un horizonte más moderno (Trosa, 1999; Feigenbaum *et al.*, 1999; Pollit Bouckaert, 2004; Denhardt, 1990 y 2011).

3. Metodología

Para el desarrollo de este estudio, utilizamos una metodología de tipo cualitativa, dado que nuestro objetivo es la comprensión de un fenómeno antes que su cuantificación (Strauss y Corbin, 1990; Sandoval Casilimas, 1996; Cresswell, 2009).

Por la escasa bibliografía disponible sobre otras experiencias de construcción de índices de modernización, el estudio de caso que hemos realizado es de tipo exploratorio. Es decir, buscamos información disponible —heterogénea y análoga— sobre un campo de estudio que aún no ha sido desarrollado en el sentido que se propone (Yin, 1994; Stake, 1995; Robson, 2002).

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se realizaron ocho entrevistas a distintos informantes clave² —funcionarios, administrativos, académicos, investigadores, consultores, etc.— con un cuestionario abierto a fin de tener una comprensión general del fenómeno para explorar. En esta primera etapa, se identificaron las distintas dimensiones o categorías que dichos informantes comprendían por *modernización de la administración* (Yin, 1994; Stake, 1995; Sandoval Casilimas, 1996). Si bien este estudio no fue realizado como una *teoría enraizada o fundada* —al estilo de Strauss y Corbin (1990)—, hemos aplicado un método de comparaciones sucesivas entre las distintas opiniones de nuestros informantes clave que nos permitieron refinar las categorías o dimensiones de la modernización.

² El criterio para seleccionar a los informantes clave no está basado en una lógica de tipo muestral, sino cognitiva. Se seleccionaron personas que tuvieran un conocimiento profundo basado en la experiencia concreta y real del fenómeno de la modernización administrativa en cualquiera de las dimensiones elegidas. Por lo tanto, el informante clave es ponderado de acuerdo a su nivel de conocimientos empíricos.

Luego de haber identificado distintas categorías de acuerdo con las percepciones de los informantes, en la segunda etapa, diseñamos un cuestionario semiestructurado³ con el que retomamos el trabajo de campo sobre los mismos entrevistados a fin de buscar la mayor precisión posible para comprender del fenómeno (Yin, 1994; Robson, 2002; Strauss y Corbin, 1990).

En la tercera etapa de nuestro estudio, una vez construido el modelo o grilla de análisis del índice de modernización, lo sometimos al análisis de los informantes clave a los efectos de cotejar la pertinencia de los atributos o indicadores que seleccionamos.

4. Informantes clave seleccionados

Según la bibliografía consultada (Stake, 1995; Cressewell, 2009; Yin, 1994; Sandoval Casilimas, 1996; Gagnon, 2009; Robson, 2002), el informante clave debe ser seleccionado teniendo en cuenta las siguientes características:

- a) su conocimiento profundo del tema en estudio;
- b) su capacidad analítica y explicativa del fenómeno;
- c) su voluntad de transmitir esos conocimientos o aprendizaje—hablar del tema con cierta fundamentación—; y
- d) la accesibilidad del informante.

Por lo tanto, consideramos importante remarcar que el mejor informante clave no es necesariamente la persona de la jerarquía más alta disponible en el área del fenómeno estudiado, sino aquel que más conocimientos posee al respecto. Por ello, un buen informante puede ser un funcionario de niveles intermedios de la organización, un asesor vinculado al área de modernización, miembros de ONG o de la sociedad civil que hayan estudiado el tema.

³ Ver anexo al final del artículo.

Nuestros informantes clave fueron ocho. Finalmente, seleccionamos a cinco de ellos: los que cumplieron con las características antes mencionadas y descritas. A los efectos de proceder a una descripción de sus perfiles, podemos señalar lo siguiente⁴:

- a) *Informante 1*: Funcionario de alta jerarquía de un municipio del Conurbano bonaerense, que tuvo a su cargo el diseño y la implementación de un sistema de información digitalizado sobre los reclamos telefónicos y electrónicos de los vecinos. Perfil profesional: sistemas y administración.
- b) *Informante 2*: Asesor de alta jerarquía de un municipio bonaerense ligado a un área de modernización municipal, que tuvo a su cargo la implementación política de un proyecto de ventanilla única en la *web* de trámites en un municipio bonaerense. Perfil profesional: abogado con responsabilidades políticas.
- c) *Informante 3*: Analista de una ONG dedicada al estudio de políticas públicas, que tuvo a su cargo el estudio de las iniciativas informáticas de gestión administrativa en la PBA. Perfil profesional: politólogo con formación en evaluación de políticas públicas.
- d) *Informante 4*: Consultor de jerarquía intermedia ligado a la implementación del sistema de firma digital de la PBA. Perfil profesional: administración y sistemas.
- e) *Informante 5*: Académico de alta jerarquía especializado en reformas administrativas en las administraciones públicas. Perfil profesional: economista con posgrado en Sociología.

Consideramos necesario remarcar que ha llevado mucho tiempo la *construcción de confianza* de los informantes hacia el investigador. En diversas ocasiones, hemos tenido que reprogramar las entrevistas, mostrar cuál era nuestro interés en la problemática, así como recurrir a contactos intermedios con los informantes para allanar el camino y

⁴ Por una cuestión de ética de investigación, nos reservamos la identidad de los entrevistados. Varios accedieron a la entrevista siempre y cuando sus nombres no fueran difundidos.

garantizarles la protección de su identidad, y obtener así exposiciones que tuvieran un mayor nivel de conocimiento, en las cuales no oculten información para autoprotegerse.

En la investigación de tipo cualitativa (Cresswell, 2009; Stake, 1995; Sandoval Casilimas, 1996; Strauss y Corbin, 1990), cuando se trabaja con entrevistas en profundidad, el investigador debe proteger la identidad de sus fuentes de información, porque, luego, el informante puede sufrir sanciones o incomodidades, o —por una cuestión de autoprotección— el entrevistado tiende a negar lo que informó en la entrevista.

5. La entrevista abierta

Al realizar las entrevistas abiertas, los informantes clave expresaron diversos núcleos conceptuales que nos permitieron establecer las siguientes categorías o dimensiones de la modernización:

1. *La normativa.* Nuestros entrevistados señalaron —con un fuerte consenso— que la modernización de una administración pública tenía un gran componente legal-normativo. En este sentido, no puede pensarse una reforma modernizadora sin modificar las normativas que estructuran las rutinas burocráticas. Argumentaron en diversos sentidos que si el comportamiento administrativo estaba basado en normas, para actualizar dicho principio organizador, era imprescindible una modernización legal. Incluso, manifestaron que una política modernizadora siempre empezaba con una normativa que la legitimara y la respaldara.
2. *Los sistemas.* Todos nuestros entrevistados asociaron la idea de modernización a la de informatización y mayor empleo de sistemas en las administraciones públicas. Es indiscutible que la informática se ha transformado en un nuevo principio organizador en las administraciones. No hubo ningún informante que dejara de mencionar la informática como factor modernizador.

3. *Los procesos.* Los entrevistados manifestaron que los procesos —normativizados o no— eran un fuerte componente u obstáculo de la modernización de las administraciones públicas. Señalaron que los procesos realizados para efectuar los distintos trámites pudieron haber quedado obsoletos o ser inútilmente complicados o estar desenfocados respecto de la finalidad que se buscaba originalmente. Identificaron una fuerte relación causal entre la actualidad de los procesos y las rutinas utilizados en la Administración Pública y la modernización. Al analizar los procesos, remarcaron que era necesario simplificarlos. Con respecto a sus desajustes, resaltaron que, a menudo, se planteaban articulaciones o coordinaciones —tanto al interior de la organización como al exterior— que no cumplían su función o que le quitaban eficiencia al proceso. Esto produce el reforzamiento de ciertas conductas disfuncionales —exceso de control— o su elusión.
4. *La participación ciudadana.* Una parte mayoritaria de los entrevistados señaló una clara relación entre los distintos mecanismos de participación ciudadana y la modernización. Para este grupo, una administración moderna es sinónimo de apertura hacia el ciudadano y de rendición de cuentas. Una administración moderna es la que le permite participar al ciudadano, pero también le informa qué se ha hecho con sus impuestos o quejas. Estos informantes señalaron un vínculo entre la modernización y un sistema de seguimiento de reclamos o propuestas.
5. *Valores.* Hubo consenso entre los informantes clave en relación con los valores que detentan los empleados públicos y los funcionarios en los cargos de dirección en las administraciones públicas. Para este grupo, una administración no moderna es sinónimo de mala atención al público, ritualismo, opacidad, etc. Se torna relevante la capacitación de los empleados como forma de modernizar los comportamientos de los agentes y funcionarios. Asimismo, de las respuestas, se desprende un vínculo entre los valores de la administración y cierta capacidad de aprendizaje organizacional. Las organizaciones que aprenden se basan en una estructura valorativa que facilita el proceso.

De lo manifestado por los informantes, podemos afirmar que estos consideran que las categorías *normativa*, *sistemas* y *procesos* son factores que explicarían o mostrarían la modernización de una estructura administrativa. En cuanto a la participación ciudadana y a los valores, hubo un fuerte consenso acerca de su importancia, pero no unanimidad.

6. La etapa del cuestionario semiestructurado

Como su nombre lo indica, los formularios de tipo semiestructurado tienen una mayor estructuración, porque buscan que el informante clave o entrevistado responda en concreto ciertas preguntas. La diferencia con el modelo abierto radica en que el entrevistador formula preguntas claramente direccionadas, pero no cierra las posibles respuestas que obtener (Stake, 1995; Cresswell, 2009; Yin, 1994; Sandoval Casilimas, 1996; Gagnon, 2009; Robson, 2002).

7. Análisis de la evidencia empírica

A fin de analizar la evidencia empírica, transcribiremos las opiniones más relevantes, es decir, aquellas que expresan los conceptos centrales de cada categoría según las percepciones de los informantes:

1. *La dimensión normativa.* Casi la totalidad de los informantes manifestaron que, cuando se pretende modernizar una administración pública, es necesario apoyarse en normativas específicas que lo permitan.

Informante 1:

Es impensable que se puedan cambiar las estructuras administrativas de la Administración Pública sin tener alguna normativa que la respalde. Toda administración tiende a refugiarse en las normas, y todo funcionario de

planta permanente que quiera tener cierta tranquilidad en un posible cambio de gestión necesita normas de respaldo (...). Es más, hay veces que, aún teniendo las normas apropiadas, se hace muy difícil avanzar, porque hay nichos de resistencia, intereses encontrados, temores de los administrativos, desconocimiento del alcance de la modernización, etc.

Con respecto a la simplicidad o complejidad de la norma que busca la modernización:

Informante 2:

En relación con las normas de modernización (...), es necesario que las normas sean lo más simples y claras posible. Cuando estamos tratando de llevar adelante modificaciones que tienen que ver con algún cambio de sistema informático o con la forma en la que se realizan los trámites o los procesos de la administración, siempre encontrás grandes problemas de interpretación en lo que el texto de la norma quiere decir y lo que entienden las personas, especialmente, la gente de sistemas. Parece que el derecho y la tecnología no se llevan bien. Hay lenguajes distintos, mentalidades distintas, velocidades distintas (...). Por eso, yo siempre busco —o aconsejo— que las normas tengan la mayor claridad y simplicidad posible... así todos nos entendemos.

2. *La dimensión de los sistemas informáticos* es otra categoría muy clara que surgió de las entrevistas abiertas. Aquí podemos identificar cuestiones que van desde sistemas simples a complejos o desde el cambio de procesos hasta la *refundación* o *refuncionalización* de la organización.

Informante 1:

La modernización se asocia mucho al cambio de sistemas de la organización. Pero ese cambio puede ser muy amplio; puede ir desde el mejoramiento de un proceso de la organización a través de sistemas simples —como un tablero de comando o un Excel para el control de gestión— a un sistema complejo diseñado desde cero por expertos para armar una ventanilla única de trámites (...). Siempre hay que definir el alcance de la cuestión que se entiende como modernización o cambio de sistemas o informatización...

También surgieron cuestiones vinculadas con lo que se pretende hacer con la modernización o con la introducción de nuevos sistemas en la estructura administrativa.

Informante 3:

Modernización, informatización, digitalización... La tecnología informática en la gestión de las organizaciones públicas tiene un impacto innegable... Se puede ir desde pequeños efectos para ayudar en la gestión cotidiana del trato con el ciudadano hasta la adopción de un nuevo principio organizador para las administraciones públicas (...). El ejemplo que se me viene a la cabeza es el de la AFIP, cuando se informatizó por completo y mejoró infinitamente su capacidad de control.

3. *La dimensión de los procesos.* En cuanto a esto, la evidencia empírica que hemos recogido e identificado considera la modernización como un evento que ocurre cada tanto o esporádicamente y lo distingue de una política permanente de renovación y de revisión de los procesos.

Informante 4:

Lamentablemente, hay que reconocer que lo que se muestra como modernización o informatización es algo que no es permanente. Cada tanto aparecen impulsos para buscar mayores modernizaciones cuando ocurre algún problema o cuando aparece el financiamiento que sí lo pide (...). Por lo que leí sobre la Calidad Total, la forma de modernizar tiene que ser algo permanente y sostenido en el tiempo... La modernización es un proceso (...), pero, dado que soy un consultor, hay que reconocer que las oleadas no vienen nada mal.

4. *La dimensión de la participación del ciudadano* es otro elemento para tener en cuenta. Según el informante 3, habría cierta tensión entre las modernizaciones con control tecnocrático y las de tipo participativo, que toman en cuenta las opiniones de los ciudadanos.

Informante 3:

La tecnología puede ser un fenómeno muy elitista. Por ejemplo, algunos informáticos sienten que son los *dueños* del sistema y que no tienen por qué discutir ni explicar nada a los que no saben de sistemas (...). Por eso, luego de los noventa, surgió una corriente más participativa, que busca que la gente exprese sus demandas a través del sistema informático (...). Se busca que las quejas entren por el sistema para buscar mejorarlo o saber dónde está funcionando mal... Pero, de todas formas, la gente de sistemas sigue pensando igual que siempre...

5. *Los valores involucrados en la reforma.* Otro elemento surgido de las entrevistas abiertas es la dimensión de los valores que están implícitos en las reformas. Toda reforma tendría algún ideal

que persigue alcanzar —ya sea la eficiencia, la transparencia, la calidad del servicio o la velocidad de los procesos—. Por eso, es necesario estudiar la distancia existente entre los valores de los funcionarios de la organización en el proceso modernizador y los valores expresados en la normativa de dicho organismo.

Informante 5:

Hay que ver cuáles son los ideales que tienen los modernizadores, que pueden ser muy distintos de los que tienen los funcionarios que siempre estuvieron en la organización (...) y también los ideales o valores que expresan las normas que hacen referencia a la modernización y la normativa de creación de esa organización (...). Es necesario estudiar este desacoplamiento de valores o ideales, porque de allí surgen las grandes discusiones (...). Las palabras quieren decir cosas, y los valores también (...). Y es todavía más complicado cuando nos ponemos a estudiar los intereses que pueden tener los distintos grupos (...). De todas formas, los valores de los agentes condicionan la capacidad de aprendizaje y su predisposición para innovar...

A continuación, haremos una grilla de análisis con las distintas dimensiones o categorías que los informantes clave señalaron como demostrativas de la modernización.

8. La grilla de análisis del índice

A continuación, especificamos las características de cada una de las categorías identificadas:

Cuadro 1. Características de las categorías

Categorías	Características
1) Normativa	Leyes, normas, decretos, reglamentos y programas que implementen la modernización de la Administración Pública.
2) Sistemas	Existencia de sistemas informáticos o tecnológicos ligados a la gestión pública, tanto a los procesos internos de la organización como a los externos. Aquí se busca medir el grado de penetración que tiene la tecnología informática en la organización; si es un accesorio o si se constituye en un principio organizador.
3) Procesos	Existencia de estrategias de renovación o revisión periódica de los procesos internos de la organización. Aquí se habla de procesos y rutinas establecidos por la norma o por los usos y costumbres de la organización.
4) Participación del ciudadano	Existencia de mecanismos de participación ciudadana que permiten una interacción con la administración y la rendición de cuentas.
5) Valores	Distancia entre los valores que estipulan las normas de creación de ese organismo público respecto de los valores que expresan los funcionarios que allí se desempeñan. Aquí también se incluye la capacitación que reciben los agentes públicos para atender mejor al ciudadano.

Fuente: Elaboración propia

Habiendo identificado las distintas dimensiones o categorías del índice de modernización administrativa, pasamos a operacionalizarlo proponiendo distintos indicadores o atributos que permitan realizar una evaluación del fenómeno de una forma sencilla y práctica. Por eso, en la columna de indicadores o atributos, proponemos una escala de

medición de tres valores (1, 0, -1). El valor 1 (uno) reflejaría una respuesta afirmativa; el 0 (cero), una respuesta intermedia; y el -1 (menos uno), una respuesta negativa. Consideramos adecuado aclarar que los informantes clave fueron consultados respecto de la pertinencia de cada una de las preguntas que luego se constituirían en atributos para medir.

A continuación, exponemos el primer modelo del índice con sus respectivos indicadores:

Cuadro 2. Modelo del índice e indicadores

Categorías	Características	Indicadores o atributos
1) Normativa	Leyes, normas, decretos, reglamentos y programas que implementen la modernización de la Administración Pública.	1. ¿Existe un marco normativo que establezca el fundamento legal para la modernización? (1, 0, -1) 2. ¿Es dicho marco normativo una buena herramienta para la acción? (1, 0, -1) 3. ¿Es dicho marco normativo operacionalizado o llevado a la práctica de una forma eficaz? (1, 0, -1) 4. ¿Es coherente dicho marco normativo con el resto de la normativa vigente? (1,0,-1)
2) Sistemas	Existencia de sistemas informáticos o tecnológicos ligados a la gestión pública, tanto a los procesos internos de la organización como a los externos. Aquí se busca medir el grado de penetración que tiene la tecnología informática en la organización; si es un accesorio o si se constituye en un principio organizador.	1. ¿Es la informática el factor o principio que organiza el trabajo cotidiano de su repartición? (1, 0, -1) 2. ¿Se aplica la informática sobre los procesos internos de la organización? (Por ejemplo, control de personal, control de tránsito de expedientes, etc.) (1, 0, -1) 3. ¿Se aplica la informática a los procesos que tienen relación con el exterior de su organización? (por ejemplo, atención de los reclamos de los contribuyentes, cálculo de deudas; sistemas de respuestas de emails de los vecinos; seguimiento de reclamos, etc.) (1, 0, -1) 4. ¿Cree que el sistema desplazó a la norma? (1, 0, -1)

3) Procesos

Existencia de estrategias de renovación o revisión periódica de los procesos internos de la organización.

1. ¿Existe una revisión periódica de los procesos internos de la organización? (1, 0, -1)
2. ¿Las quejas de los usuarios internos provocan alguna revisión de los procesos? (1, 0, -1)
3. ¿Las quejas de los usuarios externos provocan alguna revisión de los procesos? (1, 0, -1)
4. ¿Es la informática el factor o principio que organiza el trabajo cotidiano de su repartición? (1, 0, -1)

4) Participación del ciudadano

Existencia de mecanismos de participación ciudadana que permiten una interacción con la administración.

1. ¿Existe una línea telefónica permanente para que los ciudadanos participen o sugieran cambios o iniciativas en los sistemas que los afectan? (1, 0, -1)
2. ¿Existe un *e-mail* del municipio al cual los ciudadanos pueden dirigir sus inquietudes y pedidos respecto de la organización? (1, 0, -1)
3. ¿Existe una página *web* del municipio mediante la cual los ciudadanos pueden hacer algunos trámites? (1, 0, -1)
4. ¿Existe un mecanismo de devolución o rendición de cuentas a los ciudadanos que petitionaron mediante los carriles precitados? (1, 0, -1)

5) Valores

Distancia entre los valores que estipulan las normas de creación de ese organismo público respecto de los valores que expresan los funcionarios que allí se desempeñan. Y también la capacitación que se les brinda a los agentes.

1. ¿Existe cierta distancia entre los valores o ideales que proclama la organización y los que sostienen los funcionarios que trabajan en ella? (1, 0, -1)
2. ¿Existe cierta distancia entre las palabras —declaraciones públicas— de los funcionarios del municipio y los hechos concretos que produce la organización en cuestión? (1, 0, -1)
3. Cuando hay un problema de difícil tratamiento, ¿el municipio busca adaptarse y resolverlo o ignora a la ciudadanía que demanda su resolución? (1, 0, -1)
4. ¿Reciben los agentes públicos alguna capacitación específica para la atención al público u orientación al ciudadano luego de la introducción de nuevas normativas, procesos o sistemas? (1, 0, -1)

Fuente: Elaboración propia

Precisamente, la lógica del índice que proponemos nos permite observar el promedio general de modernización administrativa que ha alcanzado una organización y también identificar en cuál dimensión o categoría se registran mayores avances respecto de las otras.

El puntaje máximo que se puede obtener en este índice es de 20 puntos, y el mínimo es de -20. A su vez, el puntaje máximo de cada dimensión es 4, y el mínimo, -4. Dicha configuración nos posibilita analizar los desfases que pueden existir entre las distintas dimensiones. Por ejemplo, cuando se informatiza una organización, suele producirse un desalineamiento con las normativas que se utilizan, o se incrementa la distancia entre los valores declarados por la organización y los expresados por los agentes, entre otras posibilidades. También el puntaje general del índice —la suma de todas sus dimensiones— nos permite establecer el nivel de modernización de un municipio y, luego, establecer *rankings* de dicho fenómeno.

9. Conclusiones

Hemos construido un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires con una metodología de tipo cualitativa. Nos hemos basado en entrevistas abiertas y semiestructuradas a informantes clave. Los estudios de tipo cualitativo producen buenos insumos para luego ser testeados mediante una metodología de tipo cuantitativa.

En relación con las visiones que reducen la modernización a la informatización, creemos que nuestro estudio es demostrativo de los distintos matices que puede tener la idea. No pretendemos agotar aquí todo lo relacionado con la modernización administrativa y la informatización de un municipio, pero podemos señalar que las dimensiones que orientarían una modernización o informatización no están exclusivamente vinculadas a la idea de sistemas. Habría que considerar también los procesos, las normas, los valores y la participación del ciudadano como un conjunto complejo de categorías que interactúan constantemente.

Hablar de modernización es también hablar de los valores que poseen los actores. Si creemos que los valores influyen en el comportamiento de los distintos grupos que actúan dentro de una administración pública, entonces, debemos tener alguna comprensión sobre cuáles implican una administración más moderna y adaptada a las demandas del ciudadano. Además, ese ciudadano debe ser percibido no solamente como un sujeto de *rendición de cuentas* —lo que no sería poco—, sino también como un actor que puede reforzar y mejorar la administración.

Anexo

En el presente anexo metodológico, explicitamos el cuestionario semiestructurado que se ha utilizado en la investigación.

1. ¿Qué entiende Ud. por *modernización de la Administración Pública*?
2. ¿Es lo mismo que *informatización*?
3. ¿Qué rol juega la normativa o la ley en un proceso de modernización de la Administración Pública?
4. ¿Cuáles son los efectos sobre la organización de una modernización?
5. ¿Cuáles son los efectos sobre los contribuyentes o ciudadanos que usan los servicios de una administración pública más informatizada?
6. En el momento de implementar los cambios, ¿surgen distintos grupos sociales dentro de la organización?
7. ¿Es importante la velocidad con la cual se producen los cambios?
8. ¿Es importante el alcance que tienen los cambios? (Por ejemplo, sistemas de atención al público versus sistemas de ventanilla única de trámites).
9. ¿La tecnología divide de alguna forma las organizaciones entre aquellos que la dominan y los que no?
10. ¿Qué importancia tienen los valores que expresan las normas, los grupos y los usuarios de una organización en proceso de modernización?
11. ¿Tienen alguna participación los ciudadanos en los procesos de reformas modernizadoras? En caso afirmativo, ¿podría darnos algún ejemplo?
12. ¿Qué ocurre cuando hay grandes distancias entre los valores de la organización y los grupos que llevan adelante un proceso modernizador?
13. ¿Qué influencia tienen los ciudadanos o los contribuyentes en la formulación de una estrategia modernizadora?
14. ¿Tienen algún efecto las quejas de los ciudadanos sobre el desarrollo de un sistema informático en la administración?
15. ¿Encuentra Ud. alguna contradicción entre las reformas de tipo técnica y las de tipo participativo?
16. ¿Conoce alguna reforma modernizadora de tipo participativo?

17. ¿Cuáles son los aprendizajes que deja en la organización un proceso de modernización administrativa?
18. ¿Cómo distinguiría una reforma o modernización exitosa de una reforma fracasada?
19. ¿Cuáles son las causas de las oleadas modernizadoras que se registran en las administraciones públicas cada tanto?
20. ¿Existen procesos de reformas modernizadoras de tipo permanente en la Administración Pública?
21. ¿Existe algo parecido al *aprendizaje organizacional* durante las reformas modernizadoras, o solo aprende la gente?
22. ¿Hay algo más que nos quiera expresar y que no le hayamos preguntado?

Referencias bibliográficas

- Abad, A.; A. Estevez y J. Etkin (2007). «Construcción de un índice de clima fiscal». En *Revista IR Instituto AFIP*, (1).
- Cresswell, J. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*. EE.UU.: SAGE Publication.
- Denhardt, R. (2011). *Theories of public organization*. Boston: Wadsworth Cengage Learning Editions.
- (1990). «Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina». En Lynn, N. y A. Wildavsky (comps.). *Administración Pública: El estado de la disciplina*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Feigenbaum, H.; J. Henig y Chr. Hammett (1999). *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fried, R. (1999). «Administración Pública Comparada: la búsqueda de teorías». En Lynn, N. y A. Wildavsky (comps.). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gagnon, Y. (2009). *Case study as research method*. Montreal: Presses de L'Université du Québec.
- Lynn, N. y A. Wildavsky (comps.) (1999). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Morgan, G. (1999). *Imaginización*. Barcelona: Granica.
- Oszlak, O. (2013). «La gestión pública Post-Ngp en América Latina: Balance y desafíos pendientes». Ponencia presentada en el IX Conferencia de la INPAE «Enseñanza y pedagogía de la gestión de políticas públicas: desafíos y actualidad para un nuevo servicio público», mayo, Santiago de Chile.
- (1990). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Polidano, Ch. (2001). «Why civil service reforms fail». En *Public Management Review*, 3, (3), pp. 346-361.
- Pollitt, Ch. & G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Proulx, D. (2003). «Los factores axiológicos en la implementación de nuevos modelos de gestión». Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, octubre, Panamá.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*. Londres: Blackwell Publishing.
- Sandoval Casilimas, C. (1996). *Manual de investigación cualitativa*. Bogotá: Ediciones ICFES.
- Stake, R. (1995). *The art of Case Study Research*. Londres: Sage Publications.
- Strauss, A. y J. Corbin (1990). *Basics of qualitative research: Grounded Theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Trosa, S. (1999). *Quand l'État s'engage*. París: Éditions d'Organisation.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research, Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publication.

Las defensorías del Pueblo: definición conceptual y expansión global de una institución para exigir protección de derechos*

Por Ingrid Baumann**

Resumen

Este artículo tiene por objetivo caracterizar conceptualmente la noción de *rendición de cuentas* y el rol del Defensor del Pueblo en tanto agencia de control horizontal, cuyo mandato específico es la protección de los derechos ciudadanos. Por tratarse de un organismo de los denominados *extrapoder*, la definición de su lugar y de su rol en el triple sistema de equilibrio de poderes nunca ha sido unívoca. En más de una ocasión, el Defensor del Pueblo ha sido caracterizado como un híbrido entre legislador, auditor, fiscal y juez. Si bien estos atributos anticipan una gran heterogeneidad de diseño, también indican un importante nivel de ambigüedad y vaguedad respecto de cómo definirlo. En primer lugar, abordamos la noción de *rendición de cuentas* con el fin de indagar acerca de los aportes de la literatura sobre este concepto y analizar de qué modo las distintas corrientes han clasificado los diferentes mecanismos institucionales de rendición de cuentas en general y el de la Defensoría del Pueblo en particular. En segundo lugar, brindamos una definición conceptual que permita identificar aquellas oficinas que pueden ser tipificadas como defensorías del Pueblo. Para ello, analizamos cómo se ha producido la expansión mundial de esta figura, las sucesivas redefiniciones de su mandato y, por último, la forma en que otros autores caracterizaron sus rasgos distintivos.

* Este artículo se desprende de la tesis *Muchas moscas y pocos leones: la construcción de relaciones de rendición de cuentas de dos defensorías del Pueblo municipales*, realizada por la autora para la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

** Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), investigadora becaria del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Correo electrónico: <ibaumann@cedes.org>.

Palabras clave

Defensoría del Pueblo – rendición de cuentas – protección de derechos.

Abstract

This article aims to conceptually characterize the notion of accountability and the role of the Ombudsman, as horizontal control agency whose specific mandate is the protection of citizens' rights. Being an *extra-power* agency, the definition of its location and its role in the triple system of checks and balances was never univocal. (More than once) the Ombudsman was characterized as a hybrid between legislator, auditor, prosecutor and judge. While these attributes anticipate a great diversity of designs, also indicate a significant level of ambiguity and vagueness about how to define it. We first address the notion of accountability in order to inquire about the contributions of the literature about this concept and analyze how the different schools classified the different institutional mechanisms of accountability in general and the Ombudsman Office in particular. Second, we provide a conceptual definition to identify those offices that can be classified as Ombudsmen. Therefore we analyze how the global expansion occurred in this role, successive redefinitions of its mandate and, finally, the way other authors characterized their distinctive features.

Key words

Ombudsman – accountability – rights protection.

1. Introducción

A partir de 2009, en la Argentina, el Congreso nacional ha dejado de cumplir el mandato constitucional que establece que este cuerpo es el encargado de nombrar al Defensor del Pueblo de la Nación. Este dato, que ha pasado inadvertido durante los últimos siete años para gran parte de la opinión pública y para los líderes políticos del país, justifica reflexionar acerca de su relevancia política e institucional.

Este artículo, producto de un trabajo de investigación más amplio, tiene por objetivo caracterizar conceptualmente la *noción de rendición de cuentas* y el rol del Defensor del Pueblo en tanto agencia de control horizontal, cuyo mandato específico es la protección de los derechos ciudadanos.

Como muchas de las innovaciones institucionales concebidas en los países nortatlánticos e importadas por los países latinoamericanos, los atributos, las competencias y los alcances de las defensorías del Pueblo han sido objeto de diversas interpretaciones. Por tratarse de un organismo de los denominados *extrapoder*, la definición de su lugar y de su rol en el triple sistema de equilibrio de poderes nunca ha sido unívoca. En más de una ocasión, han sido caracterizados como un híbrido entre legislador, auditor, fiscal y juez. Si bien estos atributos sugieren una gran heterogeneidad de diseño, también indican un importante nivel de ambigüedad y vaguedad respecto de cómo definirlo. ¿Qué es la Defensoría del Pueblo? ¿Qué hace? ¿A quién defiende? ¿A quién le exige?

Para poder responder estos interrogantes, en primer lugar, es preciso detenernos en la noción de *rendición de cuentas* con el fin de indagar acerca de los aportes de la literatura sobre este concepto y analizar de qué modo las distintas corrientes han clasificado los diferentes mecanismos institucionales de rendición de cuentas en general y el de las defensorías del Pueblo en particular. En segundo lugar, nos abocamos a la tarea de brindar una definición conceptual que permita identificar aquellas oficinas que pueden ser tipificadas como defensorías del Pueblo. Para ello, reanalizamos cómo se ha producido la expansión mundial de esta

figura, las sucesivas redefiniciones de su mandato y, por último, la forma en que otros autores caracterizaron sus rasgos distintivos.

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de *rendición de cuentas*?

Todo mecanismo o dispositivo institucional de control y de rendición de cuentas se sustenta en el supuesto de desconfianza hacia el poder. El muy difundido *dilema de Madison* sostiene, justamente, que, una vez establecidos los mecanismos para que los representados deleguen el poder a sus representantes, se genera el dilema de cómo garantizar que el gobernante no oprima a quienes lo han elegido y de cómo asegurar que las decisiones que tome respondan a los intereses de los ciudadanos. El riesgo asumido al delegar la representación le abrió las puertas a la búsqueda de soluciones institucionales que atenúen las consecuencias no deseadas de la delegación.

Dentro del amplio espectro de mecanismos creados en las democracias republicanas para afrontar este dilema, surgieron las oficinas del *Ombudsman* o defensorías del Pueblo. Si bien su origen moderno data del siglo XIX, cuando se produjeron divergencias entre el Parlamento sueco y la Monarquía¹ (Bexelius, 1973), esta institución se expandió contemporáneamente a gran parte de los regímenes políticos modernos fundados en los principios del imperio de la ley o del Estado de derecho.

¹ Restaurados los poderes del Parlamento con la Paz de Tilsitt, en 1809, se logró recuperar e institucionalizar por medio de la creación del *Ombudsman* una figura de contralor gubernamental —*Justitiekansler*— que había estado presente en Suecia desde 1713. Influida por las teorías de Montesquieu, la nueva Constitución tuvo como principal objetivo garantizar la distribución del poder entre la Corona y su Consejo, el Parlamento y las Cortes. Con un sistema de absolutismo regio moderado con poder del Parlamento, le otorgaron al Legislativo medios muy extensos para controlar las actividades gubernamentales, entre los cuales, se encontraba la facultad de nombrar al *Ombudsman*.

Tres corrientes de pensamiento se articularon —no sin contradicciones— para darle contenido: la democracia, por medio de sus impulsos igualadores; el liberalismo, a través de su vocación por proteger las libertades individuales; y el republicanismo, por medio de su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan (O'Donnell, 1998). Sin embargo, a pesar de que los regímenes políticos modernos se fundaron en esos valores, fenómenos como la discrecionalidad en la toma de decisiones, el abuso de poder y el autoritarismo no han estado ausentes. Por el contrario, fueron sintomáticos no solo de la brecha existente entre los intereses de representados y representantes, sino también de la falta de efectividad en los mecanismos institucionales creados para que estos últimos rindieran cuentas de sus acciones cuando los representados se lo exigieran.

Ahora bien, ¿qué es la rendición de cuentas?, ¿quiénes deben rendirlas?, ¿quiénes deben exigir las?, ¿cómo se rinden? Estas preguntas no han sido respondidas de manera unívoca. En las últimas décadas, la literatura especializada ha desarrollado numerosas formas de entenderla y de explicarla. Responsabilización, responsabilidad, rendición de cuentas son algunos de los términos con los cuales se ha intentado traducir la palabra *accountability*, término de origen inglés que comenzó a dominar el campo de la gestión pública a partir de los años ochenta.

Para Schedler (1999), la rendición de cuentas supone dos momentos: *answerability* y *enforcement*. El primero se entiende a partir de dos dimensiones: una informativa, es decir, aquella desde la cual se obliga al mandatario a abrirse a la inspección pública; y otra justificativa, en la cual el mandante fuerza una explicación o justificación de los actos del mandatario. A su vez, el momento de *enforcement* supone la existencia de mecanismos para exigir el cumplimiento de las acciones adecuadas por medio de la amenaza de sanciones.

El argumento de Schedler (1999) posee dos ventajas, ya que especifica qué es lo que se exige —información y justificaciones sobre comportamientos— e incorpora un elemento que, idealmente, es

deseable, pero que, fácticamente, podría considerárselo como talón de Aquiles de la rendición de cuentas: las sanciones. Para este autor, sin la dimensión punitiva, la rendición de cuentas se torna una variante blanda. No obstante, reconoce que la rendición de cuentas puede disociarse de alguna de sus dimensiones constitutivas, debido a que puede estar desprovista de elementos informativos, argumentativos o punitivos sin que, necesariamente, se trate de expresiones deficientes.

Según Schedler (2006), la rendición de cuentas sería un concepto radial, puesto que no posee un núcleo duro de características prototípicas, sino atributos que hacen que sus referentes empíricos sean parecidos de familia.

Los conceptos clásicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia” (Wittgenstein). A sus instancias empíricas, les pueden faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o “prototípica” del concepto. En el caso que nos interesa aquí, la categoría prototípica de la rendición de cuentas hospeda las tres dimensiones de la información, justificación y sanción. En sus expresiones empíricas, empero, una de estas tres puede estar ausente (2006: 23).

Por su parte, Przeworski (1996, 1998) entiende que la relación existente entre políticos y burócratas, y entre políticos y ciudadanos son relaciones del tipo principal-agente. Los principales son los actores que delegan responsabilidades, y los agentes son los que, al asumirlas, se obligan a su cumplimiento. El acuerdo establecido supone la legitimación de los principales para exigir dicho acatamiento. Denomina la relación entre políticos y burócratas como *supervisión* y la relación entre ciudadanos y políticos como *responsabilidad*. La propuesta de Przeworski (1996) abre el camino a la discriminación de los tipos de relaciones entre principales y agentes —supervisión, responsabilidad— que existen durante la rendición de cuentas, a la vez que permite conceptualizar los diferentes roles que cumplen ciudadanos, políticos y burócratas en cada tipo de relación.

Siguiendo estos argumentos, entendemos la rendición de cuentas como una relación entre actores —ciudadanos, políticos y burócratas—, quienes deben rendir cuentas —en tanto agentes— o deben exigir dicha rendición —en tanto principales— según el rol que asuman en el vínculo. Los actores que entablan esta relación ejercen prácticas de rendición de cuentas y de exigibilidad. Las primeras suponen una obligación acordada formalmente entre los actores, y las segundas implican la posesión de legitimidad para demandar información y explicaciones sobre el comportamiento de aquellos que asumieron la obligación. Para que el vínculo de rendición de cuentas tenga resultados óptimos, es necesario que se activen simbólica o formalmente acciones sancionatorias.

Sin embargo, esta relación no está exenta de dificultades. En su propuesta, Przeworski (1996) alerta sobre los *problemas* o *costos de agencia* presentes en toda delegación de responsabilidades entre principales y agentes. El autor afirma que, en los sistemas democráticos de vertiente republicana, el mecanismo básico propuesto para fundamentar la delegación son las elecciones. Por medio de ellas, los ciudadanos —principales— delegan en los políticos —agentes— responsabilidades ejecutivas o legislativas a partir de las cuales luego pueden exigir rendición de cuentas. A su vez, para ejercer la compleja red de funciones de gobierno, los políticos delegan responsabilidades en los burócratas, de manera tal que, en tanto principales, ahora los primeros serán quienes cumplan el mandato de los ciudadanos y les exijan rendición de cuentas a los burócratas —agentes—.

... para que el gobierno funcione bien, la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos, quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía. En particular, los políticos electos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burócratas, a la vez que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada... (1996: 3).

Según Przeworski (1996), en la práctica, este circuito no fluye como se esperaría. Los agentes —políticos y burócratas— se autonomizan respecto del control de sus respectivos principales, debido a que, habitualmente, no cuentan con los incentivos necesarios para estimular el cumplimiento de las responsabilidades delegadas conforme a los intereses de los principales. Por su parte, los principales —ciudadanos— no logran inducirlos a cumplir, ya que no poseen la información adecuada para evaluar sus acciones. Sin ella, no es posible hacer uso del voto como mecanismo de sanción.

Para sortear este problema, el sistema político moderno ha desarrollado diversas y complejas estructuras. En la actualidad, coexisten —no siempre armoniosamente— numerosas instituciones que, de manera directa o indirecta, median en este vínculo de rendición de cuentas entre ciudadanos, políticos y burócratas. Rendir cuentas es una función gubernamental que no se refiere únicamente a auditar balances contables ni a evaluar la efectividad de las prácticas gubernamentales. El modo en que se establecen las relaciones de rendición de cuentas también supone una cuestión de representación política. Distinguimos dos corrientes de estudio a partir de las cuales se ha intentado explicar las particularidades asumidas por cada tipo de instrumento en la rendición de cuentas. La primera —democrático-institucional— se centra en las instituciones de rendición de cuentas analizando su rol en el régimen político mientras que la segunda —administrativa— hace lo propio focalizando en su función dentro del aparato público.

2.1. La perspectiva democrático-institucional

La perspectiva democrático-institucional centra su preocupación teórica en los problemas de fortalecimiento de la democracia. Concibe los déficits en materia de rendición de cuentas como problemas que afectan la democratización de los regímenes políticos.

Por medio del término *accountability*, define la rendición de cuentas como la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, tengan la obligación de justificar e informar sus decisiones y que, de comprobarse la presencia de irregularidades, sean sancionados por una autoridad competente (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Para clasificar los mecanismos, utiliza como criterio la procedencia de la exigencia, es decir, se pregunta quién es el principal que exige cuentas. En función de esto, caracteriza los mecanismos de *accountability* vertical u horizontal. En el Cuadro 1, se resume la perspectiva democrático-institucional.

Con *accountability* vertical, se hace referencia a los mecanismos de control del poder público por parte de la ciudadanía desde abajo hacia arriba (O'Donnell, 1998, 2002). Tanto la emisión del voto como las acciones de *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) son ejemplos de este tipo. A diferencia de la *accountability* electoral, que posee períodos estrictos para ser ejercido, la social no está atada a ningún calendario, sino que opera *a pedido* o por medio de actuaciones de oficio por parte de las instituciones autorizadas para supervisar la legalidad de los procedimientos. Según Peruzzotti y Smulovitz (2002), los mecanismos de *accountability* social están basados en las acciones de asociaciones, movimientos ciudadanos o medios de difusión llevados a cabo con el fin de denunciar el incumplimiento, omisión o violación de las obligaciones de los funcionarios. Distinguir esta subcategoría es relevante para nuestro estudio, dado que una de las formas por medio de las cuales la ciudadanía ejerce *accountability social* —v.g., exposición pública o denuncia— es a través de la activación de otras instituciones de control, como las defensorías del Pueblo.

Asimismo, con el término *accountability* horizontal, esta perspectiva se refiere a las agencias estatales con autoridad legal y con capacidad fáctica para emprender acciones de control de actos —u omisiones— de otros agentes del Estado. Los mecanismos de control horizontal pueden ser clasificados en dos subtipos: de balance y con mandato asignado o específico (O'Donnell, 1998, 2002).

