

SEGUNDA FUNDACION P
E GARA
UNIO DE
XXX

PENSAMIENTO CONTEMPORÁNEO

unipe
EDITORIAL
UNIVERSITARIA

ESTADO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

*Aportes para la construcción
del conocimiento estatal*

Ariel Notta (compilador)

...EDRO DE MENDO
II DE FEBRERO DE
MDXXXVI



El Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas (CEGoPP-UNIPE) es un espacio institucional dedicado a la investigación y promoción del conocimiento sobre lo público y lo estatal que reúne a decisores de política pública, investigadores en formación y académicos de vasta trayectoria. Este espacio pensado como un ámbito de intersección entre lo público y lo estatal se caracteriza por su impronta federal y una participación plural con miembros de distintos puntos del país.

Estado y gobernabilidad democrática

Estado y gobernabilidad
democrática
*Aportes para la construcción
del conocimiento estatal*

Ariel Notta (compilador)

Estado y gobernabilidad democrática : aportes para la construcción del conocimiento estatal / Ariel Notta ... [et al.] ; compilación de Ariel Notta ; editado por María Teresa D'Meza Pérez ; prólogo de Adrián Cannellotto. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : UNIPE: Editorial Universitaria, 2022. 168 p. ; 20 x 13 cm. - (Pensamiento contemporáneo / 8)

ISBN 978-987-3805-73-8

1. Sistemas de Gobierno . 2. Ciencia Política. 3. Organización del Estado. I. Notta, Ariel, comp. II. D'Meza Pérez, María Teresa, ed. III. Cannellotto, Adrián, prolog.

CDD 320.101

UNIPE: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Adrián Cannellotto

Rector

Carlos G.A. Rodríguez

Vicerrector

CENTRO DE ESTADO, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

(CEGoPP-UNIPE)

Ariel Notta

Director

Alejo Tolosa y Jorgelina Capitanich

Equipo

UNIPE: EDITORIAL UNIVERSITARIA

María Teresa D'Meza Pérez

Dirección editorial

Oscar Bejarano

Diseño y diagramación

Imagen de cubierta: © draken

COLECCIÓN PENSAMIENTO CONTEMPORÁNEO

Estado y gobernabilidad democrática: aportes para la construcción del conocimiento estatal

© De la presente edición, UNIPE: Editorial Universitaria, 2022

Piedras 1080 (C1070AAV)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

www.unipe.edu.ar

© De los trabajos que integran el volumen, sus autores y autoras

1ª edición, mayo de 2022

ISBN: 978-987-3805-73-8

Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11723 y 25446.

Índice

PRÓLOGO , <i>Adrián Cannellotto</i>	9
INTRODUCCIÓN , <i>Ariel Notta</i>	13
PRIMERA PARTE. ESTADO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	
Aproximaciones al concepto de gobernabilidad democrática, <i>Antonio Camou</i>	19
Estados Democráticos Multinivel (EDM): liberalismo democrático, comunidades cívicas subestatales e intereses superpuestos, <i>Federico Quilici</i>	39
SEGUNDA PARTE. DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y DESIGUALDAD	
¿Cuánta desigualdad puede soportar la democracia? Notas sobre las percepciones sociales y la legitimidad ciudadana en la Argentina contemporánea, <i>Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler</i>	59
Ciudadanía digital y currículum educativo, <i>Fernando Bordignon y Lucila Dughera</i>	75
Las feministas en la democratización de la vida sindical argentina. Apuntes en tiempos de pandemia, <i>Paula Andrea Lenguita</i>	91

TERCERA PARTE. REFLEXIONES ANCLADAS

La construcción de nuevas subjetividades estatales.	
La experiencia de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, <i>Mirta Merlo</i>	115
Escuelas de gobierno en el federalismo argentino: reflexiones en torno a las experiencias provinciales del Chaco y Corrientes, <i>Alejo Tolosa</i> <i>y Jorgelina Capitanich</i>	129
SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES	157

Prólogo

Adrián Cannellotto

La idea de gobernabilidad democrática tiene un largo recorrido en las discusiones de las ciencias políticas y de la sociología que puede remontarse a la década de 1970. Conceptualmente, y en primera instancia, hace referencia a la capacidad de gobierno, es decir a la acción de un gobierno. Podría decirse incluso que, por la negativa, la gobernabilidad hace referencia también a los límites que enfrenta una acción gubernamental. De esta manera, tanto la capacidad de gobierno como las limitaciones que enfrenta forman una unidad en la cual se hacen tangibles la interdependencia de los problemas y la interconexión entre diversos niveles que se le presentan a quien gobierna en sociedades complejas como las nuestras. Finalmente, las acciones de gobierno no se llevan adelante en el vacío, sino que se encuentran encuadradas en instituciones.

Ese carácter institucional de las acciones de gobierno cobra un valor diferencial para pensar la Argentina en y post pandemia, sobre todo dada una cierta dinámica en el accionar de los gobiernos en el que es habitual concentrarse fuertemente en el activismo. Dinámica que se vio particularmente, y no sin razón, incrementada como consecuencia de la crisis social y económica derivada del covid-19. Ese activismo sirvió sin dudas para responder a un fenómeno inesperado y trágico que trastocó rápidamente la escena social, política y económica a nivel mundial.

Ahora bien, pensando en el mediano y largo plazo, el activismo gubernamental ofrece importantes limitaciones para avanzar en el sostenimiento de políticas públicas y en el fortalecimiento de instituciones estatales. La dinámica en la que parecen estar encerrados los gobiernos desde la recuperación democrática es la de una coyuntura perpetua que se vuelve omnipresente y va sedimentando ciertos comportamientos, los propios de una suerte de presentismo que opera como régimen de historicidad. Un presentismo que nos dificulta no solo avanzar en la institucionalidad que la Argentina requiere para fortalecer su democracia, con la consiguiente expansión de derechos en una sociedad más justa, que nos incluya a todos y todas, sino que debilita también la construcción de nuevas condiciones institucionales para avanzar hacia una comunidad organizada.

Lejos de negar el valor y la necesidad de la acción de gobierno, lo que se proponen los artículos que conforman este libro editado por el Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas (CEGoPP) de la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE) es aportar elementos para comprender la importancia y la urgencia de fortalecer las capacidades estatales, de contribuir en la formación de los agentes del Estado y de generar capacidades para el diseño, la planificación y la gestión de políticas de mediano y largo plazo. Estas propuestas están alineadas con los objetivos del CEGoPP, uno de los tres centros de la UNIPE, en este caso orientado a la construcción de conocimiento en relación con el Estado, así como a promover las discusiones en torno a la gobernabilidad democrática, aportando así al análisis y a la proposición de políticas públicas.

Como decíamos antes, a nadie se le escapa que no es lo mismo desplegar programas temporarios (los que por otra parte responden a urgencias puntuales) que generar instituciones que se encarnen en el tejido social, territorial, productivo, educativo, cultural, sanitario. Este es uno de los modos posibles de enfrentar el deterioro provocado por los proyectos neoliberales que se vienen implementando en la

Argentina desde los años de la dictadura cívico-militar y el individualismo extremo que proclaman los voceros del ultraliberalismo actual.

Ganar en institucionalidad, propiciar la construcción de capacidades estatales para planificar y gestionar el mediano y largo plazo, fortalecer la formación de los agentes estatales son acciones en relación con la necesidad de recuperar una utopística, con la explicitación de un proyecto de futuro capaz de disputar con un neoliberalismo sostenido por lógicas financieras y cortoplacistas, empeñado en el deterioro de las capacidades estatales, caracterizado por el cultivo de subjetividades de emocionalidad instantánea, mediática, de superficie. Un neoliberalismo capaz de dismantelar en poco tiempo logros conseguidos luego de décadas y de muchos esfuerzos. Las pruebas están a la vista.

Lo señalado anteriormente es fundamental para consolidar y robustecer las acciones de gobierno, incluso aquellas que se llevan adelante en la emergencia. Particularmente en el terreno económico y social. La institucionalización que se produjo como consecuencia del movimiento de mujeres es un ejemplo reciente. Sectores como el educativo y el de innovación científica y tecnológica son claves por el rol que pueden cumplir de cara a un proyecto de país como el que imaginamos.

La gobernabilidad democrática, título con el que se condensa la reunión de artículos que contiene este libro, nos obliga a hacer el ejercicio de alargar la mirada, de proyectar nuestro presente en escenarios de futuro para dotar de sentido las decisiones, los esfuerzos y los sacrificios actuales de nuestros compatriotas.

Introducción

Ariel Notta

La Universidad Pedagógica Nacional ha propuesto constituir un Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas (CEGoPP) no solo como un espacio de exposición o difusión de ideas sino, por sobre todas las cosas, de generación de aportes concretos, desde el punto de vista del reconocimiento del rol de las universidades, al régimen y sistema político.

Estos aportes tienen un guión a ser construido junto a diversos actores político-institucionales, económicos y sociales. En particular, las contribuciones que aquí se realizan requieren de la existencia de lo que denominamos una nueva estatalidad en condiciones no solo de garantizar la gestión de gobierno sino todos los aspectos que hagan al sostenimiento y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En este sentido y en primera instancia, una pregunta central es qué entendemos por gobernabilidad democrática. Un concepto que, si bien ha sido ampliamente utilizado por investigadores, estudiantes, periodistas y público en general, es tan difuso como esquivo para el campo de las ciencias sociales. Por eso, en el artículo inaugural de este libro, Antonio Camou ofrece una reflexión conceptual sobre la problemática, reconociendo diferentes tradiciones teóricas y valorativas, y propone una definición mínima de gobernabilidad.

Con el segundo artículo de este volumen, a cargo de Federico Quilici, incorporamos las complejidades que un diseño federal imprime a la problemática de la gobernabilidad

democrática. Su trabajo pretende poner en evidencia cómo y por qué los Estados Democráticos Multinivel (EDM) permiten la formación de comunidades cívicas subestatales. De este modo, argumenta el autor, los EDM generan las condiciones para la construcción y coexistencia de múltiples comunidades cívicas. Inevitablemente, el desarrollo de esta tesis nos invita a seguir preguntándonos sobre las dificultades que presenta la construcción de consensos democráticos en un país federal como el nuestro.

Si las relaciones entre gobernabilidad democrática y Estados Democráticos Multinivel distan de estar exentas de contrapuntos, Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler suman otra cuestión que complejiza el análisis: la relación entre democracia e igualdad. En su artículo, los autores nos invitan a analizar e indagar sobre la desigualdad en la sociedad argentina, su impacto en las percepciones sociales respecto de la justicia distributiva y la democracia y, finalmente, en lo que aún nos queda por conocer sobre la relación entre democracia y (des)igualdad.

Los desafíos que las nuevas tecnologías han impuesto a nuestras sociedades son ineludibles. Por eso, la integración de lo digital en una agenda democrática e inclusiva es indispensable a los fines de proponer una mirada crítica de la ciudadanía en el siglo XXI. En relación con este aspecto, Fernando Bordignon y Lucila Dughera reflexionan sobre la ciudadanía digital como concepto a construir en el ámbito educativo en la medida en que constituye una de las dimensiones claves para fortalecer la gobernabilidad democrática de nuestras sociedades.

Sin embargo, el siglo XXI no se caracteriza únicamente por los desafíos provenientes del campo de la tecnología. En efecto, la revitalización del movimiento feminista a partir de la irrupción del *Ni Una Menos* ha puesto en la agenda política, social y económica distintas problemáticas que habían estado invisibilizadas hasta entonces en nuestro país. Este proceso se profundizó y asumió distintas modalidades de intervención. Por eso, con su artículo, Paula Andrea Lenguita nos

conmina a preguntarnos por el proceso de democratización feminista de la vida sindical que se produjo en pandemia.

Más allá de las debatidas conceptualizaciones y las distintas temáticas (sean las desigualdades, lo digital o las demandas feministas) que tensionan la gobernabilidad democrática a nivel social, nos interesaba incluir algunas reflexiones ancladas. En efecto, el trabajo de Mirta Merlo nos permite explorar algunas de las experiencias –situadas en espacios territoriales concretos– que se proponen la construcción de conocimiento desde y en el Estado para el fortalecimiento democrático. Así, la autora presenta la experiencia de la Escuela de Gobierno del Chaco, emblemática por su intento, trayectoria e impacto en la conformación de equipos, cuadros y capacidades estatales permanentes.

En esa misma dirección, y dando un cierre a este primer volumen del CEGoPP, el artículo de Alejo Tolosa y Jorgelina Capitanich busca indagar de manera iniciática en el universo de las escuelas de gobierno, haciendo un ejercicio comparativo que retome la experiencia del Chaco ya mencionada y la de la Escuela de Gobierno de Corrientes.

Esperamos que la lectura de esta serie de aportes contribuya al análisis de la gobernabilidad democrática como una problemática multifacética, desde una mirada transdisciplinar. La inclusión de esta temática en el campo de estudios de la administración y la gestión pública es fundamental para desandar un camino en pos de sociedades más justas, libres y, por tanto, democráticas.