Cuadro 1. Perspectiva democrático-institucional: mecanismos de rendición de cuentas

Tipos	Subtipos	Principales Quiénes exigen	Agentes A quienes se les exige		Principales instrumentos	
			A los políticos	A los burocratas	A los políticos	A los burocratas
Vertical	Electoral	Ciudadanos-electores	Sí	No	Voto	No corresponde
	Social	Organizaciones sociales, ciudadanos y medios de comunicación	Sí	Sí	- Denuncia y exposición pública - Movilización social - Investigación - Litigación ordinaria - Activación de organismos de control específicos	
Horizontal	De balance	Poderes estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial	Sí	Sí	- Veto parlamentario - Veto presidencial - Juicio político - Revisión judicial	- Fijación de política - Regulación - Control administrativo - Nominación y remoción de personal - Revisión judicial
	De mandato específico	Organismos de control, denuncia y defensa de derechos	Sí	Sí	- Auditoría y fiscalización - Denuncias e investigaciones - Protección y defensa de derechos	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Peruzzotti y Smulovitz (2002)

El primer subtipo, denominado *accountability* horizontal de balance (O'Donnell, 1998, 2002, 2003) o de equilibrio (Carrillo Flórez, 2006), está compuesto por el sistema constitucional de frenos y contrapesos de la división de poderes. La literatura especializada indica que sus principales fortalezas radican en que permite la confluencia de principios mayoritarios y contramayoritarios, y en que se activan automáticamente cuando uno de los poderes del Estado percibe que alguno de los otros dos irrumpe en su área de competencia o viola derechos ciudadanos (O'Donnell, 1998, 2002, 2003; Carrillo Florez, 2006).

La presencia de tensiones político-partidarias propias de la división de poderes les genera a esos mecanismos importantes dificultades a la hora

de supervisar la función pública, además de tener niveles de complejidad y especialización mucho menores que los organismos que deben controlar. Sus principales instrumentos son el veto presidencial, el juicio político, la revisión judicial —para el control de los políticos— y la fijación de normativas de regulación, control administrativo, nominación y remoción de personal —para el control de los burócratas— (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

El segundo subtipo de mecanismo horizontal son las agencias de *accountability* asignada (O'Donnell, 1998, 2002, 2003) o con mandato específico (Carrillo Flórez, 2006). Estas instituciones tienen por objetivo el control permanente de determinadas infracciones en el uso del poder. Si bien en la forma son instituciones autónomas respecto del poder político, la evidencia empírica indica la existencia de diferentes grados de autonomía y de capacidad para vigilar, investigar y sancionar, atributos que varían según la génesis institucional de los organismos, del diseño normativo que asumen y de la ubicación en el sistema constitucional. Dentro de este conjunto, se encuentran las instituciones superiores de auditoría, los ministerios públicos y las defensorías del Pueblo (Carrillo Flórez, 2006).

Según O'Donnell (1998), la creación de las agencias con mandato específico se justifica en el aporte que realizan al sistema institucional al complementar las funciones y contrarrestar las falencias de la *accountability* horizontal de balance ya que

- actúan proactiva y permanentemente;
- tienden a disminuir la conflictividad política, debido a que, al menos formalmente, deben invocar principios de imparcialidad; y
- se especializan en determinadas cuestiones de política pública no accesibles habitualmente al control parlamentario o judicial por sus bajos niveles de especialización.

Los organismos de rendición de cuentas con mandato específico se constituyen, fundamentalmente, para cumplir tres misiones principales:

auditoría y fiscalización, denuncia e investigación y protección de derechos. Según Carrillo Flórez (2006), las instituciones superiores de auditoría apuntarían a cumplir la primera misión; los ministerios públicos, la segunda, y las defensorías del Pueblo serían creadas para cumplir específicamente la función de protección de derechos.

2.2. La perspectiva administrativa

En la literatura, esta perspectiva fue planteada, principalmente, por los organismos internacionales de crédito durante el proceso de reforma del Estado en los años ochenta y noventa. Su preocupación central consistió en formular un nuevo patrón de gobernabilidad democrática de los Estados latinoamericanos y una nueva gestión de gobierno. Para ello, era necesario el desarrollo de una reforma gerencial.

Una primera versión de esta perspectiva consideraba necesario incrementar el grado de responsabilización de los servidores públicos en tres aspectos: I) ante la sociedad, para lo cual sería preciso entrenar a los funcionarios públicos en pos de comenzar a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados; II) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa; y III) ante los representantes formales e informales de la sociedad en el ámbito de la esfera pública no estatal (CLAD, 1998).

En este sentido, la perspectiva administrativa entiende la rendición de cuentas como responsabilización y sus déficits como problemas de gestión de gobierno. Para clasificar los mecanismos de responsabilización, esta corriente utiliza como criterio la forma de control por medio de la cual se responsabiliza a los agentes públicos. Siguiendo un criterio funcional, existirían tres formas de control: la *jerárquica* o *administrativa*, desarrollado dentro de las organizaciones públicas o privadas; la *democrática* o *social*, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos; y la *económica* vía mercado. El objetivo es clasificar las formas de responsabilización según el espacio que les quepa al Estado, al mercado y a la sociedad. Complementariamente,

este *abanico* de formas de control puede ser organizado desde el tipo más difuso o automático hasta el más concentrado o jerárquico (Bresser Pereira, 1998). La clasificación puede observarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Perspectiva administrativa: mecanismos de responsabilización por forma de control

Forma de control		Controladores	Agentes responsables	Qué se controla	Principales instrumentos
Jerárquica o administrativa	Burocrático-procedimental	Burócratas	Burócratas	Procedimientos	- Controles administrativos - Control judicial - Tribunales de Cuentas
	Gerencial	Gerentes	Gerentes	Resultados	- Control por resultado
Democrática o social	Parlamentaria	Parlamentarios	Políticos y burócratas	Acciones del Ejecutivo	- Evaluación de nominaciones a cargos públicos - Evaluación presupuestaria - Comisiones parlamentarias - Audiencia públicas
	Social	Sociedad civil	Políticos	Poder	- Responsabilización mediada - Responsabilización directa - Responsabilización colaborativa
Económica	Competencia administrada	Mercado	Mercado	Oferta y demanda de servicios	- Privatización - Descentralización - Terciarización

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bresser Pereira (1998), CLAD (2000)

La responsabilización por controles jerárquicos o administrativos supone dos tipos que se corresponden con la evolución de los aparatos públicos en la modernidad: el *control burocrático-procedimental* y el *gerencial*. En la administración del Estado, el burocrático le concierne a la Administración Pública burocrática, en la que los objetivos y los medios más adecuados para cumplirlos son rígidamente definidos por

la ley. Por el contrario, el control gerencial le ata a la Administración Pública propiamente gerencial, en la que la flexibilidad de los procesos, la eficiencia y eficacia en los resultados son la meta (Bresser Pereira, 1998).

Específicamente, la *responsabilización por controles burocrático-procedimentales* se enmarca dentro del conjunto de controles clásicos implantados por el constitucionalismo en su diferentes variantes (Groisman y Lerner, 2000; Medina Guijarro, 2007). El ejemplo típico es el control de las cuentas públicas. Los principales serían los burócratas, habitualmente, con una alta especialización jurídica o contable, quienes exigen responsabilización a otros burócratas. El objeto de control son los procedimientos, y el objetivo es que estos se apeguen a las normas vigentes (Groisman y Lerner, 2000).

Asimismo, los mecanismos de *responsabilización por control gerencial* son aquellos también definidos como mecanismos de control por resultados (CLAD, 1998; Mora Quirós, 2000; BID, 2007). El propósito del control es evaluar si los objetivos propuestos por gerentes o concesionarios se corresponden con los productos o resultados esperados. Los instrumentos utilizados para exigir cuentas son la evaluación de desempeño institucional, la evaluación de desempeño de los recursos humanos, el presupuesto por programa y por resultados, la carta compromiso con los ciudadanos, entre otros.

Otra de las tecnologías que la perspectiva administrativa propone para la responsabilización gerencial es la *competencia administrada*. Se ejecuta cuando un amplio número de proveedores establecen una competencia administrada —guiada por índices y metas contractualizadas entre los órganos gubernamentales y los prestadores—, de modo que el proceso competitivo sirva para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad de los gobernantes para rendir cuentas. Los principales instrumentos son la privatización, la descentralización y la delegación (Abrucio, 2000).

El segundo conjunto de formas de control supone un menor nivel de concentración de la autoridad. Son las formas de responsabilización

parlamentaria y social. La *responsabilización parlamentaria* corresponde al mecanismo *checks and balances* entre Ejecutivo y Legislativo. Los principales serían los políticos, quienes exigen responsabilización a otros políticos o a los burócratas —agentes—. Los instrumentos por medio de los cuales se exige responsabilización son la evaluación de las designaciones realizadas por el Ejecutivo para cargos públicos; el control en elaboración, gestión y rendición de cuentas presupuestarias; la evaluación de políticas públicas por medio de comisiones parlamentarias y las audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el Legislativo (Anastasia, 2000).

En términos generales, en la *responsabilización por control social*, cada uno de los ciudadanos —principales— son los encargados de exigirles responsabilización a los políticos y a los burócratas —agentes— con el objetivo de evaluar el modo en que toman las decisiones de políticas y ejercen el poder (Bresser Pereira, 1998). La literatura entiende por *control social* cualquier intento de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y a la defensa de intereses de la sociedad. Podrían ser consideradas representativas de dichos controles tanto la participación de actores sociales en los directorios de instituciones públicas —e incluso de aquellas no estatales— como la función de denuncia que ejercen las organizaciones sociales sobre el aparato del Estado (Cunill Grau, 2000, 2010).

Algunos especialistas se han propuesto analizar la institucionalización de los mecanismos de responsabilización social² teniendo en cuenta el

² Las clasificaciones mencionadas parten de dos concepciones amplias del control social de gobierno. Los primeros clasifican los mecanismos participativos a lo largo de un *continuum* que va desde la cogestión —el momento más participativo— hacia el control —el momento menos participativo—. La crítica que puede hacerse a esta propuesta es que no necesariamente control y cogestión son extremos contradictorios. En efecto, es posible encontrar evidencia empírica que muestra la existencia tanto de mecanismos de control social cogestivos como de otros tipos de mecanismos —de formulación, diagnóstico, implementación, evaluación—, que también suponen acciones de cogestión. Puede haber gestión colaborativa o corresponsable en distintas etapas de la política pública. Las variaciones señaladas por los autores entre los mecanismos participativos (i), propositivos (ii), consultivos (iii) e informativos (iv) dan cuenta

rol de la participación en el eje control-cogestión (Triguboff y Anaya, 2007) o a través del análisis del vínculo entre participación y control social entre Estado y sociedad (Isunza Vera, 2004)³. Sin embargo, estas clasificaciones no iluminan cómo es la relación de rendición de cuentas. Por lo tanto, proponemos agrupar los mecanismos de responsabilización por control social en tres subconjuntos: aquellos que se dan a través de mediaciones —responsabilización mediada—, por impulso de acciones directas —responsabilización directa— o a través de cogestión —responsabilización colaborativa—.

Por último, el control económico reconoce el mercado como la forma más difusa de responsabilización de funcionarios, la *competencia administrada*. Esta se produce cuando un amplio número de proveedores establecen una competencia administrada —guiada por índices y metas contractualizadas entre los órganos gubernamentales y los prestadores—, de modo que el proceso competitivo sirve para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad de los gobernantes para rendir cuentas. Los principales instrumentos son la privatización, la descentralización y la delegación o tercerización (Bresser Pereira, 1998; Abrucio, 2000).

2.3. Las defensorías del Pueblo según distintas perspectivas

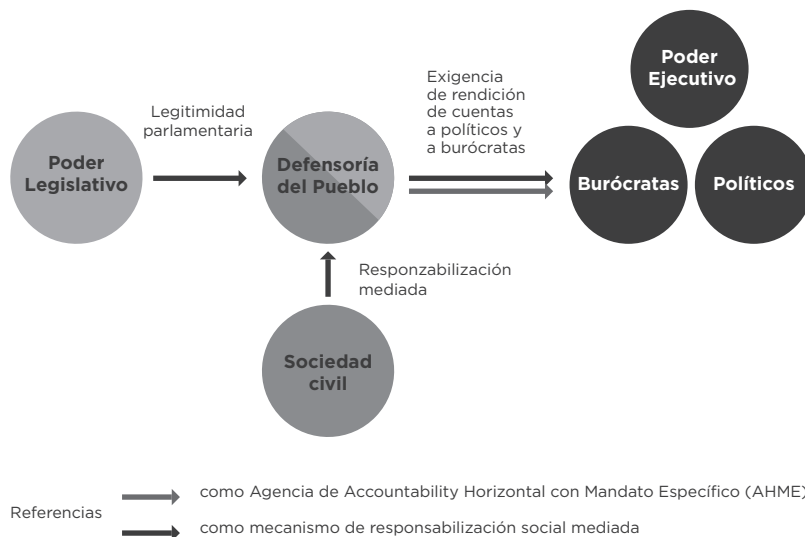
Las perspectivas teóricas que hemos analizado nos permiten identificar el doble rol que cumplen las defensorías del Pueblo en el vínculo de

de la función de la sociedad civil al ser incorporada por el Estado en la gestión en general, pero no explica cómo el Estado se responsabiliza —cómo rinde cuentas— ni cómo la sociedad civil exige responsabilización —rendición de cuentas—.

³ La autora señala las variantes como mecanismos de i) socialización de la información, ii) consulta no vinculante, iii) consulta vinculante, iv) participación ciudadana cogestiva y v) participación ciudadana evaluadora. Esta propuesta es interesante por su vocación para articular la dimensión de la participación ciudadana con la de *accountability*, pero no repara en que, si bien es cierto que toda acción participativa busca obtener una respuesta de parte de los funcionarios que demuestre algún grado de compromiso explícito, no necesariamente puede ser entendida como una forma de *accountability*.

rendición de cuentas. Tal como puede observarse en la Figura 1, desde el punto de vista de la perspectiva democrático-institucional, el rol de agencia de *Accountability Horizontal con Mandato Específico* (AHME) apunta a fortalecer la relación de *accountability* entre los poderes del Estado. Por el contrario, según el punto de vista de la perspectiva administrativa, en tanto *mecanismo de responsabilización por control social*, su rol es el de mediador entre las demandas de la ciudadanía y las autoridades públicas.

Figura 1. Doble rol de las defensorías del Pueblo en la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, desde la perspectiva institucional, cabe afirmar que es habitual que haya confusión en lo relativo a la misión de cada uno de los mecanismos de AHME, debido a que su *parentesco de familia* hace convergentes algunas sus funciones. Carrillo Flórez (2006) afirma que estas agencias son constituidas, fundamentalmente, para cumplir tres grandes misiones o mandatos: auditoría y fiscalización, denuncia e investigación y protección de derechos. Los aspectos en los que se

presentan los desajustes entre estas agencias son, justamente, aquellos que hacen a la especificidad de sus mandatos, definidos por

- el poder del Estado con el cual se vinculan —Ejecutivo, Judicial, Legislativo—;
- el tipo de dirección —unipersonal o colegiado—; y
- el tipo de información y justificaciones que exigen.

En cuanto al primer atributo, en la mayoría de los casos latinoamericanos, las defensorías del Pueblo obtienen su legitimidad de vinculación con el Parlamento. Este vínculo supone delegar los *poderes negativos* o *impeditivos* propios de este poder del Estado, ya que al delegar, el Parlamento busca *colaboración* para el monitoreo negativo del Ejecutivo (Lopreite, 1999). Solo en virtud del ejercicio del *poder negativo*, puede afirmarse que la institución del Defensor del Pueblo detenta una magistratura para exigir explicaciones sobre los excesos disfuncionales de políticos y burócratas (Constenla, 2010b). En cuanto al tipo de dirección, en el caso de la Defensoría del Pueblo, este tiene como característica definitoria ser un organismo con el tipo de dirección unipersonal. Si bien existen casos de comisiones de Derechos Humanos compuestas por varios comisionados o de defensorías organizadas en adjuntías, generalmente, los diseños establecen con claridad la jerarquía del titular de la agencia.

Por último, en lo relativo al tercer atributo, las defensorías del Pueblo se encargan de ejercer la exigibilidad de los derechos y los intereses ciudadanos para lo cual cuentan con una serie de competencias para investigar, denunciar, supervisar y promover derechos. En el Cuadro 3, se resumen los principales atributos de las agencias de Accountability Horizontal con Mandato Específico (AHME).

Cuadro 3. Agencias de Accountability Horizontal con Mandato Específico (AHME)

	Instituciones supremas de auditoría	Ministerio Público	Defensor del Pueblo
Poder con el que se vincula	Legislativo	Extrapoder o judicial	Legislativo o Ejecutivo
Modalidad de gobierno	Colegiado o unipersonal	Colegiado	Unipersonal
Mandato específico	Auditar y fiscalizar	Denunciar e investigar	Proteger derechos
Mandato subsidiario	Investigar	Proteger derechos	Denunciar e investigar
Instrumentos	Técnicas contables financieras	Procesos judiciales y penales	Competencias para investigar, denunciar, supervisar y promover derechos
¿Qué exige?	Rendición de cuentas por la ejecución del presupuesto público	Responsabilización judicial y penal	Rendición de cuentas de acciones contrarias a los derechos humanos
Denominaciones	- Contraloría General - Mecanismo de fiscalización superior - Corte de Cuentas - Auditoría General - Tribunal de Cuentas	- Procuraduría General - Fiscalía General - Ministerio Público	- Procuraduría para la Defensa de los DD. HH. - Comisión de DD. HH. - Defensoría del Pueblo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carrillo Flórez (2006)

Al igual que en la perspectiva democrático-institucional, la identificación de la especificidad de las defensorías resulta complicada. Desde una interpretación amplia de la perspectiva administrativa, podemos caracterizar las defensorías como formas de responsabilización por control social, específicamente, como un *mecanismo de responsabilización social mediada*. Estos pueden clasificarse en función de dos criterios:

1. La *forma de responsabilización social del Estado*, es decir, cómo se vincula con la ciudadanía para responsabilizarse (Criterio I).

2. El tipo de exigencia que hace la ciudadanía o cómo exige responsabilización de parte del Estado (Criterio II).

Específicamente, el Criterio I permite comprender que las modalidades con las cuales se incorpora a la ciudadanía —para su participación en los mecanismos de responsabilización— responde al tipo de participación social que el Estado requiere para implementar políticas públicas o desarrollar procedimientos de gestión. Es decir, responde a la pregunta para qué se necesita que la comunidad se involucre. El Estado puede interpellarla para que sugiera o proponga (v.g., promoviendo consultas populares), para que denuncie o se queje (v.g., creando instituciones de exigibilidad de rendición de cuentas), o puede involucrar a la ciudadanía para que vigile, monitoree o evalúe (v.g., creando espacios de vigilancia o evaluación participativa de políticas).

En cambio, a partir del Criterio II, se identifica el tipo exigencia que le hace la ciudadanía al Estado: 1) pedido de información pública; 2) denuncia, sugerencia o petición; 3) monitoreo, vigilancia o supervisión; 4) sanción o promoción de sanciones. Estas acciones pueden darse de manera exclusiva o concurrente, gradual o simultánea. En el Cuadro 4, se presenta la clasificación de mecanismos de responsabilización por control social.

En el caso específico de las defensorías del Pueblo, si nos remitimos al vocablo que dio origen a la institución, *Ombudsman*⁴ —voz sueca que significa ‘uno que actúa en nombre de otro’—, es fácil deducir que la institución tiene un fuerte espíritu representativo, por lo que es muy poco habitual que el control social sea directo. Al respecto, puede decirse que el tipo de exigencia de responsabilización por parte de la ciudadanía no va más allá de la presentación de pedidos de información, quejas, reclamos o denuncias. Hay quienes consideran que la queja es la forma más básica de participación ciudadana (Constenla, 2010b). De ahí la importancia de las defensorías como intermediarias entre la ciudadanía y el aparato público para el inicio de recursos administrativos. Asimismo,

⁴ *Ombud*: ‘vocero’, ‘representante’, ‘agente’; *man*: ‘uno’.

se considera la denuncia una forma práctica y participativa por medio de la cual se ejercen acciones de exigencia de cuentas y control no solo a propósito de la implementación de políticas públicas, sino también de las actitudes personales de los políticos (Annunziata, 2009).

En este sentido, por su legitimidad parlamentaria, es la habilitada para operar como *alarma de incendios* y para posicionarse frente a los ciudadanos como *mediadora* de sus quejas ante la Administración Pública. De modo que la ciudadanía exige información, pero es la Defensoría la que exige modificaciones, reparaciones en los actos administrativos.

Cuadro 4. Clasificación de los tipos de mecanismos de responsabilización social

Forma de responsabilización social (Criterio II)	Tipo de mecanismo de responsabilización social	Tipo de exigencia para responsabilizar (Criterio I)			
		Pedido de información	Denuncia, sugerencia o petición	Supervisión, vigilancia o monitoreo	Sanción o promoción de la sanción
Mediada	Buzones de quejas y sugerencias		x		
	Recursos administrativos	x	x		
	Defensorías del Pueblo	x	x		
Directa	Mecanismos de acceso a la información pública	x			
	Referéndum - consulta popular		x		x
	Revocatoria de mandato		x		x
	Audiencias públicas	x	x		
Colaborativa	Comités comisiones de vigilancia	x	x	x	x
	Contraloría ciudadana	x	x	x	x
	Espacios de evaluación participativa de políticas públicas	x	x	x	

Fuente: Elaboración propia

Tal como sostiene la perspectiva demoinstitucional a través del concepto de *accountability social*, otra de las variantes que asume como mediadora es la canalización de las demandas provenientes de acciones de interés público que buscan alertar a las autoridades. Según el diseño que asuma cada oficina, la incorporación de las voces ciudadanas tendrá sus

propias características y alcances. Asimismo, una vez que las defensorías toman conocimiento —por medio de las denuncias particulares u otros medios— de irregularidades en la gestión pública, están facultadas para iniciar acciones destinadas a la vigilancia o al monitoreo de algún área de política en particular.

3. Las defensorías del Pueblo: expansión internacional y subnacional

Antes de introducirnos en la definición conceptual de las agencias que pueden clasificarse dentro del tipo Defensoría del Pueblo, consideramos necesario indagar en la génesis y la evolución histórica de la institución. Desde la primera oficina del *Ombudsman* en el siglo xix hasta las modernas de fines del siglo xx, las misiones y las funciones de estos organismos públicos han variado según cada contexto. Esto, sin duda, impactó en el modo en que la teoría entendía su rol en el vínculo de rendición de cuentas.

3.1. La expansión de la figura y la redefinición de su mandato

Los estudios sobre la evolución de este instituto coinciden en marcar varias oleadas o generaciones de *Ombudsmen* (Maiorano, 1999; Gregory y Giddings, 2000a; Constenla, 2010a, 2010b; Tai, 2010; Abedin, 2004, 2011; Reif, 2011). Maiorano (1999) y Constenla (2010) reconocen cuatro generaciones; Gregory y Giddings (2000) identifican tres; Tai (2010) identifica seis modelos sin reconocer períodos históricos, y Abedin (2011) habla de expansión paulatina, pero concluye que, básicamente, se dieron dos grandes momentos: primero, emergieron los *Ombudsmen* clásicos; luego, los *Ombudsmen* de derechos humanos.

Básicamente, argumentan que, a medida que la figura se fue expandiendo a lo largo del mundo, su misión fue adquiriendo nuevos atributos a la luz de las transformaciones en la concepción de ciudadanía, de la emergencia de la doctrina internacional de los derechos humanos y de las transformaciones

de los Estados. De esta manera, el *Ombudsman* se fue incorporando a las estructuras de los Estados nacionales y de las unidades subnacionales respondiendo a las demandas de protección de derechos según cada momento histórico y cada sociedad (Giddings *et al.*, 2000; Tai, 2010).

Una de las interpretaciones más difundidas afirma que la evolución del estatus de ciudadanía se inició en el siglo xviii con el reconocimiento de los derechos civiles —derechos necesarios para la libertad individual— y continuó durante el siglo xix con la incorporación de los derechos políticos —apertura de la participación en el poder político— (Marshall *et al.*, 1998). Ya en el siglo xx, se añadieron a ese corpus los derechos sociales —derecho a la seguridad, a la educación, al bienestar económico— y los derechos de incidencia colectiva o solidaridad. En este contexto, el Derecho Internacional comenzó paulatinamente a conformar un corpus normativo para la defensa de lo que hoy en día conocemos como *derechos humanos*. Esta sintonía entre la expansión de la figura del *Ombudsman* y los derechos ciudadanos se vio reflejada en la reformulación y la extensión de sus potestades, que se fueron ampliando desde las formas más puras de control de las acciones de *maladministration*, cometidas por las autoridades públicas, a la supervisión de las infracciones en materia de derechos humanos (Tai, 2010).

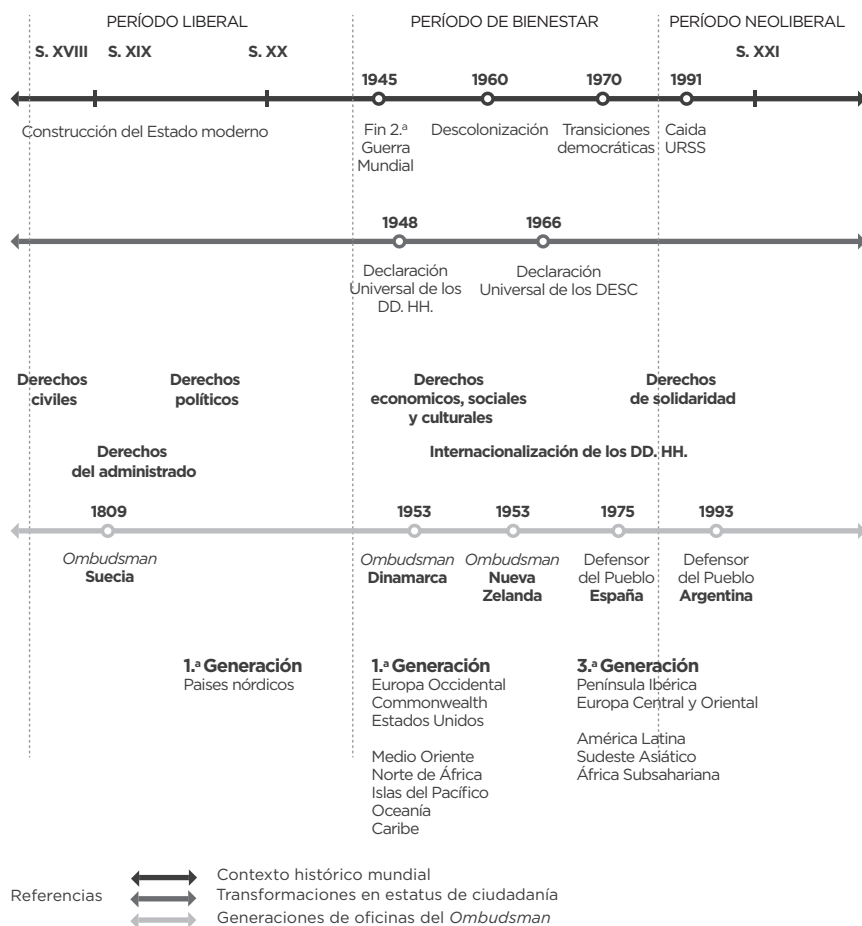
La primera generación de *Ombudsmen* tuvo lugar entre 1809 y mediados del siglo xx en los países nórdicos, donde el fundamento de la exigencia de información y explicaciones a los gobernantes se ubicaba en el ciudadano en tanto administrado. Frente a las demandas de la burguesía nórdica, países como Suecia (1809), Finlandia (1919) y Noruega (1917) incorporaron a sus sistemas de distribución de poderes el instituto del *Ombudsman*. Con su creación, se pretendió brindarles a los ciudadanos-administrados el derecho a exigir que los funcionarios de carrera y gubernamentales dieran explicaciones, revisaran o compensaran las fallas, falencias u omisiones producto de sus acciones. Se entendía que el administrado, en tanto sujeto reclamante, podía solicitar que su interés legítimo fuera tutelado. En esta primera oleada, se gestaron las funciones básicas del modelo del *Ombudsman*, por lo que quedaba como legado para las futuras la supervisión de la conducta administrativa como función principal.

Los hitos fundantes que abrieron paso a la segunda generación se dieron en 1953 con la creación de la Oficina del *Ombudsman* en Dinamarca, y, en 1962, con el establecimiento de la figura en Nueva Zelanda. Ambas innovaciones permitieron la expansión hacia los países con regímenes demoliberales de Europa Occidental —Francia, Gran Bretaña, Alemania Occidental, Holanda, etc.—, de la Commonwealth —Australia, Canadá— y los EE. UU.

En aquel momento, el contexto estaba marcado por la finalización de la Segunda Guerra Mundial, las consecuencias del Holocausto, y el auge de la intervención del Estado en la vida económica y social de la ciudadanía —Estado de bienestar—. Las atrocidades vividas durante el período bélico ubicaron los *derechos civiles y políticos* de la humanidad como fundamento de todas las instituciones de gobierno —entre ellas, los *Ombudsmen*—, mientras que el reconocimiento de las demandas de las clases trabajadoras legitimaba la emergencia de los derechos económicos, sociales y culturales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, y la Declaración Universal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966, terminaron por cristalizar internacionalmente estas reivindicaciones. En esa misma década, otro conjunto de oficinas del *Ombudsman* surgía en esta oleada en el marco de los procesos de descolonización, tras la retirada de los imperios de regiones, como Medio Oriente, el Subcontinente Indio, el Norte de África, las Islas del Pacífico, Oceanía y el Caribe, lo que instó a su creación.

La tercera generación se inició en la década de los setenta con la expansión del instituto hacia los países que estaban iniciando procesos de transición democrática, como naciones de la Península Ibérica —España y Portugal— y de América Latina. También la paulatina apertura del régimen soviético habilitó el terreno en Europa Central y Oriental, mientras que la expansión a Asia y África continuó hacia el Sudeste Asiático y África Subsahariana. A causa de los duros años vividos, las nuevas democracias traían vientos de refundación, sobre todo, de las vapuleadas dimensiones civil y política de los derechos humanos. En particular, a partir de la experiencia española, *ombudsman* ya no sería un término nórdico importado de las frías latitudes suecas, sino que sería traducido a un castizo más amigable y simbólicamente más potente. El *Ombudsman* se inauguraba como el Defensor del Pueblo.

Figura 2. Expansión del *Ombudsman* en el mundo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en Maiorano (1999); Gregory y Gidding (2010); Constenla (2010)

En la Península Ibérica, la resignificación de esta figura operó como puente para expandir el instituto en América Latina no solo por las fuertes ligazones históricas con los países de Iberoamérica, sino porque nuestros

países también estaban saliendo de experiencias dictatoriales en las cuales el terrorismo de Estado había anulado la vigencia del Estado de derecho y había ejercido cruentas acciones violatorias de los derechos humanos. En este contexto, el cambio de denominación no fue inocuo; su impacto fue importante en términos simbólicos, pues, con esta forma castellanizada, se comenzó a cargar su rol de un sentido grandilocuente, lo que terminó generando excesivas expectativas respecto de su efectivo potencial. La asociación sonora entre *ombudsman* y *superman*, y entre *defensor* y *salvador* también colaboró para dotar a la figura de una significación distinta a la de sus funciones reales (Dodson y Jackson, 2004).

En dicho contexto, también se introdujeron en las doctrinas constitucionales el conjunto de *derechos de solidaridad* o *acción colectiva*. Su incorporación logró la extensión de la tutela a situaciones cuya característica distintiva era que los reclamos podían formularse demandando la protección de los derechos de todos los potenciales afectados, no solo del grupo de interesados que se acercaba a reclamar. Surgió así el reconocimiento de los derechos de las comunidades, los derechos colectivos, los derechos al medio ambiente saludable, de usuarios y consumidores, etc.

Desde esta nueva concepción, los derechos ya no afectan directamente a una persona, sino a conjuntos sociales de contornos difusos. Abre la posibilidad de llevar a cabo prácticas de exigibilidad apelando tanto a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos vulnerados como al interés colectivo. Asimismo, su incorporación de manera contemporánea al surgimiento de la tercera generación de defensorías desdibujó aún más la clara distinción entre el rol de antiguo *Ombudsman* y el rol de los modernos organismos nacionales de derechos humanos. En estos casos, el resultado fue la fusión de ambos roles en un nuevo mandato un tanto *heterodoxo*. Las oficinas creadas durante las primeras generaciones también resignificaron su mandato; sin embargo, la impronta con la cual fueron instituidas originariamente aún mantiene su vigencia⁵.

⁵ Otros casos que ejemplifican la diversificación del mandato son aquellas oficinas que se especializaron en la protección de derechos de poblaciones específicas o de temas puntuales, o en el control de funcionarios militares o de fuerzas de seguridad. Por ejemplo, en cuanto al primer

Otro proceso que aportó a la resignificación del mandato fue la expansión de las defensorías del Pueblo hacia el nivel subnacional (Zeider, 1968; Gregory y Giddings, 2000a; Gotteher y Hostina, 2000; Ibarra Romo y Mena Vázquez, 2002; Villaba Benitez, 2006; Carus, 2007; Tai, 2010; Constenla, 2010a; Abedin, 2004, 2011)⁶. Ya desde la emergencia de la segunda y de la tercera generación de instituciones del *Ombudsman*, los gobiernos de niveles inferiores al nacional ampliaron el espectro de oficinas no solo por medio de delegaciones de la oficina nacional, sino también de institutos dependientes de las unidades subnacionales autónomas. Al igual que la expansión internacional, esta primera oleada de territorialización subnacional de las oficinas del *Ombudsman* se dio en los países noratlánticos primero y luego en los países de América Latina.

Además de ser impulsada por la descentralización en el marco del proceso de reforma del Estado (Gregory y Giddings, 2000b), en los países latinoamericanos, la expansión subnacional se vio inducida por el inicio de procesos democratizadores en varios de los países de la Región —la

tipo, se crearon oficinas especializadas en la defensa de la población de los centros penitenciarios —el Uruguay, Canadá—, de la niñez y de la adolescencia —Noruega, España—, en la tercera edad —la Argentina—, de las minorías étnicas —Hungria, Suecia—, de los servicios de salud —Gran Bretaña, Australia, Holanda— o del medio ambiente —Portugal. En cuanto al segundo tipo, se crearon oficinas del *Ombudsman* especiales para la supervisión de las Fuerzas Armadas —Suecia, Alemania, Australia, Canadá, Gran Bretaña, Israel, Noruega, España, el Brasil, Sri Lanka, Irlanda del Norte— y de las policías —Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Israel, Canadá—.

⁶ Denominaremos *nivel subnacional intermedio* al nivel jurisdiccional que, en los países federales, está compuesto por los Estados y que, en los países no federales, se corresponde con todas aquellas entidades estatales de segundo nivel —no nacionales y no locales— en los que se divide una nación para dar organización territorial al Estado —departamentos, regiones—. Entendemos por *nivel subnacional local* aquel nivel jurisdiccional que, en los países federales, se corresponde con el tercer nivel de gobierno de la federación —unidades que componen las provincias— y que, en los países no federales, puede ser identificado con el segmento del Estado último y más cercano a la gestión de los asuntos comunitarios.

Argentina, México, el Brasil⁷, Colombia⁸—. Si observamos la expansión en términos de cantidad de países que cuentan con oficinas similares a las defensorías del Pueblo, para 2014, encontramos un total de 109 países, de los cuales 17 crearon oficinas del *Ombudsman* en el nivel intermedio, y 9 países hicieron lo propio en el nivel municipal (ver Tabla 1)⁹. Si observamos la expansión en términos de cantidad de oficinas, encontramos que, de un total de 310, el 44,5% corresponde al nivel subnacional intermedio; y el 22,9%, al nivel subnacional municipal (ver Tabla 2 y Tabla 3)¹⁰.

Tabla 1. Cantidad de países con presencia de oficinas del *Ombudsman* por nivel jurisdiccional

Total de países con presencia de oficinas del <i>Ombudsman</i>	109
Países con presencia de oficinas del <i>Ombudsman</i> en el nivel nacional	101
Países con presencia de oficinas del <i>Ombudsman</i> en el nivel subnacional	26
nivel intermedio nivel local	17 9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de cruzados de Gregory y Guddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vázquez (2002) y páginas del Defensor del Pueblo Europeo y del Defensor del Pueblo de España.

⁷ Mencionamos el caso del Brasil argumentando en el mismo sentido que lo hicimos para el caso alemán: Brasil ha impulsado un importante desarrollo subnacional de instituciones de exigencia de rendición de cuentas denominadas *Ouvidorias Generales*. Son organismos muy similares al *Ombudsman*, pero con atributos en su diseño que no permiten incorporarlos en esta categoría.

⁸ El caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia es un excelente ejemplo de desarrollo subnacional por medio de la creación de delegaciones regionales: 10 organismos regionales y 15 seccionales.

⁹ No todas se encuentran con la denominación *Defensor del Pueblo*, pero podrían agruparse en un mismo conjunto, debido a la similitud existente en cuanto a las funciones y los objetivos que cada sistema institucional le ha asignado.

¹⁰ Cabe destacar que el desarrollo en el nivel subnacional se dio aún en Estados en los que no existe una oficina del *Ombudsman* nacional. Tal es el caso de Australia, Alemania, Italia, Canadá, los Estados Unidos y el Brasil.

Tabla 2. Cantidad de oficinas de *Ombudsman* por nivel jurisdiccional

Nivel jurisdiccional	Cantidad	Porcentaje
Nacional	101	32,48
Subnacional	210	67,52
└─ nivel intermedio	133	42,77
└─ nivel local	77	24,76
Total de oficinas del <i>Ombudsman</i> a nivel mundial	311	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de cruzados de Gregory y Guddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vázquez (2002) y páginas del Defensor del Pueblo Europeo y del Defensor del Pueblo de España.

Tabla 3. Países con presencia institucional de oficinas del Defensor del Pueblo (y similares) en el nivel subnacional

Cantidad de oficinas del Defensor del Pueblo por nivel jurisdiccional	Nacional	Subnacional intermedio	Subnacional local
Alemania	—	3	—
Argentina	Sí	18	21
Australia	—	9	—
Austria	Sí	2	7
Bélgica	Sí	1	—
Bosnia y Herzegovina	Sí	2	—
Brasil	—	1	—
Canadá	—	10	2
España	Sí	13	—
Estados Unidos	—	6	14
Holanda	Sí	—	6
India	Sí	11	—
Israel	Sí	—	5
Italia	—	20	—
México	Sí	32	11

Pakistán	Sí	2	—
Reino Unido	Sí	3	—
Suiza	Sí	4	4
Uruguay	—	—	1
Venezuela	Sí	1	—
Nacional	13	138	71

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de cruzados de Gregory y Guddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vázquez (2002) y páginas del Defensor del Pueblo Europeo y del Defensor del Pueblo de España.

4. Definición conceptual de las defensorías del Pueblo

Hasta aquí, hemos descripto la expansión mundial de la figura y la consecuente transformación del contenido de su mandato. Mientras que, en los orígenes, la misión de las defensorías estaba asociada al interés del administrado, paulatinamente, se ha ido asociando a los restantes derechos humanos. La emergencia de diversas respuestas a la pregunta sobre cómo ejercer ese mandato impactó directamente sobre cómo se ha intentado conceptualizar este tipo de institutos. De manera que no solo académicos, sino también los implementadores de la agencias —los defensores— se han encargado de la producción teórica del tema.

Entre las muchas definiciones de la figura del Defensor del Pueblo, podemos encontrar algunas acotadas (Davis, 1961; Loewenstein, 1965) y otras extensas (Gregory y Giddings, 2000; Giddings *et al.*, 2000; Bizjac, 2001; Tai, 2010). Las primeras iluminan los atributos primigenios y básicos de la institución, mientras las segundas aportan características que explican dimensiones que se han ido incorporando al concepto a medida que la figura se desarrollaba históricamente. Dentro de las definiciones estrictas, podemos mencionar una clásica y muy sobria, formulada por Donald Rowat (1964, 1973), uno de los primeros académicos y difusores del instituto a nivel mundial.

... un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general, establecido en la Constitución, que vigila a la administración, se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y errores administrativos, y con poder de investigar y dar publicidad de las acciones administrativas, pero no el de revocarlas (1964: 39).

En ella, se destacan los elementos primigenios que dan vida a la oficina del *Ombudsman*: independencia, vinculación legislativa, misión —vigilar la administración—, atribuciones —ocuparse de quejas, investigar y dar publicidad— y limitación para revocar acciones administrativas. En otra de las definiciones estrictas, Carrillo Flórez propone la siguiente:

... es un investigador independiente con autoridad para recibir denuncias de los ciudadanos, exigir cuentas al Estado por sus deficiencias y la reparación a los perjudicados por acciones gubernamentales ineficientes o injustas, o por violaciones de los derechos humanos (2006: 151).

Si bien se resaltan los elementos originales que caracterizan el rol de la figura del Defensor del Pueblo, esta propuesta se distancia de la primera definición en dos aspectos. En primer lugar, el referente en la relación de rendición de cuentas ya no es la Administración Pública, sino el Estado. Esto ubica la figura del *Ombudsman* como una institución estatal investida de poderes para exigir sobre cualquier acción gubernamental que viole los derechos humanos, ya no como un delegado del Poder Legislativo con funciones de control administrativo.

Ambas son definiciones de baja intensidad conceptual que no nos dicen mucho acerca de la especificidad de la institución. Con los atributos mencionados, podríamos haber definido el rol de un auditor; incluso, en la segunda definición estricta, podríamos haber hecho referencia a un juez. Los atributos con los que se connota el fenómeno son necesarios pero no suficientes para dar cuenta conceptualmente de la figura del

Defensor del Pueblo. Sin embargo, a pesar de este *defecto* de extensión, consideramos que las definiciones estrictas nos presentan una especie de *guía mínima* de sus rasgos básicos que se volverá relevante a la hora de desentrañar la intensidad conceptual de las definiciones amplias. Dentro de ese conjunto, Dalla Corte y Gómez Mestres afirman lo siguiente:

... su rol genérico es ponerse en posición intermedia entre los intereses del Estado y de los ciudadanos, con la finalidad de compensar una inadecuada administración. (...) no desempeña funciones de juez ni fiscal y, en consecuencia, no dicta sentencias, no ordena detenciones ni impone multas. Su poder descansa en la persuasión, en formular estrategias de protección preventiva, en la mediación que estime para encontrar soluciones y en su capacidad de denuncia pública en casos extremos. De tal manera, absorbe las quejas que los ciudadanos presentan contra la Administración Pública, investiga los casos planteados y, recomienda posibles transformaciones legislativas al Congreso. En tanto organismo tutelador de los derechos humanos y encargado del control de las funciones administrativas públicas, el Ombudsman supone una garantía constitucional para limitar, con base en ideas de justicia social, toda posible determinación jurídica que se oponga a dichos postulados (2000: 75).

Aquí se establece como objetivo *la mediación entre el Estado y la ciudadanía*. Al hacerlo de manera muy amplia, en primer lugar, los autores necesitan especificar por la negativa *qué no es* el Defensor del Pueblo, y en consecuencia, explicitar en detalle cómo debe actuar para cumplir y lograr su objetivo —por medio de su poder persuasivo, su capacidad de promoción preventiva y de mediación y de denuncia pública—. En segundo lugar, los autores necesitan evidenciar que, para el cumplimiento de esa misión, el Defensor del Pueblo desarrolla dos roles diferenciados: controlador de la Administración Pública y tutelador de

derechos. Es interesante el aporte de esta definición, ya que, en ella, se denota el Defensor del Pueblo no solo a partir de sus atributos formales —lo que debe hacer—, sino a partir de las *capacidades* que necesita para cumplir su mandato. Por su parte, Constenla nos presenta una definición cargada de atributos:

... es un funcionario estatal no gubernamental, que goza de autonomía funcional y administrativa, designado por el parlamento o cuerpo legislativo por un período determinado y en la mayoría de los casos por una mayoría calificada. Es independiente aún del órgano que lo designa. Su misión es proteger y promover los derechos humanos, y asistir y defender a los habitantes de un Estado, de las arbitrariedades y abusos de poder público o de los organismos en los cuales ha delegado éste funciones públicas, a la vez que para asegurar la correcta gestión de la actividad administrativa mediante recomendaciones, consejos u opiniones. Puede actuar a pedido de un particular o de oficio, aunque sus resoluciones no son vinculantes. Tiene facultades de investigación, y, en la protección de intereses colectivos, ejerce un poder negativo o impeditivo a través de la legitimación que, generalmente, se le atribuye para actuar ante la Justicia tanto para demandar una abstención o una acción. Rinde anualmente un informe ante el cuerpo colegiado que lo designó, para que se tome en cuenta de su actuación y sus observaciones sobre el comportamiento de la Administración (2010b: 253).

El autor se preocupa por connotar la figura del Defensor del Pueblo detallando cada uno de los atributos que va introduciendo. Al afinar la definición, la consecuencia lógica es que su potencial para denotar sea inferior, lo cual no es un problema en sí mismo, pero, en este caso, se incorporan algunos elementos conceptuales que reducen demasiado la extensión del concepto; por ejemplo, al especificar la necesidad de

una mayoría calificada para su elección o de un mandato con período determinado. Lo mismo ocurre cuando menciona la legitimación para actuar ante la Justicia y la rendición de un informe anual. Consideramos que, al incorporar estos atributos, el autor está más preocupado por indicar el *deber ser* —lo que debería ser y hacer el Defensor— que por tratar de aglutinar de manera exhaustiva los atributos necesarios y suficientes para caracterizarlo. A pesar de aportar una mayor intensidad conceptual, esta definición incorpora elementos que no necesariamente definen el mandato de la Defensoría.

En general, se observa que los autores personalizan las definiciones al imputar dichos atributos al *Defensor del Pueblo* y no a la *Defensoría*. Desde nuestro punto de vista, esto obstaculiza la construcción de definiciones conceptuales exhaustivas y el análisis del desempeño de los institutos, pero, fundamentalmente, tiene consecuencias en la propia implementación de las agencias. Es por esto que consideramos que poner el foco —teórica e empíricamente— en las defensorías del Pueblo en tanto organismos públicos nos permite posicionarnos para observar no solo relaciones de exigencia y rendición de cuentas entre actores individuales, sino entre segmentos del Estado, y entre el Estado y la sociedad.

Revisando estas definiciones, podemos constatar que, para definir el Defensor del Pueblo, la literatura ha apelado a atributos necesarios pero no suficientes y a otro tipo de atributos que complementan la caracterización conceptual pero que no son parte del *núcleo duro* de caracteres definitorios. Consideramos que, para que una oficina pública pueda ser incluida dentro del conjunto de defensorías del Pueblo, debe reunir necesariamente una serie de características que hacen a

1. su independencia o autonomía;
2. su legitimidad legislativa;
3. la modalidad de dirección unipersonal;

4. el carácter no vinculante ni revocatorio de sus acciones;
5. su mandato específico para exigirle rendición de cuentas al Estado; y
6. la posesión de facultades para recibir quejas de parte de la ciudadanía, dar publicidad a sus acciones, investigar y vigilar la Administración Pública.

Con los atributos del núcleo duro, se puede connotar un tipo simple, poco evolucionado de Defensoría —v.g., oficinas del *Ombudsman* nórdicas—. Sin embargo, estos no alcanzan para caracterizar otro tipo de defensorías *más evolucionadas* —v.g., defensorías de Iberoamérica—, porque precisan sumarse las propiedades complementarias. A los primeros atributos podemos denominarlos *clásicos*, y a los segundos, *contemporáneos*.

Estas propiedades que no son parte del núcleo duro son necesarias, insuficientes y complementarias. Necesarias, porque es ineludible recurrir a ellas para dar cuenta de algunos aspectos de la actualidad de las defensorías. Insuficientes, porque, aludiendo solo a dichas propiedades, no puede connotarse nuestro objeto de estudio. Y complementarias, porque complementan la definición del mandato y de las funciones —atributos necesarios 5 y 6—, además de que no deben aparecer obligatoriamente todas juntas para que puedan incluirse en este conjunto a oficinas del tipo de las defensorías. Para su mejor identificación, definimos estas propiedades como *atributos complementarios*:

1. Posesión de facultades para exigirles rendición de cuentas frente a organismos no estatales a los que se les hayan delegado funciones públicas; recomendarle posibles transformaciones normativas al cuerpo legislativo; desarrollar acciones de promoción de derechos ciudadanos.
2. Especialización en la defensa de los derechos y los intereses de incidencia colectiva.

3. Legitimación para actuar ante la Justicia.
4. Desarrollo de capacidades especiales persuasivas, formulación de estrategias de protección preventiva y de denuncia pública.

Dentro de los primeros atributos del núcleo duro, encontramos la *legitimidad parlamentaria*. Más arriba, mencionamos la vinculación de las defensorías con el Legislativo, de la cual deriva, por delegación explícita, su legitimidad para el ejercicio del mandato específico. En el mismo acto de creación, además de institucionalizar su legitimidad, las legislaturas deben garantizar su *autonomía* respecto de los restantes poderes públicos. Estos son dos atributos que caracterizan la génesis de las defensorías. Asimismo, se trata de un organismo público de *dirección unipersonal*, independientemente de que se consigne la posibilidad de que su titular esté acompañado por adjuntos u otros comisionados. La unipersonalidad indica no solo que la representación del instituto es ejercida por un titular, sino también la jerarquización de su cargo. Asimismo, implica que las condiciones que presenta la persona designada para dicho puesto es la garantía de su futuro accionar en términos éticos, técnicos y sociales. Su *expertise* social o su saber profesional son la plataforma para *legitimar* su acción y su voz.

Según Constenla, el Defensor del Pueblo

recrea el concepto de la *auctoritas* contrapuesto al de la *potestas* romanas, porque (...) recomienda, pero no ejecuta, y su *auctoritas* se funda en el prestigio, pero también en la razonabilidad de las recomendaciones que dicta. La *auctoritas* no solo se define como el saber socialmente reconocido, sino en la influencia que tiene aquel al que se reconoce ese saber (2010: 267).

Este autor admite también que, más que influencia, en contextos como los latinoamericanos, el Defensor del Pueblo muchas veces no tiene al alcance más que su propia opinión.

Indudablemente, el *carácter no vinculante ni revocatorio* de sus actuaciones es un atributo definitorio del *Ombudsman*, puesto que, si bien se lo ha pensado como una limitación a sus acciones, en la práctica, ha operado como un incentivo positivo para la constitución del Defensor como una *magistratura de opinión*. Las defensorías del Pueblo no poseen la facultad para revocar o anular actos administrativos, no tienen facultades decisorias ni siquiera para administrar justicia. Si sus resoluciones fueran vinculantes, actuarían como jueces, y esto desvirtuaría su mandato constitucional.

Los atributos complementarios apuntan a connotar las transformaciones históricas en el mandato específico de las defensorías. En primer lugar, se incluyeron nuevas funciones. De la posesión de potestades para recibir quejas de parte de la ciudadanía, dar publicidad a sus acciones, investigar y vigilar la Administración Pública, se pasó a incorporar otras funciones complementarias, como exigir rendición de cuentas frente a organismos no estatales a los que se les hayan delegado funciones públicas; recomendar posibles transformaciones normativas al cuerpo legislativo; desarrollar acciones de promoción de derechos ciudadanos. Incorporar esta última función llevó a las defensorías a especializarse en la tutela de los *derechos de incidencia colectiva*, para lo cual se tuvieron que desarrollar instrumentos legales que las *legitimaran para actuar en la Justicia* por medio de diferentes recursos jurídicos —*habeas corpus*, acciones de amparo, apelaciones directas, y otros recursos de protección— ante tribunales constitucionales u ordinarios¹¹.

¹¹ En algunos casos como el español, el Defensor del Pueblo solo tiene *legitimación activa* para plantear el recurso de amparo constitucional y no tiene legitimación para llevar a cabo acciones ante tribunales ordinarios. En cambio, en la Argentina, la Defensoría nacional puede desempeñar un papel activo en los procesos legales por medio de los recursos de amparo y de amparo colectivo. También, en Bolivia, puede solicitar la revocatoria de sentencias en razón de su inconstitucionalidad, así como interponer apelaciones directas a fin de revocar un veredicto o presentar recursos de *habeas corpus* sin tener que dictar la sentencia. Otros casos que merecen citarse son el colombiano, ya que el Defensor del Pueblo está facultado para solicitar medidas legales de protección; y el guatemalteco, donde puede denunciar y condenar acciones del Ejecutivo.

En segundo lugar, tal como plantean Dalla Corte y Gomes Mestres (2000), ante la ausencia de capacidades para la sanción o la revocación de acciones, las defensorías debieron desarrollar *capacidades especiales* —de persuasión, de formulación de estrategias de protección preventiva y de denuncia pública— que le permitiesen superar este límite legal.

De acuerdo con esta desagregación de atributos necesarios y complementarios, estamos en condiciones de plantear una definición que los tenga en cuenta. Cuando hablamos de Defensoría del Pueblo u oficina del *Ombudsman*, nos referimos a un tipo de agencia autónoma de dirección unipersonal, legitimada por un cuerpo legislativo para el ejercicio del mandato específico de exigirle al Estado rendición de cuentas sobre sus acciones en la protección y la defensa de los derechos y los intereses ciudadanos. Para ello, está autorizada a denunciar, investigar y supervisar las acciones u omisiones del poder público —o de organismos no estatales en ejercicio de funciones públicas— que se presuman como violatorias de estos. Debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente, se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, vinculación con la ciudadanía y promoción de derechos para cumplir su mandato. Si bien está legitimada para activar garantías constitucionales ante cualquier caso, se ha especializado en la defensa de los derechos e intereses de incidencia colectiva.

5. Reflexión final

En este artículo, definimos *rendición de cuentas* como una relación entre actores —ciudadanos, políticos y burócratas—, quienes, según el rol que asuman en dicha relación, deben rendir cuentas —en tanto agentes— o exigirlos —en tanto principales—. Los actores que entablan este vínculo ejercen prácticas de rendición de cuentas y de exigibilidad. Las primeras suponen una obligación acordada formalmente entre los actores, y las segundas implican la posesión de legitimidad para demandar información y explicaciones sobre el comportamiento de aquellos que asumieron dicha obligación. Para que la rendición de cuentas tenga resultados

óptimos, es necesario que se activen simbólica o formalmente acciones sancionatorias. También mencionamos cómo dos corrientes de estudio, denominadas *perspectiva institucional* y *perspectiva administrativa*, han abordado la cuestión de las dificultades para exigir rendición de cuentas.

A partir de los postulados de las principales corrientes teóricas sobre el tema, dimos cuenta de las dos dimensiones desde las que puede entenderse el rol de las defensorías del Pueblo. Por un lado, la perspectiva democrático-institucional nos aproxima a entender la Defensoría en las relaciones de rendición de cuentas horizontales, es decir, como agencia con mandato específico, delegado por el Legislativo para el control de las instituciones del Ejecutivo. Por otro lado, la perspectiva administrativa nos ayuda a entenderlas como un mecanismo de responsabilización social mediada, es decir, entre la sociedad y las autoridades públicas.

Estas definiciones teóricas pueden ayudar a reflexionar sobre la situación actual del Defensor del Pueblo de la Argentina. En abril de 2009, el entonces Defensor del Pueblo presentó su renuncia; esta fue aceptada por los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados. Entre abril de 2009 y diciembre de 2013, el órgano permaneció a cargo de uno de los defensores adjuntos, debido a que el Congreso de la Nación no había iniciado el proceso de nombramiento del nuevo Defensor del Pueblo para que se hiciera cargo de la institución durante los siguientes cuatro años. Finalmente, en diciembre de 2013, concluyó el mandato del Defensor Adjunto. Desde esa fecha hasta la actualidad, la Defensoría del Pueblo no solo ha carecido de un titular, sino también de adjuntos que, transitoriamente, puedan asumir dicha tarea. A la fecha, está a cargo del instituto el funcionario que ocupa el puesto de Subsecretario General.

Esto supone, por un lado, la abdicación de parte del Congreso nacional a cumplir su rol en el vínculo de rendición de cuentas, al cual está obligado respecto de la Defensoría de acuerdo con el mandato constitucional. Por otro lado, también pone en jaque el potencial uso que la ciudadanía podría darle a este instituto. Si bien la Defensoría ha seguido vinculada con la sociedad, varias organizaciones de peso comunicacional y de prestigio

social cuestionaron la legitimidad de la institución acéfala. En 2014, para el 153 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se presentó un informe que alertaba sobre la situación de excepcionalidad (<http://defensorparaelpueblo.blogspot.com.ar/>). En 2015, el mismo grupo de organizaciones elevó un amparo judicial para que el Poder Legislativo iniciara el proceso de nombramiento del nuevo titular del organismo a través de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo (<<http://poderciudadano.org/ongs-presentan-una-accion-judicial-para-que-el-congreso-de-la-nacion-designe-al-defensora-del-pueblo/>>).

Si bien esta situación de acefalía permanente no es deseable, esto no significa que el organismo haya dejado de desarrollar actividades. En la *web* institucional, están publicados los informes anuales de 2009 a la actualidad, y, de acuerdo con lo que allí se menciona, se ha cumplido con el mandato legal que establece su presentación ante el Congreso nacional. Asimismo, en el último año, se han publicado 176 comunicados de prensa en los que se informa sobre un variado repertorio de actividades —*v.g.*, firma de convenios con organismos nacionales, extranjeros, organizaciones sociales, centros de estudios, universidades— sobre diversos temas —medio ambiente, salud, discapacidad, atención al público en organismos, etc.—. Estas acciones no inhiben de calificar la actual situación como irregular y violatoria de normas constitucionales. No obstante, es un indicio categórico de que esta institución ha dejado de ser relevante para la clase política nacional y, sobre todo, para el Legislativo nacional.

¿Cuál es la legitimidad de un cuerpo de funcionarios, probablemente, muy probos técnica y éticamente, para hacerse cargo de una institución que no ha tenido titular en los últimos 7 años? ¿Es una legitimidad de tipo técnico, porque sus saberes y experiencia han permitido que el organismo siga funcionando? ¿Qué sucede con la legitimidad política y social de la institución? La legitimidad política debería otorgarla el Congreso al nombrar, por acuerdo de los partidos que tienen representación, al ciudadano que será el titular de la Defensoría y que

desarrollará su proyecto o programa de gestión. La legitimidad social es también relevante, porque, en tanto mecanismo de responsabilización por control social, el vínculo con las organizaciones sociales debe basarse en el intercambio y la colaboración permanentes; para eso, es necesaria la creación de confianza institucional.

Hemos dicho también que, debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente, se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, vinculación con la ciudadanía y promoción de derechos para cumplir su mandato. La legitimidad política y social, y la construcción de un vínculo de confianza con la sociedad civil se vuelven aspectos ineludibles al reflexionar sobre la actualidad de la institución.

Otra tarea abordada en este artículo ha sido rastrear la evolución del mandato de las defensorías. La expansión mundial, tanto a nivel nacional como subnacional, se ha dado por *oleadas* o *generaciones*. A medida que la figura se expande a lo largo del mundo, su misión ha ido adquiriendo nuevos atributos a la luz de los cambios en la concepción de ciudadanía, de la emergencia de la doctrina internacional de los derechos humanos y de las propias transformaciones de los Estados. De esta manera, el *Ombudsman* se ha incorporado a las estructuras de los Estados nacionales y de las unidades subnacionales respondiendo a las demandas de protección de derechos según cada momento histórico y cada sociedad.

Dentro de este relevamiento, encontramos un dato que aporta a la relevancia de nuestro estudio: hasta ahora, América Latina es la región con la mayor cantidad de oficinas del Defensor del Pueblo a nivel subnacional. Este indicador da la pauta de que las provincias y los Estados también aportan al cumplimiento de las obligaciones positivas del Estado en materia de derechos ciudadanos. En la Argentina, las defensorías se multiplican en provincias y municipios. Córdoba, Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires —antes de ser autónoma— pusieron en funcionamiento sus defensorías mucho antes que la Nación. En la actualidad, son las defensorías provinciales las que tienen un rol central en la protección

de derechos frente a los aparatos estatales subnacionales. Más allá de la heterogeneidad de las condiciones institucionales, políticas y sociales, y de la cultura política de cada provincia, en ninguna de ellas el proceso de nombramiento del Defensor Titular se ha visto detenido tanto tiempo como en la Nación.

De modo que la tarea pendiente, ya desde un interés práctico y no solo teórico, es discutir la actualidad de las defensorías, teniendo en cuenta no solo su dimensión organizacional, sino el potencial sistema de protección de derechos que podría construirse sobre la base de las defensorías provinciales, municipales y la nacional. Regularizar la situación del Defensor en este último nivel podría ayudar a que la sociedad se *reconcilie* con la institución.

Referencias bibliográficas

- Abedin, N. (2011). «Conceptual and functional diversity of the ombudsman institution: A classification». En *Administration and Society*, 43, (8), pp. 896-929.
- (2004). «What Should Be the Primary Focus of the Ombudsman Institution? Protecting Human Rights and Redressing Public Grievances 4versus Fighting Corruption: Emphasis on South Asia and the Commonwealth Caribbean». En Reif, L.C; *The international ombudsman yearbook*, (8). Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Pub, pp. 150-169.
- Abrucio, F.L. (2000). «Responsabilización por competencia administrada». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.
- Anastasia, F. (2000). «Responsabilización por el control parlamentario». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.

- Annunziata, R. (2009). «La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos». Ponencia presentada en las 5.^{as} Jornadas de Jóvenes Investigadores, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, República Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Los procesos de control estratégico como pilares de la modernización del Estado*. Bogotá: BID y Procuraduría General de la Nación.
- Bexelius, A. (1973). «El Ombudsman de asuntos civiles». En Rowat, D. C. *El ombudsman: el defensor del ciudadano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bizjac, I. (2001). «Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions». En *The International Ombudsman Yearbook*, 5, pp. 83-97.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). «La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control». En *Desarrollo Económico*, 38, (150), pp.517-530.
- Carrillo Flórez, F. (2006). «Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real». En Payne, J. M.; D. Zovatto y M. Mateo Díaz. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID, pp. 129-164.
- Carus, A. (2007). «The work of local government ombudsman». En *Mental Health Practice*, 10, (10), pp. 16-18.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Portugal: CLAD.
- Constenla, C. R. (2010a). «Defensor del Pueblo: La más innovadora institución democrática en el constitucionalismo iberoamericano contemporáneo». Ponencia presentada en el VI Congreso CEISAL Independencias - Dependencias - Interdependencias, junio, Toulouse, Francia.
- (2010b). *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*. Madrid: Reus.
- Cunill Grau, N. (2010). «Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública». En *Revista del CLAD*, 46, pp. 41-72.

- (2000). «Responsabilización por el control social». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.
- Dalla Corte, G. y S. Gomez Mestres (2000). «Justicia social, legitimidad y legalidad: la sociedad civil ante el defensor del pueblo en Argentina». En *Revista Mexicana de Sociología*, 62, (4), pp. 69-90.
- Davis, K. C. (1961). «Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action». En *University of Pennsylvania Law Review*, 109, (8), pp. 10-57.
- Dodson, M. y D. Jackson (2004). «Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala». En *Latin American Politics and Society*, 46, (4), pp. 1-27.
- Giddings, P. J., V. Sládecek y L. Diez Buero (2000). «The Ombudsman and Human Rights». En Gregory, R. y P. J. Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Netherlands: IOS Press.
- Gotteher, D. y M. Hostina (2000). «The Classical Ombudsman Model». En Gregory, R. y P. J. Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Países Bajos: IOS Press.
- Gregory, R. y P. J. Giddings (2000). *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Países Bajos: IOS Press.
- Groisman, E. y E.R. Lerner (2000). «Responsabilización por controles clásicos». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.
- Ibarra Romo, M. I. y J. Mena Vázquez (2002). *El Ombudsman municipal en México y en el mundo*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Isunza Vera, E. (2004). «Rendición de cuentas. Los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana». En Ziccardi, A. (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Loewenstein, K. (1965). *Political power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lopreite, D. (1999). *Desempeño institucional y control democrático: la experiencia del Defensor del Pueblo de la Nación en la regulación de servicios públicos en Argentina*. Informe final del concurso

- Democracia, Derechos Sociales y Equidad; y Estado, Política y Conflictos Sociales. Programa Regional de Becas CLACSO [en línea]. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/1999/lopreite.pdf>> [Consulta: 10 de agosto de 2016].
- Maiorano, J.L. (1999). *El ombudsman: Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Buenos Aires: Macchi.
- Marshall, T. H.; T. B. Bottomore y P. Linares (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Medina Guijarro, M. (2007). «La función de las entidades fiscalizadoras superiores ante los cambios económicos del Estado: las privatizaciones». En BID. *Los procesos de control estratégico como pilares de la modernización del Estado*. Bogotá: BID y Procuraduría General de la Nación.
- Mora Quirós, M. (2000). «Responsabilización por el control de resultados». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID, pp. 171-222.
- O'Donnell, G. (2003). «Democracia, desarrollo humano y ciudadanía». En Iazetta, O., J. Vargas Culler y G. O'Donnell. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, pp. 25-148.
- (2002). «Acerca de varias accountabilities y sus implicancias». En Peruzzotti, E. y C. Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- (1998). «Accountability horizontal». En *AgorA*, (8), verano, pp. 5-34.
- Peruzzoti, E. y C. Smulovitz (2002). «Accountability social: la otra cara del control». En Peruzzotti E. y C. Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editor.
- Poder Ciudadano (s/f). «ONGs presentan una acción judicial para que el Congreso de la Nación designe al Defensor/a del Pueblo» [en línea]. Disponible en <<http://poderciudadano.org/ongs-presentan-una-accion-judicial-para-que-el-congreso-de-la-nacion-designe-al-defensora-del-pueblo/>> [Consulta: julio de 2016].

- Przeworski, A. (1998). «El Estado y el ciudadano». En *Política y Gobierno*, (2), pp. 341-379.
- (1996). «Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente». En *Taller sobre transformación económica y reforma del Estado*. Washington: Consejo Nacional de Investigaciones.
- Reif, L.C. (2011). «Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman». En *Boston College Tird World Law Journal*, 31, (2), pp. 269-310.
- Rowat, D.C. (1973). *El ombudsman: El Defensor del Ciudadano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1964). «Ombudsmen for North America». En *Public Administration Review*, 24, (4), pp. 230-233.
- Schedler, A. (2006). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- (1999) «Conceptualizing Accountability». En Schedler, A.; L. Diamond y M. Plattner. *The self-restraining state: power and accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publisher Inc.
- Tai, B.T.H. (2010). «Models of Ombudsman and Human Rights Protection». En *International Journal of Politics and Good Governance*, 1, (3), pp. 11-12.
- Triguboff, M. y B. Anaya (2007). «Mapa institucional de los mecanismos de participación y control ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias». En *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Villaba Benitez, L. (2006). *La tutela de los derechos fundamentales y el Defensor del Pueblo. Estudio comparativo de la institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay*. Tesis presentada para la obtención del título de Máster en Administración y Gerencia Pública, Universidad de Alcalá, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España.
- Zeider, F.P. (1968). «An Ombudsman for cities?». En *Annals of the American Academy of Political and Social Science, The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, 377, pp. 122-127.

Informes

AA.VV. (2014). *Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del pueblo sobre la vigencia de los derechos humanos en Argentina*. Informe presentado en el 153 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. Disponible en <<http://defensorparaelpueblo.blogspot.com.ar/>> [Consulta: 10 de junio de 2016].

Páginas institucionales

España, *Defensor del Pueblo* [en línea]. Disponible en <<http://www.defensordelpueblo.es>> [Consulta: 10 de junio de 2016].

República Argentina, *Defensor del Pueblo de la Nación* [en línea]. Disponible en <<http://www.dpn.gob.ar/>> [Consulta: 10 de junio de 2016].

Unión Europea, *Defensor del Pueblo Europeo* [en línea]. Disponible en <<http://www.ombudsman.europa.eu/home/es/default.htm>> [Consulta: 10 de junio de 2016].

Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado

Por *Nelson Dionel Cardozo**

Resumen

En los últimos años, los sistemas previsionales chileno y argentino han experimentado reformas parciales tendientes a corregir sus principales distorsiones. El presente trabajo se centra en el estudio comparado de los problemas que estos dos sistemas han atravesado. Se pretende mostrar que los procesos de cambio en los marcos normativos se suscitaron a partir del fracaso de la oleada privatizadora neoliberal y de su agotamiento ideológico y material. Asimismo, estas políticas públicas se corresponden con la configuración de un nuevo rol del Estado en materia de seguridad social que abandona el patrón subsidiario que le sería asignado con las reformas previsionales promercado.

Palabras clave

Política previsional – reforma del Estado – Argentina – Chile.

Abstract

In recent years, the Chilean and Argentine pension have experienced partial reforms aimed at correcting its major distortions. The paper focuses on the comparative study of the problems that they have crossed. What we will try to show is that these processes of change in policy frameworks were raised from the failure of neoliberal privatization wave, its ideological and physical exhaustion. Likewise, these public policies are in line with an attempt to set up a new role of the state social security,

* Profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

leaving the pattern subsidiary that was assigned to the provident pro-market reforms.

Key words

Pension policy – State reform – Argentina – Chile.

1. A modo de introducción

Los sistemas públicos de reparto —surgidos durante la primera mitad del siglo xx— se constituyen en una de las instituciones más importantes de la seguridad social de los Estados benefactores de posguerra. El objetivo del presente trabajo consiste en recorrer el desarrollo histórico de los sistemas previsionales argentino y chileno analizando cómo se despliega la crisis fiscal de estos sistemas de pensiones y cómo se implementan, en distintos momentos y en diferentes regímenes políticos, reformas tendientes a instalar sistemas de capitalización para sortear el déficit que ocasionan las cajas jubilatarias en los Estados.

Dentro de este contexto, podemos dar cuenta de que, pese a tratarse de un régimen militar, como en el caso chileno, y a tener una democracia con amplio consenso en la Argentina, lo que se intenta implementar es un modelo único de régimen de capitalización individual administrado por fondos de pensiones. Asimismo, se observa que, en el caso trasandino —contexto represivo—, se lleva a cabo una instauración coherente con el modelo neoliberal de la escuela monetarista, mientras que la multiplicidad de actores de veto durante el proceso de reforma argentino hace que los derroteros se desvíen hacia un sistema paralelo con una competencia desleal a favor del sistema de capitalización, cuando lo que inicialmente se procura es *copiar* el modelo implementado hace más de una década en el vecino país del Cono Sur (Alonso, 1998).

En la actualidad, la cuestión de la cobertura del sistema previsional es el gran asunto que aparece en la agenda de las políticas previsionales e instala en la opinión pública la necesidad de efectuar reformas parciales

tendientes a corregir los principales efectos no deseados del cambio de sistema. Así, Chile y la Argentina emprenderán derroteros diferentes a la hora de resolver la tasa decreciente de cobertura en los adultos mayores, los cuales se enraizan en las formas de intervención en las políticas sociales y en el rol del Estado en materia de seguridad social, como veremos en el desarrollo de este trabajo.

2. Consideraciones teóricas y metodológicas

Este trabajo busca analizar las intervenciones públicas de los gobiernos en materia de seguridad social y, más específicamente, aquellas acciones destinadas a la protección social de los adultos mayores. Así, el Estado puede verse como una instancia de articulación en una sociedad capitalista dentro de un determinado territorio que reviste dos dimensiones. Por un lado, una dimensión dinámica, en donde incluimos las *políticas públicas*, y, por el otro, una estática, donde ubicamos las *instituciones estatales*.

Dentro del primer núcleo de dimensiones del Estado, encontramos todas las acciones e inacciones que demuestran la intervención de esta instancia —comúnmente llamada *gobierno*, que reviste una connotación política— sobre la sociedad distribuyendo bienes materiales y simbólicos. El llamado *Estado en movimiento* implica que las políticas gubernamentales representan por excelencia las acciones de los Estados. Estas consisten en acciones de hacer y de no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación y así intentar solucionar los diferentes y complejos problemas que los propios actores sociales, y también las burocracias estatales, le demandan. Es por ello que la dominación es, ante todo, relacional y requiere un conjunto de recursos y capacidades para poder llevarse a cabo. En esta línea, Oszlak y O'Donnell definen la política estatal o pública como

... un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés

o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención, puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa que, previsiblemente, afectará el futuro curso de proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (1982: 112).

Esto nos remite a la dimensión dinámica del Estado y nos sustrae de la visión estática de la estructura estatal como la mera suma de instituciones públicas; en esta concepción es posible captar el *Estado en movimiento*.

Dentro de la segunda dimensión—comúnmente llamada *burocracia*—, encontramos todos los organismos públicos que regulan de manera estable y continua la vida de los ciudadanos a través de intervenciones estatales en la esfera administrativa. En la dimensión de la política pública, aparece el elemento político de la toma de decisiones, mientras que, en la de la burocracia, surge el elemento de la administración racional-técnica. Estas dos dimensiones tienen racionalidades diferentes: una política y otra técnica. No obstante, ambas son componentes del Estado moderno y son los medios por los cuales este último lleva a cabo sus programas (Oszlak y O'Donnell, 1982; Bulcourf y Cardozo, 2008).

Adentrándonos en el área política que se analiza en esta investigación, nos centraremos en la rama de la seguridad social, es decir, las acciones por parte de los actores para cubrir determinadas contingencias. La vida de las personas tiene diferentes eventos que les hace atravesar situaciones de necesidad o de privación. Estas están relacionadas con determinados eventos —enfermedades, accidentes de trabajo, imposibilidad transitoria o permanente para poder desempeñarse laboralmente, vejez, pérdida de cónyuge, nacimiento de hijos—, que alteran la capacidad del individuo de proveerse un ingreso. A largo de la historia, estas contingencias han sido cubiertas por los grupos primarios, como las familias y los clanes. Progresivamente, con la complejización de las sociedades, vemos que el mercado ha pasado a ser el principal proveedor de recursos para atravesar estas eventualidades.

Por *política previsional*, se entiende, específicamente, las políticas sectoriales referidas a los sistemas de pensiones. Si bien la seguridad social abarca prestaciones activas y pasivas, es decir, tanto las que atienden las eventualidades que surgen durante la vida laboral del trabajador como las que cubren las contingencias de invalidez, vejez y muerte, en menor medida, se incluyen los sistemas públicos de salud en esta categoría. Empero, por su relevancia, esta última se trata, muchas veces, discriminadamente de las políticas previsionales y se las escinde de estas.

Por su parte, *sistema previsional* es el conjunto interrelacionado de regímenes previsionales con una regulación común que incluye reciprocidad previsional; esto es que los aportes hechos por un afiliado en un régimen sean reconocidos por otros; disposiciones comunes en torno al cálculo de las prestaciones, los requisitos para acceder y un mínimo de coordinación y sistemas de información compartidos con el objetivo de llevar a cabo las tareas administrativas (Feldman *et al.*, 1988). Cada régimen previsional representa el conjunto de requisitos para alcanzar las prestaciones previsionales y la manera en que se realiza el cálculo de los haberes dentro de la caja de jubilaciones otorgante. A grandes rasgos, dentro de esta categoría, pueden englobarse dos tipos de regímenes: los de capitalización y los de reparto. Los primeros hacen alusión a las cajas jubilatarias que se basan en cálculos actuariales sobre los fondos de estas para determinar el monto de los haberes. Estos pueden ser de capitalización colectiva —el monto de la prestación se calcula a partir de los rendimientos que posee el fondo— o individual —el haber se calcula a partir del saldo de la cuenta del afiliado—. Los segundos se basan en un fondo de pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados a partir del aporte obligatorio por parte de los trabajadores en actividad.

En ambos países, los regímenes de capitalización pueden encuadrarse dentro de la tipología que realiza Uthoff (2006). Así, el modelo chileno es un modelo de sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual, y el argentino, un sistema paralelo de competencia entre ambos¹. A partir de las características de ambos

¹ La tipología de Uthoff denomina el caso argentino como un sistema mixto. Pero vale aclarar

sistemas, podemos explicar los otros aspectos; la competencia entre los dos modelos, como se dio en el caso argentino, ha determinado un perverso mecanismo de elección en donde el Estado asume un rol subsidiario, mientras que, en el caso chileno, el modelo sustitutivo directamente ha eliminado la competencia y se ha constituido como un sistema de capitalización forzosa.

En cuanto a la metodología, nos basaremos en un diseño combinado que abordará de modo comparado las dimensiones de los dos casos estudiados. La estrategia general de este trabajo consiste en el empleo del método comparativo para analizar los cambios en los sistemas de pensiones de la Argentina y Chile.

La comparación y su denominación dentro de la ciencia política como *método comparado* es uno de los elementos identitarios de la disciplina —y, específicamente, una rama específica dentro del campo de las políticas públicas (Bulcourn y Cardozo, 2008; Hassenteufel, 2009)—. Ya desde los comienzos de los estudios políticos en sentido amplio, Aristóteles no solo consideraba las comparaciones como una forma práctica de pensamiento, sino que, además, formuló una teoría de la comparación, la cual, evidentemente, nos interesa para la interpretación de sus comparaciones.

Para los fines de este estudio, se considerará la estrategia de *sistema similares* a partir de una comparación binaria —de dos casos—, que tendrá una serie de variables como *ceteribus paribus* (Sartori, 1991), es decir que se asumen como constantes; más específicamente, factores como la cultura, la religión, el régimen político, el desarrollo del Estado de Bienestar, la reforma hacia un sistema de capitalización. Así, nos

que la calidad de *mixto* implicaría un libre pasaje de un sistema a otro, y no la presencia de sistemas complementarios. En este sentido, son paralelos, porque un afiliado o bien aporta al sistema de reparto o al de capitalización, independientemente del cálculo final de sus haberes, que se realiza respetando la proporción de aportes en ambos sistemas. Asimismo, los afiliados que no poseyeran aporte alguno en el sistema de reparto no recibirán ningún componente estatal en su pensión.

centraremos en la variable relevante que es el proceso de reforma hacia un alejamiento de las cuentas de capitalización individual.

3. El Estado y el régimen de reparto

Tras el golpe militar de 1943 que lleva al GOU al gobierno argentino con un claro proyecto industrialista, se produce uno de los hechos más relevantes para la seguridad social en el siglo xx: por Decreto-Ley N.º 15074, se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión; diferentes dependencias que, anteriormente, funcionaban en diversos organismos de gobierno se incorporan a dicha secretaría. Durante la gestión de Perón en la Secretaría, se crea la Caja de Comercio y Actividades Civiles (Decreto-Ley N.º 31665), y, durante su primera presidencia, la Caja de Industria (N.º 13937)². Asimismo, en 1954, el Congreso sanciona la Ley N.º 14397, que instituye el régimen para trabajadores independientes, empresarios y profesionales; y en 1955, antes de la Revolución Argentina, con la Ley N.º 14399, se crea la Caja de Trabajadores Rurales. Al respecto, Massa y Pastor señalan lo siguiente: «Con ello quedó cubierto virtualmente todo el espectro laboral argentino con la excepción del servicio doméstico, básicamente mujeres, los que fueron incorporados por la administración de facto del General Pedro Eugenio Aramburu» (2007: 35). Con la Ley N.º 14370, de 1954, se pasa del sistema de cálculo actuarial a un sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional.

El proceso de estatización sustituyó el sistema actuarial de las viejas cajas gremiales por el sistema de reparto, copiando un ingenioso procedimiento ideado después de la segunda guerra mundial por el actuario alemán Wilfred Schreiber. Como en Alemania estaban destruidas las industrias, hechos añicos los hogares, arrasados los archivos y desaparecida toda clase de documentación, no había manera de recuperar los datos del viejo sistema

² Nótese que la caja correspondiente a los asalariados industriales es de surgimiento relativamente tardío, lo que nos habla del nuevo peso que tiene el sector obrero dentro la alianza de clases que sostenía al peronismo.

actuarial de jubilaciones. Entonces, a Schreiber se le ocurrió organizar —temporariamente— las jubilaciones como un pacto entre la generación joven y los ancianos de manera que los primeros se hagan cargo de la pensión de los segundos con la esperanza de recibir el mismo trato cuando hayan envejecido (Margariti, 2007).

De manera que los trabajadores reciben una libreta jubilatoria personal en la que el empleador pega todos los meses una estampilla justificatoria del aporte realizado en su nombre. Cuando se completan los casilleros, la libreta simplemente se presenta en la Caja correspondiente, y el trabajador recibe el beneficio jubilatorio.

Lo que ocurre en el caso chileno no es un paso a través de un marco normativo a otro, sino que, por el contrario, opera un pasaje a un régimen de reparto *de hecho*.

A pesar de que en algún momento se registraron reservas como para invertir e incrementar fondos, los mismos [*sic*] fueron extinguiéndose paulatinamente hasta desaparecer, llegándose finalmente a un régimen puro de reparto. Ello ocasionó que la participación financiera del Estado fuera cada vez más necesaria, y con ello la gestión, formalmente tripartita, también girara hacia las manos del sector público (Massa y Pastor, 2007: 76).

Sobre las bases de un sistema de afiliación gremial, se avanza hacia la homogeneización de los requisitos para acceder al derecho, al mismo tiempo que en el cálculo de los haberes. Con estos procesos, queda delineado el sistema previsional propio del Estado de bienestar.

A partir de la década de 1940, se inició una etapa de «extensión» de la seguridad social. Se crearon las Cajas de Previsión, que respondieron al modelo continental o bismarkiano, de carácter profesional, por ramas de

actividad, completándose el esquema previsional a comienzos de la segunda mitad del siglo xx, otorgando las coberturas de vejez, invalidez y muerte a la mayor parte de la población económicamente activa (AISS, 2010: 2).

Un cuarto de siglo después que Chile, la Constitución argentina, reformada en 1949, plasma en el nuevo texto el derecho a la seguridad social como una responsabilidad indelegable del Estado e incluye entre los ministerios al de Trabajo y Previsión. El actual artículo 14 bis, heredado de la aquella reforma, sostiene lo siguiente:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

A partir de la exégesis del apartado, podemos delinear la centralidad del Estado como garante de la seguridad social, al mismo tiempo que queda expresamente demarcado que las prestaciones obligatorias son su ámbito de competencia, y fija como responsabilidad concurrente de las provincias y de la Nación la administración de los beneficios.

4. La crisis de los sistemas de reparto

Pasada la etapa de expansión populista, durante el gobierno desarrollista de Frondizi, con la Ley N.º 15575, de 1967, se provoca una concentración del sistema. Se fusionan las 13 cajas nacionales existentes a la fecha en solamente 3. Las Cajas que sobreviven son las de Industria y Comercio; Estado y Servicios Públicos; y Autónomos. También se crea la Dirección

de Servicios Comunes de Previsión, que trata aspectos comunes de las de las cajas existentes, fundamentalmente, la fiscalización. Con posterioridad, se transforma aquel organismo en la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, con fines exclusivamente recaudatorios, como su nombre lo indica. En 1969, se procede a la fusión de las dos primeras cajas mencionadas anteriormente, y se conforma así el régimen de trabajadores en relación de dependencia con la normativa de la Ley N.º 18037, conocida en la jerga previsional como *Ley Vieja*, porque regula la totalidad de las prestaciones de los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y sector público nacional con anterioridad a la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (en adelante, SIJP). La Ley N.º 18038 establece el régimen de prestaciones para los trabajadores por cuenta propia, que, a grandes rasgos, propone una edad más elevada para acceder a la jubilación ordinaria —65 años para los hombres, mientras que, para los trabajadores en relación de dependencia, la edad jubilatoria es de 60 años para los hombres y 60 para las mujeres—.