PRIMERA PARTE

Estado y gobernabilidad democrática

Aproximaciones al concepto de gobernabilidad democrática¹

Antonio Camou

Entre las leyes que rigen a las sociedades humanas hay una que parece mucho más precisa y clara que todas las demás. Si los hombres quieren seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse debe crecer y perfeccionarse en la misma proporción en que aumenta la igualdad de condiciones.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, 2 (1840)

Hace casi medio siglo que la noción de *gobernabilidad* –y unas tres décadas la de *gobernanza*– vienen siendo usadas profusamente por especialistas y legos, por dirigentes y ciudadanos de a pie, por comunicadores sociales y públicos variados. Pero el uso habitual de esos términos no ha calmado las controversias en torno a su adecuada definición y es frecuente encontrar caracterizaciones disímiles, e incluso opuestas, a la hora de precisarlos.

Según se sabe, esta problemática comenzó a ingresar en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, junto con la crisis de las

1. En estas notas retomo ideas y argumentos adelantados en diversos trabajos, entre ellos, cabe citar Camou, 2012, 2017 y 2019.

economías desarrolladas, la creciente diferenciación de las sociedades complejas, el surgimiento de nuevos movimientos e identidades sociales y la parábola declinante del Estado de Bienestar. En América Latina, por su parte, la discusión sobre el tema estuvo enmarcada inicialmente por abigarrados procesos que se desarrollaron en especial durante las décadas de los ochenta y noventa: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas. Hacia la última década del siglo XX, tanto los organismos multilaterales como las ciencias sociales recuperan el término *gobernanza* —una noción más amplia pero a la vez más ambigua que la de *gobierno*—, ya sea entendida como estructura de reglas e incentivos para la toma de decisiones, ya sea como un modo peculiar de ejercicio del gobierno (más atento a la deliberación y a la coordinación entre diferentes actores que a la imposición vertical del mando). Finalmente, en los últimos años, un nuevo tópico acapara la atención de políticos y estudiosos bajo la denominación de gobernabilidad (o democracia) *algorítmica*, esto es, el manejo de datos personales —por parte de gobiernos y de empresas privadas a escala global— como una nueva forma de control social que es a la vez totalizador e individualizante, con la particularidad de que actúa no solo sobre eventuales decisiones políticas, sino sobre un amplio espectro de relaciones, preferencias o inclinaciones. Esta caracterización ha sido especialmente destacada en el actual contexto de emergencia sanitaria; así, según ha enfatizado el multicitado filósofo coreano Byung-Chul Han:

Con la pandemia nos dirigimos hacia un régimen de vigilancia biopolítica. No solo nuestras comunicaciones, sino incluso nuestro cuerpo, nuestro estado de salud se convierten en objetos de vigilancia digital. De acuerdo con Naomi Klein, el shock es un momento favorable para la instalación de un nuevo sistema de reglas. El choque pandémico hará que

la biopolítica digital se consolide a nivel mundial, que con su control y su sistema de vigilancia se apodere de nuestro cuerpo; dará lugar a una sociedad disciplinaria biopolítica en la que también se monitorizará constantemente nuestro estado de salud. Occidente se verá obligado a abandonar sus principios liberales; y luego está la amenaza de una sociedad en cuarentena biopolítica en Occidente en la que quedaría limitada permanentemente nuestra libertad (Manrique Guzmán, 2020: 308-309).

Dejando de lado predicciones catastrofistas –que el futuro dirá cuán acertadas o descaminadas están–, lo cierto es que las nociones de *governabilidad* y *governanza* nos vienen acompañando hace ya un buen tiempo, y que tanto su significado general como las dimensiones más específicas que las componen han venido desplazándose junto con las transformaciones estructurales entre sociedad, política y ciudadanía a la hora de cumplir ese oficio siempre complejo e ineludible de gobernar.

Quizá podríamos decir que las mayores discusiones abarcan, al menos, tres zonas principales. En primer lugar, nos encontramos con la dificultad de delimitar conceptualmente la problemática o, dicho de otro modo, tenemos que contestar la pregunta acerca de a *qué* cosa hace referencia la gobernabilidad (y la gobernanza). En segundo término, es generalmente aceptada la carencia de un modelo analítico para el estudio de los problemas de gobernabilidad; en otras palabras, nos preguntamos *cómo* (y eventualmente *por qué*) surgen los déficits de gobernabilidad que en última instancia pueden desembocar en auténticas crisis de ingobernabilidad. Un tercer núcleo de controversias, si nos interesa examinar los problemas de gobernabilidad desde la perspectiva de los regímenes democráticos, se refiere a la necesidad de esclarecer las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad.

En lo que sigue, nos vamos a introducir solamente en el primer conjunto de problemas. El núcleo de mi argumentación

sostiene que la falta de claridad conceptual de esta problemática depende fundamental aunque no exclusivamente de la combinación de *tres* diferentes tradiciones teóricasy valorativas que convergen desde lejanos tiempos y que se disputan un mismo campo semántico. Cada una de esas tradiciones enfatiza la importancia de una dimensión de la gobernabilidad, aunque las tres son importantes para pensar los problemas del gobierno en la actualidad. Esas tradiciones son, centralmente, la venerable tradición del «buen gobierno», que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles, y que luego se entronca con las preocupaciones sobre la legitimidad; la tradición moderna de la «razón de Estado» y su continuidad en términos de las capacidades estatales y la eficacia/eficiencia gubernamental; y la corriente contemporánea centrada en los problemas de la estabilidad y el orden político en las sociedades en cambio. El texto finaliza con un intento de combinar estas diferentes tradiciones en *una definición «mínima» de gobernabilidad.*

I. GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD: EL ESTADO «JUSTO» Y LA TRADICIÓN DEL «BUEN GOBIERNO»

La percepción de los problemas de gobernabilidad se ha vinculado a una muy lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la «legitimidad» de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del «buen gobierno» (Bobbio, 1989; Torres-Rivas, 1993a y 1993b). Ha dicho un reconocido especialista que desde los días de Solón, Platón y Aristóteles,

[...] pasando por los de San Agustín, John de Salisbury, Jean-Jacques Rousseau y John Locke, hasta los de John Rawls, en la actualidad, los pensadores políticos han tendido a hacer de la justicia racional el objeto principal de su investigación,

entendida esta como justicia distributiva, o sea, dar a cada quien lo suyo, o como lo que hoy podríamos llamar «justicia funcional», es decir, otorgar a cada miembro de la sociedad aquello que lo conduzca a un fin primordial de común aceptación (Deutsch, 1981: 78).

En la línea inaugural del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa incuestionada hasta Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir de Aristóteles en el Libro II de la *Política*: «[...] nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a su ideas de vida» (1260b, 1).

Esta impronta moral en la constitución del Estado es retomada en la Edad Moderna –entre otros– por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la república como «el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano» (Bodino, 1973: 11, Libro I, capítulo I). Como ha señalado Jean-Jacques Chevallier, Bodino «se coloca no en el plano de los hechos [...], sino en el de la legitimidad: la comunidad política [...] es un gobierno recto. Entendemos por ello algo que no solo es conforme a ciertos valores morales de razón, justicia, de orden [...], sino también que encuentra su fin [...] en la realización de esos valores» (1990: 40). Con posterioridad, la idea de que un gobierno debe su legitimidad a la realización de ciertos valores recibirá un aliento particularmente importante de la corriente iusnaturalista, cuya más alta expresión práctica «son las *Declaraciones* de los derechos norteamericanas y francesas, en las cuales está enunciado solemnemente el principio de que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno» (Bobbio, 1990: 85).

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del «buen gobierno» destacan la estrecha conexión entre legitimidad y ejercicio del poder,

concentrando su atención en el problema de la *calidad* de la acción gubernamental. Una premisa básica de esta vertiente es el talante crítico con el que enfrentan los supuestos de la tradición de la gobernabilidad como ejercicio eficaz/eficiente del poder. En tal sentido, señalan que conceptos como los de *poder* o *eficiencia* no pueden ser definidos en términos funcionales objetivos, sino que descansan en la asunción de una constelación de valores que es preciso explicitar y, en su caso, revisar (Lukes, 1985).

En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción sistémica, en particular aquellas referidas a la esfera económica, se han enfatizado las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad –por parte de vastos sectores de la población– de acceder a una vida digna. De acuerdo con esto, una gobernabilidad «progresiva», que supere e integre a una más limitada gobernabilidad «sistémica», debería «recoger, elaborar y agregar [en la acción gubernamental] la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva» (Calderón y Dos Santos, 1994: 2). Así, autores provenientes de la disciplina de las políticas públicas como Yehezkel Dror (1996) han destacado que la acción (gubernamental) efectiva en respuesta a las transformaciones globales debe basarse en razonamientos que tengan en cuenta la moral, la equidad global y la consecución de la vida digna.

Ahora bien, más allá de la pertinencia de este enfoque, e incluso más allá también de ciertas idealizadas advocaciones al buen gobierno, el análisis de la gobernabilidad desde el cristal de la legitimidad plantea una serie de complejos problemas, de los cuales mencionaremos solamente uno, referido al «sentido» de la legitimidad. Como es sabido, se ha vuelto un lugar común del pensamiento moderno la punzante observación rousseauiana –contenida en capítulo III del Libro I de *El contrato social*– según la cual, «el más fuerte no es jamás lo bastante fuerte para ser siempre el amo y señor, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia

de los demás en deber» (Rousseau, [1762] 1987: 5). Sin embargo, no es hasta la obra de Max Weber, en una línea que se continúa hasta nosotros a través de trabajos como los de Seymour Martin Lipset (1977) o Juan Linz (1990), cuando logran distinguirse el sentido «funcional» del término *legitimidad* y sus connotaciones propiamente «normativas». En palabras de Lipset, y mirando el problema «desde arriba», desde las alturas del sistema, se ha destacado que «la legitimidad implica la capacidad del sistema [político] para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad» (Lipset, 1977: 57). O bien, mirando la cuestión «desde abajo», desde las creencias y valores de los actores que le otorgan sentido a su acción, Juan Linz ha señalado que «la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haberse establecido, y que por tanto pueden exigir obediencia» (1990: 38). En ambos casos estaríamos ante una definición «funcional» del término, que no pone en cuestión los fundamentos morales de la creencia en la legitimidad, siguiendo la estela weberiana de la distinción entre «juicios de hecho» y «juicios de valor».

Frente a esta caracterización, se ha señalado también la existencia de un sentido «normativo» de la legitimidad, el sentido que le otorga un participante de la propia comunidad política, o eventualmente el de un observador externo pero comprometido con una argumentación racional acerca de los fundamentos de legitimidad de un determinado régimen. Quizá el autor que más enfáticamente ha puesto en discusión el tema en las últimas décadas años ha sido Jürgen Habermas, quien en sus conocidas críticas a Weber ha señalado:

La permuta empirista de la legitimidad por aquello que se tiene por tal permite [...] investigaciones sociológicas plenas de sentido [...] [pero] cuando se entiende el ámbito objetual de modo tal que en su interior no pueden aparecer órdenes legítimos, sino tan solo órdenes tenidos por tales, se ciega en

el análisis el nexo existente entre las razones y los motivos; y en todo caso se excluye, por razón del método, una valoración de las razones independientes del actor. El estudioso mismo se abstiene del enjuiciamiento sistemático de las razones en las que se apoyan las pretensiones de legitimidad (1985: 266).

De este modo, mientras el concepto funcional es capaz de explicarnos (o de ayudar a explicarnos) empíricamente por qué un determinado sistema se vuelve gobernable, independientemente de su calidad moral, el concepto *normativo* nos permite entablar una argumentación racional con sentido justificatorio de un orden político, aunque en este caso siempre se corre el riesgo de trasladar la perspectiva y los criterios valorativos del observador a una realidad social que tal vez no comparte esos criterios.

II. GOBERNABILIDAD Y EFICACIA: EL MODELO DE LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y LA TRADICIÓN DE LA RAZÓN DE ESTADO

Para la tradición intelectual inaugurada en los albores de la modernidad por el pensamiento de Maquiavelo, la cual se prolonga en un vasto arco de pensamiento plurisecular a través de las distintas vertientes del «realismo político», el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del «grado de gobierno» sobre una sociedad. En la actualidad, esta corriente tiende a pensar la gobernabilidad como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados (eficacia) al menor costo posible (eficiencia).

Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos «costos», es claro que el primer objetivo de un sistema es su propia supervivencia, aunado al esfuerzo por aumentar su capacidad operativa. En esta dirección,

podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre la gobernabilidad –entendida en este sentido restringido como grado de gobierno eficaz/eficiente– y la conocida noción weberiana de dominación (Weber, [1921-1922] 1987). De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato gubernamental, diremos que ante una mayor probabilidad de encontrar cumplimiento frente a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno y, por tanto, mayor gobernabilidad.

Sin embargo, esta caracterización centrada en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social, puede ser interpretada en dos sentidos que, si bien guardan una estrecha relación, mantienen importantes diferencias.

En una primera acepción, los criterios de eficacia/eficiencia pueden ser aplicados con base en guías de evaluación de racionalidad «local», como son las respuestas satisfactorias a un conjunto de demandas dadas en el aquí y ahora del quehacer gubernamental. Esta visión de la política, dirigida a la «solución de los problemas concretos de la gente», además de ser un eficaz mensaje publicitario de cualquier político, es tributaria de las nuevas orientaciones que se van dibujando entre gobernantes y gobernados en las jóvenes democracias latinoamericanas (y naturalmente en las democracias consolidadas), a saber: por un lado, esta visión emergente de la política como «solucionadora de problemas», concretos y puntuales, de la ciudadanía se deriva de las exigencias de diferentes grupos sociales de ver respondidas sus postergadas demandas, a la vez que opera como un adecuado mecanismo de control político-electoral; pero desde otro ángulo, también responde al reciente auge de los estudios de políticas públicas y los problemas de gestión, que han puesto en un primer plano –y en buena hora– los tópicos de la gerencia eficaz.

Pero esta interpretación entra en disonancia con una segunda manera de ver el problema de la eficacia/eficiencia en

el ejercicio del poder; me refiero a la visión según la cual el quehacer gubernamental ha de ser guiado por fines que trascienden el esquema inmediato demanda-respuesta, y ubicarse en un horizonte definido por necesidades de largo plazo del sistema político, el Estado o la sociedad. En esta segunda acepción, el político ha de «guiar y dirigir», esto es, «conducir con autoridad» la nave del Estado para llevarla a buen puerto, más allá de las opiniones o demandas específicas, y de corto plazo, de su tripulación o de los pasajeros. Para decirlo gráficamente, si Colón hubiera satisfecho las demandas puntuales de su atribulada tripulación en medio de la travesía, que clamaba por volver a España en vista de lo que parecía el fracaso de la expedición, nunca habría descubierto América. De más está decir que problemas tales como la reestructuración económica en nuestras sociedades o los temas de la Reforma del Estado encierran este tipo de tensión entre racionalidades de corto y largo plazo.

En este segundo sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia hunde sus lejanas raíces en la noción de «razón de Estado», con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo. Claro que esta concepción, en el sentido que puede tomar en el marco de la más elaborada reflexión contemporánea, debe quedar eximida de algunas gruesas simplificaciones.

Por una parte, el ejercicio eficaz/eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Si la eficiencia supone la consideración de «costos» de la acción gubernamental, esos costos no solo son medidos en términos financieros o fiscales, sino también políticos o sociales. Por otra parte, es importante destacar que el concepto de poder implicado en las reflexiones actuales sobre la gobernabilidad de las sociedades complejas no es definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por el contrario, en estas sociedades, ha señalado un destacado especialista italiano, «donde aumentan el número y la variedad de los subsistemas sociales, crece la autonomía de sus códigos y se engrosan

las redes de interconexión e interdependencia funcionales de los diversos subsistemas» (Zolo, 1994: 40), todos los integrantes «de la relación potestativa detentan alguna porción de poder y ningún detentador lo puede ejercer eficazmente sin considerar que incluso el último, el más débil destinatario de la relación potestativa, conserva alguna capacidad reflexiva para ejercer poder, influencia o autoridad» (ibíd.: 41).

Por tal razón, autores como Niklas Luhmann (1988) declaran debilitada la clásica preocupación liberal por los «excesos del poder», y más bien se preocupan por las condiciones para acrecentarlo. Desde este punto de vista, insiste Zolo, «la autonomía de los individuos y de los grupos sociales intermedios está tan protegida en los sistemas políticos modernos que es necesario pensar cómo tutelar las prerrogativas del poder para ponerlo en condiciones de desarrollar su función decisional, contrastando el pluralismo de los vetos cruzados emergentes de un ambiente social complejo, vuelto intratable por una sobrecarga de interdependencias funcionales» (1994: 89). En otros términos, el autor alemán ha replanteado el viejo problema europeo de la razón de Estado en el marco de las sociedades complejas, es decir, en el contexto de sociedades que carecen de un «centro» articulador de la vida social y en la que compiten diferentes lógicas de acción y diferentes medios generalizados de intercambio (poder, dinero, saber, confianza, etc.).

III. EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO: LA ESTABILIDAD COMO VIRTUD POLÍTICA

Junto a las dos grandes vertientes conceptuales analizadas, podríamos hablar de una tercera corriente que ha focalizado su atención en el antiguo problema del orden político, leído en términos de la cuestión de la «estabilidad». Como ya se ha señalado, la preocupación por el orden acompaña la reflexión política desde sus comienzos en la Antigüedad clásica. Al glosar un diálogo de Heródoto (*Historias*, Libro III, parág.

80-82) sobre las virtudes y defectos de las distintas formas de gobierno, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para «asegurar la estabilidad del poder». En tal sentido, destaca el filósofo turinés, «No carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la *estabilidad*, porque [...] la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, es uno de los más importantes si no el principal criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas» (Bobbio, 1989: 20).

De acuerdo con una definición habitual, podemos entender por estabilidad política «la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo» (Morlino, 1998: 533). No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la «inmovilidad» o el «estancamiento». De este modo, para que un sistema sea estable, «debe ser capaz de cambiar, adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente», puesto que solo «una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir» (Morlino, 1998: 534).

Entendida con este criterio amplio, la «estabilidad» puede predicarse en al menos tres sentidos diferentes: referida al *sistema político*, al *régimen político* o a los *gobiernos*. En primer lugar, si pensamos el sistema político como el conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder (político) efectivamente vigentes en una sociedad, entonces la estabilidad incluye a los distintos componentes del sistema (valores y creencias, las fórmulas institucionales y los actores estratégicos, tales como los partidos políticos). En segundo término, la estabilidad puede predicarse del conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político, esto es, el régimen político. Finalmente, es común hablar de estabilidad política cuando no se producen cambios recurrentes de «gobiernos» dentro de un mismo régimen, esto es, cuando los gobiernos elegidos para cumplir su mandato no se ven reemplazados antes de tiempo

por otro gobierno siguiendo los preceptos constitucionales de disolución de parlamentos o impugnación política, etc.

Ahora bien, si prestamos atención a estas diferentes caracterizaciones, veremos que un supuesto común a ellas es el hecho de que la estabilidad viene dada por una *relación* equilibrada entre demandas sociales y la capacidad de respuesta del sistema político, el régimen o el gobierno en ejercicio del poder. En tal sentido, la gobernabilidad –desde esta perspectiva– se definiría primordialmente como un *estado* de la relación de gobierno en que las demandas sociales y la capacidad política se mantienen en alguna forma de equilibrio.

Naturalmente, esta caracterización del concepto de gobernabilidad se ubica a un mayor nivel de abstracción que las dos anteriores (basadas en la eficacia y/o la legitimidad), pues pone entre paréntesis el hecho de que la relación de equilibrio se sostenga en virtud de un alto grado de satisfacción de las demandas, o bien por la incapacidad de los sectores perjudicados (por una distribución inequitativa de recursos materiales y/o simbólicos) para alterar las condiciones de ejercicio de la relación de gobierno dada. En otras palabras, la estabilidad puede ser mantenida a partir del desempeño eficaz/eficiente de los gobiernos para responder a demandas básicas de una sociedad, la cual habitualmente se combina con una legitimidad extendida hacia las bases del sistema político, o bien por la existencia de dispositivos de control político sobre aquellos actores capaces de organizarse y alterar la relación de gobierno. En este último caso, la longeva perdurabilidad de regímenes autoritarios en diversos países muestra de qué manera es posible que un régimen político se mantenga, más allá de que satisfaga o no los reclamos de la población.

IV. UNA DEFINICIÓN «MÍNIMA» DE GOBERNABILIDAD

Con base en las consideraciones anteriores, podemos presentar ahora algunas definiciones «mínimas». En términos generales, podemos hablar de *gobernanza* como el entramado

de reglas y prácticas que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución o comunidad política; por *governabilidad* entenderemos una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como un equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los actores societales y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz. Por último, mientras la gobernanza tenderá a ser considerada en nuestro análisis como una trama institucional de prácticas, y la gobernabilidad como una resultante de conflictos, consensos y equilibrios entre actores, la *governación*, entendida como la acción efectiva de planear, ejecutar e implementar decisiones por parte de las autoridades competentes, será la mediación política productiva entre ambas; esto es, la gobernabilidad no será considerada solamente como una función institucional de la gobernanza, sino que asumiremos que los actores sociopolíticos concretos tienen –en una configuración política dada– capacidades para tomar decisiones con variables grados de autonomía, siendo capaces de transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones.

Esta definición de gobernabilidad, aun en su simplificado-brevidad, tiene varias ventajas sobre otras caracterizaciones propuestas con anterioridad. En primer lugar, concibe a la noción de gobernabilidad como claramente «relacional», y no como un predicado «absoluto» de alguno de los polos de la relación de gobierno. De este modo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la *relación* entre el sistema político y su entorno societal, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno con el peso por mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad. En segundo lugar, esta definición admite la existencia de «grados» y «niveles» de aplicación (sistema, régimen, Estado, gobierno, etc.), por lo que el concepto de gobernabilidad no puede reducirse a un esquema dicotómico simple (governabilidad *vs.* ingovernabilidad) a la hora de caracterizar una situación empírica concreta. En tercer lugar, nuestra definición parte del supuesto de que se

trata de un concepto «multidimensional». De este modo, podemos articular los principios de eficacia, legitimidad (en su sentido débil de «aceptación social») y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. En tal sentido, sin descuidar las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, la definición destaca la importancia de los componentes consensuales que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político. Por otro lado, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello, el componente de «legitimidad» que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, se incorpora también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

Sin duda, lo que ya podría llamarse el debate «clásico» en torno a la gobernabilidad democrática (algo así como los veinte años que siguieron al célebre «Informe» de la Comisión Trilateral de 1975) no solo tendió a sobreestimar la eficacia «vertical» de las herramientas de mando y control de los agentes gubernamentales o corporativos (Schmitter, 1988), sino que también llegó a desdeñar la capacidad de los diferentes actores de la sociedad civil para gestionar soluciones a sus problemas, o a minusvalorar el papel de grupos o movimientos sociales en los procesos de elaboración de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2010). Pero algunas visiones elaboradas entre finales de la década del noventa y los primeros años del nuevo siglo quizá tendieron a ubicarse en el otro lado del péndulo: exagerar las virtudes de la coordinación «horizontal» como vector principal del ejercicio de una nueva *gobernanza*, fundada en principios de asociación, coproducción y corresponsabilidad entre gobiernos, organizaciones privadas y sociales. Así, de la mano de discursos emparentados con los organismos internacionales de crédito, o apelando a lenguajes derivados del *management*, una cierta semántica de las «buenas intenciones» pareció pasar por alto las ásperas

condiciones de posibilidad de la coordinación (política, social o económica) en el marco de sociedades fuertemente atravesadas por groseras desigualdades en el acceso a recursos básicos o marcadas por luchas encarnizadas y pobremente institucionalizadas en la construcción, distribución y ejercicio de poder.

En la actualidad, ciertamente, estamos lejos de alcanzar un acuerdo significativo en el análisis de los intrincados problemas que vinculan gobernabilidad y democracia, pero al menos podría decirse que una «tercera ola» de estudios e investigaciones trata de rescatar de manera más equilibrada los aportes analíticos elaborados en el último cuarto de siglo. Así, los debates del presente parecen más atentos (o están más obligados) a captar tensiones, matices y claroscuros allí donde –en el pasado reciente– podían presuponerse virtudes lineales y armónicas de procesos de enorme y variopinta complejidad («democratización», «participación», «coordinación», etc.).

Una primera lección de la experiencia nos recuerda, como bien anota Michael Coppedge, que gobernabilidad y democracia están basadas en «principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto. La gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. La gobernabilidad respeta la *lógica del poder*, mientras que la democracia respeta la *lógica de la igualdad política*» (1993: 7. El subrayado es mío).

Un segundo aprendizaje se refiere a las obvias (pero a ratos olvidadas) tensiones entre conocimiento y poder: «Un conflicto serio atraviesa las actitudes comunes hacia la toma de decisiones. La gente quiere que las políticas sean informadas y bien analizadas, tal vez, incluso, correctas o científicas; pero también quieren que la toma de decisiones sea democrática y, por lo tanto, un ejercicio de poder» (Lindblom y Woodhouse, 1993: 14).

Y un tercer campo de tensiones afecta la necesaria pero difícil convivencia entre la deliberación pública (Habermas, 1999; Remer, 2000; Blondiaux y Sintomer, 2004; Urfalino,

2013) y el ejercicio democrático de la autoridad gubernamental. Como bien señala Quim Brugué, «a la luz de la experiencia empírica con políticas públicas complejas, nos situamos claramente entre aquellos que consideran que los conflictos no desaparecen y que, por lo tanto, en el diseño de políticas públicas deberemos incorporar tanto espacios deliberativos como momentos para ejercer la (legítima) autoridad pública» (2014: 51).

A la vuelta de los años, y cuando nos separan casi dos siglos de las inspiradoras reflexiones de Alexis de Tocqueville, sigue siendo cierto que, con el cambio de las condiciones sociales, económicas o culturales de los ciudadanos y las ciudadanas, el arte político de asociarse enfrenta el inmenso desafío de «crecer y perfeccionarse en la misma proporción».

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F.

2006 *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

2010 *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aristóteles

1976 *Política*, México, Porrúa.