Pese a este ordenamiento institucional de los organismos de previsión, la seguridad social camina hacia una crisis de financiamiento a pasos veloces. Los problemas en la Argentina desbordan sus propios cauces por no haber sabido hallar su propia solución social. Algunos analistas le atribuyen al sistema de reparto un efecto desincentivador del ahorro. Otros apuntan a la escasa y a la consecuentemente insuficiente tasa de crecimiento de la producción y del empleo como causales directas de la génesis de las dificultades. Lo cierto es que, ya en esa época, comienzan a visualizarse los problemas de financiamiento que, recién 20 años más tarde, encontrarán las primeras medidas de fondos destinadas a su solución.

Hasta 1980, el sistema previsional de Chile es administrado por el Estado a través de más de 30 instituciones diferentes. La de mayor tamaño es la correspondiente al Servicio de Seguro Social (en adelante, SSS) que acoge al 65% del total de los trabajadores. La Caja de Empleados Particulares (EMPART) agrupa al 18% de los trabajadores. La tercera mayor institución la constituye la Caja de Empleados Públicos

(CANAEMPU), organización que agrupa al 12% de los trabajadores. El resto de las organizaciones pertenece a diferentes sectores de actividad económica y representa a no más del 5% de los trabajadores. En todo caso, todas las llamadas *Cajas de Previsión* son controladas y normadas por el Estado. Su administración depende también de aquel. La afiliación del trabajador es obligatoria a alguna de las instituciones de acuerdo con el tipo de trabajo que tenga. El trabajador *obrero* debe afiliarse obligatoriamente al SSS, los empleados particulares a EMPART, y los trabajadores del sector público, a CANAEMPU. Cada institución tiene diferentes requisitos y otorga también distintos beneficios. A modo de ejemplo, podemos señalar que, en el SSS, para jubilarse por vejez, un trabajador obrero debe tener acumulado, como mínimo, un total de 800 semanas de imposiciones que se descuentan de sus salarios —aproximadamente, 15 años— y tener además 65 años de edad. En el otro extremo, se ubican, por ejemplo, los miembros del Congreso, a los que se les exige solo 15 años de imposiciones. Para otorgar las pensiones por vejez o antigüedad, el sistema discrimina entre los distintos grupos de trabajadores. Las contribuciones para financiar el sistema de pensiones se descuentan de los salarios en proporciones diferentes según el caso.

El sistema opera con una filosofía de reparto. Es decir, todos los trabajadores que aportan durante su vida activa financian el sector pasivo mediante sus contribuciones mensuales. Sin embargo, las contribuciones comienzan a ser insuficientes para pagar las pensiones de este sector, por lo que el Estado se ve obligado a financiar el déficit. Ello significa una carga progresiva para el Estado que llega a destinar a ello la mayor parte de su presupuesto del área social. Con todo, los niveles de pensiones están lejos de satisfacer las expectativas de los trabajadores. Ya en 1973, el gasto del Estado por este concepto se eleva en un 50% si se toma como año base 1980. Es así como este concepto de *reparto*, basado en una inspiración teóricamente solidaria, lleva a una crisis del sistema, que se traduce en costos insostenibles. Una de las principales causas es el rápido cambio demográfico. En todas las regiones del mundo, y Chile no es ajeno a ello, se incrementa notablemente la expectativa de vida. Junto a ello, durante igual período, al disminuir las muertes prematuras,

se produce un crecimiento explosivo de la población, que, si bien últimamente tiende a decrecer por disminución de la natalidad, continúa aún en aumento. Todo ello lleva a un crecimiento progresivo de los individuos de la tercera edad, o *sector pasivo*, que disminuye, a su vez, la proporción de cotizantes activos que deben financiar las pensiones. Así, por ejemplo, en 1960, en el SSS, se necesitan 11 trabajadores para pagar cotizaciones por cada uno de los que está en el sector pasivo. Veinte años después, esta proporción cambia fundamentalmente, de modo que, en 1980, el 2,5 trabajadores cotiza para financiar las pensiones de un pasivo. A esta razón demográfica, hay que agregarle otras causas del fracaso, por ejemplo, la incapacidad generalizada de administrar eficientemente los recursos de los trabajadores. La ausencia de propiedad de los dineros cotizados por los trabajadores, unida a la inexistencia de competencia y a la *inorganicidad* del sistema, incrementan el problema. Por otra parte, la reunión de todos los roles en manos del Estado —control y gestión del sistema— genera las condiciones propicias para un manejo ineficiente, lo que se traduce en progresivos costos de administración.

Aparte de ello, los grupos mejor organizados tienen mayor capacidad para ejercer presiones, lo que obliga constantemente al Estado a otorgarles beneficios extraordinarios. Es así como durante ese período, las presiones de grupos organizados inducen el dictado de innumerables leyes, otorgando el derecho a jubilaciones anticipadas, pensiones perseguidoras —reajustadas de acuerdo a la inflación—, reconocimientos de lagunas previsionales, etc. Todos estos mayores beneficios agravan el progresivo desfinanciamiento, que, con el pasar de los años, no ha sido posible asumir ni menos compatibilizar con pagos de pensiones razonables.

Es así como, en los años ochenta, el sistema de reparto hace crisis. En los últimos años, se ha producido un incremento progresivo del déficit fiscal, una reducción de los beneficios para los pensionados, un incremento constante en las contribuciones individuales de los trabajadores y empleadores, y odiosos desequilibrios traducidos en mayores beneficios para los grupos de poder en desmedro de los grupos más desposeídos.

En la Argentina, durante todos estos años, se va acentuando la problemática del financiamiento, la cual se agrava con la suspensión de los aportes patronales entre 1980 y 1984. Con la transición a la democracia, se va instalando entre las cuestiones socialmente problematizadas la crisis del sistema de jubilaciones, y, en 1986, se decreta la Emergencia Previsional, que prohíbe el pago de reajustes. En la década de los noventa, la cuestión de la reforma previsional pasa a ser un tema de agenda de gobierno. Al respecto, Lousteau *et al.* (2003) sostienen lo siguiente:

A inicios de los noventa nuestro sistema de jubilaciones padecía las dolencias de todos los regímenes provisionales maduros: una mayor esperanza de vida conjugada con el descenso de la tasa de natalidad y la casi universalidad en el acceso a la jubilación provocaban la disminución abrupta del ratio entre trabajadores activos y jubilados.

Los hechos relatados desencadenan una crisis que lleva a los países a replantearse el tema de raíz, lo cual hace que cobre enorme dimensión el rol desarrollado por el sector público en el supremo propósito de aumentar y mejorar la calidad de vida de la población. En otras palabras, se plantea avanzar decididamente en la configuración de un nuevo sistema, caracterizado por el surgimiento de la gestión estatal de seguridad social como alternativa válida y necesaria en función del desarrollo económico del país.

5. La reformas de la seguridad social y el rol subsidiario del Estado

Dentro de los paquetes de reformas neoliberales que propone la ortodoxia chilena, una de las soluciones para superar la crisis del financiamiento consiste en pasar de un sistema de reparto administrado por el Estado a un sistema de capitalización individual. A diferencia de la extraordinaria celeridad con que se dan los procesos de privatizaciones en nuestro país, la reforma del sistema previsional chilena lleva cinco años y se da por

etapas. El credo en los efectos positivos que traerá tanto al erario público como a los pasivos el pasaje hacia un sistema de capitalización no puede por sí mismo garantizar la privatización total.

El régimen dictatorial chileno posibilita un marco para realizar las reformas estructurales sin ningún consenso y, además, con una profundidad y celeridad que un régimen democrático impediría. El Decreto-Ley N.º 3500, dictado en 1980, genera un cambio radical en el sistema de prestaciones previsionales existentes en Chile. Establece un régimen de capitalización individual, que —entre otras consecuencias— implica que las cotizaciones de los imponentes activos que se incorporan al sistema dejan de financiar los fondos previsionales de los regímenes en vigencia.

Junto a la creación del régimen previsional de capitalización individual, —de incorporación voluntaria para los cotizantes del anterior sistema, y obligatoria para quienes se integraban a la fuerza laboral desde 1983—, se promulga el Decreto Ley N.º 3502, de 18 de noviembre de 1980, que crea el Instituto de Normalización Previsional (INP) para regular los fondos con que el Estado debe suplementar los déficit que, necesariamente, se producirían con motivo de la puesta en marcha del régimen previsional de capitalización individual.

En 1982, se integran el Servicio de Seguro Social y la Caja de Previsión de Empleados Particulares; sin embargo, cada una de ellas conservan su personalidad jurídica y patrimonio propios. Con posterioridad y en forma paulatina, se unen las Cajas del Sector Público, hasta que, en 1988, la Ley N.º 18689 dispone la fusión en el Instituto de Normalización Previsional de 15 entidades previsionales y ordena, asimismo, la anexión por decreto de todas las otras cajas aún subsistentes y que, a futuro, requerirán de aportes del Estado para cubrir sus déficit en el financiamiento de los beneficios.

En la Argentina, la antesala de la reforma corresponde la creación del Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad es la unificación del sistema previsional. En 1992, es reemplazado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES), que incluye las

tres cajas nacionales de jubilaciones y las tres excajas de asignaciones familiares. La ANSES se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Con facultades recaudatorias en un comienzo, desde 1993, la recaudación pasa a ser potestad de la DGI. Finalmente, encontramos, en este momento, un Estado que no tiene ninguna capacidad de generar una identidad diferenciada, sino que ahora, pese a la coexistencia de los dos regímenes arriba mencionados, hay un solo organismo que se encarga de la seguridad social a nivel nacional.

6. El sistema de capitalización chileno

En mayo de 1981, entra en vigencia el Decreto-Ley N.º 3500, que establece un nuevo régimen obligatorio de pensiones sin ninguna consulta previa a los trabajadores y a la ciudadanía en general. El marco teórico que guía la reforma es la escuela monetarista de Chicago, a la cual adscribe el equipo de Hacienda del gobierno del país trasandino.

Este sistema tiene como base la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada y *competitiva* de los fondos acumulados, a cargo de los mecanismos creados para tales efectos, como sociedades anónimas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante, AFP). El nuevo sistema se sustenta en los siguientes principios básicos:

- a) *Capitalización individual*: Las pensiones de vejez operan sobre la estricta base de la capitalización individual del afiliado. Quien está obligado a sostener un ahorro previsional forzoso del orden del 13% de sus remuneraciones brutas durante la totalidad de su vida laboral, de los cuales solo un 10% es incorporado efectivamente al fondo de pensiones, alrededor de un 1% es utilizado para contratar seguros en

favor de los cotizantes, y el saldo, de aproximadamente un 2%, es devengado en pago por las AFP por el servicio de administrar el sistema. Esta *cotización adicional* de casi el 3% —1% + 2%— puede ser modificada por la sola voluntad de la administradora.

- b) *Administración privada*: A diferencia del sistema anterior, la Ley establece que la administración de este fondo sea exclusivamente privada con entidades —sociedades anónimas— creadas en especial para este propósito. Adicionalmente, se incorporan al sistema las compañías de seguros de vida.
- c) *Subsidiariedad del Estado*: El Estado chileno se reserva tres funciones respecto del sistema previsional:
 - I. Dictar la ley y los reglamentos que rigen el sistema previsional.
 - II. Garantizar el funcionamiento del sistema.
 - III. Garantizar los beneficios del afiliado cuando la gestión privada no cumpla con éxito su misión.
- d) *Libre elección*: El asalariado elige *libremente* en cuál administradora colocará sus fondos. Un supuesto fuerte es que esta libertad es la base de las administradoras para ejercer la competencia, lo cual minimiza los costos y alcanza el máximo de eficiencia y rentabilidad para los cotizantes.
- e) *Uniformidad*: Este principio se refiere a igual prestación frente a un mismo estado de necesidad, previo cumplimiento de iguales requisitos.

7. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de la Argentina (SIJP)

La segunda fase del proceso de reforma previsional en la Argentina consiste en pasar a un régimen de capitalización, como lo sugieren los gurúes de las reformas promercado. Esta solución resolvería los dos problemas estructurales que atraviesan el sistema jubilatorio: se eliminaría el déficit fiscal que ocasiona el pago de jubilaciones y pensiones, y se mejorarían los paupérrimos haberes de los pasivos con la inversión de los aportes en una cuenta de capitalización individual. El sistema mencionado aplica los principios del Consenso de Washington, que se manifiestan en los paquetes de ajuste estructural que el Banco Mundial ha aplicado en varios países.

El modelo se basa en tres pilares: un pilar de ahorro obligatorio administrado por el Estado, uno de capitalización individual con administración privada, y un tercero de capitalización individual voluntaria. Este sistema desplaza la responsabilidad por la seguridad social a los individuos. El Estado, clave en el sistema solidario, cumple aquí una mera función secundaria, a lo sumo de fiscalización, y queda sin instrumentos para, por ejemplo, contrarrestar el aumento de la brecha entre ricos y pobres. Además, al recaer la responsabilidad sobre las personas, se genera la idea de que el no tener acceso a la seguridad social por limitaciones económicas se debe a una incapacidad, a un fracaso personal. Si bien el primer proyecto implica el pasaje forzoso al régimen de capitalización individual de todos los menores de 45 años, optativo para los mayores, al mismo tiempo, se propone reforzar el financiamiento del restante sistema público a través de la creación de nuevos impuestos por la oposición de sindicatos, agrupaciones de jubilados, y la opinión pública en general. Esto hace que se consiga un híbrido en el que se le deja al sistema de reparto un rol subsidiario (Alonso, 1998).

En 1994, con la sanción de Ley N.º 24241, se crea el SIJP, que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debe optar: un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuyen con sus aportes al mantenimiento del sistema,

el cual es administrado en forma gratuita por el Estado a través de la ANSES, por un lado, y un régimen de capitalización individual basado en una cuenta de ahorro individual, donde los trabajadores le entregan a la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (en adelante, AFJP) el manejo y la inversión de los aportes a la seguridad social para obtener de estos rentabilidad a cambio de una comisión, por el otro. Las grandes diferencias, *grosso modo*, entre los dos sistemas son que, en el régimen de reparto, lo que excede la prestación básica universal (PBU) y la prestación compensatoria (PAP) estaría determinado por un cómputo basado en el monto de las últimas 120 remuneraciones del afiliado. En caso del sistema de capitalización, el *plus* estaría dado por la ganancia que generen los fondos de su cuenta de capitalización individual. La intención es crear un mercado de capitales a partir de los aportes de la seguridad social, que resulta algo diferente, ya que se termina configurando un sistema mixto, o dicho de una manera más clara, la coexistencia de dos sistemas paralelos. A raíz de la *cláusula de oro*, que determina que los afiliados que no realicen la opción en un plazo de 90 días pasen automáticamente por sorteo a una AFJP, y además de que la afiliación al sistema de capitalización es irreversible, es decir, una vez que un afiliado pasa al sistema privado, no puede volver al Estado; pero si se afilia al Estado, puede pasar al régimen privado, y se rompe con el principio constitucional de centralidad del Estado en materia de seguridad social. Al ser el régimen de capitalización la *opción de oficio* para quienes no practican su derecho escoger el sistema, lo que debe interpretarse es que, en realidad, lo que se está configurando es un sistema centralmente de capitalización con una presencia subsidiaria del Estado.

Habiendo caracterizado los modelos de sistemas de capitalización en ambos países, podemos encuadrarlos dentro de la tipología que Uthoff (2006) realiza. Así, el modelo chileno es un modelo de sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual; y el argentino es un sistema paralelo de competencia entre dos sistemas³. A partir de

³ La tipología de Uthoff denomina al caso argentino como un sistema mixto. Pero vale aclarar que dicha calidad de mixto implicaría un libre pasaje de sistema a otro, y no la presencia de sistemas complementarios. En este sentido son paralelos, porque un afiliado o bien aporta al sistema de reparto o al de capitalización, independientemente del cálculo final de sus haberes

sendas características de ambos sistemas, podemos explicar los otros aspectos; debido a la competencia entre un modelo u otro —como se da en el caso argentino—, se determina un perverso mecanismo de elección de sistema en donde el Estado asume un rol subsidiario. En el caso chileno, el modelo sustitutivo directamente elimina la competencia y se constituye en un sistema de capitalización forzosa.

Cuadro 1. Comparación entre los dos sistemas

Aspecto	Chile	Argentina
Estructura del modelo	Capitalización puro Régimen de reparto residual	Sistema mixto
Extensión jurisdiccional	Nacional	Nacional, pero subsisten sistemas provinciales y profesionales no adheridos al SIJP
Obligatoriedad de la afiliación	Exceptuados trabajadores autónomos	Trabajadores en relación de dependencia y autónomos
Mecanismos de opción	Opción de sistema inicial. Los trabajadores nuevos se incorporan al sistema de capitalización	Opción para los trabajadores que se incorporan a la actividad. Pasaje a capitalización en cualquier momento de la vida laboral. No retorno al régimen de reparto. Opción de capitalización de oficio
Financiamiento de las prestaciones	Capitalización	Mixto, excepto los futuros aportantes que no tengan afiliación en reparto
Reconocimiento de aportes efectuados antes de la reforma	Bono de reconocimiento	Pago de prestación básica y compensatoria
Origen de los aportes	Empleados	Empleadores

que se realiza respetando la proporción de aportes en ambos sistemas. Así mismo, los afiliados que no poseyeran aporte alguno en el sistema de reparto no recibirán componente estatal alguno en su pensión.

**Supervisión de las
administradoras de
fondos**

Estatal

**Costo fiscal
de la reforma**

Alto

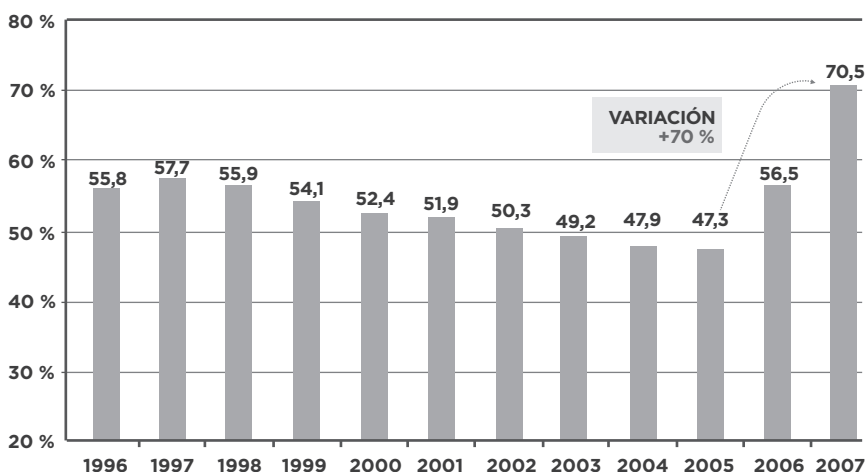
Alto, decreciente

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2006)

Cobertura

Para analizar la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, solamente, vamos a focalizarnos en «la percepción de beneficios monetarios cuando los individuos alcanzan edades avanzadas —cobertura de adultos mayores—, esto es, la proporción de la población mayor 60/65 años que recibe algún tipo de beneficios» (Boudou *et al.*, 2007: 6). Para el caso argentino, debido a los procesos de precarización del empleo, las altas tasas de desempleo, sumadas al aumento de requisitos para acceder a los beneficios jubilatorios tras la Ley N.º 24241, de 1994, resulta una tendencia negativa que se ha revertido con las nuevas políticas de inclusión previsional.

Cuadro 2. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Nacional de reparto en la Argentina (1996-2007)



Fuente: Boudou *et al.* (2007)

El sistema chileno de pensiones es, fundamentalmente, en la actualidad, un sistema público; y su cobertura, significativa. En efecto, el sistema estatal de previsión chileno otorga actualmente pensiones públicas de uno u otro tipo a las tres cuartas partes de la población de adultos mayores —al 74% de las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65—. El sistema de AFP, en cambio, atiende con pensiones financiadas por sí mismo solo a un 4,3% de los adultos mayores, además de financiar, aproximadamente, una quinta parte de las pensiones de otro 4,1% de los adultos mayores, a quienes el Estado debe otorgarles garantía de pensión mínima. Actualmente, 1178185 chilenas y chilenos reciben pensiones públicas de un total de 1594403 adultos mayores existentes en el país. Adicionalmente, el sistema público entrega miles de pensiones de sobrevivencia y otras a personas que no son adultos mayores, hasta enterar un total de más de un millón y medio de pensiones. Los adultos mayores crecen en Chile a una tasa de largo plazo inferior al 3% anual, que es menor a la tasa esperada de crecimiento del PIB. Adicionalmente, el país cuenta con lo que CELADE denomina un bono demográfico durante buena parte de la primera mitad del siglo, puesto que la tasa de dependencia —personas pasivas por trabajador activo— disminuye constantemente en razón de la fuerte disminución de la población menor de 15 años, que forma parte también del sector pasivo. Todo ello conforma un cuadro general favorable a la solución de los problemas previsionales.

El grueso de las pensiones otorgadas actualmente por el sistema de previsión público son *pensiones no asistenciales*, que provienen de los tres grupos de cajas de previsión que conforman el sistema antiguo, el Servicio de Seguro Social, empleados públicos y empleados particulares, además de leyes especiales como la de exonerados. Un 84% de estas pensiones lo perciben adultos mayores. Por otra parte, el sistema público otorga *pensiones asistenciales*, de las cuales un 58% lo perciben adultos mayores. Adicionalmente, el sistema público entrega *bonos de reconocimiento y garantía de pensión mínima* a quienes se jubilan por las AFP. Finalmente, el sistema público financia un importante sistema de previsión para las FF.AA. y carabineros.

Las pensiones no asistenciales alcanzan un promedio de \$147 000 mensuales; sin embargo, las jubilaciones de los EE. PP. tienen un promedio de casi \$360 000 mensuales. El 10% de las pensiones no asistenciales más altas absorbe el 35% del gasto total respectivo, mientras la mitad de estas están en el tramo entre la pensión mínima de \$77 000 mensuales y el sueldo mínimo de \$120 000 mensuales. Las jubilaciones de vejez de las AFP, en cambio, tienen un promedio de \$124 000 mensuales, y eso incluye el subsidio de garantía de pensión mínima que el Estado le entrega a la mitad de estas pensiones. El sistema público de pensiones implica un importante gasto público, equivalente aproximadamente al 40% del gasto público social y a un tercio del presupuesto del Estado en su conjunto y un 6% del PIB. Las pensiones no asistenciales absorben poco menos de la mitad del gasto público en pensiones; los bonos de reconocimiento, aproximadamente, un quinto de este, las pensiones de CAPREDENA y DIPRECA⁴, aproximadamente, una cuarta parte. El resto, que es poco más de un 7%, lo completan las pensiones asistenciales —5,6%— y garantía de pensión mínima —1,5%— (Uthoff, 2001). Adicionalmente, el sistema público debe cumplir los compromisos de pensiones no asistenciales y bonos de reconocimiento, además de CAPREDENA y DIPRECA.

Al 2025, manteniendo la cobertura del 85% de los adultos mayores con el conjunto de las pensiones públicas, la pensión básica puede alcanzar un valor del orden de los \$170 000 mensuales; ello además de mantener los compromisos restantes de pensiones no asistenciales y bonos de reconocimiento y mantener un gasto en CAPREDENA y DIPRECA mayor que el actual. Finalmente, si se sostiene una cobertura del 85% de los adultos mayores, al 2045, la pensión básica puede alcanzar un monto del orden de \$250 000 mensuales. En ese momento, se habrán agotado los compromisos de pensiones no asistenciales y los bonos de reconocimiento, y solo restará en este ejercicio el monto asignado a CAPREDENA y DIPRECA.

⁴ Son las cajas jubilatarias de los militares y carabineros que permanecieron en el régimen de reparto con regímenes de retiro privilegiados con respecto al sistema de reparto anterior y el nuevo esquema de capitalización.

En el caso argentino, el 83,6 % de los beneficios son afrontados por el Estado, contra un 5,5 % de los beneficios otorgados por las AFJP. Pero cuando vemos la comparación entre las proporciones de los fondos del SIJP y la proporción de afiliados, observamos que hay un desbalance a favor del régimen de capitalización, porque, con el 66 % de los afiliados, se retiene el 84 % de los fondos del sistema; mientras que el régimen de reparto con un tercio de los afiliados, solamente, guarda el 16 % de los fondos. En este sentido, la lógica que predomina es una *privatización de las ganancias* y una *estatización de los costos* de la seguridad social. En una sociedad de mercado, vemos cuál es nuevo rol que le ha tocado al sistema público: básicamente, es una institución que afronta los costos que el capital no está dispuesto a atravesar. La ANSES se ve despojada de capital para hacer frente a los beneficios, pero, al mismo tiempo, se le suman nuevas funciones como la de *asistencia social a la tercera edad*.

8. El endeudamiento previsional

Los ingresos del sistema previsional de reparto argentino se afianzan en dos pilares: por un lado, los aportes de los trabajadores en relación de dependencia y de los autónomos y, por otro lado, parte de la recaudación de determinados impuestos y los aportes del Tesoro Nacional. Según Malvicino, Pereira y Tarallo (2002), solamente, el 30 % de los beneficios se financian con las contribuciones a la seguridad social en la ANSES, mientras que el 70 % restante se lleva a cabo con recursos tributarios. Esta tendencia a incrementar la participación tributaria por sobre los aportes es una propensión que se ha ido acrecentando en el tiempo.

A lo largo de la última década, se ha verificado que el financiamiento tiene una dependencia creciente de los recursos tributarios, cuyo producido o parte de él tiene como destino financiar el sistema previsional —IVA, Ganancias, Bienes Personales, Combustibles Líquidos, Internos Unificados y Adicional Cigarrillos— y el de las contribuciones figurativas mientras disminuye la participación de las contribuciones (Bernat y Besmedrisnik, 2003).

Una de las principales razones de la caída de los aportes patronales en el financiamiento del sistema resulta del recorte de la cotización patronal, ya que se han aplicado políticas que intentan combatir la elevada desocupación, la cual, se argumenta, se debe al costo del empleo en la Argentina.

Ante las dificultades legales y políticas para la reducción de los salarios se recurrió a la disminución del costo laboral por otras vías —el salario nominal comenzó a caer más acentuadamente a fines de 1998 con el inicio de la recesión—. La cotización patronal que era del 16 % en 1994, fue reducida progresivamente hasta 2001 través de exenciones y bonificaciones, por áreas geográficas, tipos de actividad y pago de impuestos sobre los ingresos brutos (Organización Internacional del Trabajo, 2002: 6).

A esto se le debe agregar un fenómeno paralelo al crecimiento del desempleo que es el crecimiento de la masa de trabajadores que se encuentran en el mercado del trabajo informal no registrado, comúnmente llamado *trabajo en negro*, que no paga aportes a la seguridad social. Otra arista que hace que el sistema pague costos es la incorporación de caja provinciales que se suman al SIJP; justamente, porque son deficitarias, y entonces, dentro del nuevo esquema redistributivo nacional, es el recién creado sistema estatal quien debe financiar las pérdidas de las cajas jubilatorias de las provincias que presentan problemas para cumplir con el pago de las prestaciones. Debido a que la incorporación al SIJP es voluntaria, las cajas provinciales que son superavitarias eligen no integrarse al sistema, ya que, en la lógica de la puja distributiva del federalismo, implica *entregarle* a la Nación el preciado tesoro de sus cajas jubilatorias. Así, vemos que las provincias más ricas del país —Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y las provincias patagónicas— han mantenido sus sistemas jubilatorios para empleados públicos.

Sin lugar a dudas, el factor que provoca la mayor sangría de fondos es el pasaje de aportantes del régimen público al régimen privado de las AFJP, que implica una clara política de *corte* de criterio de solidaridad

intergeneracional, lo que obliga al Estado a endeudarse para suplir esa falta de fondos que se giran a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones. Los análisis de Bernat y Besmedrisnik (2003) demuestran que el 72 % del déficit global entre 1993 y 2002 podría haberse evitado en el sector público nacional si no se hubiera producido el cambio de sistema. En 1995, la llamada Ley de Solidaridad Previsional modifica en profundidad diversos aspectos de la Ley N.º 24.241. Fundamentalmente, en los puntos que a continuación se tratan.

Con respecto a la movilidad de los haberes de las prestaciones del Régimen de Reparto, la Ley 24.241, disponía que se efectuaba en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO o MOPRE, no pudiendo ello importar una disminución en términos nominales del haber. Esto fue modificado por la norma que se analiza, que prescribe que dichas prestaciones tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto. Aclarando además que en ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos. Estableció criterios de ajuste, según índices, respecto de la movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional, por períodos anteriores a la promulgación de la Ley 24.463.

Esta declaración de congelamiento de los haberes jubilatorios implica otro embate para el sistema de reparto, debido a que significa un incentivo negativo para permanecer en él. Ahora, si el Estado no garantiza la movilidad de los haberes, los individuos deben procurársela por cuenta propia vía migración al sistema privado, en esta lógica.

Adicionalmente, debe señalarse que, entre los trabajadores chilenos que aparecen como no cotizantes, se encuentran los afiliados a quienes sus patrones —empresas, municipios— descuentan legalmente las cotizaciones

previsionales y no las integran. En los últimos años, debido en gran parte a la crisis recesiva que ha enfrentado la economía chilena, se ha profundizado este problema de deuda previsional por parte de un número significativo de empleadores. El origen de esta deuda radica en que la actual legislación les permite a los empleadores solo declarar el monto de la cotización y enterar el aporte posteriormente. Solo en el caso de despido del trabajador, el empleador debe tener enterada la totalidad de cotizaciones del trabajador. Para 1998, la deuda previsional solo en el sector de AFP, se estima en unos US\$240 millones. Las causas judiciales se estiman sobre 200 000 casos. Sin embargo, frente a esta abismante realidad muy perjudicial para los trabajadores, el gobierno de la Concertación ha decidido mantener el mecanismo tal como está.

Al respecto, la Superintendencia de AFP, a pesar de las obligaciones de supervigilancia y control que posee, no ha intervenido ni ha hecho recomendaciones respecto de la forma de perseguir este delito que se repite recurrentemente desde los mismos inicios del sistema. El principal perjuicio para los trabajadores consiste en que merman sus ahorros y en consecuencia tiene menos dinero para su jubilación.

9. Las nuevas reformas: el Estado vuelve a la seguridad social

La Argentina: la jubilación de amas de casa. Cobertura como política de inclusión social

Pasados los momentos de crisis de 2001-2002, la ANSES sale de sus aprietos fiscales y decide encarar una política redistributiva sin precedentes en la historia previsional argentina. El llamado Programa de Inclusión Jubilatoria de 2006 abre la puerta para que puedan jubilarse aquellas personas que cumplen con la edad de retiro —60 años para las mujeres y 65 años los hombres—, pero no cuentan con los 30 años de aportes que indica la Ley. Mediante este sistema, apoyado en las moratorias de las leyes N.º 25 994 y N.º 24 476, piensa dejarse con cobertura previsional a importantes sectores que se encuentran sin beneficio y en situación de vulnerabilidad. El mecanismo es el siguiente: una vez calculada la deuda

previsional, habiéndose subscripto a la moratoria, se abona la primera cuota del plan, y las restantes son descontadas directamente del haber jubilatorio. Dicho de otra manera, el solicitante compra aportes a través de una moratoria, la cual se paga con el beneficio a otorgarse. Según un estudio de la consultora Equis, que realizó para la ANSES el primer estudio sobre las características socioeconómicas de las personas que han accedido hasta ahora al Plan de Inclusión Previsional, los principales resultados de esa radiografía social son los siguientes:

- a) El 47,7% de los beneficiarios forma parte de familias pobres. El 34,2% pertenece a hogares medios en riesgo —definidos como aquellos que apenas superan la línea de pobreza—; el 15,9%, a sectores medios plenos; y el 2,1%, a hogares medios altos y altos.
- b) El 92% de los beneficiarios se declaran inactivos —no tienen empleo ni lo buscan—, y solo el 8% son activos, en su gran mayoría subocupados —trabajan menos de 35 horas semanales—.
- c) Los que presentaron la documentación para acogerse al beneficio y trabajan cobran un salario promedio 305 pesos mensuales.
- d) El haber jubilatorio promedio para los que ya están cobrando es de 281 pesos —Es decir que sobre una jubilación mínima de 530 pesos pagan una cuota por moratoria de 249 pesos—.

El beneficio modifica sustancialmente la situación social de esos hogares. Después del cobro, solo el 15,6 % continúa siendo pobre por ingresos, mientras que el 46,7 % asciende a la categoría de medio en riesgo, y el 30,2% a medios plenos.

El sistema se idea para contrarrestar los efectos de casi dos décadas de elevadísimos niveles de empleo en negro, que, en el presente, cierran el

camino de la jubilación a más de un millón de personas. Casi un millón de nuevas jubilaciones surgen de la noche a la mañana y comienzan a demandar cuantiosos fondos que se aproximan a los \$2500 millones anuales. A partir de ahora, para acceder a una jubilación, ya no es preciso contar con los años de servicios requeridos por la ley, sino que es preciso, solamente, tener la edad jubilatoria para suscribirse al beneficio.

A partir de ello, puede avizorarse un salto cualitativo en el sentido de la seguridad social, donde el hecho de haber aportado o no es indistinto, puesto que ahora los aportes jubilatorios pueden reemplazarse con la adhesión a una moratoria. Con este análisis, los procesos de exclusión y fragmentación social resignifican el régimen público, el cual ahora debe salir a cumplir funciones asistenciales junto con las típicas funciones de previsión. El régimen de reparto ve socavado su consistencia institucional por dos flancos; por un lado, su base material se ve cercenada por el desfinanciamiento que implica la afiliación compulsiva al sistema de capitalización; sumado al crecimiento de la economía informal, el desempleo, los procesos de exclusión social. Por otro lado, el estatus simbólico del que han gozado las instituciones de la seguridad social como garantes de derechos sociales básicos ha quedado pulverizado por el rol subsidiario que le se le asigna a la ANSES con la Ley N.º 24 241, que diagrama un esquema tendiente a la desaparición gradual de la jubilación estatal.

10. La reforma de la Ley N.º 26 222 y la búsqueda de un sustento fiscal

En abril de 2007, se sanciona la llamada Ley de Libre Opción Jubilatoria, que es una reforma parcial pero muy contundente, destinada a reducir las asimetrías entre los dos sistemas. En cuanto al financiamiento, las dos medidas que contempla, que son centrales, son la reimplantación del aporte individual del 11% para el régimen de capitalización y la libertad de elección del régimen al cual desea estar afiliado. Se corrige la principal distorsión de la Ley N.º 24 241 aumentando la prestación adicional por

permanencia del régimen público, y se dispone que los *indecisos* pasen automáticamente al sistema público de reparto. Este último punto es sido una demanda muy instalada en la agenda pública, ya que se argumenta, por parte de los gremios de la previsión, sectores del gobierno y los medios de comunicación, que es una competencia desleal, debido a que muchos jóvenes que ingresan al mercado laboral formal por no estar informados, y por ver tan lejano su retiro en el tiempo no afrontan el costo de informarse sobre una cuestión tan compleja y técnica como elegir el régimen jubilatorio más conveniente. Asimismo, ir al sistema de capitalización individual es un *viaje de ida*, ya que, con la Ley N.º 24241, una vez que se opta por el régimen de capitalización, no puede volverse al sistema público. Con el nuevo marco normativo, cada lustro el trabajador tiene el derecho de cambiar de sistema hasta diez años antes de su retiro. Los afiliados que pasen al régimen de reparto seguirán cotizando su cuenta de capitalización individual hasta el momento de la jubilación, mientras que los afiliados en edad de jubilarse cuya cuenta de capitalización no supere el monto de 20 000 pesos serán pasados automáticamente al Estado.

Una vez cerrada la libre opción jubilatoria, el 31 de diciembre de 2007 se produce una transferencia de 90 050 afiliados a la jubilación estatal. De esta forma, la ANSES recibe saldos acumulados en las cuentas de esos afiliados por el equivalente a 534 millones de pesos. Así, el total de los afiliados transferidos al sistema público suma 2515 320: de ese total, 1041603 corresponden a las mujeres de más 50 años y a hombres de más 55 años con menos de \$ 20 000 en sus cuentas. Otros 173947 pertenecen a regímenes especiales —docentes, jueces, diplomáticos, investigadores—. Y hay 1299770 por traspasos voluntarios de la opción que venció a fin del año pasado; equivalen al 24 % del padrón del sistema privado.

Parte de este fortalecimiento normativo que recibe el régimen de reparto que implica una fuerte inyección de recursos puede ser pensado dentro de la nueva definición que va a tener el régimen de reparto. En esta nueva etapa, va a cumplir fuertes funciones redistributivas del ingreso hacia los sectores más vulnerables de la tercera edad. Ello involucra

una fuerte migración de cotizantes del régimen de capitalización al de reparto, a la vez que la asignación de los aportantes noveles que no ejercen su derecho a opción al régimen público, significa recuperar el rango constitucional de principal responsable de la seguridad social. De esta manera, así queda constituida la proporción de afiliados al SIJP entre los dos regímenes.

Los fondos traspasados totalizan 8349 millones de pesos. Están formados por bonos, acciones, plazos y otras inversiones, en proporción a las que tienen las AFJP. Esa suma pasa a integrar el fondo de respaldo de la ANSES. A pesar del fuerte incremento de recursos que implica el traspaso masivo de afiliados al Estado, lo que se hace es solamente reforzar la tendencia que viene registrándose durante los últimos años de aumento de los recursos de la Administración Nacional de Seguridad Social. De otra manera es imposible pensar que el organismo haya hecho frente a una faraónica política de distribución del ingreso como lo fue el otorgamiento de casi un millón de beneficios (Cardozo, 2008a).

11. La instauración de un sistema de movilidad de los haberes previsionales

En 2007, por impulso del Poder Ejecutivo, se sanciona la Ley N.º 26417, denominada de Movilidad Jubilatoria, que viene a llenar una demanda gestada a partir de 1995. Mediante la Ley de Solidaridad Previsional, los aumentos de los haberes previsionales quedan atados a los decretos del Poder Ejecutivo. Los pasivos, los sindicatos y de la Corte Suprema piden la sanción de una ley que establezca un sistema de movilidad de los haberes. En este punto, encontramos que, a diferencia de las otras reformas parciales, en donde prácticamente no hay participación de los actores involucrados, se suscita un debate en torno a cómo se calcula el índice de evolución de las prestaciones. Esta discusión se canaliza, fundamentalmente, dentro de la arena parlamentaria, en donde se presenta una tensión entre la modalidad ligada a la evolución de los salarios o la evolución ligada a los precios. En lo que se refiere a los

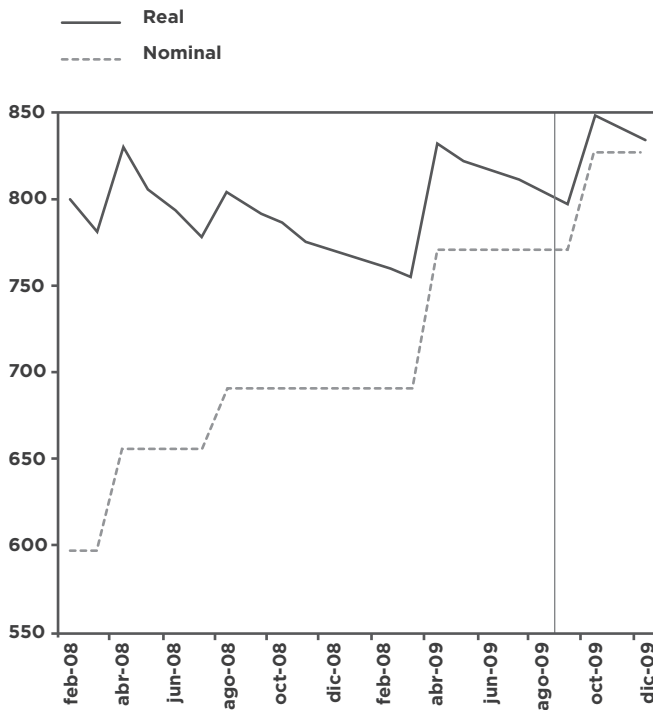
métodos de actualización de las pensiones para preservar la cuantía de aquellas, pueden apreciarse, básicamente, dos: uno que actualiza las pensiones en función de la evolución de los precios a fin de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo o su poder de compra; y otro, en el que la actualización de la cuantía de las pensiones se lleva a cabo en función de la evolución de los salarios de los activos a fin de que las pensiones sigan jugando el papel de sustitución de las rentas de activo, que dejan de percibirse como consecuencia del cese en el trabajo. Aunque el método de actualización de las pensiones guarda relación con cada uno de los diferentes sistemas de Seguridad Social —de modo que los regímenes universales o asistenciales han tendido a efectuar la revalorización de las pensiones según la evolución de los precios, mientras que los regímenes de Seguro Social o contributivos lo hacen, en mayor medida, en razón del incremento de los salarios—, sin embargo, se observa la tendencia, en buena parte de los sistemas que revalorizan conforme a los precios, de abandonar este método y sustituirlo por la evolución de los precios.

El proyecto oficial que se impone establece una movilidad que se aplica automáticamente dos veces al año, en marzo y en septiembre de cada año. Comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino, es decir, las prestaciones del régimen previsional público establecido por la Ley N.º 24241; las que son transferidas al SIPA —Retiro Programado, Retiro Fraccionario, Renta Vitalicia (solo el componente público)—; los retiros por invalidez y pensiones otorgadas hasta noviembre de 2008; las jubilaciones y pensiones a cargo de la ANSES provenientes de los regímenes provinciales y municipales transferidos al Estado nacional; las jubilaciones y pensiones otorgadas por el anterior régimen general o por los regímenes especiales derogados por la Ley N.º 23966 y que luego no se reestablecen; y los beneficios que obtienen sentencia judicial con movilidad específica.

En lo que respecta a la fórmula de cálculo, según la normativa, se establece una fórmula atada a la evolución de los salarios, que queda fijada como un promedio entre las variaciones producidas en los recursos tributarios

del SIPA —comparando semestres idénticos de años consecutivos— y el índice general de salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o la variación del RIPTe —índice basado en la Remuneración Imponible promedio de los trabajadores estables—, publicado por la Secretaría de Seguridad Social. De ambas, se aplica la más favorable durante el lapso enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año, y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente. Como consecuencia de esta ley, encontramos la siguiente evolución de los haberes jubilatorios a partir de la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria.