Blondiaux, Loïc y Sintomer, Ives

2004 «El imperativo deliberativo», en *Estudios Políticos*, Medellín, n° 24, enero-junio.

Bobbio, Norberto

1986 *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

1989 *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.

1990 *Estado, sociedad y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo

1986 *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bodino, Jean

1973 *Los seis libros de la República* (1576), Madrid, Aguilar.

Brugué-Torruella, Quim

- 2014 «Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, nº 1.

Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario R.

- 1994 «Las estrategias de gobernabilidad en la crisis», Buenos Aires, PNUD-UNESCO-CLACSO.

Camou, Antonio

- 2000 «La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual», en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, nº 4, octubre-diciembre.
- 2001 *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-IISUNAM-Plaza y Valdés.
- 2010 «Tres miradas sobre la (in)gobernabilidad: eficacia, legitimidad y estabilidad política», en Maríñez, Freddy R. (coord.), *Ciencia política: nuevos contextos, nuevos desafíos. Bases del análisis político*, México, Editorial Limusa-Noriega editores, <https://blogjgh.wordpress.com/2017/10/11/tres-miradas-sobre-la-ingobernabilidad-eficacia-legitimidad-y-estabilidad-politica/> [acceso 22 de diciembre de 2021].
- 2017 *La gobernabilidad populista. Ascenso, apogeo y caída del kirchnerismo (2003-2015)*, Córdoba, Tinta Libre.
- 2019 *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral.

Chevallier, Jean-Jacques

- 1990 *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días (1970)*, Buenos Aires, Aguilar.

Coppedge, Michael

- 1993 «Institutions and Democratic Governance in Latin America», artículo presentado en la conferencia «Rethinking Theories of Development in Latin America», University of North Carolina, 11-13 de marzo.

Deutsch, Karl W.

- 1981 «Cambios importantes en las ciencias políticas: 1952-1977», en *Revista Ciencia y Desarrollo*, México, CONACYT, nº 39, julio-agosto.

Dror, Yehezkel

- 1996 *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica.

Habermas, Jürgen

- 1985 «Problemas de legitimación en el Estado moderno», en *id.*, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus.
- 1999 «Tres modelos normativos de democracia», en *id.*, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.

Lindblom, Charles E. y Woodhouse, Edward J.

1993 *The Policy-Making Process*, Nueva Jersey, Prentice Hall.

Linz, Juan

1990 *La quiebra de las democracias*, México, Alianza-Conaculta.

Lipset, Seymour Martin

1977 *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Eudeba.

Luhmann, Niklas

1998 «Complejidad y democracia», en *id.*, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Anthropos-Universidad Iberoamericana-Centro Editorial Javeriano de la Pontificia Universidad Javeriana.

Lukes, Steven

1985 *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI de España Editores.

Maquiavelo, Nicolás

1991 *El Príncipe* (1513), México, Alianza.

Morlino, Leonardo

1998 «Estabilidad política», en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (eds.), *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno.

Remer, Gary

2000 «Two Models of Deliberation: Oratory and Conversation in Ratifying the Constitution», en *Journal of Political Philosophy*, vol. 8, n° 1, pp. 68-90.

Rousseau, Jean-Jacques

1987 *El contrato social* (1762), México, Porrúa.

Schmitter, Philippe C.

1988 «La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad», en Berger, Susan (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Torres-Rivas, Edelberto

1993a «La democracia y la metáfora del buen gobierno», en *Polémica*, segunda época, n° 19, enero-abril, FLACSO-Costa Rica.

1993b «América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis», en *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 128, noviembre-diciembre.

Urfalino, Philippe

2013 *Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva*, Buenos Aires, Prometeo.

Weber, Max

1987 *Economía y sociedad (1921-1922)*, México, Fondo de Cultura Económica.

Zolo, Danilo

1994 *La democracia difícil*, México, Alianza.

Estados Democráticos Multinivel (EDM): liberalismo democrático, comunidades cívicas subestatales e intereses superpuestos

Federico Quilici

INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca poner en evidencia cómo los Estados Democráticos Multinivel (EDM) permiten la formación de comunidades cívicas subestatales, las cuales se superponen a la comunidad cívica estatal. Se mostrará cómo, independientemente del contexto social y cultural, a través de sus diseños institucionales, los EDM generan las condiciones para la construcción y coexistencia de múltiples comunidades cívicas: una comunidad cívica de primer orden vinculada con las instituciones centrales del Estado y múltiples comunidades cívicas subestatales, cada una de ellas relacionada con las distintas instituciones de las unidades políticas subestatales.

Se sostendrá que ello es posible gracias a que los Diseños Institucionales Multinivel (DIM) tienen la capacidad institucional de generar las condiciones para la formación de múltiples *demos* o comunidades cívicas. Ello se debe a que la soberanía estatal en los EDM se encuentra dividida y distribuida entre las distintas unidades políticas que constituyen el Estado, las cuales poseen gobiernos electos democráticamente con ciertos niveles de autonomía política. De esta manera, los ciudadanos de un EDM pertenecen a más de una comunidad cívica y, posiblemente, tengan identidades superpuestas. A diferencia del Estado westfaliano o unitario, los EDM desarrollan una

ciudadanía doble, la cual otorga legitimidad política y democrática a las instituciones centrales del Estado y a las subestatales.

El primer objetivo del trabajo es mostrar cómo los DIM posibilitan la formación de más de una comunidad cívica en el interior del Estado democrático. El segundo objetivo es plantear que esto no ha sido abordado por la teoría liberal democrática, debido a que dicha teoría parte de tres supuestos que se encuentran relacionados: 1) el Estado unitario; 2) la existencia de un único *demos* en el interior de los Estados; y 3) la formación de una comunidad cívica y ciudadanía homogénea, única e indivisible. Nuestro tercer objetivo es destacar la necesidad de incorporar al análisis la presencia de múltiples comunidades cívicas al interior de los EDM, ya que las mismas deben forzosamente desarrollarse para garantizar la representación democrática y la ciudadanía democrática en las diversas unidades políticas que constituyen el Estado. Por último, se sostendrá que, dadas las características institucionales de los EDM, es posible sostener el surgimiento de intereses institucionales subestatales, los cuales en algunos casos podrán ser diversos u opuestos a los de la arena estatal, promoviendo la existencia de intereses superpuestos y agendas incongruentes en el seno del EDM.

ESTADOS DEMOCRÁTICOS MULTINIVEL Y COMUNIDADES CÍVICAS SUPERPUESTAS

El término EDM alude a una entidad estatal cuya forma organizativa se encuentra constituida por varios estratos o capas territorialmente superpuestas de órdenes estatales con ciertos niveles de autonomía política, los cuales poseen gobiernos electos democráticamente. La principal característica de estos tipos de Estado es la existencia de gobiernos con administraciones públicas organizativas y funcionalmente independientes en cada una de las unidades que integran los órdenes estatales (Escolar, 2009).

La existencia de múltiples gobiernos implica que la soberanía se encuentra compartida entre las distintas unidades

políticas. Esto se debe a que el Estado no se encuentra constituido por una sola unidad territorial, sino que dentro de sus fronteras cohabitan otras unidades soberanas menores (estados, provincias, regiones, etc.). La existencia de múltiples soberanías y la presencia de gobiernos democráticos superpuestos impactan sobre la construcción de la ciudadanía democrática debido a que las distintas unidades políticas que integran el Estado otorgan a sus habitantes diversas ciudadanía vinculadas con los distintos niveles que integran el Estado en cuestión (estatal/provincial, regional, local/municipal, etc.).

Los Estados federales son un subtipo de Estado Multinivel, ya que son Estados que poseen diversas entidades superpuestas y cuyo rasgo distintivo es la no reversibilidad de la autonomía política de las unidades políticas (*polities*) que lo componen (Riker, 1964; Elazar, 1987; Beramendi, 2006). Asimismo, esta autonomía se encuentra garantizada constitucionalmente. Desde el punto de vista del Estado, la principal característica es la coexistencia de administraciones públicas autónomas en el conjunto de las unidades políticas que integran el Estado. Desde la óptica del régimen federal, el rasgo principal es la existencia de gobiernos democráticos, políticamente autónomos, a cargo de las diversas administraciones públicas de orden estatal y subestatal.

Los EDM poseen la especificidad de albergar de manera superpuesta unidades políticas de distinto orden y jerarquía dentro de un mismo territorio estatal. Esta situación implica la existencia de una soberanía compartida *de facto* que se expresa, al menos, en tres dimensiones fundamentales: 1) la presencia institucional de órdenes estatales superpuestos y administrativamente independientes; 2) la autonomía de las unidades políticas subestatales; y 3) la aparición de esferas públicas subestatales autorreguladas.¹ En su conjunto, las

1. La primera dimensión expresa la posibilidad de desarrollar políticas propias y diferenciadas en sus territorios; la segunda surge de la autonomía decisoria de cada unidad política en

tres dimensiones contradicen fácticamente los presupuestos teóricos y normativos del Estado westfaliano en cuanto al usufructo exclusivo y excluyente de la soberanía territorial absoluta.²

El liberalismo democrático (Dahl, 1986; Rawls, 2003 y 2011; Habermas, 1989, 1994 y 1996) supone dos aspectos fundamentales: 1) la existencia de un solo corpus jurídico que garantice los derechos individuales y la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos del Estado; y 2) la formación de una ciudadanía política uniforme que homogenice los derechos, los deberes políticos y sociales de los habitantes, y sea el origen de la representación política democrática en el gobierno del Estado (comunidad cívica).

Un EDM encuentra serias dificultades para garantizar la existencia real de los dos aspectos enunciados arriba: el Estado de derecho y la ciudadanía política unificada. Aún de manera tenue y condicionada, la mera existencia de órdenes estatales superpuestos con facultad autorregulatoria (soberanía compartida) tiene la capacidad de diferenciar *de facto* el Estado de derecho general. Asimismo, la única forma de garantizar y legitimar la representación política y democrática en cada unidad política es reconocer la necesidad de formación de comunidades cívicas democráticas independientes, siguiendo las mismas premisas del Estado

relación a cómo y cuáles políticas implementar; y la tercera es el resultado de los DIM que posibilitan la independencia en la organización y formación de los sectores públicos subestatales.

2. Por Estado westfaliano o unitario se entiende a aquel que posee la autoridad interna absoluta e independiente de cualquier otro poder superior o similar. En la dimensión externa es reconocido *de facto* como tal por los otros Estados de estatus similar. Desde la perspectiva realista, que prima en las relaciones internacionales, es la única entidad política legítima y autorizada. En este sentido, se presupone que su existencia expresa un proceso de autodeterminación colectivo de un pueblo que, por lo general, es asociado con la idea de nación (Bauböck, 2007).

westfaliano o unitario. Por consiguiente, en un EDM, además de la ciudadanía de primer orden producto del vínculo entre los ciudadanos y las instituciones centrales, conviven distintas ciudadanía políticas subestatales relacionadas con las diversas entidades territoriales autónomas que constituyen el Estado (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004; Escolar, 2009 y 2011). Esto es posible gracias a que las unidades subestatales que integran el EDM son institutos normativos que desde el punto de vista institucional poseen prácticamente las mismas características que el Estado westfaliano; por ejemplo, un territorio propio que permite delimitar su cuerpo de ciudadanos subestatales, gobiernos electos democráticamente, instituciones políticas con legitimidad democrática, burocracias subestatales propias y autónomas, la capacidad de impulsar políticas públicas independientes respecto a las del Estado central, símbolos propios (banderas, himnos, figuras célebres, etc.), partidos políticos subestatales, entre otros.

Al igual que en el Estado westfaliano, los DIM posibilitan la formación de las comunidades cívicas, pero en el caso específico de los EDM, estas son múltiples y se encuentran superpuestas. En contextos democráticos, estas comunidades cívicas subestatales garantizan la representación democrática subestatal y la ciudadanía política en las unidades políticas que integran el EDM.

Por lo general, estas especificidades existentes en los EDM no han sido consideradas por el liberalismo democrático. Esto se debe a que dicha teoría ha sido desarrollada considerando la realidad de los Estados westfalianos, en los cuales existe una ciudadanía homogénea y universal en todo el territorio estatal fuertemente vinculada con las instituciones centrales del Estado. Es por ello que los DIM presentan un gran desafío teórico para los enfoques liberales democráticos, ya que la existencia de múltiples unidades territoriales superpuestas, con autonomía política y gobiernos electos democráticamente, genera las condiciones institucionales para la coexistencia de múltiples comunidades cívicas superpuestas.

Ello implica que un ciudadano obtiene representación política en cada uno de los niveles que componen el Estado, a pesar de ser la misma persona.

LIBERALISMO DEMOCRÁTICO Y COMUNIDAD CÍVICA HOMOGÉNEA

Los EDM poseen dos especificidades que pueden ser consideradas como anómalas para la teoría liberal democrática: una ciudadanía dual, producto de la presencia de comunidades cívicas diferenciadas; y, en consecuencia, un Estado integrado por múltiples comunidades superpuestas que se diferencian fácticamente de la comunidad cívica estatal. El objetivo de este apartado es analizar los principales supuestos implícitos y explícitos postulados por el liberalismo democrático. Dicho recorrido permitirá evidenciar que, si bien el liberalismo democrático se apoya en conceptos tales como neutralidad, autonomía, igualdad, pluralidad y universalidad, las instituciones liberales democráticas han introducido en la esfera pública una serie de rasgos y valores colectivos particulares y específicos, los cuales han producido un fuerte proceso de homogeneización entre el cuerpo de ciudadanos. Se consolida así la imagen de un único *demos* en el seno de los Estados democráticos. Empíricamente, ello se ha materializado en la construcción de una comunidad cívica homogénea, única e indivisible en el interior de los Estados democráticos.

La teoría de la democracia se encuentra fuertemente emparentada con el liberalismo político. Desde sus inicios, el liberalismo fue una teoría que buscaba limitar el poder estatal al garantizar a los ciudadanos la protección de ciertos derechos individuales. En palabras de Bobbio (1986), el Estado liberal no es solamente el supuesto histórico, sino también el jurídico del Estado democrático.

El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo

a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras, es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia y, por otra parte, es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático, cuando caen, caen juntos (Bobbio, 1986: 12).

Para este autor, el nexo entre liberalismo y democracia es posible debido a que ambos poseen un mismo punto de partida: el individuo (Bobbio, 2000).

El liberalismo democrático considera al individuo como persona única y en ejercicio de su plena libertad, por encima de todo aspecto colectivo, siendo todos los ciudadanos libres e iguales. Esta corriente de pensamiento considera que los derechos individuales son de carácter universal e impulsa una idea no discriminadora de la igualdad ciudadana, lo que implica la imparcialidad de las instituciones democráticas respecto de las doctrinas religiosas, culturales, filosóficas y morales de los individuos. Es por ello que, en la esfera pública, debe prevalecer un reconocimiento igualitario y universal de los derechos individuales. Para el liberalismo democrático los principios y valores que garantizan el funcionamiento de los sistemas democráticos son principios de aplicación universal y no cabe su aplicación sobre un grupo localizado y específico de personas (Hartney, 1991; Narveson, 1991). Así, el nacionalismo es un apego irracional e iliberal que resulta incoherente con la idea de un individuo autónomo, ya que limita la autonomía individual y las libertades civiles, al constreñir la vida de un individuo a un grupo.

El liberalismo clásico hace una fuerte defensa de la libertad individual y plantea que los seres humanos deben ser

libres para decidir su propio concepto de vida buena. En palabras de Mill (1972: 27), «para aquello que no le atañe más que [al individuo], su independencia es, de hecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su cuerpo y su espíritu, el individuo es soberano». La idea de un individuo libre y soberano busca despojar al ser humano de cualquier condición imputable o heredada. En el libro *Los límites de la acción del Estado*, Humboldt plantea que el Estado debe intervenir lo menos posible en el accionar de los individuos y desarrolla el concepto de un Estado neutro. Para el autor, la preocupación del Estado por el bienestar de los ciudadanos es: «[...] nociva porque debe orientarse hacia una multitud heterogénea y, por tanto, daña al individuo con medidas que solo se adaptan a cada cual con deficiencias considerables. Ello obstaculiza el desarrollo de la individualidad y de lo peculiar del hombre en la vida moral y, en general, en la vida práctica» (Humboldt, [1791-1792] 1988: 117). Asimismo, sostiene que el Estado debe abstenerse por completo de todo intento de actuar directa o indirectamente sobre las costumbres, al considerar que el Estado no debería ser un fin en sí mismo, sino un medio para la formación del ser humano donde sea posible desarrollar y potenciar los objetivos individuales de todos sus habitantes. Para el liberalismo clásico, los Estados en su normal funcionamiento se deben atener al principio de neutralidad y defender la autonomía individual.

A lo largo de la historia, el liberalismo ha intentado responder a las siguientes preguntas: ¿cómo respetar la autonomía y los intereses individuales dentro de un concepto de comunidad política capaz de trascenderlos e integrarlos a la vez? ¿Cómo es posible que pueda existir una sociedad democrática estable y justa de ciudadanos libres e iguales profundamente dividida por doctrinas religiosas, filosóficas y morales? ¿Cómo es posible que doctrinas opuestas entre sí puedan convivir y adscribir a un mismo régimen democrático constitucional?

Para Rawls, el liberalismo democrático ha logrado instaurar una sociedad pluralista, armoniosa y estable, la cual se ha constituido en una de las principales características de

las sociedades modernas. El autor sostiene que ello ha sido posible gracias a que las ideas liberales han conseguido desarrollar una justicia aceptada y suscrita por todos los ciudadanos, independientemente de la doctrina que profesen. El pluralismo de ideas es el resultado natural de las actividades de la razón humana en regímenes de instituciones libres y duraderas. El liberalismo es una teoría neutral, dado que es una construcción racional que no se impone a sí misma una pretensión de verdad (Rawls, 2003 y 2011). Es por ello que uno de los principales desafíos del liberalismo democrático ha sido encontrar una familia de instituciones que aseguren la libertad, la igualdad, la pluralidad y la justicia entre los ciudadanos; y que, a la vez, respeten la autonomía individual.

Para Rawls, el principal objetivo de toda sociedad democrática se define por un sistema equitativo de cooperación y por establecer una concepción pública e imparcial de la justicia que sea aceptada por todos los individuos, independientemente de sus intereses particulares (Rawls, 2011). La teoría de la justicia rawlsiana instituye como uno de sus principales postulados básicos la prioridad de lo justo sobre lo bueno. Ello significa que no se debe sacrificar los derechos individuales en nombre del bienestar general y al mismo tiempo estos principios de justicia deberán ser independientes de cualquier concepción de vida buena. Los principios de justicia deberán regir la estructura básica de la sociedad y ser independientes de toda concepción moral, religiosa o filosófica, permitiendo de esta manera la construcción de una sociedad bien ordenada, democrática y plural. Es por ello que, en su normal funcionamiento, las democracias constitucionales se atienen al principio de neutralidad.

DEMOCRACIA Y COMUNIDAD CÍVICA HOMOGÉNEA

Como se ha visto, el liberalismo democrático centra su análisis en las especificidades que tienen que poseer las instituciones democráticas para garantizar la existencia de una

justicia imparcial, la autonomía de los ciudadanos y la tolerancia entre una pluralidad de doctrinas razonables, existentes en una sociedad democrática. Si bien estos elementos son fundamentales para la puesta en marcha de un régimen democrático, el liberalismo democrático parecería olvidar un componente central: reflexionar en torno a cómo los sistemas democráticos delimitan su *demos* (Canovan, 1996). La centralidad de esta pregunta estriba en que los regímenes democráticos necesitan como prerrequisito conocer su cuerpo de ciudadanos, ya que la legitimidad del Estado democrático se basa en al menos dos elementos: 1) el acuerdo de los ciudadanos sobre las garantías y procedimientos en la elección de un gobierno que pueda reclamar obediencia; y 2) un acuerdo entre los ciudadanos de formar parte de la misma unidad político-territorial sobre la cual se configuran las instituciones democráticas. La ausencia de este análisis parecería indicar que la teoría liberal democrática da por asumida la existencia de un único *demos* en el interior de los Estados.

Hablar de democracia, independientemente de la definición que se tenga en cuenta, implica la existencia de una comunidad política soberana, de una comunidad cívica o de un cuerpo de ciudadanos. Por lo general, el liberalismo democrático no se ha preguntado dónde comienza una comunidad política y dónde finaliza. Esta sencilla pregunta resulta central, debido a que en un sistema democrático es fundamental saber quiénes son los ciudadanos soberanos.

A pesar de lo dicho, el liberalismo político descansa sobre el concepto de autodeterminación, lo que implica que son los individuos quienes se autoidentifican con una comunidad política (Blas Guerrero, 1994). A su vez, esto implica la existencia material del Estado como condición inicial para definir la autodeterminación y el consentimiento que antecede al consenso racional. El liberalismo hace descansar el consentimiento, la legitimidad y los derechos en las personas como individuos autónomos y racionales, desligándolos de cualquier atadura grupal o vínculo involuntario étnico, lingüístico o religioso. El propósito de esta separación es evitar

que tales vínculos puedan eventualmente impedir el desarrollo de sujetos políticos libres y autónomos.

En efecto, la neutralidad buscada por el liberalismo fue otorgada por la norma territorial.³ El criterio territorial ha dotado de naturalidad a dicha decisión, al ser neutral y externo, y al encontrarse relacionado con el Estado y no con el cuerpo de ciudadanos. Además, la neutralidad del territorio se ha transformado en un mecanismo sumamente eficaz para que el liberalismo no tenga que enfrentarse con las contradicciones teóricas que le implicaría justificar la delimitación y creación de comunidades políticas específicas.

Los límites territoriales de los Estados definen dos cuestiones centrales: primero, delimitan el Estado soberano sobre una determinada superficie de la tierra y, segundo, circunscriben y agrupan a la población existente dentro del territorio y, al mismo tiempo, la vinculan con el Estado. Este doble rol de las fronteras hace posible que en los sistemas democráticos exista una doble coincidencia entre el sujeto de la soberanía política y el objeto de ejercicio del poder soberano; y tal coincidencia es el resultado de una mediación geográfica que delimita y constituye, simultáneamente, la ciudadanía democrática y la jurisdicción política del Estado.

Por consiguiente, en los Estados democráticos, las fronteras territoriales permitieron simultáneamente identificar al colectivo de personas investidas de los derechos políticos democráticos y constituir las en ciudadanos de una comunidad cívica (Balibar, 1988; Escolar, 1994; Kymlicka, 2006; Canovan, 1996). Dicha comunidad, instituida bajo este procedimiento, posee al menos dos precondiciones: una, política, la

3. La delimitación territorial como herramienta de clasificación ciudadana presenta grandes virtudes para un régimen democrático. La primera es la de ser un criterio uniforme de delimitación del sujeto colectivo (todas aquellas personas que vivan dentro de un territorio sin importar raza, religión, sexo, etc., serán ciudadanos); la segunda es el efecto de neutralidad del criterio territorial al integrar y vincular el territorio administrativo del Estado con el territorio político (Sack, 1986).

«delimitación geográfica del pueblo» mediante la norma territorial (Escolar, 1993; Canovan, 1996; Kymlicka, 2006), y otra, social: la integración del *demos* como un colectivo de individuos (Kymlicka, 2003; Requejo, 2007). En el primer caso se delimita objetivamente al grupo, mientras que en el segundo se constituye el cuerpo de ciudadanos, creando una comunidad cívica, a través de diversas políticas de construcción de una identidad compartida (*nation-building*).

En suma, a través de la segmentación territorial, los Estados democráticos han logrado institucionalizar y naturalizar la idea de una comunidad cívica. El territorio como herramienta de segmentación permite delimitar y fusionar al cuerpo de ciudadanos con el territorio del Estado. Ello implica que las fronteras en los Estados democráticos no tienen solamente una relevancia jurídica al indicar a qué derecho se está sometido y cuáles son las instituciones que ejercen la autoridad sobre el territorio, sino que también en las democracias modernas las fronteras de los Estados delimitan la comunidad cívica y la constituyen en titular de la soberanía.

CONCLUSIÓN: COMUNIDADES CÍVICAS SUBESTATALES, INTERESES SUPERPUESTOS Y AGENDAS INCONGRUENTES

Como se ha visto, los DIM tienden a complejizar el proceso de integración del *demos* y la construcción de la representación democrática, ya que los mismos poseen una matriz institucional policéntrica (Elazar, 1987). En los EDM, la existencia de múltiples entidades políticas autónomas (estados, provincias, comunidades autónomas, entre otras), con sus múltiples ciudadanías, pueden fomentar la construcción y formación de identidades de origen estrictamente institucional. Esto se debe a que las formas institucionales y las identidades cívicas de las entidades subestatales son muy similares a los mecanismos de integración social y política implementados por el Estado central nacional (Anderson, 2007; Balibar, 1988; Gellner, 1988; Hobsbawm, 2000). Al igual que a nivel central o estatal, este proceso debe

forzosamente desarrollarse para garantizar la representación democrática y la ciudadanía política en las distintas unidades políticas que integran el EDM. La consecuencia directa de este proceso en un EDM es la formación de múltiples comunidades cívicas subestatales dentro de un mismo Estado, las cuales seguramente estimularán la construcción y consolidación de actores y estructuras partidarias geográficamente concentradas y territorializadas, con intereses y objetivos que podrán diferir y hasta ser opuestos a los de la arena central o estatal.

La existencia de una ciudadanía dual, producto de la presencia de múltiples comunidades cívicas subestatales y una central/estatal, si bien se encuentran integradas, no son excluyentes entre sí, y pueden ser abordadas y reconocidas como autónomas, previas y/o concurrentes con la ciudadanía estatal. Es por ello que si se acepta la presencia de 'estados' y 'gobiernos' subestatales en el interior de un EDM, resultará paradójico hablar de un único y lineal proceso de integración del pueblo (*demos*). Esto implica que los ciudadanos en escenarios institucionales multinivel tendrán una ciudadanía superpuesta, pertenecerán al menos a dos comunidades cívicas y, posiblemente, poseerán una identidad vinculada con las instituciones centrales del Estado y otra relacionada con las instituciones subestatales (las cuales pueden ser contradictorias o complementarias), a pesar de ser la misma persona. La importancia de incorporar y evidenciar esta problemática radica en que, en contextos democráticos, estas comunidades cívicas deben forzosamente desarrollarse para dotar de legitimidad democrática a las instituciones subestatales y garantizar la ciudadanía política en las unidades políticas que integran el EDM.