Cuadro 3. Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales 2008 y 2009 (en pesos)



Fuente: CIFRA (2009)

12. Política de cambio y reestatización del sistema previsional

En 2008, a raíz de la crisis financiera mundial y la baja diversificación del portafolio de inversiones de las AFJP argentinas, la situación de la sustentabilidad del régimen de capitalización llega a un punto crítico. Asimismo, las nuevas obligaciones que había contraído el Estado con las políticas de inclusión previsional determinan que el erario público precise un sustento fiscal mayor. Por ello, el gobierno nacional toma la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto hasta ahora existente mediante un proyecto de ley que tuvo un rápido trámite parlamentario y escasas justificaciones técnicas. El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) —denominación que de ahora tendría el sistema jubilatorio estatizado— es financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y jubilados del Régimen de Capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el Régimen Previsional público. Se prevé que los servicios prestados en relación de dependencia o como autónomo sean considerados como si hubieran aportado a ANSES, es decir, un aporte del 11%. Los beneficios con la modalidad actual de Renta Vitalicia Previsional continúan abonándose a través de la correspondiente Compañía de Seguros de Retiro.

A partir de la sanción de la ley, ANSES goza de autonomía financiera y económica. Además, estará bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, en el ámbito del Congreso nacional. De este modo, los representantes del pueblo y de las provincias tendrán un rol activo en el seguimiento y el cuidado de los fondos, en tanto que estos pertenecen a los aportantes y no al Estado nacional. El sistema previsional unificado está basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo. A partir de ello, se calcula que ingresan a las arcas de la ANSES cerca de US\$ 30 000 millones que administra las AFJP, propiedad de los cotizantes del sistema de pensiones, que le da un gran poder de maniobra al Estado argentino dentro de la crisis financiera mundial. Vale decir que los efectos negativos sobre el ahorro que se supone va a tener la estatización de los

fondos de los administradores no son tales, debido a las características de los portafolios de inversiones que, centralmente, se hallan en bonos públicos. En suma, con el nuevo esquema normativo, el Estado es quien administra los fondos y otorga los beneficios de la totalidad los jubilados y pensionados, recuperando el rol central que había tenido antes de la reforma hacia un sistema de capitalización.

En lo referido al juego de actores presente en esta política, hay una ambigüedad en lo que respecta a la partidos de la oposición, dado que algunas fuerzas —encabezadas por el ARI— sostienen que esta vuelta al sistema público es el retorno a la pauta tradicional en donde los gobierno usan el régimen previsional público para financiar los déficits coyunturales, y que la autarquía financiera no está asegurada. Sin embargo, las mayorías de las fuerzas políticas se ven favorables a la estatización del sistema jubilatorio. Por su parte, los sindicatos estatales y previsionales se muestran a favor de dicha política, dado que ven una ampliación de su base de poder. Las Administradoras de Fondos de Pensiones, sin embargo, no manifiestan mucha resistencia más allá de algunas presentaciones judiciales; mientras que sus empleados se movilizan de manera activa para expresarse en contra de la estatización por considerarla causa de la eliminación de sus fuentes de trabajo. Como respuesta a esto, el gobierno neutraliza la resistencia de los trabajadores de las AFJP incorporándolos a la administración pública, haciendo una política de absorción de los costos de la reforma nuevamente para evitar la movilización en contra de los potenciales afectados por dicha política. Esto permite que la reestatización pueda llevarse a cabo de manera rápida y eficaz sin actores movilizados en contra, al mismo tiempo que no se brindan demasiadas argumentaciones técnicas sobre la viabilidad y el modo con que funcionará el nuevo sistema. Gran parte de la justificación de la política es la importante inclusión previsional que supone el sistema público que se lleva a cabo y el pésimo funcionamiento del privado.

13. Última etapa: abandono de la política del aumento de la cobertura pasiva y desdibujamiento de la agenda de la cuestión previsional

Pasada la política de estatización del sistema jubilatorio, encontramos que los lineamientos de la política previsional van cambiando sobre la base de dos hechos fundamentales: Por un lado, el debate sobre el 82 % móvil, y por otro la reducción del derecho para la ampliación de la cobertura previsional. En lo que respecta al primer punto, durante 2001, se da una coalición de actores que impulsan el denominado *82 % móvil*, que implica un monto de haber igual a ese porcentaje de un activo del mismo rubro con una movilidad automática atada a la evolución de los salarios. En este punto, encontramos que tanto las asociaciones de jubilados, los sindicatos y los partidos de la oposición ven como una oportunidad para llevar a cabo una importante política que revista una amplia legitimidad. Sin embargo, el gobierno nacional es el principal opositor a esta medida con el argumento de que esto implicaría una erogación no presupuestada. La Ley N.º 26649 establece una prestación mínima equivalente al 82 % del salario mínimo vital y móvil, y la recomposición de los haberes. Sin embargo, el Poder Ejecutivo veta dicha ley:

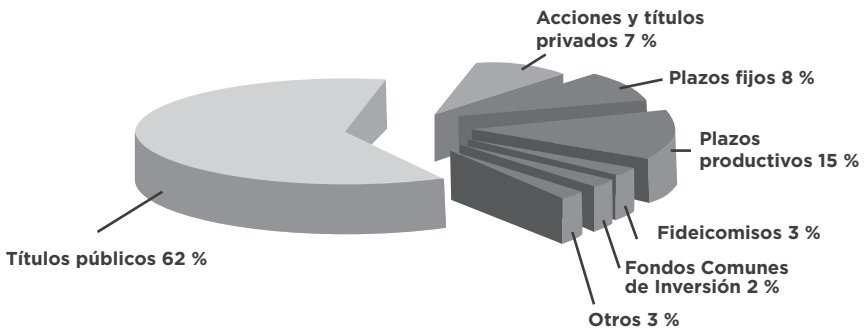
... la citada norma violaba la Ley de Administración Financiera, (dado que la Ley implicaba un incremento del gasto no previsto en el presupuesto, sin indicar la fuente de recursos que financiaría el proyecto) y que, en caso de ser operativa, implicaría la quiebra del SIPA (Bertranou *et al.*, 2011).

Por consiguiente, esta política surgida de una amplia coalición de actores y que goza de una amplia legitimidad en todos los sectores de la sociedad es obturada por la presidencia, marcando la pauta de que, en materia previsional, regirá la misma modalidad seguida en todas las arenas de política: una fuerte impronta proactiva y decisionista.

No debe olvidarse que, en la agenda pública, se empieza a generar una posición favorable a esta reforma en virtud de que, en 2009, se establece

por decreto la Asignación Universal por Hijo (AUH), un salario familiar para todos los desempleados de manera universal, financiado por la ANSES. Esto genera una reacción adversa de sector pasivo, porque se argumenta que se sacan dineros de Fondo de Garantía de Sustentabilidad en gastos corrientes que no tendrán una rentabilidad a futuro; a lo que se suma el Programa Conectar Igualdad —entrega de computadoras para docentes y alumnos de escuelas públicas— y una progresiva inversión en sectores productivos y *paliamento* de déficits públicos mediante dicho fondo. Por consiguiente, en la coalición promotora, aparece la idea de que la ANSES goza del dinero para hacer pago al famoso 82% móvil, y la oposición ve una ventana de oportunidad para hacer rentable esta demanda histórica de este gobierno, y también para erosionar al oficialismo. Asimismo, se dice que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad tiene una rentabilidad limitada, dado que más de la mitad de las inversiones está en títulos públicos con una rentabilidad menor a la inflación, lo que implica lisa y llanamente que dicho fondo está reduciéndose. En el siguiente gráfico, vemos la distribución de las inversiones:

Cuadro 4. Estructura del FGS según tipo de instrumento



Fuente: Datos suministrados por la Subdirección Ejecutiva Operación del FGS - Período: julio/12

14. La reforma chilena de la Ley N.º 20 255: un sistema paralelo sin tocar el sistema de capitalización

La reforma previsional de 2008, Ley N.º 20 255, viene a cumplir la mayor promesa del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet al crear un nuevo sistema de pensiones. Para aquellas personas que no han podido hacer imposiciones o en caso de que sus fondos sean insuficientes para disponer de una pensión digna por el solo hecho de haber nacido en suelo chileno o tener al menos 20 años de residencia, el Gobierno les hará un aporte solidario para que puedan hacer frente a los gastos en la vejez o en la invalidez. Para ello, la reforma crea un Sistema de Pensiones Solidarias que incorpora dos grandes beneficios: la Pensión Básica Solidaria, enfocada en aquellas personas que no tienen derecho a ningún tipo de pensión, y el Aporte Previsional Solidario, que va en ayuda de las personas que tienen pensiones, pero que son de muy bajo monto. La reforma previsional se comienza a implementar ese año gradualmente. A ella, se irán incorporando gradualmente cada vez más ciudadanos.

A partir del 1 de julio de 2008, los hombres y mujeres que tienen más de 65 años y las personas de entre 18 años y menos de 65 años que sufran de alguna invalidez y no tengan derecho a una pensión en algún régimen previsional pueden acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias a través de la entrega de una Pensión Básica Solidaria (PBS). También, a partir de julio de este año, se comienza a beneficiar a los hombres y mujeres que tengan más de 65 años y las personas de entre 18 años y menos de 65 años que sufran de alguna invalidez y que, a diferencia de las antes señaladas, sí tienen derecho a pensión en algún régimen previsional —excluidos CAPREDENA y DIPRECA—. A sus pensiones se le otorgará un complemento en dinero denominado Aporte Previsional Solidario (APS). Durante el 2008 y hasta junio de 2009, se focalizará en aquellos hombres y mujeres que integran grupos familiares pertenecientes al 40% de la población de más escasos recursos. Luego, se irá aumentando la cobertura año a año un 5% hasta alcanzar en régimen, el 2012, a los hombres y mujeres que forman parte de un grupo familiar perteneciente al 60% de la población más vulnerables.

Para saber si una persona está dentro de los sectores más vulnerables de la ciudadanía, se utilizará durante los dos primeros años de vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias la Ficha de Protección Social. Si, en esta ficha, usted obtiene un puntaje igual o inferior a 11734 puntos, entonces, está dentro del 40 % antes mencionado y podrá postularse a los beneficios de la Reforma Previsional. En 2009, con la incorporación de nuevos beneficiarios, esta cifra aumenta a 800 000, mientras que, al siguiente año, a más de un millón de personas. En 2012, cuando el sistema esté en régimen, el número será superior a 1 300 000 personas.

15. Las nuevas prestaciones en Chile

Las personas que no hayan cotizado en un sistema previsional y que integran un grupo familiar perteneciente a los sectores con menores ingresos del país podrán acceder a la Pensión Básica Solidaria (PBS). Esta es un aporte monetario de 60 000 pesos a pagar a partir de julio de 2008, aumentará a 75 000 luego del 1 de julio de 2009 para todas las personas que lo soliciten. El próximo año, se ampliará al 45 %, y así sucesivamente hasta llegar al 60 % en 2012.

Los beneficios de la reforma son individuales. Por esto, a partir de julio de 2008, uno o más integrantes de un grupo familiar podrá acceder a una PBS. De este modo, dos beneficiarios pueden sumar ambas pensiones y, así, recibir 120 000 pesos este año y 150 000 el próximo. Uno de los beneficios más importantes que la reforma previsional trae para las mujeres es la entrega de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, que permitirá incrementar sus pensiones. De esta manera, se avanza en el reconocimiento retribución efectiva de la doble carga laboral que ellas deben enfrentar, valorando y visibilizando su labor de mujer y madre. El monto del bono es equivalente a 1,8 ingresos mínimos mensuales vigentes al momento del nacimiento del hijo —hoy este bono equivale a 260 000 pesos aproximadamente—. Este beneficio entrará en vigencia a partir del 1 de julio de 2009, por lo que solo tendrán derecho a él las mujeres que se pensionen a partir de esa fecha. Al bono se le

aplicará una tasa de rentabilidad mensual equivalente a la rentabilidad del Fondo C del sistema de AFP. Respecto de los hijos nacidos antes del 1 de julio de 2009, igualmente se contará desde dicha fecha y hasta que la madre cumpla 65 años de edad. Para los hijos que nazcan después del 1 de julio de 2009, la rentabilidad se contará desde el nacimiento y hasta que la madre cumpla 65 años de edad. Para las mujeres afiliadas al Decreto-Ley N.º 3500, el bono se sumará a su cuenta de capitalización individual en la AFP cuando cumpla 65 años de edad, formando parte del saldo con el que se calculará su pensión. En el caso de mujeres beneficiarias de Pensión Básica Solidaria de Vejez (en adelante, PBSV), el INP calculará una pensión autofinanciada, considerando como saldo el o los bonos recibidos. El resultado de este cálculo incrementará su PBSV. Respecto de las mujeres que, sin estar afiliadas a un régimen previsional, perciban una pensión de sobrevivencia del INP o de una AFP o Compañía de Seguros, se usará el mismo método antes señalado. El resultado incrementará su pensión de sobrevivencia. A partir de julio de 2009, y solo a las mujeres que no se encuentren pensionadas y sean mayores de 65 años de edad. Se estima que una mujer que cotice 10 años por el salario mínimo y tenga dos hijos, por efecto de la bonificación, verá aumentada su pensión final en más de un 20%.

El Aporte Previsional Solidario (APS) está orientado hacia aquellas personas que tienen una o más pensiones de algún régimen previsional —excluidos CAPREDENA y DIPRECA—, menores de 70 000 al 1 de julio de 2008 o que hubieren agotado sus fondos de pensiones. El Estado las complementará con un aporte en dinero. Este año, accederán a este beneficio los hombres y mujeres que pertenezcan al 40 % de la población de más escasos recursos, según la Ficha de Protección Social. El próximo año se ampliará al 45 %, y así sucesivamente hasta llegar al 60 % en 2012.

El instrumento que utiliza el Estado para focalizar los beneficios de protección social en los segmentos más vulnerables de la población es la ficha de protección social. En la asignación de beneficios de la Reforma Previsional, la Ficha de Protección Social (FPS) proporciona un puntaje que refleja la vulnerabilidad del grupo familiar y permite identificar oportunamente a aquellas familias que deben ser priorizadas como

sujetos de protección social. Con el puntaje obtenido una vez realizada la encuesta, las personas sabrán si cumplen con los requisitos para acceder a los distintos beneficios que otorga el sistema de protección social del Estado. La información que reúne la Ficha se refiere a localización territorial, identificación del grupo familiar, salud, educación, ocupación, invalidez, ingresos familiares y vivienda, entre otras variables. El puntaje obtenido por la aplicación de la Ficha de Protección Social sirve para postular, entre otros, a los siguientes beneficios (ver Cuadro 5).

El reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, publicado a mediados de junio en el Diario Oficial, establece que, para estar dentro de los hogares pertenecientes al 40 % de menores ingresos, el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social debe ser igual o inferior a 11734 puntos. Se estima que los beneficiarios potenciales de Pensiones de Vejez (PBS) y aporte previsional de vejez e invalidez serán unas 630 000 personas en el primer año de vigencia de la reforma.

Cuadro 5. Nuevos beneficios creados por la Ley N.º 20 255

Beneficio	Requisitos	Características	Vigencia
Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)	- No tener derecho a pensión - Ser mayor de 65 años - Pertenecer al 40 % de la población de más escasos recursos - Residencia mayor a 20 años	- El monto de la PBSV fue de 60 000 el primer año - A partir del 1 de julio de 2009, aumentó a 75 000. Este monto se reajusta periódicamente	- Desde julio de 2008 - Se extingue con el fallecimiento del titular
Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)	- No tener derecho a pensión - Tener entre 18 y 65 años - Ser inválido - Pertenecer al 40 % de la población más vulnerable - Residencia mayor a 5 años	- El monto de la PBSI era de 60 000 el primer año - A partir de julio de 2009, subió a 75 000. Este monto se reajusta periódicamente	- Desde julio de 2008 - Finaliza cuando cumpla 65 años. - A partir de esta fecha, se adquiere el derecho a la PBSV
Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSv)	- Tener una pensión inferior a 70 000 en 2008 - Ser mayor de 65 años - Pertenecer al 40 % de la población de más escasos recursos - Residencia mayor a 20 años	- Complemento solidario a las pensiones inferiores a 70 000 en 2008	- Desde julio de 2008 - Se extingue con el fallecimiento del titular

Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)	-Tener una pensión de invalidez inferior a 70 000 en 2008 -Tener entre 18 y 65 años -Pertener al 40 % de la población de más escasos recursos -Residencia mayor a 5 años	- Igual a la PBSI, es decir de 60 000 en 2008 - A partir de julio de 2009, la Ley previó elevarlo a 75 000 mensuales	- Desde julio de 2008 - Finaliza cuando cumpla 65 años. - A partir de esta fecha, se adquiere el derecho al APSV
Bono por Hijo	- Ser mayor de 65 años - Residencia mayor a 20 años - Pensionarse después del 1 de julio de 2009 - Estar afiliada al DL 3500, tener una PBSV o en caso de no estarlo, gozar de pensión de sobrevivencia del INP o de una AFP o Cía. de Seguro	- Bonificación equivalente a 1,8 ingresos mínimos vigentes al momento del nacimiento del hijo - Este bono incrementará la pensión de la madre cuando esta cumpla los 65 años	- Desde julio de 2009 - A partir de julio de 2009, para todas las madres que cumplan los requisitos

Fuente: <www.gobiernodechile.cl>

16. El nuevo rol del Estado y dos formas de reforma previsional

La reforma previsional, presentada como la piedra angular de la red de protección social que impulsa el gobierno de Michelle Bachelet en su primer mandato, es también uno de los proyectos de mayor profundidad social inducido por un gobierno de la Concertación. No es anodina una iniciativa que de la noche a la mañana en un plazo de dos años, permite que las personas mayores de 65 años que no consiguen durante su vida reunir fondos para una jubilación gocen de una pensión de 75 000 pesos chilenos, lo que se duplicaría en el caso de una pareja.

El Sistema de Pensiones Solidarias —que es la cara no solo más atractiva, sino la más valiosa del proyecto— es una red protectora, una especie de renta mínima universal para las personas que han quedado fuera del sistema de pensiones, como son las amas de casa, muchos de los trabajadores independientes o las empleadas domésticas. Pero la reforma también ayudará a los que han cotizado de manera insuficiente. En estos casos, el Estado otorga un subsidio proporcional a todos aquellos jubilados con pensiones menores a los 200 000 pesos, aspecto de la reforma que debiera estar operativo hacia 2012. Dentro del

esquema de seguridad social chileno, se produce un giro de 180 grados con respecto a los consensos básicos que podríamos ver en la sociedad chilena acerca del rol de Estado en materia de seguridad social. Este, tal vez, a la manera de un Estado neoliberal subsidiario —que ha de atender por distintas razones a los excluidos del mercado—, tal vez como un Estado activo que recupera atribuciones propias del *welfare state*, ha ido en rescate de sus ciudadanos más debilitados, en este caso los más ancianos y empobrecidos. Una acción que, sin embargo, es paralela, acaso tangencial, al sistema provisional contributivo asentada en otro pilar no contributivo. La reforma previsional —y aun cuando parezca una paradoja— no ha tocado el sistema de fondos de pensiones administrados por el sector privado.

El subsidio es grande y, por su volumen, tiene ribetes similares a las políticas de un Estado benefactor. Posiblemente, lo parezca, pero su inspiración no puede estar más lejos de aquello. La vocación de la reforma es la cristalización del modelo de libre mercado y del Estado subsidiario. Si, en este caso, son muchos, tal vez demasiados los que han quedado fuera del mercado, la obligación a cargo del fisco de los ingresos del cobre de los impuestos que pagan todos, incluso los más pobres como es el alto IVA, se traspasará al futuro y pesará sobre los otros cientos de miles de problemas sociales que arrastra nuestro pequeño país.

El proyecto de reforma, que es una importante transformación en las políticas públicas orientadas a los extremos sociales, es, sin duda, un subsidio a los más pobres, pero también es necesario constatar que es la validación del sistema de capitalización individual, al que ha dejado intacto. Al no tocarlo, al tomar el Estado la carga social del sistema de los márgenes del mercado —de los cuales ha liberado a este negocio— lo que también hace es consolidar el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) como sistema único de previsión y como puntal financiero de la economía chilena. El Estado, el gobierno, en este caso, asume los costos y premia a las administradoras con lo que los analistas denominan la *crema* del negocio. Con la lógica del mercado, lo que hace no es solo subsidiar a los más pobres, sino también subsidiar a las administradoras.

La reforma a la previsión se adapta de manera estricta a las bases neoliberales diseñadas durante la dictadura. El sistema elaborado hacia los inicios de 1980 ha demostrado su absoluto fracaso en cuanto sistema previsional; queda hoy reforzado por el Estado al certificarlo como el único administrador de los ahorros de los trabajadores. Del mismo modo, como la salud y la educación han pasado a ser áreas clave para la inversión y el comercio —en ambos casos también con el subsidio del Estado en aquellos márgenes del mercado no rentables—, la administración privada de la previsión —y pese a haber demostrado su completa ineficiencia, es necesario repetirlo— continúa, ahora liberada de su más pesado lastre, como un gran negocio para el gran capital y como la brújula de la economía chilena. A fin de cuentas, son las administradoras en acuerdo con los gobiernos las que deciden dónde, cómo y en qué condiciones invertir. El sistema previsional chileno, como muchos observadores han constatado, fue diseñado no para generar buenas jubilaciones a los trabajadores, sino para entregarle poder al sector privado sobre la conducción económica.

Por el lado rioplatense, pese a la reforma que llevó a cabo la Ley N.º 26222 intentando fortalecer el régimen público, mostró todavía una gran asimetría entre el monto y proporción de los fondos de los dos regímenes. Las AFJP seguían concentrando la mayor cantidad de afiliados y de fondos. Debido a la gran privatización que ha experimentado la mayoría del SIJP, había una gran porción del sistema que no estaba regido por la regulación estatal, sino que tenía una lógica de mercado, quedando huérfano de la función que el Estado de Bienestar le había transferido a la seguridad social a mediados del siglo xx.

Por otro lado, la idea de pasar al sistema público a los afiliados en edad de jubilarse con menos de 20000 pesos capitalizados en su cuenta al régimen público de manera obligatoria le seguía confiriendo a la ANSES ese rol subsidiario, de depósito *ad ultima ratio* para los expulsados por el mercado por no ser *económicamente viables*. Se trata, en definitiva, de configuraciones anómicas que resultan de la destitución de las regulaciones estatales, de reductos hostiles, donde la posibilidad de

producción vincular deviene, en principio, imposible. Así, quien continúa dando sentido es el mercado, quienes efectivamente pueden sentirse amparados por una lógica son los afiliados del régimen privado que se perciben como pequeños capitalistas a través de sus fondos individuales y deben autoproveerse a través de su esfuerzo, tratando de incrementar su cuenta, un retiro que no los empuje al gran galpón de la jubilación estatal por no alcanzar un mínimo de fondos capitalizados. En suma, se mantiene un sistema ordenado que es el privado, y un sitio sin normas, donde conviven trabajadores y no trabajadores, que es el público. La ANSES, ahora atiende a dos clientelas: por un lado, los aportantes al sistema de reparto, y, por el otro, a los sectores desprotegidos de la tercera edad.

17. Algunas conclusiones

Como una primera idea, en esta fase, podemos diferenciar dos tipos de políticas de acuerdo a su contenido. Por un lado, las políticas de reforma parcial, y por el otro, las políticas de reforma estructural. En las tres primeras etapas del caso argentino y en el chileno, vemos que son reformas del sistema jubilatorio de tipo parcial que procuraron atender diversas cuestiones: la cobertura pasiva, el mejoramiento de la competencia y una movilidad jubilatoria a largo plazo. En la segunda fase del caso argentino, se pasa a una política de reforma estructural sin precedentes, que implica la absorción del sistema privado por parte del público, hecho novedoso en la experiencia comparada mundial.

En lo que respecta a la modalidad de las políticas, podemos agrupar las tres primeras etapas de la Argentina y la experiencia chilena como un cambio progresivo o incremental (Lindblom, 1992) y la reestatización como una política de cambio. Sin embargo, no es posible identificar con el marco de análisis de las políticas públicas la existencia de actores movilizados en torno a la cuestión. Lo que prima es una modalidad proactiva por parte del gobierno nacional en lo que respecta a la política previsional.

Dicha pauta va cambiando en lo referido a la movilidad jubilatoria y a la estatización de las AFJP. En esta fase, vemos que los participantes buscaron alianzas con las personas que tienen «las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno. Si también se involucran en un grado no insignificante de coordinación, forman una coalición promotora» (Sabatier y Weible, 2010: 211). Esto se corrobora en el posicionamiento de los jubilados argentinos, la Corte Suprema, los legisladores de la oposición, los sindicatos en la Ley de Movilidad Jubilatoria, como coalición que demandaba una ley de ajuste de haberes.

Sin embargo, durante las políticas de reestatización, lo que advertimos es una coalición defensora articulada entre las AFJP, la oposición, los empleados del sector privado y, tímidamente, el sector financiero internacional; contra una coalición promotora encabezada por el gobierno, intelectuales, sindicatos, partido de gobierno y medios de comunicación.

Esta fase muestra un cambio favorable sobre la cuestión previsional, en donde se corroboran dos elementos muy importantes para la implementación de estas políticas. Por un lado, un gran descrédito y conciencia sobre las consecuencias negativas de los regímenes privados; y por el otro, con la llegada de un gobierno de tipo progresista, el sistema político se vio permeable a las políticas de cambio y a la inclusión social. Sin embargo, vemos que esa *ventana de oportunidad* que implicaron las primeras tres etapas muestra un agotamiento con la instauración de la AUH, y se llega al límite de la política previsional una vez que el Estado logra hacerse con el importante Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES. Por el contrario, en el caso chileno, se ve un sector privado de la AFP mucho más diversificado y sólido frente a una coalición en contra del régimen de capitalización que no puede verse como actor propulsor de una reforma estructural. Por el contrario, una de las críticas que se le realizó al proceso de reforma del país transandino fue justamente que ya se *sabían* de antemano los alcances parciales que iba a tener esta reforma.

En suma, si bien encontramos una impronta proactiva en la política previsional argentina, puede advertirse la existencia de coaliciones promotoras y defensoras, que, dado el fuerte peso del Poder Ejecutivo, se han visto neutralizadas a la hora de formular reformas al sistema previsional. En la actualidad, la agenda social se encuentra opacada por otro tipo de políticas sociales destinadas a la niñez y a la vivienda, que, sin embargo, se financian con los aportes de los activos que se encuentran en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Así, vemos que la agenda se ha visto modificada y que, actualmente, hay menos permeabilidad del sistema político a incorporar cuestiones relacionadas con los adultos mayores que en el período 2006-2008.

Asimismo, hay una diferencia tajante con el país trasandino. En el caso argentino, el programa de inclusión previsional se asienta en dos patas; la ampliación de la cobertura a través de la jubilación por moratoria y la libre opción que establece un sistema de competencia equitativa entre los dos sistemas, lo que culmina en el monopolio estatal del sistema previsional. En el caso chileno, se crea un sistema de nuevas prestaciones para los sectores que no acceden a las prestaciones de capitalización por no poseer la cantidad de aportes requeridos o porque se encuentran debajo de la línea de pobreza.

Desde este punto de vista, hay una política que podríamos pensar como un *subsidio universal de ciudadanía para tercera edad*, independientemente de la situación particular de cada individuo, versus una *política asistencial focalizada para adultos mayores vulnerables*. En el primer caso, el único requisito para la accesibilidad es, *grosso modo*, poseer la edad jubilatoria, es decir, pertenecer a la tercera edad; en el segundo caso, debe acreditarse previamente frente al Estado la situación de pobreza mediante el sistema de puntaje. Asimismo, en el caso chileno, lo que opera es una política de atención prioritaria a los adultos en situaciones de mayor pobreza de manera escalonada en el tiempo. En contraposición, en el caso argentino, se aplica en forma masiva una política de cobertura universal del sistema de jubilaciones.

Como conclusión de este trabajo, puede afirmarse que las dos reformas responden a dos improntas bien diferentes: una política social universal versus una política social focalizada. Las políticas sociales universales son aquellas prestaciones de asistencia social —vía transferencias de bienes o servicios directas o indirectas— que el Estado pone a disposición de todos los ciudadanos sin discriminar por nivel socioeconómico o situación de pobreza. El más claro ejemplo es la política de transferencias a todas las mujeres mayores de 60 y a todos los varones de más de 65 años. En este caso, el universo no son todos los ciudadanos, sino todos los ciudadanos en edad jubilatoria. Dentro de ese universo, todos los adultos mayores pueden acceder al beneficio sin importar su situación socioeconómica. Las políticas sociales focalizadas son aquellas prestaciones sociales cuyo acceso está restringido a un subgrupo dentro del universo. Este subgrupo se define, en general, por alguna característica relacionada con una situación de privación. Para acceder a la asistencia, el sujeto tiene que demostrar que la necesita. Remitiéndonos a la experiencia chilena, quienes son merecedores del nuevo programa de prestaciones previsionales deben acreditar encontrarse dentro de 40% de la población de menores ingresos. El reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, publicado a mediados de junio en el Diario Oficial, establece que, para estar dentro de los hogares pertenecientes al 40% de menores ingresos, el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social debe ser igual o inferior a 11734 puntos.

Por lo dicho anteriormente, podemos concluir que

- a) las políticas sociales focalizadas son reactivas, no proactivas. Las universales apuntan a prevenir situaciones de privación, mientras que las focalizadas solo actúan una vez que la privación ha sucedido. En el caso de la jubilación de amas de casa, se hace una transferencia en el universo más amplio posible de adultos mayores —aún adultos de hogares de clase media que viven de renta, por ejemplo—, porque lo que se busca es garantizar que ningún adulto mayor *caiga* en situación de indigencia. Una vez que la situación de pobreza

se ha producido, toda reacción, por más rápida que sea, es un *parche*: la desnutrición, la falta de cobertura médica pueden causar otras enfermedades, incluso algunas muy graves en la tercera edad. La posibilidad de que haya una brecha entre el problema —desempleo, pobreza, enfermedad, desnutrición— y su solución —recepción del subsidio— se agrava si pensamos que quien necesita la asistencia, en primer lugar, tiene que solicitarla; en segundo lugar, un consultor debe certificar que efectivamente la necesita y, en tercer lugar, esta persona tiene que incorporarse en el padrón de los beneficiarios. Entre todos estos pasos, es probable que transcurra mucho tiempo.

- b) Las políticas sociales focalizadas fragmentan comunidades y erosionan lazos sociales. Como es sabido, prácticamente, el único capital con que cuentan las comunidades pobres son sus lazos interpersonales de solidaridad. Las políticas sociales focalizadas destruyen estos lazos, porque introducen en el seno de la comunidad diferencias entre quienes reciben y quienes no. Una familia de un adulto mayor puede recibir un subsidio, mientras que sus vecinos —que, tal vez, sean parientes— que tienen un anciano enfermo quedan a la espera del subsidio. Estas diferencias erosionan y resquebrajan los lazos comunitarios, aún más cuando es la propia comunidad la que decide a quién le toca y a quién no.

Dicha diferencia implica dos posicionamientos bien diferentes. En un caso, se otorga un derecho de carácter irrenunciable por pertenecer al universo que lo porta; y, en el otro, se atiende una situación particular de carencia material. Esto se ve reforzado por el nuevo rol estatal en la seguridad social, que aparece desdibujado en la política provisional, sobre todo, desde 2010. Vemos, de esta manera que, mientras el Estado argentino ha hecho un avance en el reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía, avanzando hacia la homogeneización y el fortalecimiento de la cohesión social; en el caso chileno, se continúa con políticas

estatales que tienden a la destrucción del lazo social a través de políticas focalizadas que atacan la pobreza *a posteriori*, a la vez que se somete a los ciudadanos a la degradante tarea de tener que *demonstrarle* al Estado su condición de indigencia.

Finalmente, es menester destacar la importancia de volcar la reflexión hacia estudios de carácter comparado, que nos permiten encontrar similitudes y diferencias entre las complejas realidades nacionales. El método comparado nos deja ver, tanto en el diseño como en la puesta en marcha de la política pública, *cómo lo hacen los otros*; esta es una instancia de aprendizaje previa a la política basada en la observación de otros casos. Sin duda, las posibilidades que nos brinda el método comparado son fecundas, porque reduce de manera significativa la posibilidad de realizar grandes saltos al vacío que pueden tener enormes costos en términos de recursos públicos y sociales, a partir de la reflexión sobre los errores que han presentado otras reformas y la mirada sobre los casos exitosos. Todo ello debe hacerse con una correcta vigilancia epistemológica que no nos lleve a inferir esencialidades de cierto tipo de reformas desde una mirada descontextualizada y reduccionista. Por el contrario, el estudio comparativo debe introducir el peso de las condiciones en las cuales se ha realizado la reforma para poder delinear cursos de acción en la materia que se adecuen de la mejor manera posible a las características y las configuraciones descriptas en los puntos anteriores.

Esto es, sin duda, uno de los principales desafíos que presenta la construcción del conocimiento en este campo. Como investigadores, sin dejar de guiarnos por los valores meta, debemos poder aplicar de la manera más rigurosa posible las estrategias metodológicas a los fines de construir conocimiento relevante y útil para los gestores públicos, un conocimiento que contribuya a la mejora de las condiciones de vida de la población.

Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (1998). «Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la Reforma Previsional Argentina». En *Desarrollo Económico*, 38, (150), julio-septiembre, pp. 595-626.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (2010). *Una seguridad social dinámica para las Américas: Cohesión social y diversidad institucional*. Ginebra: AISS.
- Bernat, G. y P. Besmedrisnik (2003). *Estado de situación del Sistema Provisional*. Buenos Aires: Fundación CREAR.
- Bertranou, F.; O. Cetrángolo; C. Grushka y L. Casanova (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.
- Boudou, A.; V. D'Elia y E. Lo Valvo (2007). «El Plan de Inclusión Provisional. Resultados preliminares». En *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. Buenos Aires: ANSES.
- Bulcourn, P. y N. Cardozo (2008). «Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado». En *Nuevo Espacio Público. Revista de gobierno y políticas públicas*, (1), diciembre, pp. 8-32.
- Cardozo, N. (2010a). «Gobiernos y políticas previsionales de la última década en la Argentina: análisis comparado de los casos de la Alianza (1999-2001) y el Frente por la Victoria (2003-2008)». En *Revista de la Red de Especialistas Iberoamericanos en Seguridad Social*, (6), pp. 18-28.
- (2010b). «Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y Chile: Regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada». En *Revista de Políticas Públicas*, 14, (2), pp. 124-140.
- (2009). «Análisis comparado de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: los casos de Argentina y Chile 2003-2008». Ponencia presentada en las III Jornadas de Políticas Públicas y Pobreza en el Escenario post-2002: Conflictividad Social y Pobreza, 12 y 13 de marzo, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, República Argentina.

- (2008a). «Seguridad social y reformas en la Argentina: el sentido del sistema de jubilaciones y pensiones en perspectiva». Ponencia presentada en las 1.^{as} Jornadas de Ciencia Política de Río Negro, Viedma.
 - (2008b). «Reformando la reforma: Los recientes cambios en los sistemas provisionales argentino y chileno en perspectiva comparada». Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional y en el I Congreso Internacional sobre Democracia «Desafíos y oportunidades para la democracia latinoamericana del siglo XXI», septiembre, Rosario, República Argentina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2009). *La evolución del Sistema Previsional Argentino*. Documento de trabajo N.º 2. Buenos Aires: CIFRA.
- Feldman, J.; L. Gobert y E. Isuani (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gobierno de Chile [en línea]. Disponible en <<http://www.gob.cl/>> [Consulta: 2 de septiembre de 2015].
- Hassenteufel, P. (2009). «Comparación». En Boussaguet, L.; S. Jacquot y P. Ravinet (dirs.). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lindblom, Ch. (1992). «La ciencia de salir del paso». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Lousteau, M.; G. Lopetegui y J. Pereira (2003). «La reforma previsional: un debate impostergable». En diario *El Cronista*, 5 de agosto, p. 9.
- Malvicino, G.; J. Pereira y G. Tarallo (2002). «ANSES: Aportes para una estrategia de cambio y recomposición organizacional». En *Grupo Unidos del Sur* [en línea]. Disponible en <<http://www.unidosdelsud.org/>> [Consulta: 12 de julio de 2004].
- Margariti, A. (2007). «El sistema jubilatorio estatizado. Los caminos del régimen previsional. Del reparto a la capitalización y de la capitalización al reparto». En *Rosario3.com*, 10 de mayo [en línea]. Disponible en <<http://www.rosario3.com/opinion>> [Consulta: 21 de abril de 2008].

- Massa, S. y M.Fernández Pastor (2007). *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1982). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, (1), pp. 33-57.
- Sabatier, P. y Chr. Weible (2010). «El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones». En Sabatier, P. (ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Sartori, G. (1991). «Comparación y método comparativo». En Sartori, G. y L. Morlino (eds.). *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Uthoff, A. (2006). «Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina». En *Revista de la CEPAL*, (89), agosto, Santiago de Chile.
- (2001). «La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes». En *Serie Financiamiento del desarrollo*, (112). Santiago de Chile: CEPAL.

Bibliografía de consulta

- Acuña, R. y A. Iglesias (2000). «La reforma a las pensiones». En Larraín, F. y R. Vergara. *La transformación económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Agosin, M. (1997). «Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa». En French-Davis, R. y H. Reisen (comps.). *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, OECD y Mc Graw Hill.
- Arellano, J. (1980). «Sistemas alternativos de seguridad Social: Un análisis de la experiencia chilena». En *Colección Estudios CIEPLA*, (4), noviembre, pp. 119-157.
- Arriazu, R. (2008). «¿Por qué se necesita un sistema de seguridad social?». Ponencia presentada en la jornada Nuevos Escenarios en el Sistema

- de Protección para los Jubilados, noviembre, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, República Argentina.
- Bachelet, M. (2006). *Discurso ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional*. 17 de marzo, Santiago de Chile.
- Bertranou, F. (2004). *Sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina: Reformas, paradigmas y temas emergentes*. Santiago de Chile: OIT.
- Bravo, J. y A. Uthoff (1999). «Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pensions in Latin America». En *Serie de financiamiento del desarrollo*, (88). CEPAL: Santiago de Chile.
- Bulcourn, P. y N. Cardozo (2010). «Políticas públicas comparadas». En Schweinheim, G. (comp.). *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Busquets, J. (2005). «Explicando las reformas de la seguridad social en el mundo». Ponencia presentada en las IV Jornadas de Investigación, 30 y 31 de agosto, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, República del Uruguay.
- Bustamante, J. (1998). «El sistema chileno de pensiones». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Reforma da Previdência Social. Ministerio de Presidencia e Asistencia Social, diciembre, Brasilia, República Federativa del Brasil.
- Calvi, G. y E. Cimillo (2009). «Del SIJP al SIPA. Los recientes cambios en el sistema de previsión social argentino». Ponencia presentada en el 9.º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, agosto, Buenos Aires, República Argentina.
- Chaia, A.; A. Martínez y L. Rodríguez (2007). «Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina» [en línea]. Disponible en <http://download.mckinseyquarterly.com/LA-Pensions_Spanish.pdf> [Consulta: 15 de marzo de 2016].
- Corsetti, G. y K. Schmidt-Hebbel (1994). «Pension Reform and Growth» (Manuscrito no publicado).
- De Castro, S. (1992). *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

- Del Águila Cazorla, O. (2010). «Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿Hacia un nuevo modelo?». Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Madrid, España.
- D'Elia, V. (2007). «Pobreza en adultos mayores: Evolución y determinantes a partir del Plan de Inclusión Previsional» [en línea]. Disponible en <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/d_elia.pdf> [Consulta: 12 de marzo de 2015].
- Diamond, P. (1994). «Privatization of Social Security: Lessons from Chile». En *Revista de Análisis Económico*, 9, (1), Ilades, Georgetown University, Universidad Alberto Hurtado, pp. 45-67.
- Díaz, A. (2008). «Estado de bienestar en Argentina: una aproximación a su origen, evolución y problemáticas actuales desde la perspectiva de la acción civil». Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires, República Argentina.
- Fernández Montt, R. y K León Leiva (2006). «Administradoras de fondos de pensión en Chile: La transnacionalización de la previsión». En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (55), enero [en línea]. Disponible en <www.eumed.net/cursecon/ecolat/cl/> [Consulta: 23 de abril de 2008].
- Ferro, G. (2009). *Reformas previsionales de capitalización en diez países de América Latina*. Buenos Aires: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensión.
- Gill, I.; T. Packard y J. Yermo (2005). *El futuro de la seguridad social en América Latina*. Bogotá: Banco Mundial.
- Goldberg, L. y R. Lo Vuolo (2005). «La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina». En *Documentos de Trabajo del CIEPP* [en línea]. Disponible en <<http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>> [Consulta: 23 de mayo de 2007].
- Isuani, E. (2010). «La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas». En *Nueva Sociedad*, (226), pp. 94-121 [en línea]. Disponible en <<http://www.nuso.org>> [Consulta: 12 de marzo de 2011].

- Jalda, M.; M. Giuri *et al.* (2007) *Informe de la Seguridad Social*. Año VIII (2) Segundo Trimestre de 2007 [en línea]. Disponible en <www.anses.gov.ar> [Consulta: 15 de abril de 2009].
- Jay, S. y T. Sinha (2008). *Lessons from Pension Reform in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. (1992). «La orientación hacia las políticas». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Lo Vuolo, R. y A. Barbeito (2002). «La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina». En *Documentos de trabajos del CIEPP*, (33) [en línea]. Disponible <<http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>> [Consulta: 2 de marzo de 2004].
- Martínez Franzoni, J. (2007). «Regímenes de bienestar en América Latina». En *Documento de Trabajo*, (11), Madrid, Fundación Carolina.
- Massa, S. y M. A. Fernández Pastor (2007). *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mesa Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000). «Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América latina». En *Serie de Financiamiento del desarrollo*, (93), Santiago de Chile, CEPAL.
- (1999). «Política y reforma de la seguridad social en América Latina». En *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, (160), pp. 76-89.
- (1998). «La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comparación de presupuestos y enseñanzas». En Bonilla, A. y A. Conte Grand (comps.). *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*. Lima: OIT.
- Parsons, W. (2008). *Políticas Públicas*. México: Miño Dávila.
- Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: UDESA y Prometeo.
- Roffman, R.; E. Fajnzylber y G. Herrera (2010). «Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile». En *Revista CEPAL*, (101), pp. 101-123.