Asimismo, como se ha dicho anteriormente, un EDM encuentra serias dificultades para garantizar la existencia real del Estado de derecho y la ciudadanía política unificada. Aun de manera tenue y condicionada, la mera existencia de órdenes estatales superpuestos con facultad autorregulatoria (soberanía compartida) tiene la capacidad de diferenciar *de facto* el Estado de derecho general. Esta discusión conlleva

algunos problemas estructurales a la hora de interpretar el desempeño de un EDM y la articulación de la gestión pública entre unidades políticas de los distintos órdenes estatales. En efecto, ¿cómo resolver operativamente la gestión simultánea de agendas sobre temas equivalentes o similares en un mismo territorio sujeto a dos administraciones públicas de gobiernos distintos, una nacional y otra subestatal? ¿Cuáles son los procedimientos políticos para armonizar dos mayorías políticas opuestas en el orden estatal y subestatal? Por último, ¿cuáles son los criterios para decidir el ordenamiento de prioridades o la jerarquía entre órdenes estatales? Genéricamente, estas necesidades de articulación remiten al problema de la coordinación en el marco de las relaciones intergubernamentales.

En este marco, los problemas de coordinación multinivel (intergubernamental) resultan del reconocimiento de la formación de intereses institucionalizados (agenda incongruente) en las unidades políticas subestatales. Dichos intereses son, a su vez, producto de la factibilidad de gobierno vertical dividido, esto es, de la coexistencia de mayorías diferenciales y solo factibles de rendir cuentas y ser controladas regional y localmente. Pero, fundamentalmente, los desafíos de la coordinación resultan del reconocimiento de comunidades cívicas legítimas en cada orden estatal, las cuales agregan intereses en actores políticos subestatales y cuyos ciudadanos tienen la capacidad de disociar preferencias políticas en cada esfera de representación en los distintos niveles estatales.

A modo de ejemplo, si la economía de unidad subestatal se encuentra muy vinculada a un recurso natural o a la producción de una materia prima y, el ejecutivo estatal decide impulsar una política en detrimento de este sector, como puede ser una regulación de precios, es muy probable que dicha iniciativa, la cual no impacta de manera homogénea sobre todo el territorio del Estado, sea fuertemente cuestionada por aquellos ejecutivos subestatales donde dicha política va en detrimento de los intereses de estos sectores. En un EDM, la legitimidad democrática del ejecutivo estatal y subestatal

es la misma (el voto popular), este tipo de conflictos al enfrentar intereses superpuestos, no pueden ser abordados exclusivamente como un problema de coordinación intergubernamental o de política pública, dado que la legitimidad democrática de las comunidades cívicas subestatales convierte a los intereses superpuestos y a las agendas incongruentes en problemas de representación democrática y, por lo tanto, de coordinación política.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Benedict

2007 *Comunidades imaginarias. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Balibar, Étienne

1988 «La forma nación: historia e ideología», en Balibar, Étienne y Wallerstein, Immanuel (eds.), *Raza, nación y clase*, Madrid, Jepala.

Bauböck, Rainer

2007 «Political Boundaries in a Multilevel Democracy», en Benhabib, Seyla; Shapiro, Ian y Petranovic, Danilo (eds.), *Identities, Affiliations, and Allegiances*, Cambridge: Cambridge University Press.

Beramendi, Pablo

2006 «Federalism», en Boix, Carles y Stokes, Susan C. (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Blas Guerrero, Andrés de

1994 «A vueltas con el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 3, pp. 60-80.

Bobbio, Norberto

1986 *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
2000 *Liberalismo e democracia*, San Pablo, Editora Brasiliense.

Canovan, Margaret

1996 *Nationhood and Political Theory*, Glos-Northampton, Edward Elgar Publishing.

Dahl, Robert

1986 *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo, Norwegian University Press.

Elazar, Daniel J.

1987 *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Escolar, Marcelo

1993 «Territorios de dominación estatal y fronteras nacionales: la mediación geográfica de la representación y la soberanía política», en Santos, Milton; Souza, Maria Adélia Aparecida de; Scarlato, Francisco Capuano y Arroyo, Mónica (orgs.), *O novo mapa do mundo: fim de século e globalização*, San Pablo, Hucitec-ANPUR.

1994 «Elementos históricos para una teoría de la diferenciación e integración territorial. Geografía política del Estado-nación moderno», en Ciccolella, Pablo; Laurelli, Elsa; Rofman, Alejandro y Yanes, Luis (comps.), *Integración latinoamericana y territorio. Transformaciones socio-económicas, políticas y ambientales en el marco de las políticas de ajuste*, Buenos Aires, Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, Ediciones CEUR.

2009 «Integración del Sistema Político, Coordinación de la Gestión Pública y Relaciones Intergubernamentales. Argentina en Perspectiva Comparada», documento de trabajo del PNUD, Buenos Aires, PNUD.

2011 «Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados Democráticos Multinivel» en *Revista SAAP*, vol. 5, n° 2, pp. 263-304.

Filippov, Michail; Ordeshook, Peter C. y Shvetsova, Olga

2004 *Designing Federalism: A theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gellner, Ernest

1988 *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza.

Habermas, Jürgen

1989 *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos.

1994 «Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State», en Taylor, Charles (ed.), *Multiculturalism*, Princeton, Princeton University Press.

1996 «Three Normative Models of Democracy», en Benhabib, Seyla (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.

Harbers, Imke

2010 «Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems. New Democracies: Evidence from Latin America», en *Comparative Political Studies*, vol. 43 n° 5, pp. 606-627.

Hartney, Michael

1991 «Some Confusions Concerning Collective Rights», en *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Ontario, vol. IV, n° 2, pp. 293-313.

Hobsbawm, Eric

2000 *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica.

Humboldt, Wilhelm von

1988 *Los límites de la acción del Estado (1791-1792)*, Madrid, Tecnos.

Kymlicka, Will

2003 *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Paidós.

2006 *Fronteras territoriales*, Madrid, Trotta.

Mill, John Stuart

1972 «ConsiderationsonRepresentativeGovernment», en Acton, H. (ed.), *Utilitarianism, Liberty, RepresentativeGovernment. Selections from Auguste Comte and Positivism*, Londres-Nueva York, J. M. Dent-E. F. Dutton.

Narveson, Jan

1991 «Collective Rights?», en *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. IV, nº 2, pp. 329-345.

Rawls, John

2003 *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica.

2011 *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Requejo, Ferran

2007 *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Riker, William H.

1964 *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Company.

Sack, Robert David

1986 *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.

SEGUNDA PARTE

Democracia, ciudadanía y desigualdad

¿Cuánta desigualdad puede soportar la democracia?

Notas sobre las percepciones sociales y la legitimidad ciudadana en la Argentina contemporánea

Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler

INTRODUCCIÓN

En un texto ya clásico, Guillermo O'Donnell sostiene que «la Argentina ha estado programada para generar democracias epilépticas y multitudinarias, abortadas por golpes cada vez más brutales [...] no es solo ni tal vez tanto el Estado el que debe ser democratizado, sino la sociedad» (1984: 54-55). La historia del texto viene a colación: el autor concluye de esta manera un argumento que parte de una situación etnográfica hecha célebre por el antropólogo brasileño Roberto DaMatta. La reflexión de O'Donnell comienza por comparar los modos de restituir/impugnar las jerarquías sociales en Argentina y Brasil para terminar hablando de las condiciones de posibilidad de una democracia *razonable* en cada uno de estos países.

Y es que la relación entre *democracia* e *igualdad* –si es que la igualdad es el opuesto de las jerarquías– no es evidente, sino tensa y problemática. Esta tensión tiende a pivotar en un concepto mediador: el de la *legitimidad*. Así lo plantea Habermas: «Todas las sociedades de clases, puesto que su reproducción se basa en la apropiación privilegiada de la riqueza producida por la sociedad, tienen que resolver el siguiente

problema: distribuir el producto social de manera desigual y sin embargo legítima» (2002: 136).

En términos teóricos, la gobernabilidad democrática encuentra permanentemente límites en la tendencia estructural a la generación de brechas de desigualdad social. Incluso sobre esto (sobre el valor mismo de igualdad) parece haber un piso alto de consensos (nuevamente, abstractos). Pero la legitimidad, entendida no conceptualmente sino en términos prácticos, legos, inexpertos, y mediada por la percepción y la evaluación subjetiva de la población, resquebraja dichos consensos y hace emerger los conflictos.

En las próximas páginas revisaremos algunos datos y recorreremos algunos interrogantes con el objetivo de ordenar líneas de indagación críticas sobre la relación entre desigualdad y democracia en Argentina en el siglo XXI: ¿cuán desigual es nuestra sociedad? ¿Cómo impacta la desigualdad en la evaluación de la población sobre la justicia distributiva y la democracia? ¿Qué sabemos sobre esta relación y qué nos falta conocer?

ALGUNOS DATOS SOBRE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS

A riesgo de no cumplir con las convenciones de descripción académica, Argentina podría ser justamente definida como una nación relativamente desigual para el contexto global – sobre todo si se la compara con los países de la OCDE–, pero también relativamente igualitaria en el contexto latinoamericano. De hecho, en el siglo XXI Argentina parece avanzar bastante en arreglo a la tendencia política regional: si la crisis de 2001-2002 hizo que el quiebre con el nuevo milenio fuese mucho más que un mero corte de calendario en nuestro país, la reactivación en el período posneoliberal puede ser tomada como bandera de una nueva época latinoamericana.

Aun con la desestructuración social y económica que implicó la temprana instalación del modelo de acumulación neoliberal en Argentina, esta llegaba a la década de 1990 como

una de las naciones con mejores indicadores distributivos en toda la región, junto a Uruguay y Costa Rica. La crisis llevó el índice de Gini argentino de 0,46 a 0,54 entre 1997 y 2002, en un proceso de empeoramiento regional de la dinámica de la desigualdad de ingresos. Una década después, cuando los procesos políticos progresistas de la región comenzaban a estancarse y entrar en crisis, el Gini argentino había caído a 0,43 y, a pesar del empeoramiento general de indicadores sociales que implicó la reinstalación de una política neoliberal en el gobierno nacional de Cambiemos desde finales de 2015, no fue en la distribución individual del ingreso en donde se observó el mayor impacto, por lo que los niveles del Gini argentino ya no volvieron a las cifras de la crisis de comienzos del actual milenio.

Claro, para hablar de desigualdad, la descripción del proceso debe perder linealidad. Si la mejora de la distribución individual del ingreso durante la primera década del siglo XXI fue evidente, los cambios en la distribución funcional del ingreso (entre trabajo y capital) fueron mucho más tenues y hasta ambiguos, sin contar que la acumulación económica de las elites no interrumpió su marcha ni se vio afectada en profundidad en ningún punto del período (Benza y Kessler, 2021).

Si las principales victorias de los gobiernos progresistas pueden asentarse en las columnas de la regulación del mercado de trabajo y de las políticas de transferencia de ingresos, la impresión de una mayor progresividad en el sistema tributario o la ampliación del acceso a bienes estratégicos como la tierra no acompañaron de igual manera esta tendencia redistributiva en cuanto a ingresos económicos.

Incluso en la cuestión económica se registran ambigüedades y *tendencias contrapuestas* (Kessler, 2014): los porcentajes de población bajo la línea de pobreza bajaron considerablemente desde 2001-2002 en el país, pero incluso en los mejores momentos de crecimiento económico, el país tuvo serios problemas para perforar el piso porcentual de casi un cuarto de la población en esta situación de privación. Las sucesivas crisis neoliberal y pandémica llevaron esta proporción a 4

de cada 10 argentinos y argentinas, un nivel que empantana cualquier proyecto sostenible de desarrollo socioeconómico.

La crisis generada por la pandemia de covid-19 también puso en evidencia las limitaciones en las mejoras del mercado de trabajo durante el período de la posconvertibilidad. Si bien los indicadores de informalidad laboral mejoraron en la primera década del siglo XXI, como mínimo un tercio de la fuerza de trabajo está empleada en condiciones precarias y sin acceso a derechos básicos hacia finales de 2021. El corte abrupto que se produjo durante el período de cuarentena y aislamiento en 2020 sacó a la superficie una estructura persistente de segmentos que, con tímidos cambios en sus proporciones, expusieron de manera profundamente desigual a vastos sectores de la población a sobrevivir la pandemia munidos de cantidades y tipos de recursos profundamente diferentes en cuanto al acceso a cobertura médica, continuidad del salario, fuentes de ingreso alternativas, acceso a servicios bancarios y financieros, etc. (Assusa y Kessler, 2020).

En otros ámbitos, como el educativo, el panorama de ampliación de derechos fue importantísimo. A la ya cuasiuniversal cobertura del nivel primario se sumó una ampliación del nivel inicial y, muy particularmente, del nivel secundario, cuya tasa de cobertura está entre las más altas de nuestro continente (Kessler y Assusa, 2020). Si a esto le sumamos la multiplicación de universidades nacionales, fundamentalmente en territorios populares, las transformaciones han sido profundas, aunque no exentas de cuestionamientos. El debate público ha hecho particular foco en la cuestión de la calidad académica y del pobre desempeño de nuestro país en algunas evaluaciones estandarizadas internacionales como las pruebas PISA.

La educación está, probablemente, entre los bienes públicos que mayor legitimidad y consenso tienen en nuestro país. Junto al trabajo y la familia, conforman esa tríada de valores o instituciones que organizan el debate y los posicionamientos. Pero de la categoría a la significación hay un largo trecho: si es cierto que la educación «está bien» y es «para todos», no está tan claro qué hacer con lo que se enseña, con lo que se les

paga a las y los docentes, con el sostenimiento de trayectos estudiantiles a partir de transferencias de ingresos, con la alimentación del estudiantado en condiciones de vulnerabilidad económica, etc.

En otras palabras: Argentina es un país con considerables y perdurables niveles de desigualdad en muchas dimensiones de su vida social, pero también con una extensa tradición de pretensión de igualdad y con una cercana experiencia de achicamiento de las brechas sociales, de ampliación de los accesos y de construcción de nuevos derechos y legitimidades.

DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD

Existe una serie de supuestos o hipótesis que muy a menudo funcionan como trasfondo del análisis de procesos sociopolíticos, pero que al permanecer tácitos no han permitido evaluar su productividad interpretativa en toda su dimensión. Por esta razón, sistematizaremos algunos supuestos en torno a la relación entre desigualdad y democracia, con el objetivo de avanzar de manera exploratoria sobre evidencias empíricas puntuales y, de este modo, poner estos supuestos en perspectiva.

Un primer supuesto es el de que, *a mayores niveles de desigualdad objetiva* (o sea, medida por indicadores estadísticos sistemáticos y periódicos como el Gini), *se producirían mayores niveles de conflictividad social* en torno a esta temática. Es decir, la desigualdad objetiva generaría –indefectiblemente– malestar en la población (político, ciudadano, subjetivo) y eso repercutiría en condiciones favorables para el desarrollo de demandas y procesos de conflicto. Son por lo menos dos los derivados de este tipo de supuestos. En primer lugar, a saber, que la desigualdad objetiva resulta en una suerte de transparencia perceptual, accesible casi por igual a especialistas y neófitos, y que, por lo tanto, la población tiene un conocimiento relativamente complejo de medidas relativas y relacionales como los indicadores distributivos. En segundo lugar, esto implicaría que existe cierta homogeneidad

—o al menos homología— entre los criterios analíticos de los indicadores distributivos y los principios de justicia a partir de los cuales la población evalúa subjetivamente la distribución de los ingresos. Esto nos lleva a un segundo supuesto.

El segundo supuesto se resume en la siguiente idea: *si la democracia implica no solo un procedimiento institucional y electoral, sino un mecanismo sistémico sustantivo, la desigualdad social generaría indefectiblemente procesos de deslegitimación y desestabilización de la democracia*. Pero este supuesto también implica derivaciones. En primer lugar, y como ya mencionamos, de alguna manera implica que la población acceda con cierta transparencia a las transformaciones de la estructura social o, en un sentido mucho más restringido, a indicadores distributivos actualizados. En segundo lugar, obtura la evaluación de los procesos históricos: el aumento o la disminución en las brechas o niveles de desigualdad no es homogénea entre países o regiones. Presenta puntos de partida muy diferentes, profundidades de las transformaciones muy diferentes y posibilidades de estabilizar estas transformaciones también muy diferentes. En tercer lugar, este supuesto suspende la duda sobre la diversidad de significaciones (ambigüedad) del concepto mismo de democracia, no tanto en clave de debates académicos como en el discurso social lego.

Como sostiene Dubet en sus últimos trabajos, en el nuevo régimen de desigualdades múltiples son las pequeñas brechas (y no las grandes distancias) las que mayor irritación social generan (Dubet, 2020). En este sentido, sería también importante revisar la idea de que la distribución del ingreso medido por indicadores relativamente «abstractos» como el Gini refleje o represente con fidelidad las brechas que efectivamente impactan en el descontento social y en la conflictividad.

Existe una última intuición que vale la pena explicitar. Al analizar la crisis de legitimación del capitalismo tardío, Habermas sostiene: «La democracia ya no persigue el fin de racionalizar el poder social mediante la participación de los ciudadanos en procesos discursivos de formación de la voluntad; más bien tiene que posibilitar compromisos entre las

elites dominantes. Con ello, en definitiva, se abandona también la sustancia de la teoría clásica de la democracia; ya no todos los procesos de decisión de alcance político, sino solo las decisiones del sistema de gobierno definidas como políticas, deben someterse a los mandatos de la formación democrática de la voluntad. Por virtud, entonces, de un pluralismo de las elites que sustituye a la autodeterminación del pueblo, el poder social ejercido como si fuese un poder privado se descarga de la necesidad de legitimarse y se vuelve inmune al principio de la formación racional de la voluntad [...]» (Habermas, 2002: 171).

La formalización, o vaciamiento, o imposición de una definición liberal de democracia implica, para el autor, una despolitización (instrumentalización) de ámbitos como el de la economía, una renuncia a someter a los mecanismos de formación de la voluntad popular y democrática a determinados tópicos o referentes empíricos, entre ellos, el de la distribución de los ingresos económicos. Habermas va más allá en su argumento y sostiene que este desarreglo entre contenido normativo y necesidades de integración sistémica plantea no solo un desafío, sino una *tendencia objetiva hacia las crisis para las democracias en el capitalismo contemporáneo*. En otra clave teórica, algunos autores hablan del abismo de empatía y de la fragmentación social como factores desestructurantes para la cohesión social y para la igualdad como horizonte de la acción social (Saraví, 2015). Este supuesto también deberá ser expuesto al calor de los análisis empíricos.

LOS CICLOS DE LA DEMOCRACIA Y DE LA PERCEPCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN ARGENTINA: ALGUNOS DATOS A MODO DE ILUSTRACIÓN

Las articulaciones entre democracia e igualdad no se atienen al manual. Si la transición de la década de 1980 consolidó la democracia en nuestro país traccionando el valor de la igualdad hacia el ámbito jurídico-civil, la consigna «con la

democracia se come, se cura y se educa» generaba un contrapunto fundamental en el ámbito de los derechos sociales.

En la actualidad, buena parte de las oposiciones a políticas redistributivas, de ampliación de derechos y de intervención estatal se moviliza bajo el significativo de la democracia y la república, en un sentido enfáticamente procedimental e institucionalista: libertades individuales, división de poderes, respeto por la propiedad privada, respeto de las instituciones, etc.

Según los datos de la World Values Survey (WVS), para 9 de cada 10 argentinos y argentinas tener un sistema político democrático es bueno o muy bueno, al menos desde 1995, sosteniendo estos porcentajes incluso en los peores momentos de crisis. Sin embargo, según la misma fuente, apenas 3 de cada 10 cree firmemente que la fiscalidad progresiva (un elemento fundamental de las políticas redistributivas) constituye una característica esencial de la democracia (en 2017, la última ola de la encuesta).

En una fuente alternativa como Latinobarómetro podemos encontrar que, desde 1995, la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno aglutina entre el 60 y el 75% de los encuestados. Pero al preguntar por la satisfacción con el funcionamiento de este sistema, quienes responden que están «satisfechos» caen a menos de un tercio de las y los encuestados en 2018. Para el mismo año, solo 1 de cada 10 encuestadas o encuestados considera que la distribución del ingreso es justa o muy justa en Argentina. Entre 2013 y 2015 la proporción que evaluaba subjetivamente como justa la distribución del ingreso en el país era el doble (2 de cada 10), mientras que en 2002 apenas 2 de cada 100 encuestadas o encuestados consideraba justa la estructura distributiva de Argentina.

En otras palabras: sería muy difícil sostener una definición o significación homogénea sobre democracia, incluso entre quienes manifiestan apoyo y reconocen la importancia de este sistema político en las encuestas de opinión. Aun entre quienes sostienen que la democracia es «absolutamente importante» (más de la mitad de los encuestados eligió esta opción –el valor 10– en una escala del 1 al 10 en la encuesta

WVS de 2017), esto puede implicar tanto una significación liberal, formal, electoralista e institucionalista como una reflexión sobre la regulación democrática de una economía que tiende a generar brechas de desigualdad. Lo que sí podemos saber es que esta última posición dista bastante de ser mayoritaria.

Sin embargo, distintas investigaciones han mostrado en nuestra región una estrecha relación entre política, justicia e igualdad (CEPAL, 2010). Si bien, como señalamos, la adhesión a la democracia no implica mecánicamente una adhesión ni a los valores de igualdad de ingresos económicos ni a la progresividad fiscal como una característica esencial de la democracia, los altos niveles de desigualdad objetiva, pero sobre todo la percepción de injusticia distributiva y de corrupción político-institucional produce una fuerte corrosión en las bases de legitimación de la democracia.

Muchas formas de desigualdad pueden ser consideradas funcionales o justas, desde una perspectiva utilitarista y/o meritocrática (Castillo *et al.*, 2019). Sin embargo, este mismo principio de justicia por momentos eleva la vara de medición. Como han mostrado distintos estudios locales, incluso en climas ideológicos renuentes a la intervención estatal en la economía y a las políticas redistributivas, o en sistemas discursivos tendientes a la estigmatización de la pobreza, existen cuestionamientos a formas singulares de pobreza y riqueza *extremas* (Kessler, 2007). Los abismos de desigualdad resultan preocupantes cuando se interpretan como amenazas para la cohesión y la paz social: la desigualdad y, sobre todo, la percepción de injusticia distributiva pondrían en peligro los basamentos sistémicos de integración social y comunitaria y, por lo tanto, la existencia misma del colectivo social (Grimson, 2015).

De alguna manera, la posibilidad de defender la desigualdad económica como un incentivo para la iniciativa individual y, por elevación, para el desarrollo humano de una sociedad, tiene límites en los grados o niveles de dicha desigualdad: las brechas demasiado amplias y las grandes masas de marginalizados o excluidos pueden resultar más generadoras de

violencia y conflictividad social que de procesos de desarrollo con incentivos a la iniciativa individual. Sobre esta cuestión –preocupación pública por los niveles de desigualdad aun en sociedades con fuerte adhesión a principios liberales o meritocráticos– hay evidencia de estudios en Europa (Sachweh, 2012) y en EE.UU. (McCall, 2013).

Investigaciones de la CEPAL y de Latinobarómetro señalan que las percepciones de injusticia distributiva presentan una baja variabilidad, incluso en períodos de «mejora», por lo que esta evaluación crítica se ha transformado en un parámetro de la vida social en América Latina, a la vez que se ha normalizado y naturalizado (CEPAL, 2010), disparando procesos de aceptación pragmática de la desigualdad.

En este sentido, la evaluación subjetiva de la distribución del ingreso económico en términos de injusticia en gran parte de la población podría implicar un estado de *malestar ciudadano* (CEPAL, 2012), cocinado menos en el fuego de la desigualdad objetiva creciente que al calor de la hostilidad a la tributación (CEPAL, 2010; Grimson y Roig, 2011) y del avance de la moralidad meritocrática en la región (CEPAL, 2009; Castillo *et al.*, 2019). Las preocupaciones se concentran, por ello, en dinámicas diferentes a las de la distribución primaria, como el nivel y el tipo de gasto público y la equidad fiscal, cuestiones que, en conjunto, nos llevan a reformular las preguntas iniciales. ¿Qué entienden las personas –particularmente aquellas que responden encuestas de opinión en nuestra región– por justicia distributiva? ¿Cuál es el objeto de esa justicia? ¿Cuál es el principio? ¿La igualdad? ¿El mérito? ¿Las oportunidades? ¿Las posiciones? ¿Una combinación? ¿Quiénes son los agentes y los responsables de esa justicia?

DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD: SUPUESTOS REVISADOS

Dicho esto, y con vistas a dotar de continuidad las indagaciones sobre la relación entre desigualdad y democracia, encontramos algunas pistas para reformular los supuestos iniciales.

Efectivamente, desigualdad objetiva y conflictividad social tienen un vínculo estrecho, siempre y cuando consideremos que la percepción subjetiva de la desigualdad funciona como una instancia de mediación para que, por ejemplo, las mutaciones distributivas impacten en los apoyos políticos y los malestares ciudadanos. En otras palabras: lo que impacta en la conflictividad en torno a las desigualdades no son los movimientos tectónicos de la estructura social, sino su manifestación en la superficie de las percepciones sociales.

Por todo esto es importante recordar los recaudos metodológicos contra la imposición de temáticas y relevar con mucha más eficacia que hasta ahora las definiciones no-expertas de aquello que las personas consideran efectivamente «desigualdad». De la misma forma es necesario relevar las taxonomías «nativas» de brechas de desigualdad relevantes en términos políticos (aquellas pequeñas brechas que, en el argumento de Dubet, disparan los procesos contemporáneos de indignación social).