- y L. Lucchetti (2006). *Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura* [en línea]. Disponible en <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>> [Consulta: 24 de abril de 2007].
- Román, G.; A. Cuñarro; G. Monasterio; M. Goldstein y O. Corno (2007). «Reformas de segunda generación en los sistemas previsionales». En *Observatorio de Políticas Públicas*, (29), Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Roth Deubel, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz Tagle, J. (2008). «El sistema previsional en Chile» [en línea]. Disponible en <<http://biografias.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/5737-13/987.pdf>> [Consulta: 23 de abril de 2009].
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993). *Sistema de Pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma*. Santiago de Chile: CEPAL y PNUD.
- Uthoff, A. (2008). «El sistema previsional en Chile, y su rol en el mercado de capital». Ponencia presentada en la Jornada Nuevos Escenarios en el Sistema de Protección para los Jubilados, noviembre, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, República Argentina.

Documentos institucionales de consulta

- Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington DC: Oxford University Press.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2006). *Algunos principios básicos a considerar en el diseño del nuevo sistema previsional chileno*. Santiago de Chile: Consejo Asesor para la Reforma Previsional.

- Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005). *El sistema previsional en Chile*. Informe año XV, (145), abril, Departamento de estudios, extensión y publicaciones, Santiago de Chile.
- Conferencia Iberoamericana de la Seguridad Social (2005). *Mercados laborales y seguridad social en una sociedad que envejece: El caso del Conor Sur (Argentina, Chile y Uruguay)*. México: CIESS.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (2006). *El Derecho a una vida Digna en la Vejez*. Informe Técnico. Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2007). *Informe Final*. Santiago de Chile: Presidencia de la Nación.
- República Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*, Serie B N.º 2, Buenos Aires.
- República Argentina, Ministerio de Trabajo, Secretaría de la Seguridad Social (2002). *Libro Blanco de la Seguridad Social* [en línea]. Disponible en <<http://www.seguridadsocial.gov.ar/>> [Consulta: 12 de abril de 2005].
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2009). «*Personas mayores, dependencia servicios sociales en los países iberoamericanos*»: *Avances y perspectivas* [en línea]. Disponible en <www.oiss.org> [Consulta: 16 de julio de 2010].
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *Diagnóstico del Sistema Provisional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*. Buenos Aires: OIT.

¿Democracia o tecnocracia? El caso de la reforma energética en México

Por José del Tronco* y Mara Hernández Estrada**

Resumen

Este artículo analiza el proceso político que hizo posible la reforma energética 2013-2014 a la luz de los criterios estratégicos que aporta el campo de la negociación y de los estándares normativos que dicta la teoría de la deliberación. Sobre la base de 18 entrevistas en profundidad con actores clave del proceso, el trabajo concluye que se trató de un proceso político paradójico donde (a) una coalición *mercado-céntrica* de centroderecha negoció y deliberó con rigor técnico y generó valor para un subconjunto de actores políticos y económicos; y, a la vez, (b) esa coalición impuso su frente a una amplia facción nacionalista que se quedó al margen y enfocó sus esfuerzos en vetar este proyecto por la vía de la consulta popular. Entre estas dos partes, se impuso la lógica del todo o nada, en medio de la cual fue difícil tanto la negociación generadora de valor como la deliberación basada en la fuerza del mejor argumento. El resultado fue una negociación encapsulada, la cual produjo una reforma que, por un lado, abrió múltiples oportunidades de inversión privada en el sector energético y fortaleció la autonomía de las instancias de planeación y de regulación, pero, por otro lado, marginó las propuestas nacionalista, ambiental y social, lo que generó importantes déficits de legitimidad democrática.

* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Correo electrónico: <jdeltronco@flacso.edu.mx>.

** Profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Correo electrónico: <maraher75@gmail.com>.

Palabras clave

Democracia – tecnocracia – políticas públicas – energía – México.

Abstract

The article analyzes the political process of the Energy Reform in Mexico (2013-2014). The main goal of the research is to evaluate the democratic legitimacy of the process from a bidimensional perspective: a normative approach to address the quality of deliberation, and a strategic one, to analyze the ability of negotiators to create public value beyond the satisfaction of their preferences. Based on 18 interviews conducted with key actors from different sectors, the article concludes that majoritarian *market-centered* coalition was more capable to set the agenda and to frame the issues to be discussed. Nevertheless, that coalition failed to engage the opposition (*the state-centered* coalition) whose members were alienated from the deliberation process, affecting its legitimacy. As a conclusion, we may state that rational and technocratic arguments prevailed at the expense of a more inclusive -i.e. democratic- legislative discussion.

Key word

Democracy – technocracy – public politic – energy – Mexico.

1. Introducción

La reforma constitucional en materia energética que ha permitido, entre otras cosas, la inversión privada y extranjera en exploración y producción de hidrocarburos en México es el cambio institucional más radical que ha vivido el país desde la ya legendaria expropiación instrumentada por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938.

¿En qué condiciones fue posible dicho cambio institucional? Responder esta pregunta implica, en primer lugar, analizar teóricamente los factores que aumentan la probabilidad de un cambio político de tal magnitud. Tsebelis (2005) plantea que el cambio en el *status quo* de una política pública es posible solo si se forma una coalición mayoritaria de *jugadores con veto* —con capacidad

de decisión— favorable a dicho cambio. En el caso de la reforma energética, como necesitaba un cambio constitucional, requería el voto de las dos terceras partes de los legisladores de ambas cámaras del Congreso. El 12 de diciembre de 2013 —Día de la Virgen de Guadalupe, Santa Patrona de México—, la reforma fue aprobada por un 77 % de los senadores¹, 173 días después de haber sido presentada la iniciativa de ley por parte del Poder Ejecutivo.

Este trabajo tiene por objetivo principal analizar cómo se construyó dicha mayoría. En otras palabras, determinar cuáles son los factores que explican la construcción de la mayoría legislativa más relevante de los últimos setenta años de historia parlamentaria en México. La intriga en torno a esta reforma, llamada por el actual gobierno como *la madre de todas las reformas*, surge a raíz de tres elementos paradójicos. En primer lugar, el hecho de que, durante el pasado sexenio, fuera el Partido Revolucionario Institucional (en adelante, PRI) —actual partido en el poder y promotor de este cambio— quien se opusiera a una iniciativa similar, propuesta por el gobierno del *panista* Felipe Calderón. En segundo lugar, porque, si bien, en las últimas décadas, algunos países *han abierto* su sector energético a la iniciativa privada, la tendencia actual en la Región es opuesta a la perseguida por México; es decir, los gobiernos han intentado recuperar el control de las empresas nacionales². Esta recuperación³ fue total en los casos de la Argentina (YPF) y Bolivia (YPFB) y parcial en el Brasil (Petrobras). Y, finalmente, en tercer lugar, porque la opinión pública mexicana se expresaba mayoritariamente en contra de la reforma (<http://www.parametria.com.mx/>)⁴.

¹ Un día antes, había sido aprobada por la Cámara de Diputados con 354 votos a favor, un 71% del total.

² Si bien, a partir de la promulgación de la Constitución bolivariana de 1999, la pertenencia de la totalidad de las acciones de PDVSA —Petróleos de Venezuela— en manos de la Nación venezolana adquiere rango constitucional como estrategia para consolidar la soberanía económica y política, y asegurar su ejercicio por el pueblo venezolano, la empresa no ha dejado nunca de ser estatal.

³ Es decir, el Estado renacionalizó o aumentó su participación en el paquete accionario de las compañías energéticas nacionales.

⁴ De acuerdo con datos de la Consultora Parametría, en julio de 2013, antes de la presentación de la iniciativa de reforma, solo un 18 % de la población estaba a favor de ampliar la participación del capital privado en la industria eléctrica, y un 16 % apoyaba esto mismo en el

Esta paradójica situación, sumada a la sensibilidad de una reforma que —de acuerdo con el testimonio de las fuerzas opositoras— ponía «en peligro la soberanía energética de la nación», ha llevado a diversos actores a cuestionar su legitimidad democrática. Mientras sus defensores sostienen que la reforma representaba la solución más adecuada en términos técnicos para la modernización del sector energético mexicano, la crítica apunta a dos rasgos que caracterizaron el proceso político que le dio origen. Por un lado, la baja representatividad de las ideas y los argumentos esgrimidos por los actores políticos de la coalición mayoritaria, y por el otro lado, y relacionado con ello, la exclusión de voces relevantes que caracterizó el debate previo a la decisión. Quienes defienden la reforma postulan que el consenso fue generalizado y basado en la fuerza de la razón.

¿Cómo fue posible construir una mayoría tan amplia a favor de una reforma ideológicamente tan impopular? ¿Fue la fortaleza de los argumentos técnicos lo que convenció tanto a la oposición como a la opinión pública de que abrir la industria energética al capital privado transnacional era la mejor estrategia para recuperar el sector energético —petrolero y eléctrico— mexicano del deterioro que diversos informes habían evidenciado? ¿O fueron, más bien, las estrategias de la mayoría legislativa para neutralizar una discusión abierta, franca y basada en la razón, en el que los diversos argumentos fueran hechos públicos y sopesados a la luz de una serie de criterios y objetivos comunes? Dicho de otro modo, ¿fue el poder de los argumentos técnicos presentados por la coalición mayoritaria o fue la capacidad para cercenar el debate —o un poco de cada cosa— lo que, en un tiempo relativamente corto de 4 meses, permitió acabar con 70 años de desarrollo energético nacional?

El presente trabajo se propone analizar la legitimidad democrática de esta reforma. En términos teóricos, la investigación echa mano de diversos marcos analíticos, complementarios entre sí: la teoría de la representación política (Pitkin, 1985; Manin, 1998; Stokes *et al.*, 1999;

caso de los hidrocarburos, mientras que el 27% y el 25%, respectivamente, no se declaraban ni en contra ni a favor.

Refheld, 2006; Mansbridge, 2011), la democracia deliberativa (Elster, 1998), la teoría de la negociación (Lewicki *et al.*, 2011) y el análisis político de las políticas públicas (Knoepfel *et al.*, 2007). Con respecto al análisis empírico, se realizaron 18 entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales y legisladores de diversos orígenes partidarios y posturas ideológicas que participaron del proceso de discusión, así como también con representantes del sector empresarial, de asociaciones civiles y académicos, cuyos testimonios fueron analizados a partir de metodologías cuanti y cualitativas que producen la evidencia para dar respuesta a las preguntas del trabajo.

El documento se estructura de esta manera. En el segundo y en el tercer apartado, se desarrolla brevemente el contexto previo a la reforma y se hace hincapié en la construcción de la mayoría legislativa. En el cuarto apartado, se presentan los marcos analíticos que proponen la discusión teórica en torno a los aspectos que afectan la legitimidad democrática de una decisión política; en este caso, de la reforma energética. En el quinto apartado, se hace hincapié en los diversos diagnósticos que han llevado a las últimas legislaturas a debatir la necesidad y las posibles orientaciones de una reforma energética, así como las posturas de los actores políticos en torno a la propuesta de reforma aprobada a fines de 2013. En el sexto apartado, se analiza empíricamente la calidad del proceso de deliberación y negociación que dio lugar a la reforma, así como su impacto en términos de legitimidad democrática a partir del testimonio de los diversos actores involucrados. En el séptimo apartado, se arriban a algunas conclusiones y apuntes para el futuro.

2. Los antecedentes. El problema que dio origen a la reforma

La actual reforma energética fue antecedida por décadas de deliberación pública en las que se debatieron tanto el proyecto privatizador como la visión nacionalista de la industria. Ambos partían de una certeza: el crecimiento de la población mundial y el aumento de los niveles de vida habían profundizado la demanda de energía, y México necesitaba

modernizar y hacer más eficiente su producción de hidrocarburos. La presión sobre los gobiernos para asegurar un suministro regular y suficiente que garantizara tanto la satisfacción de necesidades básicas como el mantenimiento de las actividades productivas de bienes y servicios generó un primer consenso entre los actores políticos: el debate en torno a una reforma no podía seguir postergándose.

Por consiguiente, durante las últimas dos décadas, en México, tuvieron lugar estudios y debates acerca de la necesidad de una reforma significativa del sector energético. En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se dieron las primeras reuniones de especialistas en la materia para discutir acerca de la posibilidad de una amplia reforma orientada a mejorar la operación de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (en adelante, PEMEX)⁵, que operaba en condiciones monopólicas en las actividades de exploración y producción. De hecho, a fines de los años noventa, las tendencias políticas en América Latina iban en esa línea, como lo muestran los casos de la Argentina, Bolivia, el Brasil e incluso Venezuela. Sin embargo, las condiciones políticas del momento, caracterizadas por la transición hacia un sistema político crecientemente competitivo, así como la *sensibilidad* del tema, hacían poco factible que la propuesta —por demás impopular— fuera bien recibida⁶.

Una década después, el tema fue retomado por el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), del Partido Acción Nacional (en adelante, PAN). La caída de las reservas de petróleo, la presión fiscal y las deficiencias operativas de PEMEX eran las razones esgrimidas por el Poder Ejecutivo para avanzar hacia una reforma privatizadora que aumentara la capacidad productiva, por un lado, y redujera la dependencia de las finanzas públicas de los impuestos pagados por empresa petrolera, por el otro. Para ello, sostenía el Gobierno, la apertura del mercado energético a la inversión privada —y a condiciones de competencia— era un mecanismo impostergable.

⁵ Es la empresa paraestatal responsable exclusiva de la producción de hidrocarburos.

⁶ Cuando Zedillo (PRI) intentó impulsar la reforma, fue el PAN quien se opuso a participar del debate. Cuando, en 2008, fue el PAN quien lo impulsó, el PRI se desligó de la propuesta.

La reforma energética promulgada en 2008, sin embargo, no se plasmó en esos términos. La oposición de la bancada priista hizo posible un cambio institucional de un alcance muy menor. El costo político es mejor asumirlo cuando se está en el poder, y el PRI era el principal partido opositor en ese momento. Haber apoyado dicha reforma pudo haber afectado seriamente su desempeño electoral, tanto en las elecciones intermedias de 2009 como en las presidenciales de 2012, en las que, de hecho, fue el partido que obtuvo mejores resultados —incluyendo la presidencia—.

Una vez en el gobierno, el PRI se encargó de promover la reforma presentando la gravedad de la situación energética del país. De acuerdo con datos de PEMEX, desde 2002, la empresa ha funcionado con números rojos. Pese a ser la segunda petrolera del mundo en términos de sus *utilidades antes de impuestos*, las presiones financieras y las ineficiencias administrativas han transformado PEMEX en una empresa deficitaria. Como consecuencia de un régimen fiscal opresivo, de una plantilla laboral excesiva y de la puesta en marcha de proyectos improductivos, las pérdidas de la empresa se calculan en miles de millones de pesos cada año. Sus informes financieros indican que, desde el 2000, se han registrado pérdidas anuales que suman, en más de dos sexenios, unos 50 000 millones de dólares.

Al impacto fiscal, se agregan las ineficiencias administrativas. Según el testimonio de especialistas, la plantilla laboral de PEMEX es excesiva para su producción de acuerdo con los estándares internacionales. Mientras que, en 2012, PEMEX contaba con más de 150 000 empleados —de los cuales un 80 % eran sindicalizados—, Petrobras contaba con poco más de la mitad y garantizaba la operación de 15 termoeléctricas, 16 refinerías, 5 plantas de producción de biodiesel y 10 fábricas en diferentes partes del mundo.

Así, el problema parecía claro. La segunda petrolera del mundo en términos de utilidades antes de impuestos vivía —vive aún— un estado de deterioro progresivo producto tanto del régimen fiscal como de los problemas de operación. Una reforma era necesaria, y el gobierno del presidente Peña Nieto fue quien, finalmente, envió un proyecto de

reforma al Congreso. Los debates, la negociación y la decisión final se analizan en los siguientes apartados.

3. Las posturas de los actores y la construcción de la mayoría legislativa

Sin embargo, los proyectos de solución eran divergentes. Para la coalición *mercado-céntrica* —de la que formaban parte el PRI, el partido gobernante, y el PAN—, era necesaria una reforma constitucional que hiciera posible la participación de agentes privados en la exploración, la producción y la comercialización de hidrocarburos. La hipótesis detrás de esta propuesta era que la apertura a la inversión privada y la promoción de la competencia en las distintas fases del ciclo productivo aumentarían la producción y disminuirían los costos de los servicios, lo que garantizaría la sustentabilidad energética del país, y una mayor eficiencia y competitividad de sus industrias. Por su parte, para la coalición *Estado-céntrica* —liderada por los partidos de centroizquierda—, la reforma del sector energético debía centrarse, fundamentalmente, en la modernización de PEMEX, la empresa monopólica estatal, caracterizada por el dispendio, la corrupción y la *expoliación fiscal* a la que era sometida por los gobiernos. De acuerdo con la mirada más *conservadora*, la salida no estaba en ceder el control de bienes estratégicos de la Nación a manos privadas o, mucho menos, extranjeras. Por el contrario, la estrategia más adecuada —tanto desde el punto de vista técnico como político— consistía en dotar a PEMEX del marco jurídico —autonomía fiscal— y de las herramientas de gestión idóneas para convertirla —sin modificar el régimen de propiedad estatal— en una palanca del crecimiento económico y no en una fuente de ingresos públicos, como lo había sido hasta el momento.

En su ya famoso trabajo sobre *veto players*, Tsebelis (2005) propone que los cambios políticos requieren de coaliciones ganadoras. Y las coaliciones son más probables cuanto menor es la distancia ideológica entre los actores con veto, ya sean partidarios o institucionales. En el contexto de la LXII Legislatura (2012-2015), los jugadores partidarios con

veto eran, básicamente, tres: el PRI, partido gobernante y promotor de la reforma; el PAN, partido de centroderecha que, históricamente —y, sin éxito, debido a la oposición del PRI y del Partido de la Revolución (en adelante, PRD)— defendió la apertura del mercado energético mexicano a la participación de agentes privados; y por último, el PRD, partido que se había conformado para las elecciones de 1988 como un desprendimiento izquierdista —nacionalista y antiliberal— del PRI, que gobernó México durante setenta años hasta el 2000.

Al inicio de la Legislatura, estas fuerzas políticas firmaron el Pacto por México, un acuerdo interpartidario para aumentar la legitimidad de las reformas legislativas del período. El Pacto se dio en torno a dos grandes dimensiones: por un lado, en relación con los temas prioritarios para ser atendidos por las reformas legislativas, y por otro, con los procedimientos de deliberación y negociación para que dichos acuerdos se hicieran efectivos.

No obstante, y pese al consenso de los actores en torno a la necesidad de una reforma energética, este tema no formó parte de los 100 puntos componentes del Pacto. Las distintas fuerzas políticas mexicanas no estaban de acuerdo en las soluciones. De un lado, la propuesta oficialista, apoyada por el PAN, promovía la reforma de los emblemáticos artículos 25, 27 y 28 del texto constitucional para permitir la participación de actores privados —nacionales y extranjeros— en el control y el aprovechamiento de recursos estratégicos, como los hidrocarburos. Del otro lado, los sectores opositores a la reforma, más cercanos al sentir de la opinión pública, se encontraban en una posición minoritaria. Entre ellos, podemos identificar a los partidos de centroizquierda —PRD, PT y Movimiento Ciudadano—, a los dos líderes políticos más connotados de este espectro ideológico, Cuauhtemoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador, así como a algunos académicos y organizaciones sociales. La polarización en torno a ambas propuestas era evidente.

La reforma constitucional necesaria para poner en marcha la nueva política energética requería las dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso mexicano. La conformación partidaria para el período 2012-2015 era la siguiente:

Tabla 1. Representación partidaria en ambas cámaras del Congreso

	Partidos de centroizquierda			Partidos de centroderecha					
								Total	Votos para la reforma
Diputados	15	16	104	212	29	10	114	500	334
Senadores	6	0	22	52	9	1	38	128	86

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cámara de Diputados y Senado de la Nación

En principio, el Gobierno contaba con el apoyo legislativo de sus partidos más cercanos, el Partido Verde y Nueva Alianza —sombreados en la Tabla 1—. Sin embargo, la suma de los votos de ambos era insuficiente para obtener la mayoría calificada requerida —dos tercios—, que permitiría reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

En ese contexto, la decisión quedaba en manos del PAN. En términos ideológicos, era el más radical en sus pretensiones aperturistas. Por lo tanto, conseguir los votos de este partido le significó al Gobierno ceder algunos puntos de la reforma, pero no hacia una postura más conciliadora con los sectores opositores. Esto es lo que ocurre cuando el lugar del votante mediano es ocupado por un partido no centrista del espectro ideológico.

La Tabla 2 muestra, en primer lugar, que efectivamente, la propuesta del Poder Ejecutivo, enmendada y apoyada por el PAN, fue aprobada por una mayoría de los dos tercios de ambas cámaras —71% en Diputados y 76% en el Senado—. En segundo lugar, da cuenta de que, en ciertos temas de gran relevancia —donde la intensidad de las preferencias es muy alta—, la disciplina partidaria es un predictor eficaz del voto en el Congreso mexicano. Apenas 4 diputados —1 del PRI y 3 del PAN— de 500, y 2 senadores de 128 —ambos del PAN— emitieron un voto contrario a lo propuesto por sus respectivos grupos parlamentarios. Si descontamos a los ausentes, tenemos que el 99% de los diputados y los senadores

votaron de acuerdo con lo indicado por sus jefes parlamentarios —602 de 608—. Ello demuestra que —más allá de la mayor o menor disposición a un diálogo constructivo que modere las posiciones de los partidos— las votaciones reflejan el peso de las jerarquías partidistas —y gubernamentales— sobre sus legisladores.

Tabla 2. Votación final. Modificación de los artículos 15, 27 y 28 de la CPEUM⁷

Cámara	Votos	Partidos de centroizquierda					Partidos de centroderecha		
									Total
Diputados	A favor				209	28	107	10	354
	En contra	13	19	95	1		3		131
	No votó	1	1	6	3		4		15
Senadores	A favor				54	7	36		97
	En contra	6		20			2		28
	No votó			2	1		1	1	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación

En términos jurídicos, estos resultados permitieron la aprobación del cambio constitucional más importante desde las reformas políticas de 1977 y 1996. En términos políticos, por su parte, afianzó la coalición de centroderecha PRI-PAN y acabó definitivamente con el amplio consenso partidario reflejado en el Pacto por México⁸.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ El PRD decidió abandonar el Pacto por México durante el proceso de negociación de la reforma energética al darse cuenta de que no estaban dadas las condiciones para discutir una propuesta alternativa a la presentada por el Poder Ejecutivo. Dicho de otra forma, más allá de los foros públicos y de la deliberación en comisiones, la reforma de los artículos 25, 27 y 28 era un contenido *pétreo* de la propuesta y no sería materia de negociación.

Como resultado de ello, muchas voces se alzaron cuestionando la legitimidad de esta reforma. La oposición social —no movilizada, por cierto, de forma masiva en las calles ni avenidas, como otras veces—⁹, la falta de debate en torno a proyectos verdaderamente alternativos y la posible *privatización y extranjerización* de recursos y sectores estratégicos para la soberanía energética y económica del país fueron los argumentos expresados con mayor frecuencia por los opositores a la reforma. Es decir, argumentos de fondo y de forma que, en buena medida, están vinculados. Si un debate abierto, como en 2008, pudiera echar por tierra la reforma, habría que reducir su amplitud —la cantidad de actores—, su alcance —la cantidad de temas— y los términos en que dicho debate se pudiera dar —argumentos plagados de términos técnicos, no siempre rebatibles desde una retórica no especializada—. Esa es la crítica más fuerte sobre la *legitimidad* del proceso reformista. Los siguientes apartados tienen por objetivo definir, desde los testimonios de los actores, qué tan válida puede ser.

4. La legitimidad democrática de las decisiones políticas. La importancia de los procesos deliberativos y de las negociaciones efectivas

Una de las principales críticas que ha recibido la reforma energética consiste en que sus propuestas, lejos de representar las preferencias de la mayoría, satisficieron los intereses de poderosos grupos de presión, algunos locales, pero, en su mayor parte, extranjeros¹⁰. Asimismo, se sostiene que esto fue posible, porque el proceso político de la formulación de esta reforma estuvo caracterizado por la clausura del debate público, la exclusión de los argumentos de los sectores opositores, cuyas

⁹ Un alto funcionario que participó directamente del proceso de diseño de la reforma planteaba lo siguiente: «Nosotros esperábamos manifestaciones, marchas que nos bloquearan las oficinas... Estábamos preparados psicológicamente para enfrentar una gran oposición, y no pasó».

¹⁰ Los senadores del PT y del PRD, así como los representantes de la sociedad civil, remarcaron la participación de estos actores en el diseño jurídico de las 21 leyes secundarias, derivadas del cambio constitucional.

propuestas, técnicamente sustentadas, nunca han sido consideradas. En pocas palabras, se trató de una reforma con sesgo representativo, dada la clausura de la deliberación.

En contraste, los impulsores de la reforma argumentan que factores de corte ideológico y posicionamientos *radicales* —no dispuestos al diálogo— han impedido durante décadas que se aprobara una serie de reformas necesarias para darle viabilidad al sector energético en términos de inversión y también de generación eficiente —y a bajo costo— de insumos energéticos necesarios para la competitividad económica del país. Para estos actores, la oposición no estuvo dispuesta a razonar y escuchar argumentos basados en evidencia y utilizó el carácter simbólico del petróleo como emblema nacional para buscar imponer un veto a reformas enfocadas a dar certidumbre y atraer inversión del sector privado.

Evaluar qué tan plausibles son estas dos narrativas implica considerar conceptos y debates propios de la teoría de la representación, la negociación, la deliberación y la formulación de políticas en contextos legislativos.

La *representación política* es un proceso a través del cual voces, opiniones, perspectivas e intereses de ciudadanos y actores sociales «se hacen nuevamente presentes» —se *re-presentan*— en las decisiones de autoridades, legitimadas electoralmente. A través del ejercicio representativo, determinados *agentes* hablan, abogan y actúan en nombre de otros —sus representados o *principales*— en la arena política (Pitkin, 1985; Mansbreidge, 2011).

En términos de los rasgos que adquiere el ejercicio mismo de la representación, el contrato representativo puede ser de dos tipos: como *mandato*, que implica un vínculo de delegación funcional a partir de ciertas instrucciones del *mandante* que el *mandatario* debe seguir (*delegate*) o como *autorización*, que refleja un *voto de confianza* (*trustee*) del representado en el juicio *más elevado* del representante (Pitkin, 1985; Manin, 1998; Stokes *et al.*, 1999).

Si bien toda actividad representativa implica una separación y, por tanto, una distancia entre el portador de las opiniones y el encargado de enunciarlas, la consideración de esta distancia —entre *agente* y *principal*— varía si hablamos de un *mandato* o de un *voto de confianza*. En este último caso, de acuerdo con la tradición *elitista* (Pitkin, 1985) o *aristocrática* (Mansbridge, 2011), la separación es percibida como un fenómeno positivo, basado en el principio de distinción (Manin, 1998). El representante tiene mayores cualidades que su representado para satisfacer las preferencias de este último y, por tanto, le brinda un *voto de confianza* para juzgar y decidir de acuerdo con su propio criterio, porque este último es *superior*. Y es esta superioridad —y no solo independencia de juicio—, lo que lo autoriza para hablar en nombre de sus representados. Por el contrario, cuando la relación entre *principal* y *agente* es puramente utilitaria —por razones de asimetría de información, el mandante debe delegar en alguien más la defensa de sus intereses, pero este último puede aprovechar su posición privilegiada para perseguir los propios—, la representación efectiva requiere precauciones adicionales. El representante se convierte así en un mandatario. Deja de ser un hombre de confianza (*trustee*), en cuyo criterio descansan las expectativas de los representados, y se transforma en un delegado (*delegate*): alguien que fue designado para cumplir al pie de la letra las instrucciones de sus mandantes.

Los trabajos más recientes sobre la representación agregan una tercera alternativa: la representación giroscópica¹¹. En este caso, el mandatario no responde a las instrucciones de los representantes ni utiliza su voto de confianza para promover —a través de su criterio— los intereses de sus representados. Por el contrario, la evidencia parece mostrar que

¹¹ El *giroscopio* o *giróscopo* es un dispositivo mecánico formado, esencialmente, por un cuerpo con simetría de rotación que gira alrededor de su eje. Cuando se somete el giróscopo a un momento de fuerza —cuando se lo estimula a través de un impulso que busca cambiar la orientación de su eje—, su comportamiento es paradójico, ya que el eje de rotación, en lugar de cambiar de orientación, como lo haría un cuerpo que no gira, adopta una dirección perpendicular —y, por tanto, diferente— a la orientación *intuitiva* que se le ha querido imprimir. Se mantiene relativamente independiente a las influencias o fuerzas ejercidas sobre él.

los representantes adoptan decisiones basadas en su propio juicio de *lo adecuado* y son relativamente inmunes a las instrucciones —que sí las reciben— de sus mandantes como a la influencia de los grupos de presión (Reffheld, 2006; Mansbridge, 2011). Con esta modalidad, los giróscopos se caracterizan por tres rasgos: 1) Tienen un juicio propio sobre los problemas para resolver; 2) no guían sus acciones —de manera prioritaria— por la amenaza de sanción *ex post* sus representados; y 3) buscan el bienestar de la mayoría —de acuerdo con su propia concepción del bien— por sobre el de un grupo en particular. Si la representación como autorización tiene espíritu aristocrático, y la representación como mandato, connotación democrática; la giroscópica está muy emparentada con la *superioridad* de los argumentos tecnocráticos.

En el caso de la reforma energética, que implica un cambio radical en la gestión y apropiaciones de las utilidades de la industria energética en México, es relevante preguntarse qué rasgos adquirió la representación de cara a dos principales retos. Un reto epistémico o normativo, para dilucidar qué significa *la mejor decisión para el país*; y otro estratégico, para determinar las condiciones de construcción de una coalición política efectiva en el impulso de esa perspectiva.

En cuanto al primer reto, los teóricos de la democracia deliberativa postulan que las decisiones que son resultado de procesos de deliberación abiertos, incluyentes y basados en la fuerza del mejor argumento son más eficientes para resolver problemas públicos y más sostenibles en el tiempo (Habermas, 1996; Elster, 1998; Mansbridge, 1980). Por su parte, la teoría de la negociación se concentra en la capacidad de los representantes para alejarse de una visión distributiva, en la que lo que una coalición gana representa una pérdida neta para el resto. Crear nuevo valor, inexistente al principio de las negociaciones, puede ser la clave para alcanzar la mayoría y conciliar así los retos normativo y estratégico de una negociación política (Fisher *et al.*, 1981; Lewicki *et al.*, 2011).

Derivado de ello, las dos dimensiones centrales para el análisis del proceso político que da origen al cambio institucional son la *calidad del proceso deliberativo* y la *efectividad del proceso de negociación*. Se

reconoce una vez más que la distinción entre ambos suele ser analítica y conceptual, ya que, por lo general, son fenómenos que forman parte de un mismo proceso interactivo entre actores políticos.

Acorde con la mayoría de los teóricos de la deliberación (Habermas, 1996; Elster, 1998; Avritzer, 2002), la calidad de los procesos deliberativos es una dimensión constitutiva de la legitimidad democrática de las decisiones. Esta última implica que la probabilidad de que los ciudadanos acepten de manera voluntaria la autoridad del gobierno es mayor cuando 1) estos, ya sea directamente o a través de la exposición de sus argumentos por parte de sus representantes, están presentes en el proceso de debate previo a la decisión; o 2) cuando tales argumentos son rebatidos por otros más sólidos desde el punto de vista técnico o, incluso —aunque es menos probable—, desde el plano de las ideas y de los valores. La deliberación democrática implica, entonces, ya no necesariamente que se tomen decisiones que reflejen las opiniones ciudadanas, sino que estos últimos puedan participar del debate y hasta ser convencidos a través de los mejores argumentos.

La segunda dimensión de la legitimidad democrática de un proceso de toma de decisiones es la *efectividad de la negociación*. En términos estrictos, la efectividad hace referencia a las condiciones que permiten que un proceso de negociación acabe en un acuerdo entre los actores participantes. Dicho de otra forma, la negociación es, en esencia, una acción estratégica, orientada al logro de ciertas metas específicas, en ocasiones incompatibles (Carnevale y Pruitt, 1992). Sin embargo, ello no implica que toda negociación deba ser vista como un proceso distributivo, en el que lo que gana una parte lo pierde la contraparte. Es posible que, como resultado de la negociación, los distintos actores involucrados creen más valor del ya existente. Esto significa que se reemplaza la visión distributiva —de suma cero— por una *productiva* —de suma positiva—, donde todos tengan algo por ganar, o ninguno por perder (Susskind & Cruikshank, 1987); incluso, si aceptamos que la negociación, en contraste con la deliberación, es un asunto de estrategia en el que el propósito de los jugadores es maximizar su beneficio (Pruitt, 1983)¹².

¹² Como requisito mínimo, una negociación efectiva es aquella que termina con un «resultado mutuamente aceptable».

Por ello, en términos analíticos, la teoría de negociación (Walton y McKersie, 1965; Lewicki *et al.*, 2011) ha distinguido tradicionalmente dos dimensiones comunes a casi cualquier negociación. Por un lado, la *reclamación de valor* de cada parte, es decir, la proporción del valor total que cada parte se apropia como resultado del acuerdo logrado. El subproceso de reclamar el valor —o el tipo de negociación que se enfoca en esta dimensión— es denominado *negociación distributiva* o *negociación basada en el poder*. Por su parte, la teoría y práctica contemporánea de la negociación enfatiza una segunda dimensión, relacionada con el valor total creado por el acuerdo final que resulta de la negociación. El subproceso de enfocarse en la creación de valor es negociación integradora, y el estilo negociador es denominado *enfoque basado en interés* o *de ganancias mutuas* (Walton y McKersie, 1965; Susskind & Cruikshank, 1987).

La mayoría de los analistas (Fisher *et al.*, 1981; Lewicki *et al.*, 2011) reconoce que los negociadores efectivos logran puntajes altos en las primeras dos dimensiones, porque se esfuerzan en entender y satisfacer su propio interés y los intereses de sus contrapartes. En negociaciones sobre asuntos públicos, que involucran a múltiples actores, la conciliación de los distintos intereses en juego también se destaca como central para la efectividad de una política pública. Si bien es cierto que la construcción de coaliciones mínimas posibilita la aprobación formal de políticas públicas, se ha documentado que la exclusión de actores relevantes del proceso de toma de decisiones tiende a generar acuerdos que luego resisten o vetan a aquellos actores cuyos intereses no fueron tomados en cuenta.

En términos de similitudes, las negociaciones y las deliberaciones comparten dos características esenciales: a) son procesos comunicativos que requieren el intercambio recíproco de información entre dos o más partes, y b) las partes comparten el objetivo de alcanzar decisiones que sean de mutuo acuerdo para, al menos, una coalición ganadora de las partes. Las negociaciones requieren, además, c), al menos, cierto grado de diferencias, percibidas u objetivas, en los intereses entre las partes, mientras que las deliberaciones d) resuelven en torno a preocupaciones comunes. Estas dos características no son incompatibles.

Integrando estas cuatro características dentro de una sola definición, Hernández Estrada (2013) argumenta que cualquier proceso de toma de decisiones sobre temas de preocupación común a dos o más actores y que esté basado en un intercambio recíproco de información para generar el acuerdo cuando los intereses son diferentes —y por tanto, no están *ex ante* alineados en una coalición ganadora— podría localizarse en algún punto en la matriz de la Tabla 3, tras caracterizar la calidad de las deliberaciones y el nivel de efectividad en la negociación.

Tabla 3. Propuesta teórica para clasificar el cambio institucional según las características del proceso legislativo

	Deliberación de baja calidad	Deliberación de alta calidad
Negociación efectiva	Cambio institucional con baja legitimidad	Cambio institucional con legitimidad democrática
Negociación inefectiva	Deliberación cerrada sin cambio institucional	Deliberación democrática sin cambio institucional

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Hernández Estrada (2013)

De esta manera, las dos dimensiones centrales para el análisis del proceso político que da origen al cambio institucional son la *calidad del proceso deliberativo* y la *efectividad del proceso de negociación*. Es importante recordar que la distinción entre ambas suele ser analítica y conceptual, ya que son fenómenos que forman parte de un mismo proceso de interacción entre actores políticos. La propuesta aquí esbozada consiste en que una mayor calidad del proceso deliberativo y una mayor efectividad del proceso de deliberación aumentan de manera significativa la legitimidad democrática del cambio. Si bien esta última no es imprescindible para que los cambios institucionales sean posibles, al menos, sí es deseable para que estos se mantengan en el tiempo, porque

un consenso democrático más amplio deja más satisfechos a los actores y, por tanto, puede durar más.

5. La legitimidad democrática de la reforma energética. Las voces de los actores

A pesar de la delgada línea que distingue la deliberación de la negociación en la práctica, la teoría democrática ha contrastado tradicionalmente estos conceptos y los ha considerado opuestos en los procedimientos de toma de decisiones (Habermas, 1996; Elster, 1998). Las negociaciones entran en lo que Habermas denomina *acción estratégica*. Como contrapartida, la deliberación requiere que los participantes se comprometan en la acción comunicativa (Habermas, 1996); una acción prototípica que satisface ciertas precondiciones normativas y es caracterizada por el compromiso de buscar un entendimiento compartido y no una ventaja personal.

En lo que refiere a la *calidad de la deliberación*, las opiniones son diversas. Un primer grupo de funcionarios gubernamentales y legisladores promotores de la reforma enfatizan la racionalidad en el gran impacto de los foros sobre la decisión final. En ellos —señalan—, las posturas de los actores fueron expresadas con libertad, y esto incrementó el conocimiento del problema energético tanto como el de las mejores soluciones de política pública.

Yo creo que fue un proceso muy interesante donde había dos niveles de diálogo. Un diálogo que se pudiera dar de una manera de intercambiar puntos de vista sobre temas específicos, y otro donde se discutían posturas políticas. Y pues todo el proceso de negociación que se da en el seno del Congreso donde se dan muchas discusiones, y en donde, por un lado, se organizan los foros, y recordara que, como que se divide en dos foros, estaban los foros que organizó el PRI, con el PAN, con el Verde y que fue invitado el PRD, pero el PRD decidió armar sus propios foros. Y eran foros de expertos, de

académicos, de representantes de la sociedad civil, que fueron enriqueciendo la discusión, y ahí nuestro papel, el de los funcionarios, era básicamente dar un apoyo técnico (Funcionaria pública, SENER, 2015).

Desde el Congreso, específicamente, desde el Senado, las opiniones más favorables sobre la deliberación provienen de legisladores del PAN, quienes fueron —junto con los legisladores del partido gobernante— organizadores y participantes de buena parte de los foros realizados. Uno de ellos nos decía lo siguiente:

... fue muy importante el debate que tuvimos en comisiones unidas, como lo fueron, definitivamente, las experiencias que nos compartieron de otros países, (...) también el *haber escuchado a todos los sectores* [las cursivas son nuestras] que tienen que ver con el sector energético nacional. Hicimos foros regionales, hicimos foros en el Senado, invitamos a catedráticos, invitamos a especialistas, invitamos a investigadores, pues escuchamos realmente... invitamos a los sectores... al sector gobierno energético, invitamos a los reguladores. Entonces, el haber escuchado la visión que tenían de la reforma energética, que habíamos presentado los tres partidos políticos desde un inicio, nos llevó también, definitivamente, a la *construcción de este gran acuerdo* [las cursivas son nuestras], que es el que se tradujo en la reforma constitucional y en las leyes secundarias.

Asimismo, estos actores están convencidos de que la deliberación no solo se basó en los mejores argumentos, sino que fue abierta e incluyente.

Bueno, actores estuvieron muchos. Estuvieron legisladores del Partido Revolucionario Institucional, estuvieron legisladores del Partido Acción Nacional, se tomaron, obviamente, algunas propuestas de

instituciones, de cámaras; en este caso, el Consejo Coordinador Empresarial jugó un papel importante, la COPARMEX de igual manera dio sus puntos de vista y necesidades, que se requerían de esta reforma. Fue un conjunto de actores que jugaron un papel fundamental para que esto fuera posible. Siempre hubo, obviamente, quienes se oponían con sus argumentos a esta reforma, [pero] íbamos a ser el único país democrático en el mundo que no permitiera la inversión privada en el tema energético de manera directa, como ahora lo prevé la misma Constitución (Senador, PAN, 2015).

Un segundo senador de la bancada del PAN confirma esta perspectiva:

Tuvimos desde el principal representante de la izquierda en materia energética, que es el Ingeniero Cárdenas, hasta representantes del sector gobierno, como el Secretario de Energía. Tuvimos a representantes muy importantes de la parte reguladora, como son los dos reguladores, tanto el de la CRE como el de la CNH; tuvimos a representantes de grandes catedráticos, desde el rector de la UNAM, como investigadores y especialistas del sector, muy reconocidos; tuvimos a bueno, en los foros regionales también tuvimos la oportunidad de escuchar a los pequeños empresarios y a... los actores que forman parte de manera regional del sector, como fue a los gaseros, a los *gasolineros*, a trabajadores del mismo sector energético. Entonces, eso nos permitió escuchar todas las versiones y todas las visiones que hay sobre el sector.

El criterio con el que los defensores de la reforma evalúan el proceso deliberativo es que primó una evidente e innegable superioridad de sus argumentos de acuerdo con su enfoque —promercado— del problema. Para estos sectores, la racionalidad técnica de su propuesta hacía

innecesaria la discusión ideológica —en torno a lo deseable— y dio paso a las propuestas sobre modos, mecanismos y procedimientos para ponerla en práctica. En ese sentido, la racionalidad justifica la decisión adoptada, más allá de sus implicaciones políticas¹³.

Fue un modelo [de deliberación], la verdad, bastante abierto; hicimos cualquier cantidad de foros, tuvimos viajes al extranjero en la cual, una de las grandes áreas de oportunidad que tuvimos de ser los últimos o de entrar tan tarde a la aprobación de este modelo energético fue aprender de las buenas experiencias y de las malas de otros países. Entonces tuvimos la oportunidad de aprender de otros países, de otras implementaciones, de otros modelos energéticos, y eso nos llevó a construir nuestro propio modelo mexicano. Logramos eliminar los errores de otros países y replicar, digamos, los casos de éxito adecuados a las necesidades de nuestro país (Senador, PAN).

Un segundo grupo de académicos y consultores privados —al igual que los funcionarios— defienden la propuesta de la reforma, pero sostienen que la deliberación fue, más que nada, un instrumento legitimador del proceso. Según sus testimonios, los acuerdos en torno a la reforma ya existían, y los foros fueron un espacio que permitió escuchar otras voces, pero, sobre todo, darle maquillaje de deliberación pública a un proceso ya definido.

... a lo mejor, de los foros salió alguna idea interesante, pero me parece que, como se construyó el concepto de la reforma y sus contenidos, fue, básicamente, a partir de estudiar las experiencias internacionales. La idea

¹³ En este caso, el adjetivo *político* refiere tanto al conflicto ideológico como a los impactos distributivos de la decisión. El argumento técnico supone el beneficio de toda la sociedad —la decisión óptima es posible—, mientras que el enfoque político hace hincapié en el análisis de ganadores y perdedores. Para este argumento, no hay decisiones óptimas. Todas las decisiones son del tipo *second best options*.

de la reforma estaba planteada y era una decisión del Presidente. Sus contenidos precisos no, y se fueron desarrollando a partir de la experiencia que tuvieron los legisladores en diferentes países y a partir de asesores especializados que los apoyaron durante el proceso. Los foros fueron para legitimar, nada más (Experto, SIGEA)¹⁴.

Esta visión es confirmada por un académico especialista en la economía política de la reforma energética:

O sea, son foros... pues, hay que darle voz a la gente, hay que oír qué opinan, nada más. O sea, las reformas se estaban discutiendo en otro lugar. Al que yo fui, pues, había pocos senadores, no creas que había muchos. Dijimos lo que quisimos decir, y nunca nos preguntaron más. Entonces, yo no creo que tengan más que un rol simbólico. En algunos temas, invitaron a expertos más *en corto*¹⁵, pero ya no en el marco de los foros. En algunos casos, creo que en Telecomunicaciones, creo que los foros sí sirvieron para que hubiera una presión adicional del grueso de los expertos en contra de ciertas expectativas de legisladores cercanos (...) de matizar algunas de las reformas constitucionales. Pero yo creo que su papel no es demasiado importante (Académico TEC, de Monterrey).

Este testimonio es muy relevante, porque indica otro factor importante. Cuando la mayoría legislativa y el grueso de los expertos no están de acuerdo, las propuestas de la clase política pueden sufrir cambios. La

¹⁴ Sin embargo, cabe apuntar que, más allá de la pluralidad, la inclusión y los posibles aportes tomados de los foros para la redacción de la reforma aprobada y, a pesar de tratarse de una decisión que —sostiene— ya estaba tomada desde el Ejecutivo; el actor enfatiza con insistencia que el éxito de la reforma se debe, básicamente, a su «rotunda racionalidad» y «abrumadora lógica», tanto que en ello se vio diluida la oposición.

¹⁵ Término coloquial utilizado en México que refiere a espacios más secretos. En este caso, se supone que habla de espacios de diseño jurídico de las leyes secundarias, donde participan solo expertos reconocidos en los temas que se están tratando.

clave, sin embargo, son los momentos cercanos a la aprobación. Los cambios de última hora pueden ocurrir.

Desde la sociedad civil, hay una visión similar. Así lo expresa una coordinadora de proyectos, CCC:

Yo no creo que [los foros] hayan abonado mucho a la reforma como tal, yo creo que abonó a ponerle el nivel de legitimidad de la misma, pero nada más. Y, además, un nivel de legitimidad muy basado en posiciones generales de una reforma súper compleja, que además hubiera sido interesante ver en dónde específicamente estaban y por qué esas posiciones, y poder trabajar sobre los puntos de acuerdo, lo que para nada se hizo.

Hay un tercer grupo de actores para quienes el impacto real y la influencia de los argumentos expuestos en la discusión pública también fue menor, pero que, a diferencia de los consultores —favorables a la reforma—, se oponían a esta última. Dado su papel de representantes de intereses políticos y sociales vinculados con la reforma, su sensación es que la deliberación fue poco abierta, y cuando lo fue, no tuvo ningún impacto sobre la decisión final. En este grupo, encontramos no solo a legisladores y asesores de partidos opositores a la reforma, sino también a algunos expertos, representantes de asociaciones civiles y algún funcionario público. Todos ellos, ya como participantes de los foros o como observadores externos de todo el proceso, coinciden en que el debate no fue abierto ni incluyente, en especial, porque el debate que pretendían dar ya había sido superado.

Mira, yo, sinceramente, creo que a esta reforma le faltó esa discusión pública. Creo que la oposición se enfrascó mucho en el tema este... en el único tema... relativo a que los mexicanos íbamos a dejar de ser los propietarios de los recursos del subsuelo. Y, por el otro lado, quienes defendían la reforma —el ejecutivo y los

partidos políticos que la apoyaban [se concentraron en] defender sobre todo ese punto, a lanzar una campaña muy fuerte en ese sentido, en lugar de promover mayores consultas, mayores foros, mayores reuniones sobre los diversos alcances de la reforma; sobre todo la parte de la electricidad (Funcionaria pública, INECC).

Por su parte, los legisladores de la oposición sostienen que la forma en que se dio la deliberación no permitió la discusión de proyectos alternativos de reforma, que —al igual que la propuesta del Gobierno— estaban técnicamente sustentados. A diferencia de las aseveraciones que sostienen que la izquierda no propuso y no tenía voluntad para el diálogo, nuestro entrevistado sostiene sobre Movimiento ciudadano, PT y PRD lo siguiente:

Señalaron que había que incluir voces diferentes, quería tomar un dictamen basado en la propuesta del ejecutivo pero susceptible de modificaciones, de acuerdo a lo deliberado en los foros y a las propuestas de los legisladores (Asesor en el Senado, PRD).

El PRD —afirma— quería un diálogo político donde se debatiera la propuesta, pero ante la ya citada manipulación de los foros organizados por el PRI, el PRD organiza sus propios foros. No obstante:

... nada de lo discutido en los foros, ni los organizados por el PRD ni los propios del PRI, fue incorporado a las propuestas ni al texto de la reforma (Asesor en el Senado, PRD).

La selección *ad hoc* también la señala el enlace legislativo —mejor conocido como *cabildero*— de una organización ambientalista:

Todos los demás grupos que participaron en esas... todos, o sea, el 98 % de los grupos que participaron, había dos que siempre se cuelan, eran grupos de ellos. O sea, el PRI les llamó a los de la CTM, a los... a sus grupos de base de todos

lados; y el PAN a los de CANACINTRA, CANACO, que tienen asociados, pero en donde sí hay relación porque hay otros donde están peleados; y son los que llenaron los auditorios [de los foros regionales] (Cabildero, Greenpeace, 2015).

Desde una visión más radical, una senadora opositora presenta su opinión sobre el proceso:

... podrías poner [en primer lugar] el pueblo de México, nadie, no dejaron participar a nadie... nadie que estuviera en contra podría participar en un programa de televisión, radio nada... como yo, como las gentes que están con nosotros..., nadie, nadie, una total sin razón en una imposición brutal... es una dictadura (Senador, PT, 2014).

Un consultor, defensor de la reforma, lo confirma y lo justifica:

Seguramente, mucha gente quiso ir y no la invitaron... Evidentemente, no puedes entrar a decir lo que se te dé la gana, a decir lo que quieras, para nada (Experto, SIGEA, 2015).

Una revisión rápida de los testimonios de los actores demuestra lo siguiente:

- En primer lugar, hay una variación significativa a la hora de describir el proceso deliberativo según el nivel de apoyo a la reforma. Quienes promovieron y defendieron la reforma constitucional sostienen que el proceso fue abierto y que se invitaron a los representantes de las diversas propuestas a exponer sus opiniones.
- En segundo lugar, y en el otro extremo, los críticos de la propuesta señalan que los foros estuvieron dominados por expositores favorables a la reforma, y que, por tanto, las opiniones en contra quedaron en minoría y no fueron tomadas en cuenta.

- Finalmente, en tercer lugar, hay un grupo de actores no partidarios, con una opinión intermedia, que combina parte de las otras dos. Para ellos, la deliberación fue incluyente pero no determinante. Dicho de otra forma, se invitó a muchos sectores a los foros, pero estos no tuvieron gran incidencia en la decisión final. Esta última ya se había tomado o se tomaba en otros ámbitos.

Por su parte, y derivado del proceso de deliberación, la *negociación* tuvo lugar en, más bien, técnicos, donde participaron, fundamentalmente, funcionarios del Poder Ejecutivo, en especial, la Secretaría de Energía y la de Hacienda. Aquí no había lugar ya para los disidentes y, en ocasiones, tampoco para los legisladores de la coalición.

6. Inferencia causal: las condiciones necesarias y suficientes para el cambio institucional

El proceso de deliberación y negociación de la reforma energética tuvo dos momentos: la discusión en torno a la reforma constitucional y el debate sobre el diseño de las leyes reglamentarias. Este artículo analiza solo el primero de ellos, puesto que el segundo —más técnico— involucra una serie de actores y de propuestas de una complejidad poco accesible para el ciudadano medio.

Como se aclaró anteriormente, las negociaciones y las deliberaciones comparten dos características esenciales: a) son procesos comunicativos que requieren el intercambio recíproco de información entre dos o más partes, y b) las partes comparten el objetivo de alcanzar decisiones que sean de mutuo acuerdo para, al menos, una coalición ganadora. Las negociaciones requieren, además, c) cierto grado de diferencias, percibidas u objetivas en los intereses de las partes, mientras que las deliberaciones d) resuelven en torno a preocupaciones comunes. Estas dos características no son incompatibles, por el contrario, pueden contribuir de manera coherente a una mayor legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones.

Por ello, durante la investigación, se utilizó con los entrevistados un cuestionario cerrado con reactivos que midieran las dimensiones constitutivas tanto de una deliberación de calidad como de una negociación efectiva. La Tabla 4 condensa tales dimensiones.

Tabla 4. Dimensiones de la calidad de la deliberación y la efectividad de la negociación

Calidad de la deliberación	Dimensiones		Reactivos
	Razón		La fuerza del mejor argumento se impuso en todo momento.
			El uso de posiciones de fuerza impidió un diálogo franco, basado en la razón.
	Libertad		El proceso se caracterizó por un <i>estira y afloja</i> , mucho regateo y poca flexibilidad.
	Equidad		Durante el proceso, todos los participantes fueron tratados como iguales.
			No todas las opiniones fueron igualmente valoradas.
	Buena fe		Las partes dialogaron de buena fe y buscaron la mejor solución al problema.
	Inclusión		Los participantes representaron adecuadamente a todos los grupos de interés y a los principales enfoques de los asuntos discutidos. No faltó nadie.
	Transformación		Los actores fueron creativos en la búsqueda de soluciones que integraran los diversos intereses y generarán valor para todas las partes (creatividad).
	Alcance		Se logró llegar a un acuerdo, pero dada la magnitud del problema, lo acordado fue insuficiente.
	Confianza		La forma en la que se negoció contribuyó a construir confianza entre los actores.
			Se logró un acuerdo, pero a costa de la confianza entre actores.

Fuente: Elaboración propia

Si bien un análisis profundo incluye la ponderación de todas las dimensiones, desde el punto de vista de la legitimidad democrática,

podemos concentrarnos en aquellos que han sido más relevantes para los actores involucrados. La calidad de la deliberación la medimos a través de la *inclusión* de todas las voces, la *equidad en el trato de las voces*, así como la disposición para que los *mejores argumentos sean considerados* como criterio esencial, más allá del apoyo mayoritario que reciban en un inicio del debate.

- *Argumentación basada en la razón*: Entendida como el intercambio recíproco y reflexivo de razones entre ciudadanos o sus representantes en la búsqueda de entendimientos compartidos respecto de objetivos de carácter público. Como precondiciones para un intercambio de esta naturaleza: *i)* los participantes en la deliberación deben gozar de *libertad* para expresarse sin coerción; *ii)* debe existir un piso de *igualdad* en el que se reconozcan como iguales o pares en dicho intercambio; y *iii)* se requiere un mínimo de confianza en la *buena fe* con la que los participantes intercambian argumentos.
- *Inclusión*: Refiere a la presencia, durante el debate, de la diversidad de perspectivas e intereses afectados por la decisión. Puede ser directa o por medio de sus representantes.
- *Equidad*: Para ser pública, la deliberación debe ser accesible. Esto es, no debe estar clausurada a ningún actor involucrado e interesado en el tema para que pueda dar su opinión y exponer sus argumentos en torno al problema que se quiere resolver. Por lo general, la deliberación legislativa que se da en las comisiones temáticas especializadas recupera las propuestas de los actores involucrados o afectados por el problema para resolver, pero no siempre se da igual trato a todas ellas. No solo se trata de incluir las diversas voces en la deliberación, sino de darles un trato equitativo para que ninguna se vea evaluada por otro criterio que no sea el grado de

significancia de su aporte a la mejor solución (Mansbridge, 2009). En el caso del proceso legislativo, la equidad, a su vez, fomenta la rendición de cuentas, ya que, en cada etapa del proceso, los legisladores están obligados a sustentar sus decisiones con argumentos que se ventilan en discusiones públicas. Sin embargo, en la práctica, es común que el proceso legislativo obvie etapas de discusión cuando una mayoría mecánica apoya la decisión. Desde el punto de vista del giro deliberativo, dicho aceleramiento del proceso legislativo atenta contra el trato equitativo de las opiniones y afecta negativamente la calidad de la deliberación.

Por su parte, la efectividad de la negociación se mide a través de su capacidad para crear nuevo valor durante el proceso de toma de decisiones. Es decir, que los actores no solo se concentren en distribuir el valor existente desde una lógica de suma cero —lo que uno gana el otro lo pierde—, sino que sean capaces de generar nuevas opciones y, de esa forma, transformar tanto la cantidad de bien disponible como las actitudes de los actores frente a este. Las dimensiones constitutivas de una negociación efectiva son las siguientes:

- La capacidad de transformar el proceso de negociación para generar nuevo valor a las alternativas disponibles y aprendizaje para todos los actores involucrados. En tal sentido, una negociación transformadora es *creativa*, pero también *productiva*. Es decir, aquella donde los actores son capaces —a través de un diálogo basado en el mejor argumento— de generar nuevas alternativas a las posturas iniciales. Esta característica está asociada con la capacidad de generar valor para todos los actores involucrados. Una negociación transformadora excede una perspectiva de *suma cero* —donde lo que unos ganan los otros pierden— y se transforma en uno de *suma positiva*. Esto es un proceso que crea valor inexistente y satisface de mejor manera a los distintos actores

involucrados, lo cual produce un aprendizaje compartido en torno al problema y a las soluciones en cuestión.

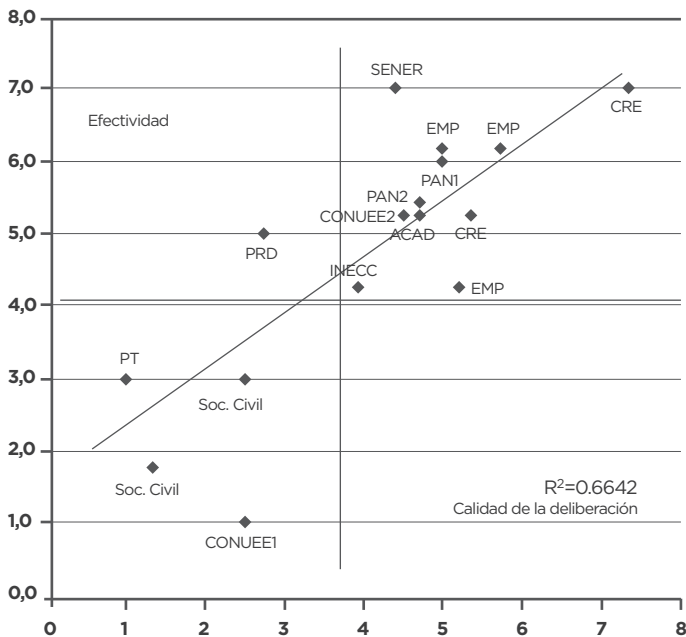
- Alcance del acuerdo. Esta dimensión es la más relacionada con el criterio de *efectividad*. Hace referencia a cuánto refleja la decisión final los intereses de los actores involucrados en la negociación. Para ello, entonces, la mayor creatividad y productividad aumenta la probabilidad de que el alcance del acuerdo sea mayor que cuando las posturas negociadoras se mantienen inflexibles, y la lógica de la negociación adquiere una lógica distributiva —de suma cero—.

En el caso de una reforma institucional de la magnitud de la reforma energética, una deliberación de calidad implicaría que todas las voces hubieran participado de la discusión, que hubieran sido ponderadas equitativamente, y que los jugadores con veto o poder de decisión —como los legisladores y el Poder Ejecutivo federal— hayan intercambiado argumentos basados en la razón acerca de las ventajas y las desventajas de la reforma. Asimismo, una negociación efectiva implicaría que los actores participantes hubieran tenido la capacidad de aprender de las propuestas de sus contrapartes, de crear valor de forma conjunta para evitar un juego de suma cero y, finalmente, que se ampliaran los alcances del acuerdo en función de las perspectivas de los participantes propiciando y tomando en cuenta no solo sus puntos de vista, sino también las de los expertos independientes.

De acuerdo con la Figura 1, las opiniones de los actores involucrados se dividen en dos grupos relativamente homogéneos. Aquellos que consideran que la calidad de la deliberación y la efectividad de la negociación son deficitarias y, en segundo lugar, el grupo de quienes califican positivamente ambas dimensiones. Un hallazgo derivado de esto último es que, al no haber demasiadas opiniones híbridas —o intermedias—, la relación entre la evaluación de una y otra dimensión es muy fuerte. Quienes consideran negativamente la calidad de deliberación tienden a evaluar de manera negativa la efectividad de la negociación y viceversa. Ello resume la polarización de los actores en torno ya no solo

al contenido de la reforma, sino a la calidad del proceso de toma de decisiones que le dio origen. Quienes están a favor de los resultados ponderan el proceso de forma positiva, mientras que los opositores consideran que fue, justamente, el carácter excluyente y no público de la deliberación lo que impidió que la negociación considerara todas las opciones de política disponibles.

Figura 1. Calidad de la deliberación y efectividad de la negociación de acuerdo con las percepciones de los actores involucrados



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados del cuestionario aplicado a los entrevistados

Podría pensarse, derivado de este análisis, que el factor que discrimina el juicio de los entrevistados sobre la calidad del proceso deliberativo y la efectividad de la negociación es su grado de acuerdo con el contenido de la reforma finalmente aprobada. Sin embargo, dar esto por cierto implica una contradicción lógica. En primer lugar, porque difícilmente una sola

—grado de satisfacción con el resultado final— pueda explicar la variación en varios más —variables constitutivas de la calidad de la deliberación, por un lado, y de la efectividad de la negociación, por otro—. Y, en segundo lugar, porque, desde nuestra perspectiva, la satisfacción con el resultado final o la *representatividad de una decisión* es una función del proceso de toma de decisiones que la origina. Son la apertura del debate, la racionalidad de los argumentos o la productividad de la negociación, entre otros factores, los que explican tanto la decisión final como la satisfacción que esta genera en los actores involucrados (Mansbridge, 2009; Stein y Tomassi, 2006).

Entonces, la pregunta para responder es cuáles son los factores que explican —más allá del contenido u orientación de la reforma— los niveles de satisfacción con aquella y la percepción de representatividad de la decisión finalmente adoptada.

A partir del análisis de configuraciones causales que permite hacer inferencias del mismo tipo con muestras pequeñas de unidades de observación desde una perspectiva cualitativa (Ragin, 1998; Pérez-Liñán, 2010), se presentan aquí las condiciones que serían necesarias y suficientes para que un actor involucrado en la reforma energética esté a) satisfecho con su resultado (Tabla 5) y b) considere que las decisiones alcanzadas son representativas de los intereses participantes en el proceso de deliberación y negociación (Tabla 6)¹⁶.

Al igual que en el caso de la configuración causal que explica la representatividad de la reforma, los niveles de satisfacción con la decisión final parecen estar explicados por la *razón* —entendida como el hecho de que los mejores argumentos están sustentados en criterios de racionalidad técnica— y, en este caso, por la *productividad* de la negociación. Ambas son condiciones necesarias, puesto que están presentes en las opiniones de todos quienes dicen estar satisfechos con la decisión final. Sin embargo, solo la *razón* parece ser condición suficiente, puesto que hay actores que no están satisfechos con la decisión final que sí consideran productiva la negociación, mientras que ninguno de quienes no están de acuerdo considera que el debate siguió la lógica del mejor argumento.

¹⁶ En el anexo, se detalla el proceso de transformación de los datos que dan origen a la evidencia aquí presentada.

Tabla 5. Condiciones necesarias y suficientes de la satisfacción con la RE

	Calidad de la deliberación			Efectividad de la negociación			
Entrevistado	Razón	Inclusión	Equidad	Producti- vidad	Creatividad	Alcance del acuerdo	Satisfacción
CONUEE1	0	0	0	0	0	1	0
CRE1	1	1	0	1	1	1	1
SENADOR PAN1	1	1	0	1	1	1	1
CONUEE2	1	1	1	1	1	1	1
SENER	1	1	1	1	1	0	1
SENADOR PRD	0	0	0	0	1	0	0
SENADOR PAN2	1	1	1	0	1	0	1
CONSULTOR	1	1	1	1	1	0	1
CONSULTOR	1	1	1	1	1	1	1
CCC	0	0	0	1	0	0	0
ACADEMIA	1	0	1	1	1	0	1
CRE2	1	0	1	1	1	1	1
GREENPEACE	0	0	0	0	0	1	0

SENADOR PT	0	0	0	0	0	1	0
CRE3	1	0	1	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados del cuestionario aplicado a los entrevistados

Tabla 6. Condiciones necesarias y suficientes de la representatividad de la RE

	Calidad de la deliberación			Efectividad de la negociación			Resultado
Organización	Razón	Inclusión	Equidad	Producti- vidad	Creatividad	Alcance del acuerdo	Representa- tividad
CONUEE1	0	0	0	0	0	1	0
CRE1	1	1	0	1	1	1	1
SENADOR PAN1	1	1	1	1	1	0	1
CONUEE2	1	1	1	1	1	1	1
SENER	1	1	1	1	1	0	1
SENADOR PRD	0	0	0	0	1	0	0
SENADOR PAN2	1	1	1	0	1	0	0
CONSULTOR	1	1	1	1	1	0	1
CONSULTOR	1	1	1	1	1	1	1
CCC	0	0	0	1	0	0	0
ACADEMIA	1	0	1	1	1	0	1
CRE2	1	0	1	1	1	1	1

GREENPEACE	0	0	0	0	0	1	0
SENADOR PT	0	0	0	0	0	1	0
CRE3	1	0	1	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados del cuestionario aplicado a los entrevistados

De acuerdo con el testimonio de los entrevistados, las condiciones necesarias para explicar la representatividad de la reforma parecen ser tres: 1) la razón, 2) la creatividad, es decir, el hecho de que la negociación sea propicia para explorar soluciones más allá de los intereses o de las posiciones originales de los actores; y 3) la productividad. Sin embargo, ninguna de las tres puede ser considerada por sí misma una condición suficiente, ya que la razón está presente en uno de los casos que considera la reforma como no representativa, situación que se repite en dos ocasiones con la productividad y, en un caso más, con la creatividad.

7. Conclusiones

Tal como lo muestra la evidencia presentada, los testimonios de los actores son consistentes con los resultados del análisis causal. En primer lugar, la reforma energética fue un proceso en el que los actores representantes de las alternativas políticas en torno al problema no pudieron sentarse a debatir las ventajas y las desventajas de sus propuestas. El Poder Ejecutivo impuso una propuesta sobre la cual se estableció el debate y desconoció la existencia de proyectos que buscaban una reforma sin cambiar la Constitución. En segundo lugar, una vez establecido este *marco* para la deliberación, existieron diversos foros públicos en los cuales muchos actores fueron escuchados y pudieron expresar sus voces y propuestas en torno a la reforma *posible*. En tercer lugar, desde el punto de vista de los sectores opositores, estos foros fueron diseñados a modo, puesto que solo se invitaron a los actores que estaban de acuerdo con la reforma constitucional. Los testimonios de los entrevistados corroboran en buena medida esta realidad. Finalmente, en cuarto lugar, una vez establecidos los foros y las mesas de negociación, una amplia mayoría de quienes participaron allí coinciden en que aquellas fueron altamente

productivas en cuanto a la capacidad de establecer aprendizajes y, sobre todo, creadoras de nuevo valor a partir de la discusión entre los actores aliados a la coalición impulsora. La fuerza del mejor argumento prevaleció por sí misma, y los *estiras y aflojes*, prototípicos de la negociación política, no fueron necesarios. Tal como lo resumió un legislador del PAN, «con esta reforma, se benefició el país, no hubo intereses particulares oscuros ni ocultos. Ganó México». Pero ¿qué México ganó? *El México que estaba de acuerdo con su propuesta de reforma.*

Respecto de la calidad de la representación, una lectura posible es que el PAN la ha ejercido de forma *giroscópica*. Tanto desde el gobierno como desde la oposición, este partido ha buscado impulsar de forma consistente el modelo energético —de competencia y apertura al capital privado y extranjero—, el cual consideraba idóneo para el país. Por su parte, el PRD y el resto de los miembros de la coalición de izquierda se mostraron fieles a su mandato *nacionalista* y, en función de ello, se negaron a participar en un debate que implicara ir en una dirección diferente, incluso después de que se hubiera aprobado la reforma constitucional —que avalaba dichos cambios—. El PRI, por su parte, aparece como el fiel de la balanza. Un partido centrista que se atiene al *mandato* de la opinión pública cuando está en la oposición, pero asume la representación *voto de confianza* cuando se encuentra en el poder. Ello puede ser una estrategia efectiva desde el punto de vista político, pero dificulta la rendición de cuentas —y la legitimidad democrática de sus posturas— desde el punto de vista ciudadano.

En síntesis, la reforma energética tendrá, probablemente, muchos beneficios para el fortalecimiento del sector energético mexicano, dado que su contenido fue producto de análisis técnicos de alta complejidad. Es decir, quienes participaron del diseño de las leyes secundarias son, en su mayoría, especialistas probados en la materia que tuvieron como objetivo principal mejorar la eficiencia, la productividad y la sostenibilidad fiscal del sector energético mexicano. Sin embargo, dicha reforma no fue resultado de una participación de todos los actores relevantes ni de todas las propuestas —incluyendo la *nacionalista*—. Es probable que la representación permita que así sea cuando los votos de la coalición mayoritaria sean suficientes. La legitimidad democrática, sin embargo, puede verse erosionada. La tecnocracia y la democracia no siempre se llevan bien.

Anexo 1. Entrevistados

Núm.	Fecha	Nombre	Cargo/puesto	Institución
1	01/12/14	Sergio Segura	Director de Cooperación Internacional	CONUEE
2	10/12/14	Jorge Luis Lavalle	Senador	PAN
3	12/12/14	Ileana Villalobos	Coordinadora de Asesores	INECC
4	16/12/14	Odón de Buen	Director General	CONUEE
5	19/01/15	Manuel Bartlett	Senador	PT
6	24/02/15	Lourdes Melgar	Subsecretaría de Hidrocarburos	SENER
7	27/02/15	Noé Hernández	Asesor del senador Rabindranath Salazar	PRD
8	03/03/15	Francisco García Cabeza de Vaca	Senador	PAN
9	09/04/15	Javier Zenteno	Empresario y abogado	COPARMEX
10	13/04/15	Gabriel Valencia	Secretario Técnico Comisión de Energía del Senado	PRI
11	24/04/15	Carlos Elizondo	Académico	CIDE/ITESM
12	27/04/15	Nadjeli Babinet	Coordinadora de Proyectos	CCC
13	28/04/15	Gabriel Quadri	Experto	SIGEA
14	23/04/15	Edgar Alvarado	Director General Jurídico Adjunto de Regulación Eléctrica	CRE
15	29/04/15	Rubén Flores	Excomisionado (ahora Consejero Independiente)	CRE
16	18/06/15	Alberto Rojas	Cabildero en el Senado	Greenpeace

17	06/07/15	Layda Sansores	Senadora	PT
18	07/07/15	Francisco Salazar	Comisionado Presidente	CRE
19	03/02/16	Gabino Robledo	Exsecretario Técnico (ahora consultor)	Comité Ejecutivo del PRI
20	20/01/16	David Razú	Exconsejero Exdirector General de Gobierno (ahora consultor)	PRD

Anexo 2. Siglas

CCC: Centro de Colaboración Cívica (Organización No Gubernamental)

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CONUEE: Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía

COPARMEX: Consejo Coordinador Empresarial

CRE: Comisión Reguladora de Energía

INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

PAN: Partido Acción Nacional

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PT: Partido del Trabajo

SENER: Secretaría de Energía

SIGEA: Sistemas Integrales de Gestión Ambiental (empresa privada)

ITESM: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Referencias bibliográficas

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. NJ: Princeton University Press.

Carnevale, P. J. y D. G. Pruitt (1992). «Negotiation and Mediation». En *Annual Review of Psychology*, 43, pp. 531-582.

Elster, J. (1998). «Introduction». En Elster, J. (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fisher, R.; W. Ury y B. Patton (1981). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. Boston: Houghton Mifflin.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and Norms*. Cambridge: The MIT Press.
- Hernández Estrada, M. (2013). *Negotiation and Deliberation in Mexico's Democratization Process: Six Cases of Legal Reform*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Administración, Instituto de Tecnología de Massachusetts Escuela de Administración y Dirección de Empresas Sloan, Massachusetts, EE.UU.
- Knoepfel, P., C. Larrue y M. Hinojosa Dieck (2007). «Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones». En *Revista Ciencia Política*, (3), pp. 125-149.
- Lewicki, R.; B. Barry, D. Saunders (2011). *Essentials of Negotiation*. Boston: Mc Graw-Hill.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza
- Mansbridge, J. (2011). «Clarifying the concept of representation». En *American Political Science Review*, 105, (3), pp 631-641.
- (2009). *Deliberative and Non-Deliberative Negotiations*. Documento de Trabajo de Investigación de la Facultad HKS, Serie RWP09-010, Universidad de Harvard, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Massachusetts, EE.UU.
- (1980). *Beyond adversarial democracy*. New York: Basic Books.
- Pérez-Liñan, A. (2010). «El método comparativo y el análisis de configuraciones causales». En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Issue 3.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pruitt, D.G. (1983). «Strategic Choice in Negotiation». En *The American Behavioral Scientist*, 27, (2), noviembre-diciembre, pp. 167-194.
- Ragin, C. (1998). «The logic of qualitative comparative analysis». En *International Review of Social History*, 43, pp. 105-124.

- Reffheld, A. (2006). «Trustees, Delegates and Gyroscopes: Democratic Justice and the Ethics of Political Representation». Ponencia presentada en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, septiembre.
- «Reforma energética, las líneas del debate». En *Parametría. Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado* [en línea]. Disponible en <http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4562> [Consulta: 1 de agosto de 2016].
- Stein, E. y M. Tommasi (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: BID.
- Stokes, S.; B. Manin y A. Przeworski (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Susskind, L. y J. Cruikshank (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolve Public Disputes*. New York: Basic Books Inc.
- Tsebelis, G. (2005). *Actores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Walton, R. y R. McKersie (1965). *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. Ithaca: Cornell University Press.

Bibliografía de consulta

- Pitkin, H. (2004). «Representation and democracy: Un uneasy alliance». En *Scandinavian Political Studies*, 27, (3), pp. 49-77.
- «Political Representation» (2006). En *Stanford Encyclopedia of Philosophy* [en línea]. Disponible en <<http://plato.stanford.edu/entries/political-representation>> [Consulta: 20 de marzo de 2015].
- Raiffa, H. (1982). *The art and science of negotiation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schedler, A. (2007). «¿Qué es la rendición de cuentas?». En *Cuadernos de Transparencia*, (3). México D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información.

COMUNICACIONES

Reforma gerencial e legitimação do Estado social

*Por Luiz Carlos Bresser-Pereira**

Sumário

Este artigo relaciona três fatos históricos novos após a Segunda Guerra Mundial: o surgimento do Estado social ainda nos anos 1940, sua contestação por uma ideologia neoliberal rentista e financista que se torna dominante a partir dos anos 1980, e a formulação e adoção da reforma gerencial como uma forma de legitimar o Estado social frente ao ataque que estava sofrendo tornando o provisão dos seus grandes serviços sociais universais mais eficientes. A reforma gerencial do Estado de 1995 foi formulada e vem sendo adotada de acordo com essa lógica.

Palavras-chave

Democratização – legitimidade – Estado social – reforma gerencial.

Resumen

En este trabajo, se enumeran tres nuevos hechos históricos después de la Segunda Guerra Mundial: el surgimiento del Estado de bienestar en la década de 1940, la respuesta a este por parte de la ideología neoliberal, rentística y financiera, que se convierte en dominante desde la década de los ochenta; y la formulación y la adopción de la reforma de la gestión como una forma de legitimar el Estado de bienestar en contra del ataque que sufrían sus prestaciones de servicios universales por hacerlos más eficientes. La reforma gerencial del Estado de 1995 se formuló adaptándose de acuerdo a esta lógica.

Palabras clave

Democratización – legitimidad – Estado social – reforma gerencial.

* Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Abstract

In this paper three new historical facts are listed after World War II: the emergence of the welfare state even in the 1940s, the response to it by the neoliberal, rentist and financial ideology, which becomes dominant since the 1980s, and the formulation and adoption of management reform as a way to legitimize the welfare state against the attack that its universal service provisions received when making them more efficient. The managerial state reform in 1995 was formulated in accordance to this course of thought.

Keywords

Democratization – legitimacy – State social – management reform.

1. Introdução

Democracia, Estado legitimação Social e Reforma Gerencial são instituições dialeticamente inter-relacionadas na medida em que se autorreforçam. A democracia torna-se realidade nos países mais desenvolvidos na virada para o xx, o Estado do Bem-Estar ou Estado social forma-se após a Segunda Guerra Mundial nesses mesmos países, e a Reforma Gerencial do Estado começa no final do século xx, em alguns países não apenas ricos, como o Reino Unido e a Austrália, mas também de renda média como o Brasil e o Chile. Essa reforma foi implementada a partir dos anos 1980 devido ao grande crescimento do aparelho do Estado que vai ocorrer a partir da implantação do Estado social. Enquanto no Estado liberal do século xix a carga tributária, que é uma boa medida do tamanho do Estado, estava em torno de 7% do PIB, cinquenta anos mais tarde, no final do século xx, essa porcentagem já alcançava cerca de 40% nos países desenvolvidos, com exceção dos Estados Unidos. A transição da administração burocrática para a gerencial, que ocorreu a partir de meados dos anos 1980, foi uma resposta muito clara à necessidade de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos grandes serviços sociais universais de educação, saúde, e previdência social, que o Estado passara a exercer. Neste trabalho, completo essa análise para dizer que o inverso

é também verdadeiro: a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do Estado social e, dessa forma, neutraliza a busca sempre forte dos ricos de pagar menos impostos através da redução dos serviços sociais universais. Temos, assim, entre o Estado social e a reforma gerencial, uma relação dialética: a constituição do Estado social, ao implicar um grande aumento do tamanho da organização estatal, exige que sua gestão seja mais eficiente; por sua vez, a reforma gerencial resultante, ao contribuir para essa maior eficiência ou redução de custos, tem um papel importante na legitimação das ações do Estado visando oferecer serviços de consumo coletivo que, por sua natureza, são mais igualitários do que os serviços pagos individualmente pelos atendidos.

Os quatro objetivos políticos que surgem com a formação do Estado moderno são a liberdade, a riqueza ou o bem-estar econômico, a justiça social, e a proteção da natureza. Esses objetivos, que as nações buscam alcançar através da política que tem seus Estados como principais instrumentos, correspondem às quatro ideologias que nasceram com a Revolução Capitalista¹. Assim, a liberdade individual corresponderá ao liberalismo; a riqueza ou o crescimento econômico, ao desenvolvimentismo; a justiça social, ao socialismo; e a proteção da natureza, ao ambientalismo. Esses objetivos e as respectivas ideologias são em grande parte reforçadores uns dos outros, mas não são plenamente compatíveis. O avanço nesses quatro objetivos, além do objetivo político anterior que é o da segurança, no quadro dos regimes democráticos, significa progresso ou desenvolvimento humano.

2. Três fatos históricos

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial ocorrem três fatos históricos novos de grande abrangência: o surgimento do Estado social no após

¹ Entendo por Revolução Capitalista o processo de profunda transformação social que começa com o surgimento da burguesia e o mercantilismo e termina em cada país, a começar pela Inglaterra, quando um povo se transforma em nação, constrói um Estado, e realiza sua Revolução Industrial.

Segunda Guerra Mundial, a hegemonia de um capitalismo neoliberal, rentista e financista, a partir do final dos anos 1970, e o início da reforma gerencial do Estado em diversos países. Examinemos estes três fatos novos sequencialmente.

O Estado social nasce no pós-guerra, a partir do otimismo gerado pela vitória contra o nazismo, o relativo êxito da União Soviética no quadro de um regime que naquela época era ainda considerado como socialista, e do aumento do poder dos sindicatos de trabalhadores e dos partidos sociais-democratas. Dadas estas demandas, a solução encontrada pelas democracias liberais foi montar os grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social, que são substancialmente mais eficientes em aumentar o padrão de vida da população do que o simples aumento dos salários reais. Assistimos, então, à transição de um Estado democrático liberal, que correspondia a uma democracia de elites, para Estado democrático social. E também para um Estado desenvolvimentista, porque o Estado volta a ter um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico.

Temos então os Anos Dourados do Capitalismo, que como demonstraram Adam Przeworski (1989), Stephen Marglin (1990) e Andrew Glyn (1998) foram o resultado de um *compromisso* entre o capital e o trabalho, foram uma maneira de se buscar, com razoável êxito, aqueles quatro objetivos políticos. Nessa forma de Estado há um aumento indireto dos salários através, de um lado, de leis trabalhistas protegendo os trabalhadores, e, de outro, da forte ampliação dos serviços sociais e científicos proporcionados pelo Estado. Mais amplamente, a democracia muda de natureza. Enquanto na democracia de elites (a primeira forma histórica de democracia, logo após a conquista do sufrágio universal), que também pode ser chamada de schumpeteriana, porque foi Schumpeter que melhor a descreveu, as elites detêm poder suficiente para não se deixarem influenciar pelos eleitores enquanto governam, na democracia de opinião pública que a segue, as elites econômicas continuam dominantes, e as elites políticas são constantemente obrigadas a auscultar uma opinião pública constituída por eleitores com demandas políticas públicas.

O Estado prova então não ser, como supõem os liberais, um mal necessário porque garante a propriedade e os contratos, em contraposição a um bem em si mesmo que seria o mercado identificado com a liberdade. Isto é puro nonsense que irá florescer nos anos neoliberais liberais do capitalismo. Historicamente, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. É o instrumento que cada sociedade nacional usa para alcançar os quatro objetivos políticos acima citados mais a segurança ou a ordem pública. O Estado é a instituição que, além de regular o mercado e promover a redução das desigualdades, tem, no plano econômico, o papel de garantir as condições gerais para que as empresas nacionais competentes sejam competitivas —algo que o mercado definitivamente não garante.

Para realizar seus objetivos, o Estado se desdobra, historicamente, em dois: Estado como regime político ou como sistema constitucional-legal, e Estado como administração pública ou como aparelho (organização) que garante o sistema constitucional-legal. No mundo contemporâneo, o Estado como regime político assumiu a forma de Estado social, e como aparelho ou organização, a de Estado Gerencial. Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional —é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é administrar a organização do Estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência —é tornar o Estado, Estado gerencial.

3. Globalização financeirizada

O capitalismo do após-guerra foi, portanto, um capitalismo social e desenvolvimentista. Entretanto, em função da queda da taxa de lucros que ocorre nos anos 1970, no início dos anos 1980 começa a se configurar uma *nova forma de capitalismo* caracterizado pela abertura comercial e financeira a mais ampla possível e pelo predomínio

econômico das grandes empresas multinacionais e dos capitalistas rentistas e financistas associado a elas que denomino *globalização financeirizada ou capitalismo rentista e financista* devido à capacidade dos financistas de aumentarem de forma substancial sua participação e a dos rentistas na renda nacional. A globalização veio acompanhada por uma ideologia liberal radical —o neoliberalismo— que passou a rejeitar a combinação dialética entre liberalismo econômico e nacionalismo econômico desenvolvimentista que caracterizara as formas anteriores de capitalismo: a mercantilista, a liberal, e o dos anos dourados. A nova doutrina hegemônica declarou o fim da nação e do estado-nação, passou a ver o mercado como um mecanismo quase milagroso de coordenação econômica, deu absoluta precedência à liberdade individual, entendida esta como a liberdade e o poder dos mais fortes, e subordinou os demais objetivos a esse conceito de liberdade. E estabeleceu-se uma divisão clara entre os fortes e os fracos. O mais fortes passaram a ser não apenas os capitalistas rentistas (os acionistas, os capitalistas a juros e os capitalistas a aluguéis) e os financistas que administram a riqueza dos rentistas, mas também os dirigentes das empresas multinacionais, seus consultores, seus advogados, seus economistas, e, naturalmente, seus políticos. Neste novo quadro, os *mais fracos*, os dominados, deixaram de ser apenas os trabalhadores, como afirmava o socialismo, para serem também os empresários industriais que não fazem parte das *cadeias de valor*, os pequenos e médios agricultores, as classes médias burguesas e empregadas, os habitantes das cidades médias e pequenas. Além de uma reação à social-democracia desenvolvimentista dos Anos Dourados do Capitalismo, a globalização financeirizada foi uma reação à nova concorrência representada pelas exportações de bens industriais por países com mão-de-obra barata – os NICs (Newly Industrializing Countries): Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong-Kong, Brasil e México.

A nova hegemonia global e liberal transformou as duas formas que o Estado havia assumido nos 50 anos anteriores —o Estado social e Desenvolvimentista nos países desenvolvidos, e o Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento— em seus principais adversários. Ao atacar o Estado Desenvolvimentista, o neoliberalismo

estava tentando demonstrar, contra toda evidência, a superioridade do liberalismo econômico, que supõe ser o mercado capaz de coordenar de forma ótima todo o sistema econômico, sobre o desenvolvimentismo, que, mais razoavelmente, alia mercado e Estado na coordenação econômica. Ao atacar o Estado social, o neoliberalismo estava explicitamente procurando reduzir o tamanho do Estado, e, implicitamente, enfraquece-lo. Estava repetindo a tese neoliberal segundo a qual apenas pequenos grupos têm efetiva capacidade de ação coletiva, e, assim, negava ao Estado sua capacidade principal —a de ser o instrumento principal da ação coletiva. Procurava voltar ao tempo do Estado liberal do século XIX, que não se caracterizou nem pelo crescimento, nem pela estabilidade financeira, e nem pela justiça.

A ofensiva neoliberal, voltada para a redução dos direitos trabalhistas e para a redução do Estado social, reproduziu a clássica luta de classes —mas, nesse caso, a iniciativa partia dos ricos nos países ricos—, ao mesmo tempo em que traduzia a necessidade do capitalismo de restabelecer as taxas de lucros das empresas. As duas classes dirigentes —a capitalista ou burguesa e a profissional ou tecnoburocrática— buscavam aumentar seus rendimentos, respectivamente os lucros e juros dos empresários e rentistas, e os ordenados e bônus dos altos profissionais que controlam o conhecimento técnico, organizacional e comunicativo. Ao mesmo tempo, ao nível das pessoas, o neoliberalismo promoveu e alcançou forte redução da progressividade do imposto de renda em quase todos os países, a partir do argumento que *era preciso estimular o trabalho*.

A globalização rentista e financista e a ideologia neoliberal, que alcançaram seu auge no início dos anos 1990 com o colapso da União Soviética, está em decadência desde o início dos anos 2000 e entrou em crise profunda a partir da Grande Recessão que começou em 2008. Essa crise se traduz na diminuição da hegemonia ideológica da grande potência que divulgou as ideias neoliberais, os Estados Unidos; no forte recuo da globalização em todo o mundo, na medida em que os países passaram a adotar políticas mais protecionistas porque tornou-se evidente que as perdas de emprego nos países ricos decorria em

boa parte da concorrência principalmente da China; e no recuou da financeirização causada pelo aumento da regulamentação do sistema financeiro, depois que ficou claro que a crise financeira decorreu em boa parte da desregulamentação realizada nos anos 1980 nos EUA e no Reino Unido.

Na prática, o neoliberalismo não logrou convencer os cidadãos das antigas (e também das novas) democracias a abandonar ou a colocar em segundo plano o objetivo atribuído ao Estado de garantir seus direitos sociais e, principalmente, o de garantir a prestação dos grandes serviços sociais de educação, saúde, previdência e assistência social. A tentativa neoliberal de acabar com o Estado social através da diminuição de suas funções sociais fracassou. De 1980 para hoje, houve alguma diminuição nas leis protegendo o trabalho, mas, em compensação, as despesas sociais dos países desenvolvidos ou permaneceram constantes ou aumentaram.

4. Reforma gerencial

Em meio a essa onda ideológica neoliberal, na segunda metade dos anos 1980, temos o terceiro fato histórico novo: a reforma gerencial do Estado —a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno, também chamada de reforma da gestão pública. A reforma inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e a teoria que surge com ela foi chamada de Nova Gestão Pública. Como as novas ideias surgiam em um país com um governo neoliberal e em um momento em que a ideologia neoliberal ganhava espaço, elas foram equivocadamente etiquetadas como neoliberais. E em alguns momentos reformas gerenciais associadas à Nova Gestão Pública tiveram caráter neoliberal, como aconteceu com a Nova Zelândia quando, em 1995, a vitória do partido conservador levou a reforma iniciada alguns anos antes a assumir um caráter neoliberal e passar a ver o aumento da eficiência dos serviços como uma forma de diminuir a carga tributária, ao invés usar esse aumento de eficiência para aumentar o escopo e a

qualidade dos serviços sem aumentar seu custo. Por isso, e porque a reforma brasileira contou com uma teoria que acredito ser bem mais sistemática e ampla do que a dos países ricos, eu prefiro me desvincular dessa denominação. No caso do Reino Unido, a reforma não decorreu de uma ideia neoliberal, mas de um acordo entre o governo Thatcher e a alta burocracia britânica, a primeira querendo reduzir os impostos, a segunda buscando reduzir seu custo pelo aumento da eficiência na prestação dos serviços, não pela diminuição dos serviços. Por outro lado, a agência que, a partir dos anos 1980, o governo dos Estados Unidos encarregou de implantar as reformas neoliberais foi o Banco Mundial². Ora, este banco se opôs à Reforma Gerencial com muita clareza, com o argumento do *sequencing* —primeiro seria preciso terminar a Reforma Burocrática para, em seguida, realizar a Reforma Gerencial.

As reformas gerenciais do Estado ocorreram, inicialmente, na Grã-Bretanha, na Nova Zelândia e na Austrália. Hoje a maioria dos países ricos já adotaram a reforma gerencial em menor ou maior grau. Entre os países em desenvolvimento o Brasil e o Chile foram os primeiros a começar a reformar seu Estado nessa direção. Iniciada em 1995 a reforma gerencial brasileira continua a prosperar, principalmente ao nível dos Estados e dos grandes municípios, porque é neles que a gestão moderna é mais necessária. Como a reforma burocrática, a reforma gerencial dura 30 a 40 anos para poder ser considerada razoavelmente completa. Na verdade, ela nunca se completa.

A reforma gerencial foi uma resposta a essa crítica e uma maneira de tornar os serviços sociais universais mais eficientes do que já são por natureza —porque o consumo coletivo é mais eficiente do que o consumo privado, não obstante as ineficiências que sempre existem no fornecimento do consumo público. Ela é, historicamente, a segunda

² William Plowden, um dos consultores britânicos com que contou a reforma gerencial do Estado de 1995, descreveu em detalhe esse acordo ocorrido em 1986. O primeiro programa da reforma gerencial Britânica, *First Steps*, foi lançado em 1987, sob o comando de Kate Jenkins, que depois coordenaria a excelente assistência técnica do Reino Unido à reforma no Brasil.

reforma administrativa do Estado moderno. A primeira reforma foi a reforma burocrática, a reforma que Max Weber analisou de maneira definitiva. Foi a reforma que rejeitou a administração patrimonialista e tornou profissional. Ela foi inevitável, porque o Estado liberal era incompatível com administração patrimonialista. A reforma gerencial é igualmente inevitável; é uma decorrência necessária do Estado social, como este foi uma decorrência lógica da transição dos países ricos para a democracia e o aumento de poder para o povo que isto significou.

Houve uma grande discussão no Brasil quando eu iniciei a reforma gerencial de 1995. Havia defensores do modelo burocrático que não compreendiam que a reforma gerencial não se opunha a ele, mas partia dele para dar um passo adiante. A melhor forma de avançar na profissionalização da administração pública não é insistir nela de maneira formal, mas estabelecer metas e descentralizar a sua realização para gestores públicos competentes, que se sentem realizados não apenas por atenderem ao interesse público, mas também porque sabem que seu trabalho está sendo devidamente valorizado. Na verdade, dado que o Estado social é uma conquista definitiva das sociedades modernas, e a reforma gerencial uma necessidade que dele decorre, sua implantação é uma questão de tempo e de qualidade. Cada país ou se adianta em realizá-la, ou fica para trás e arca com os custos do atraso; ou a implanta com competência, ou de forma equivocada e confusa.

O debate sobre a reforma gerencial de 1995 foi acusada de ser neoliberal. Hoje, porém, esse tipo de acusação está quase esquecida, porque ficou claro que sua consequência primeira foi fortalecer o próprio Estado e não enfraquecê-lo como almejavam os neoliberais. Na verdade, a reforma gerencial é compatível com governos de esquerda ou de direita, mas, como veremos adiante, ao tornar eficientes os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, ela legitima politicamente o Estado Social. No Brasil, ficou também claro ser um equívoco a vinculação da reforma gerencial de 1995 com o neoliberalismo, pelo fato de que as diretrizes básicas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado continuaram a ser implantadas a nível federal e em muitos Estados e

municípios independentemente da orientação política dos respectivos governos. Embora os representantes do Partido dos Trabalhadores enquanto estavam na oposição fossem críticos da reforma, o governo Lula adotou muitos dos seus princípios. O emprego de técnicas gerencias na administração da Bolsa Família e na reforma da Previdência, assim como a exigência do Ministério da Educação para que as universidades federais que adotarem o programa de reestruturação e expansão das universidades —o REUNI—, elaborem planos estratégicos são duas demonstrações desse fato. A decisão do governo federal de levar adiante as ‘fundações estatais’³, e de transformar os hospitais universitários federais em empresas, foram formas de implementar a ideia das organizações sociais alterando um pouco sua definição jurídica⁴, e é mais uma indicação clara nesse sentido. Afinal, muitos governos municipais e federais controlados pelo PT criaram organizações sociais, e, mais do que isto, adotaram a estratégia de gestão gerencial, como demonstrou Leandro Fontoura (2015) em pesquisa realizada junto a municípios governados por esse partido.

5. Estado social e reforma gerencial

O Estado social é a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e aumentar a segurança dos cidadãos e suas famílias. Substituir esses grandes serviços de consumo coletivo por aumento de salários e provisão privada desses serviços seria algo muito caro, e, por isso, os cidadãos

³ As fundações estatais foram propostas pelo governo do PT através do Projeto de Lei Complementar n. 92/2007, que regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição. A fundação estatal, sem fins lucrativos, integrante da administração pública indireta, poderá ser instituída pelo Poder Público nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio-ambiente, previdência complementar do servidor público, comunicação social e promoção do turismo nacional.

⁴ Organização social —uma entidade estrutural da reforma gerencial do Estado de 1995, uma entidade pública não-estatal de serviços, ou, em outras palavras, uma entidade de serviços sociais e científicos sem fins lucrativos, que esteja voltada para o interesse público e seja parcialmente ou mesmo totalmente financiada pelo Estado, com o qual assina um contrato de gestão.

exigem e as elites econômicas e políticas acabam por aceitar que o Estado construa grandes sistemas de previdência social, educação e saúde pública. Ora, esses serviços, que passam a corresponder a uma percentagem importante do PIB, precisam ser administrados de forma eficiente, para que custem o menos possível para um nível elevado de abrangência e qualidade dos serviços. Com esse objetivo, a reforma gerencial (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e —o que é mais importante— (4) mantém gratuitos os grandes serviços de consumo coletivo, mas transfere sua oferta para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não-estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contrato de gestão. Através dessas quatro características —principalmente da última— o poder público garante os direitos sociais, mas transfere sua provisão ou oferta para organizações quase-estatais que são as organizações sociais.

A tese neoliberal de que o consumo público poderia ser substituído com vantagem pelo privado não foi aceita pela sociedade. A demanda continuada dos cidadãos por consumo coletivo não deixou dúvidas a respeito. Não bastava, entretanto, argumentar a favor do Estado social a partir apenas dessa demanda e afirmar que o consumo público, além de mais justo, é mais eficiente, custa menos para o mesmo resultado. Era preciso também mudar as condições de oferta dos serviços, era preciso mostrar que o Estado estava usando bem os recursos dos impostos, que os contribuintes não estavam «jogando dinheiro bom em cima de dinheiro ruim» —uma frase típica dos oponentes do Estado social.

A reforma gerencial veio para mudar essas condições de oferta dos grandes serviços sociais. E se tornou um fator fundamental da legitimação do Estado social que o neoliberalismo combatia porque permitiu que esses grandes serviços fossem administrados com eficiência. Diante do crescimento do Estado social, os políticos e burocratas tentaram,

em uma primeira fase, valer-se da administração pública burocrática, que proporcionava o mínimo de eficiência necessário para tornar esses serviços economicamente viáveis. Entretanto, na medida em que se ampliava o Estado social, foi ficando claro que esse mínimo era insuficiente. O consumo coletivo proporcionado pelos serviços públicos sociais universais é intrinsecamente mais eficiente do que o consumo privado. A melhor demonstração desse fato é a comparação entre o sistema de saúde dos principais países europeus, que é essencialmente pública, e a dos Estados Unidos, que ainda é basicamente privada. Esta custa 17% do PIB, enquanto que aquela, 11% em média, e tem abrangência maior. Não bastava, porém, esse eficiência intrínseca; era preciso que os serviços sociais fossem oferecidos com crescente eficiência – o que impôs a adoção da Reforma Gerencial. Era preciso controlar o custo dos serviços, que geralmente se mostravam bem menos eficientes do que poderiam ser quando realizados diretamente por servidores públicos estatutários, cujo trabalho envolve sempre um certo grau de rigidez burocrática. A ineficiência relativa da administração pública burocrática tornava-se uma ameaça para a legitimidade do Estado social. A ideologia neoliberal afirmava que a oferta e o consumo privado eram intrinsecamente mais eficientes do que a oferta pública e o consumo coletivo – o que já vimos que o que acontece é exatamente o oposto. Mas é claro que se a eficiência intrínseca do consumo coletivo em comparação com o consumo privado pode e deve ser fortalecida tornando os serviços sociais melhor, mais eficientemente, administrados. Não obstante a grande pressão neoliberal, a sociedade continuava a demandar os serviços públicos —continuava a preferir o consumo coletivo que se traduzia em serviços sociais e científicos gratuitos ou quase-gratuitos, e continuava a apoiar um sistema de previdência social estatal garantidor de uma renda básica. Era, preciso, portanto, dar uma resposta positiva à demanda dos cidadãos— algo que só a reforma gerencial pôde dar. A reforma gerencial, portanto, não foi apenas fruto de limitações fiscais. Ela teve um caráter político, porque contribuiu para que o Estado social se mantivesse legitimado em face à permanente resistência dos conservadores e à ofensiva dos neoliberais.

6. Conclusão

Em síntese, o Estado social implica tornar coletiva ou pública a oferta dos serviços de educação, saúde, e previdência social; e em tornar coletivo, ao invés de individual, seu consumo. Para que esses serviços gratuitos e iguais para todos se tornassem viáveis, era preciso que o Estado fosse capaz de oferecê-los de forma não apenas efetiva, mas também eficiente. A administração burocrática já se havia revelado efetiva; tornou-se, entretanto, claro que, na medida em que a dimensão dos serviços sociais do Estado aumentava, a efetividade não era suficiente. Era preciso controlar o custo dos serviços realizados diretamente por servidores públicos estatutários, que se revelavam altos demais. Estes custos refletiam não apenas o grande volume dos serviços, mas também sua ineficiência devido à rigidez da administração burocrática —uma ineficiência que se constituía em ameaça para a legitimidade do Estado social.

A legitimação do Estado social pela reforma gerencial pode ser observada em um sem número de casos. Um exemplo é o que ocorreu na Grã-Bretanha – país que foi tanto um laboratório da ideologia neoliberal durante o governo de Margareth Thatcher, quanto o país em que se originou a reforma gerencial. Tony Blair chegou ao governo em 1997, depois de quase 20 anos de governos neoliberais. Ainda que os trabalhistas criticassem a reforma quando estavam na oposição, ao chegarem ao governo a mantiveram e a aprofundaram. Ao mesmo tempo, aumentaram a carga tributária para melhorar a qualidade dos serviços de saúde e de educação. Tornaram, assim, a administração desses serviços mais eficiente, e esse foi um argumento fundamental usado por Blair para legitimar sua política social que aumentava o tamanho do Estado ao elevar a despesa pública e a carga tributária. Margareth Thatcher não logrou extinguir o Estado social; o máximo que conseguiu foi não aumentar a carga tributária. Tony Blair mudou a direção e avançou mais no caminho do Estado social aumentando o consumo coletivo de serviços sociais, enquanto procurava transferir a oferta desses serviços para entidades públicas de direito privado. Neste caso, a reforma gerencial foi essencial para que o Estado social pudesse ser assim fortalecido.

Duas outras experiências significativas no mesmo sentido ocorreram no Brasil, uma no governo Fernando Henrique, com o SUS, e a outra no governo Lula, com a Bolsa Família. Quando começou o primeiro governo de Fernando Henrique, em 1995, o Sistema Único de Saúde, o grande sistema que implementava a determinação da Constituição de 1988 de garantir o direito universal aos serviços de saúde, estava em crise. Não se havia ainda logrado estabelecer um sistema de financiamento para o SUS, e os hospitais envolvidos ofereciam serviços deficientes e se envolviam com frequência em denúncias de corrupção. A norma que regulava os serviços —a Norma Operacional Básica de 1993— não dava conta do problema. Entretanto, a partir do final de 1996 começou uma grande reforma gerencial do SUS com base na NOB 96, ao mesmo tempo em que se definiam fontes de financiamento para os serviços. Hoje o SUS é um sistema universal de saúde que atende a um direito básico da cidadania com qualidade razoavelmente boa e custo muito baixo: menos de dois reais por habitante-dia. O segredo está, de um lado, na grande mobilização que ocorreu para a definição e implantação do SUS, e no controle social exercido pelos cidadãos em sua decorrência, e, de outro, na forma de administração gerencial distinguindo a oferta da procura de serviços e dando aos municípios um papel muito maior em contratar os hospitais que prestam os serviços.

Fenômeno semelhante ocorreu com a Bolsa Família no governo Lula. Inicialmente a ideia era a de distribuir cestas básicas em um programa denominado Fome Zero. Entretanto, logo se verificou que esse programa estava mal formulado e mal administrado. Optou-se, então, por unificar e administrar gerencialmente as diversas bolsas em dinheiro e espécie que existiam até então, dar a todas o nome de Bolsa Família, e aumentar consideravelmente sua abrangência. O resultado foi positivo. Enquanto o programa Fome Zero havia sido objeto de críticas permanentes, a Bolsa Família revelou-se efetiva em atender a um custo baixo os realmente pobres. Existe, sem dúvida, a crítica de que esse programa não estimula o trabalho e é focado, ao invés de universal. É indiscutível, porém, que os recursos públicos estão sendo usados de modo eficiente e atendem de forma efetiva as famílias socialmente excluídas.

Em conclusão, a reforma gerencial nasceu da pressão por maior eficiência e menores custos que se seguiu à transformação do Estado democrático liberal em Estado democrático social. Por outro lado, ao significar, do ponto de vista administrativo, a transição do Estado burocrático para o Estado gerencial, revelou-se um instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado, reduzindo o Estado social. Ao tornar mais eficiente (embora jamais tão eficiente quanto gostaríamos) a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, a reforma gerencial legitima o Estado social, e garante seu avanço e aprofundamento futuro.

Referências bibliográficas

- Fontoura, L. (2015). *Reforma à Esquerda: A Relação das Prefeituras Petistas com a Administração Pública*. Tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da UFRGS, Porto Alegre.
- Glyn, A. (1998). «The assessment: economic policy and social democracy». En *Oxford Review of Economic Policy*, 14, (1), pp. 1-18.
- Marglin, S. (1990). «Lessons of the Golden Age: An overview». En Marglin, S. y J. Schor (eds.). *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Przeworski, A. (1989). *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

RESEÑAS

El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos

Guillaume Fontaine

Anthropos y FLACSO - Sede Ecuador, Madrid. 2015. 191 páginas.

ISBN 978-84-16421-21-3

Por *Maximiliano Campos Ríos*

La obra que nos presenta el profesor Guillaume Fontaine constituye el resultado de un enorme esfuerzo por comprender la nueva dinámica del proceso de políticas públicas a partir de la propia crisis del Estado y de la aparición de nuevas prácticas societales que dieron lugar a una compleja trama de relaciones construidas a fines del siglo XX y principios del actual. No se trata de un libro meramente erudito, sino de un elaborado proceso reflexivo producto de la formación y de la experiencia concreta del autor en su trabajo en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), del Ecuador.

Con una destacada actividad docente y desde su especialidad en políticas ambientales y energéticas, la mirada de Fontaine ha sido siempre particular, debido a su formación europea y a su conocimiento práctico y concreto de las particularidades de América Latina y, especialmente, del Ecuador. Esto no es un rasgo menor en un libro de estas características, donde se produce un diálogo fecundo y reflexivo entre la producción académica central y la realizada en los países periféricos, enriquecida por el propio conocimiento empírico de los casos particulares. Este rasgo es principalmente destacado en el prólogo del libro por el profesor catalán Joan Subirats, quien, con su prestigio en la temática, nos habilita la lectura de un texto central para seguir estudiando y reflexionando sobre el proceso de políticas públicas.

Las 191 páginas de la obra nos conceden la comprensión actual de un campo basto y fuertemente interdisciplinario. Es, a la vez, un libro introductorio pero enormemente profundo, lo que le brinda un marcado carácter heurístico. En su introducción, el autor retoma la vieja pregunta del por qué y para qué analizar las políticas públicas. En una primera instancia, nos aporta una síntesis general sobre la propia historia del campo desde los trabajos pioneros de Wilson y Lasswell hasta los planteos más recientes. Pero no se trata de una simple reseña; en sus pocas páginas, logra presentar estos *clásicos*, como así también extraer sus principales hipótesis dentro del contexto histórico que posibilitó su formulación. Por lo tanto, nos permite comprender la construcción de un campo de conocimiento vinculado con los procesos políticos, sociales, económicos y culturales dentro de los cuales han surgido. El caso de los estudios sobre políticas públicas también ha tenido desde sus comienzos un sentido *práctico*: el poder aportar a la propia solución y construcción del proceso de políticas. Es así como el conocimiento y la decisión políticos han ido logrando un ámbito de retroalimentación, muchas veces tenso y conflictivo.

Para el autor, el Estado constituye un punto de partida, ya que, con su crisis, ha vuelto a la escena del estudio específico de los expertos académicos y ha recuperado su centralidad política y social. Un elemento aparece como clave en el original aporte de Guillaume Fontaine: la incorporación de la complejidad como dimensión. Las crisis del Estado y de un conjunto de políticas comúnmente denominadas *neoliberales* han dado paso a la construcción de una mirada nueva que da lugar a un entramado de relaciones sociales en el propio proceso de construcción de la política pública. Una multiplicidad de actores y de espacios surge más allá de la tradicional intermediación de intereses, y el autor logra incorporarlos en la dinámica que hace a la toma de decisiones. Posiblemente, el propio caso del Ecuador haya brindado un marco empírico muy enriquecedor al respecto, debido a los cambios políticos y a su propia composición de grupos, en donde, por ejemplo, los pueblos originarios dan una particular mirada que desafía los saberes más tradicionales que intentan dar cuenta del proceso de políticas públicas.

Pocos libros han ahondado con tal profundidad y conocimiento del campo la discusión sobre la autonomía de la disciplina de las políticas públicas. Fontaine reconstruye un relato que va desde los aportes de la ciencia política, pasando por la economía y la sociología hacia este tipo de estudios. De esta manera, ha hecho un aporte más que significativo a estas disciplinas. Pero lo cierto es que, más allá de los paternalismos epistémicos, se trata de un campo rico y en pujante desarrollo. Si bien la centralidad del Estado ha proveído un conjunto de interrogantes centrales, la sociedad y la economía no pueden ser dejadas de lado en este tipo de construcciones cognitivas. Esto hace del estudio de políticas públicas una cartografía compleja y matizada de texturas y colores que tratan de descifrar un entramado complejo de juegos de poder, valores e intereses.

Es así como podemos percibir diferentes enfoques, unos más politológicos, centrados en el rol del Estado y los gobernantes, frente a otros más sociológicos, en donde las interacciones de los grupos y el nivel societal son el punto de partida en la construcción de las agendas y las decisiones; sin perder de vista que todo esto se realiza dentro de un marco de intereses y de distribución de recursos, lo que le otorga a la economía un lugar central en el análisis. Por esta razón, la actual etapa del estudio de las políticas públicas debe asumir esta idea de complejidad disciplinar epistémica, lo que se expresa a nivel de la construcción teórica y metodológica en el estudio de las políticas y en la propia dinámica del proceso sociopolítico que toma las decisiones.

Al ser un libro pensado desde América Latina, Fontaine hace un rescate central de lo producido en el propio ámbito, muchas veces descuidado en este tipo de análisis. La sutileza del autor nos permite entrar siempre en la articulación de planteos tanto ontológicos como epistemológicos, y esto demuestra el profundo conocimiento que posee sobre la naturaleza del objeto de estudio de las ciencias sociales y la forma particular que se le plantea al investigador. Es así como la reflexividad aparece como un punto nodal en su propuesta cognitiva. Y esto tiene un especial estatus cuando nos proponemos visualizar y profundizar los casos concretos de Latinoamérica y el Caribe rescatando que, desde los albores de la

construcción de campo, existen dos tendencias: una visión crítica y otra funcionalista del proceso político. Esta característica general asume sus rasgos particulares en los casos latinoamericanos, en donde la emergencia de estos fenómenos se da en marcos de desigualdad política y social mucho mayores que en los países centrales. Esto no puede ser ajeno tanto al estudioso de las políticas públicas como al propio político y a la burocracia, que también se hace presente como actor del proceso.

En el caso de la formación de grado y posgrado sobre la temática en la Región, nuestro autor resalta la enorme influencia del campo anglosajón en gran parte de los casos, en donde se exportan miradas acríticas y muchas veces con estrategias teórico-metodológicas de gran utilidad en sus lugares de orígenes pero de escasa aplicación en realidades muy diferentes. De esta forma, Fontaine hace una introducción a la problemática de la *colonialidad del saber* en el área específica del estudio de las políticas públicas en América Latina. Pero esto lo realiza con un cuidadoso análisis de la conformación curricular de la formación específica dotando sus afirmaciones de una base empírica, poco común en este tipo de planteos. Por esto, el autor se propone poder identificar la *línea de fuerza* que orienta y da sentido a este campo del estudio de políticas públicas y apela siempre la reflexividad crítica como herramienta indispensable de *vigilancia epistemológica*.

La *madurez epistémica* de Fontaine queda expresada en su capítulo epistemológico, con el cual, además de demostrar un conocimiento profundo en la temática, trata de superar lo que considera el *falso dilema* entre el positivismo y el constructivismo, expresado tanto en las teorías cognitivas como en los propios aspectos ontológicos que hacen a la construcción del conocimiento en las ciencias sociales. Esto le permite, a su vez, introducir el tema central de los paradigmas o tradiciones teóricas dentro de las ciencias sociales y las diferentes cuestiones que hacen al diálogo entre posiciones muy diferentes dentro del campo del conocimiento social.

Con esta introducción, Guillaume Fontaine nos lleva a enmarcar las especificidades del campo de las políticas públicas trazando en este marco

las definiciones posibles de su objeto de estudio desde la concepción de la complejidad general. Es así como son analizados los conceptos de *lo político*, *la política* y *las políticas públicas*; elementos similares pero necesariamente diferentes en la forma de asumir la identidad de lo público. Es interesante cómo este análisis combina tanto un detallado estudio de los autores que han ido abordando esta temática como la forma en que esta se fue desarrollando en América Latina a partir de la propia experiencia en la enseñanza del campo en la Región. Esto permite tener una mirada general, situada sobre la historia y el desarrollo de la construcción del objeto de estudio, las estrategias para su abordaje y las diferentes corrientes teóricas que fueron apareciendo y configurándose en el campo.

Pero el libro va mucho más allá de un debate epistemológico y ontológico históricamente situado; presenta una clara preocupación que va del análisis al diseño de las políticas públicas, lo que le da un indiscutible enfoque *político*, ya que no elude la vital importancia explícita de la toma de decisiones y el lugar que les toca a los gobiernos, a los actores políticos y sociales, y al propio campo académico en un proceso que genera consecuencias y condiciona la vida de las personas. Es aquí donde Fontaine ubica las dimensiones temporales y espaciales de toda política, generadas y condicionadas en contextos siempre particulares. Esto nos habilita otro ángulo hacia la complejidad que cruza todo el libro y hace a la enorme responsabilidad de la toma de decisiones, aspecto que tampoco debe ser eludido por la pretensión de *distancia* y *asepsia*, que suelen proclamar los centros de investigación y las universidades. Nuestras sociedades y sus problemas, muchos de ellos endémicos y estructurales, reclaman esta *responsabilidad* ineludible en un mundo cuya diversidad y superposición de viejos y nuevos problemas hacen del campo de las políticas públicas un desafío para políticos, dirigentes sociales y científicos.

El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica

Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets (coords.)

Fin de Siglo y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. 2016. 393 páginas.

ISBN 978-9974-49-822-8

Por *Pablo Bulcourn*

Esta obra colectiva se propone dar cuenta del abanico de políticas públicas desarrolladas durante las gestiones de los presidentes Vázquez y Mujica en la República Oriental del Uruguay. Ambos pertenecen al Frente Amplio, partido político de izquierda fundado en 1971 con la intención de orientar las políticas públicas en un sentido progresista para tratar de superar la crisis política que vivía por entonces el país. La primera gestión de Tabaré Vázquez, seguida por su correligionario José Mujica y la vuelta al gobierno del primero ofrecen en conjunto posibilidades de establecer similitudes, cambios, diferencias y matices tanto en la concepción del espacio público como en la toma de decisiones alrededor de este. Como bien señalan los coordinadores del libro:

Es así que, luego de diez años de gestión del Estado por parte del Frente Amplio, procuramos elucidar en qué medida las diferencias políticas implementadas a las desarrolladas por los partidos tradicionales en los años previos y si, en su conjunto, han contribuido a establecer los trazos principales de un modelo de Estado identificable y diferenciado en sus cometidos y orientaciones. Asimismo, compararemos las líneas principales de la gestión Vázquez con las de su sucesor José Mujica, a efectos de identificar continuidades, reorientaciones y rupturas entre ambos períodos (p. 7).

Desde el plano académico, la obra nos permite afirmar que tanto la educación superior como la investigación científica se han podido consolidar y ampliarse; la ciencia política es un ejemplo de esto. En este caso, asistimos a un trabajo colectivo en el que han intervenido veinticinco profesores e investigadores del Instituto de Ciencia Política, quienes fueron trazando el mapa de las diferentes políticas sectoriales que nos permiten un estudio en profundidad del período. Esto, por un lado, da muestras del grado de especialización que han ido construyendo los expertos del área, como así también del conocimiento sobre el propio estado del arte a nivel mundial, expresado en una detallada bibliografía citada en los diferentes trabajos. Por el otro, existe una enorme articulación entre los capítulos, que se expresa, claramente, en la introducción y en el capítulo de análisis y síntesis que presentan los coordinadores del libro. La continuidad con trabajo de 2010 *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, que coordinaron María Ester Mancebo y Pedro Narbono, nos permite afirmar la existencia de una especie de amplio *programa de investigación* en términos de Imre Lakatos para lo que respecta al área de Estado, administración y políticas públicas. Posiblemente, este sea el principal indicador del desarrollo antes mencionado, que debe ser entendido en un marco más amplio de crecimiento de las ciencias sociales en el Uruguay con la aparición de nuevos posgrados, proyectos de investigación reconocidos y la consolidación de entidades científicas, como la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP). La creciente participación de los académicos uruguayos durante la última década en diferentes eventos internacionales está produciendo un interesante giro hacia la producción del conocimiento que se realiza en el país oriental; algo que muchas veces no logran apreciar sus propios actores, producto de cierta cautela y del exceso de humildad que caracteriza a esta comunidad científica.

Los datos y el análisis de las diferentes políticas sectoriales abordadas nos permiten trazar un proceso de políticas públicas que, históricamente, se ha caracterizado por desarrollar un modelo de *intermediación de intereses fundamentalmente pluralista*. Esto se puede entender en el

marco de un sistema político en donde predominan partidos políticos fuertes y consolidados en un contexto de régimen democrático. A pesar de ello, se produce una articulación con aspectos corporativos de cuño liberal o societal. La llegada y continuidad del Frente Amplio en el gobierno profundizó una intermediación neocorporativa que amplió la participación política sectorial sin perder la importancia del sistema de partidos. Así lo expresan los coordinadores de la obra en el estudio final:

A pesar de la referida dinámica neo-corporativa, los partidos políticos continuaron como protagonistas principales del proceso de elaboración de políticas públicas, si bien con matices entre las dos administraciones en estudio. Durante el período de Vázquez, los partidos de oposición no ocuparon cargos en el gobierno, mientras que, en el quinquenio de Mujica, se integraron a entes autónomos y servicios descentralizados. Asimismo, en paralelo a los diálogos sociales, en este último período, también se apostó a los acuerdos partidarios en cuatro áreas que se definieron como estratégicas: educación, medio ambiente, seguridad pública y energía (p. 377).

A pesar de esto, la temática energética no es tratada en el libro, y los autores resaltan que las diferencias en cuanto a educación y seguridad han sido profundas entre los partidos políticos uruguayos.

Esta trama de relaciones políticas y sociales nos permite afirmar que una dinámica más compleja se fue consolidando en el sistema político uruguayo en el proceso de políticas públicas. No se trata de la sustitución de un modelo por otro, sino de una articulada combinación de dinámicas que han dado espacio a la representación de intereses corporativos sin perder la importancia clásica de los partidos políticos en la combinación de intereses, la construcción del diálogo político y la participación. Como expresan Betancur y Busquets:

Algunas referencias a las políticas sectoriales ilustran esta dinámica. Por cierto, las reformas más importantes a la agenda pública tuvieron origen partidario y se hallaban enunciadas en los sucesivos programas de gobierno del Frente Amplio (en materia tributaria, de salud, laboral parcialmente en educación superior). Pero también los partidos de oposición contribuyeron en la hechura de las políticas. Así, participaron de manera sistemática en la definición de la agenda de la seguridad social a través del ya citado Diálogo (Busquets y Schenck). En política exterior, especialmente, el primer año del gobierno de Mujica se caracterizó por frecuentes consultas interpartidarias, las que contribuyeron a generar un buen clima de relacionamiento con la oposición (Caetano, López y Luján) (p. 377).

Esto concepto de complejidad al que hacemos alusión se expresa también en las formas de participación ciudadana, que tiende a focalizarse acorde a los intereses particulares y también al posicionamiento ideológico y a las expectativas personales y grupales, algo que el Frente Amplio pareció haber captado de la ciudadanía uruguaya. Al respecto, los coordinadores afirman lo siguiente:

La llegada del Frente Amplio al gobierno también trajo aparejadas la puesta en marcha de múltiples *espacios institucionalizados de participación, consulta y contralor social*, al punto que se ha estimado que la profundización de la participación ciudadana fue uno de los pilares centrales de su gestión. Esta tendencia aparece contrapuesta al declive del empleo de los mecanismos de democracia directa (plebiscitos, referéndums), de base ciudadana, que tuvieron notable incidencia en el proceso político nacional de los años noventa y principios del siglo XXI (p. 378).

Las características geográficas y demográficas del Uruguay, como su historia política y social, han permitido la existencia de una ciudadanía activa con un ágora ampliada comparativamente con otros países de la Región. Este libro expresa una mirada sobre este aspecto, focalizada en el proceso de políticas públicas.

La relación entre el conocimiento experto y sus aportes a la toma de decisiones es una temática que recorre todo el libro. Si bien podría afirmarse que el contexto de aplicación de los saberes especializados no ha tenido una injerencia directa y pronunciada, poco a poco, esta articulación ha experimentado un mayor flujo de intercambio. Al respecto, se señala:

La intensidad y las modalidades de *empleo del conocimiento especializado* es otra de las dimensiones a atender cuando se estudia el proceso de las políticas. Tradicionalmente, el caso uruguayo ha sido caracterizado como un sistema en el que la política es fuerte, y la incidencia de los expertos es débil. Garcé (2014) lo ha caracterizado como un “pluralismo plebeyo”, por la conjunción de un mercado de ideas abierto y competitivo con la nítida predominancia de la política sobre la racionalidad técnica (p. 379).

Pero debemos advertir que la llegada del Frente Amplio ha abierto una puerta interesante a la construcción de puentes. Los coordinadores también sostienen lo siguiente:

La mayoría de los estudios incluidos en esta obra parecen confirmar este aserto, si bien también arrojan una mayor predisposición a estos saberes en la administración Vázquez con relación a su heredera (en la seguridad social, en la educación superior, en las políticas de vivienda). No obstante, analizando el decenio progresista en su conjunto, también se identifican espacios de mayor

protagonismo de la *expertise*, sea esta proveniente de la alta burocracia estatal, de profesionales contratados o del asesoramiento institucional (p. 379).

El proceso de globalización es un elemento que está presente en algunos de los capítulos que integran el libro, principalmente, en la inserción internacional que tiene el Uruguay en algunos enclaves. Si bien se trata de un gobierno que se considera de izquierda, no ha desatendido algunas recomendaciones de los organismos internacionales, como bien expresan los coordinadores en su síntesis:

Es evidente que, en la última década, la *incidencia de los organismos internacionales* sobre las políticas públicas se ha redirigido desde las políticas macroeconómicas a otros reductos de la acción estatal, según queda reflejado en varios de los capítulos de esta obra. En el caso de la flexibilización del régimen de secreto bancario, originada por las presiones de la OCDE y del Grupo de los 20 (Antía). También aplica a la política exterior durante la Administración Mujica, en la cual el contexto regional influyó en mayor medida que el internacional en los primeros tres años, para luego invertirse la correlación (Caetano *et al.*). En material laboral, la producción de la Organización Internacional de Trabajo informó las reformas llevadas a cabo, al tiempo que el mismo organismo actuó como instancia jurisdiccional ante reclamos de actores locales contra decisiones del gobierno (Senatore y Carracedo). Finalmente, Magri anota que la Agencia Nacional de Vivienda, pieza clave de esta política sectorial durante la gestión de Vázquez, nace de un proyecto elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (p. 379).

Esto da cuenta de que el Frente Amplio ha tenido una postura de apertura al campo internacional que incorporó cierta flexibilidad en estas áreas y significó una ampliación de derechos y mejoras en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Como ya hemos señalado, uno de los aportes centrales de este libro, que le otorga unidad y sentido, es el trabajo tanto de análisis, tipologías mediante, como de síntesis que realizan los coordinadores. De esta forma, podemos lograr integrar cada aspecto sectorial, con sus debidos matices, a una idea de conjunto del gobierno del Frente Amplio.

... el Frente Amplio ha desarrollado una estrategia de construcción de políticas claramente diferenciable de las promovidas por los partidos tradicionales. Su aspecto más ostensible es la frecuente apelación a esquemas neo-corporativos y de gobernanza sectorial de redes. Su traducción asumió distintos formatos, incluyendo instituciones permanentes, como juntas y consejos, o instancias *ad hoc*, como diálogos o debates, dotados de distintos tipos de competencias (decisorias, asesoras, consultivas). Pero estas tendencias societarias de intermediación de intereses no aparecieron como alternativas, sino como complementos —aunque en ocasiones conflictivos— de la tradicional pauta nacional de pluralismo liberal y protagonismo partidario, de base ciudadana (p. 388).

Esta afirmación nos permite realizar un vínculo diferente entre la ideología y la toma de decisiones, que se expresa en la forma constructiva del proceso político, el papel de los actores sociales y la función primordial pero renovada de los partidos políticos. Como sintetizan Busquets y Bentancur:

En suma: en Uruguay, la llegada al Poder Ejecutivo de un partido de izquierda ha supuesto transformaciones significativas en la forma y en el fondo de las políticas, aunque con desigual intensidad en distintos puntos del

tejido público y sin forzar rupturas con antecedentes procedimentales arraigados en el sistema político nacional. Sin perjuicio de las diferencias señaladas entre ellas, las dos gestiones del Frente Amplio constituyen un objeto identificable y coherente, sustentadas en las mayorías parlamentarias conquistadas en ambos períodos, que se deslinda en varias dimensiones de las administraciones previas a cargo de los partidos tradicionales (p. 389).

En la última década, el Uruguay ha generado un modelo de construcción política que conjuga el proceso de políticas de orientación *societalista*, engarzado en su tradicional sistema *partidocrático*. Esto ha permitido expandir el modelo de Estado de bienestar y ampliar derechos con una estrategia gradualista en la implementación de políticas redistributivas.

Invitando al diálogo entre diferentes comunidades académicas dentro y fuera del Uruguay, en toda la obra, subyace una orientación comparativa de políticas públicas. La utilización de marcos teóricos que pueden ser adaptados y replicados, el diálogo constante con la producción académica internacional y el enorme trabajo de síntesis de los coordinadores permiten que esta obra se transforme en un *faro* que promueva un diálogo que, poco a poco, se va construyendo en las ciencias sociales latinoamericanas. El desafío es muy grande; posiblemente, la principal fortaleza de este espacio de matices y contradicciones sea la cooperación entre universidades, centros de investigación y asociaciones. Como bien expresa el poeta: «Caminante no hay camino, se hace camino al andar».

Colaboraciones

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

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

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

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

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

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

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

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

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

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

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

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

Para libros y capítulos de libros:

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

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

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

Para revistas:

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

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

Para diarios:

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

Para participaciones en eventos científicos:

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

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

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

Para leyes, decretos y resoluciones:

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

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

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

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

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

Se terminó de imprimir en
Imprenta INAP – Ministerio de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires,
República Argentina
Noviembre 2016

ea