En otras palabras, necesitamos conocer más y mejor lo que las y los encuestados entienden por desigualdad y por injusticia, las gradaciones y los niveles que consideran tolerables, y las fronteras que trazan como límites de lo aceptable. Esto implica necesariamente explorar y preguntar sobre otras formas de desigualdad (educativas, de salud, de género, étnicas, regionales, de acceso a la vivienda, al consumo, al entretenimiento, etc.) que pueden tomar un gran estado público en determinados momentos del debate social.

Llegamos, de este modo, a un nuevo punto de partida: así como necesitamos acercar la lupa a las definiciones situacionales de la desigualdad en la población, también necesitamos indagar y comprender mejor la diversidad de definiciones de democracia. Si no avanzamos en esta dirección, muy a menudo hacemos inferencias sobre el apoyo a la democracia en la población, sin terminar de comprender lo que esos apoyos implican, y las divergencias que subyacen a supuestos consensos.

Por eso mismo, el devenir entre la formalización de la democracia y las crisis de legitimidad necesita ser pensado en

términos situacionales: la desigualdad social creciente puede producir una desestabilización de la democracia, pero dependiendo de las tradiciones ideológicas y de toda una constelación de coordenadas políticas de cada país y cada región. El caso de Costa Rica es ilustrativo al respecto: un país de Latinoamérica con una distribución del ingreso económico relativamente desigual y estable, cuyo índice de Gini no disminuyó cuando en el resto de los países de la región el Gini descendía considerablemente, pero que ha tenido en todo lo que va del siglo XXI una percepción de justicia distributiva bastante positiva (en 2018, el porcentaje de encuestados que considera justa o muy justa la distribución del ingreso es el doble que en Argentina). En este caso, el alto nivel de confianza institucional en el país blindaría, de alguna forma, a su democracia de sufrir procesos de deslegitimación a causa de la desigualdad objetiva.

El caso de Argentina es muy distinto. Aun en los momentos de mejora distributiva nuestro país posee altos niveles de percepción de la desigualdad y de evaluación de la distribución de los ingresos como injusta o muy injusta. Probablemente se trate de una ciudadanía más crítica, de unas expectativas de consumo y movilidad social más altas, y también de situaciones económicas inestables y de instituciones políticas atravesadas por una alta conflictividad y por procesos de polarización.

PREGUNTAS SIN RESPUESTA: HACIA UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN PARA LA IGUALDAD Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El abordaje de la percepción social de las desigualdades, las evaluaciones subjetivas sobre justicia distributiva y su relación con la democracia es, sin dudas, un campo de investigación en construcción, con importantes preguntas y aportes, pero también con implicancias políticas de peso. A continuación, planteamos algunos de los que consideramos los

desafíos y las vacancias para consolidar esta área de estudios en ciencias sociales.

En primer lugar, así como se ha dicho que necesitamos reorientar las investigaciones de los estudios de la pobreza hacia perspectivas relacionales sobre la desigualdad, y por lo tanto necesitamos conocer mucho más en detalle la vida de las elites, también necesitamos profundizar nuestro conocimiento en torno a *las percepciones de la población sobre las elites*: qué agentes se clasifican en esta posición, cuáles otros pasan inadvertidos o sublimados bajo la categoría de clase media, cuáles son los relatos de movilidad y trayectorias asociadas a estos sectores, qué mecanismos de identificación se activan, qué papel desempeñan los medios de comunicación y qué lugar ocupan las experiencias sociales de encuentro entre clases sociales.

En segundo lugar, como planteamos, en la medida en que se profundice el conocimiento sobre la diversidad de definiciones, tipologías y niveles de desigualdad en las representaciones de los distintos sectores sociales, también podremos comprender mucho más en detalle la centralidad político-mediática de estos temas en la agenda, su constitución en problemas públicos y los momentos en que uno y otro tipo de desigualdad impactan efectivamente en la legitimidad democrática. Por esto, necesitamos conocer las cronologías de ciudadanos (no técnicas) sobre la desigualdad, así como los puntos de referencia sincrónicos y diacrónicos de comparación de los distintos sectores: si sentimos que nuestro país es muy desigual o justo en su estructura distributiva, ¿en relación a qué momento histórico lo pensamos? ¿En comparación con qué país o región del mundo? ¿Cómo aprendemos esos puntos de referencia?

Y para hacerlo, además, es necesario combinar abordajes metodológicos diversos, cuantitativos y cualitativos, y producir información valiosa sobre lo que venimos nombrando en este texto «pequeñas brechas» o «brechas de cercanía» (Dubet, 2020).

En tercer lugar, si bien existen algunas investigaciones, aún es necesario indagar más en profundidad sobre la

cuestión impositiva en el campo de estudios de la desigualdad. No solo por constituir una de las áreas con avances más tímidos en materia de política pública hasta la crisis del covid-19, sino también porque es todavía muy básica la información que poseemos sobre las posturas y las actitudes de los distintos grupos sociales hacia la fiscalidad y sus modelos. Construir no solo técnica, sino también políticamente, intervenciones eficaces con perspectiva de igualdad en el campo de los impuestos es urgente, pero la posibilidad de hacerlo sin tener en claro cuáles son los apoyos efectivos en la ciudadanía se vuelve una tarea, para peor, poco factible.

Como sostiene Gino Germani ([1963] 2010), la cristalización o institucionalización de un sistema de estratificación es un factor fundamental para comprender las representaciones sobre las clases y sobre la estructura social toda en la población. Si bien existen excepciones, también en este campo contamos con poca y desactualizada información: ¿cuáles son las categorías que tenemos para nombrar cada una de las clases sociales? ¿Qué imagen de la sociedad prevalece en la población? ¿Qué nuevos nombres y clasificaciones han aparecido en el último tiempo?

Finalmente debemos plantear que la evidencia empírica de este campo de investigación nos lleva a pensar en términos de percepciones y evaluaciones subjetivas como *prácticas de síntesis política*, articuladas con una constelación de factores. En otras palabras: las personas tienden a no aislar campos específicos evaluando por separado distribución del ingreso, niveles objetivos de desigualdad, apoyo a la democracia, confianza en las instituciones, intervención estatal en la economía, por nombrar algunas. Sus evaluaciones tienden a ser *totales*, en el sentido maussiano de la palabra. Este puede ser uno de nuestros puntos de partida para encarar futuras indagaciones con toda la complejidad del caso.

BIBLIOGRAFÍA

- Assusa, Gonzalo y Kessler, Gabriel
2020 «Reactivación de desigualdades y vulneración de derechos en tiempos de pandemia», en Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.), *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*, Buenos Aires, Biblos.
- Benza, Gabriela y Kessler, Gabriel
2021 *La ¿nueva? estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Castillo, Juan C.; Torres, Alex; Atria, Jorge y Maldonado, Luis
2019 «Meritocracia y desigualdad económica. Percepciones, preferencias e implicancias», en *Revista Internacional de Sociología*, vol. 77, n° 1, pp. 1-15.
- CEPAL**
2009 *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
2010 *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, Santiago de Chile, CEPAL y Latinobarómetro.
2012 *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Dubet, François
2020 *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Germani, Gino
2010 «Clase social subjetiva e indicadores objetivos de estratificación» (1963), en *id.*, Gino Germani. *La sociedad en cuestión. Antología comentada*, Carolina Mera y Julián Rebón (coords.), Buenos Aires, Clacso.
- Grimson, Alejandro
2015 «Percepciones sociales de la desigualdad, la distribución y la redistribución de ingresos», en *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, n° 26, pp. 197-224.
- Grimson, Alejandro y Roig, Alexandre
2011 «Las percepciones sociales de los impuestos», en Nun, José (comp.), *La desigualdad y los impuestos. Materiales para la discusión (II)*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Habermas, Jürgen

2002 *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Editorial Nacional.

Kessler, Gabriel

2007 «Principios de justicia distributiva en Argentina y Brasil: eficacia global, igualitarismo limitado y resignificación de la jerarquía», en Grimson, Alejandro (comp.), *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires, Edhasa.

2014 *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Kessler, Gabriel y Assusa, Gonzalo

2020 «La escuela secundaria en América Latina. Democratización con desigualdades perennes», en Gutiérrez, Gonzalo y Pérez Rojas, Micaela (eds.), *La escuela secundaria construye aprendizajes: experiencias y propuestas para ampliar el derecho a la educación*, Córdoba, ICIEC-UEPC.

McCall, Leslie

2013 *The Undeserving Rich: American Beliefs about Inequality, Opportunity, and Redistribution*, Nueva York, Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo

1984 *¿Y a mí, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Estudios Cedes.

Sachweh, Patrick

2012 «The Moral Economy of Inequality: Popular Views on Income Differentiation, Poverty and Wealth», en *Socio-Economic Review*, vol. 10, n° 3, pp. 419-445.

Saraví, Gonzalo A.

2015 *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*, México, Flacso-Ciesas.

Ciudadanía digital y currículum educativo

Fernando Bordignon y Lucila Dughera

INTRODUCCIÓN

La inmersión cotidiana en un sistema de múltiples pantallas demanda una serie de habilidades para obtener, interpretar, analizar, comprender, procesar y compartir la información. Estas se han convertido en capacidades básicas que todo ciudadano debería adquirir en su tránsito por el sistema educativo. Este sujeto es alcanzado por múltiples flujos de información que no solo son operados por profesionales, sino también por pares ciudadanos y hasta algoritmos. En este contexto, el ejercicio de nuestra ciudadanía presenta variaciones, y podría enriquecerse potencialmente. Por ejemplo, en la red internet, a través de webs de la administración pública, los ciudadanos pueden realizar trámites personales, participar en decisiones de estado dando su opinión y/o realizar acciones ciudadanas en distintos colectivos.

El adjetivo «digital»¹ asociado a la ciudadanía refiere, en principio, a cómo esta práctica social es alterada por las tecnologías

1. El concepto «digital», en este trabajo, hace referencia a un proceso de codificación en forma numérica de datos con la finalidad de que puedan ser almacenados, procesados y transmitidos de manera automática mediante procesadores de información.

digitales y, en particular, con el disponer de una red global de comunicaciones. En este sentido, se identifica la necesidad de recuperar las reconfiguraciones que atravesó dicho concepto en el marco de la educación formal. En consecuencia, uno de los principales desafíos de la agenda educativa consiste en desarrollar saberes en nuestros niños y jóvenes, que dialoguen de manera crítica con las tecnologías de época, en función de tomar decisiones y participar en su comunidad.

La adquisición de dichos saberes y la tentativa de contribuir al desarrollo de la ciudadanía digital implican, además de un ejercicio prospectivo de la Argentina que viene, apostar y afianzar un camino hacia nuestra independencia tecnológica. Así, este capítulo tiene por objetivo, a la luz de los principales hitos desarrollados en torno al concepto, visibilizar y analizar dicho término en la educación formal.

El escrito se organiza de la siguiente manera. En un primer apartado presentamos nuestra conceptualización de saberes digitales y sus principales dimensiones. Luego, nos adentramos en una de dichas dimensiones, la ciudadanía digital. Para ello proponemos una revisión bibliográfica que da cuenta de las diferentes miradas acerca del concepto que permiten reconstruir su desarrollo y presentar cómo este es entendido actualmente. A continuación, realizamos una reconstrucción sobre cómo el concepto ciudadanía digital empezó a ser tenido en cuenta por parte de los sistemas educativos. Finalmente, aportamos una serie de reflexiones que tienen por intención contribuir en cómo orientar el tratamiento del tema en la educación formal.

SOBRE LOS SABERES DIGITALES

Los saberes digitales son entendidos como un conjunto de habilidades instrumentales, comprensivas y actitudinales que derivan del informacionalismo (Castells, 2012) y, en particular, permiten consumir, reelaborar, crear, compartir contenidos interactivos y reflexionar sobre algunos tópicos en

relación a las tecnologías digitales e internet. Dichos saberes dialogan con tres tendencias simultáneas de desarrollo que están definiendo gran parte del rumbo de las economías mundiales y de la vida de las personas, en particular los trabajadores. Estas tendencias son: informacionalización, plataformización y automatización (Zukerfeld, 2020). Entendemos que el análisis de cuestiones ligadas con el presente debe incluirlas o, por lo menos, tomarlas en consideración.

De manera un tanto esquemática y simplificada, la informacionalización es un concepto que describe cómo se convierten en datos digitales, para ser almacenados, procesados y transmitidos, distintos elementos que forman parte de la vida del ser humano. Por su parte, la plataformización hace referencia al uso de infraestructuras tecnológicas controladas por software y dispuestas en la red internet que permiten que dos o más grupos puedan interactuar. Es decir, «intermedian entre clientes, anunciantes, proveedores de servicios, productores e incluso objetos físicos» (Srnicek, 2018: 55). Por último, entendemos a la automatización como el proceso de sustitución de trabajo humano por tecnologías digitales.

A partir de dichas tendencias y sobre todo tomando en consideración este período concreto durante el cual el aislamiento poblacional masivo las aceleró, se impone reflexionar acerca de los saberes digitales en general y su estrecha relación con el ejercicio de la ciudadanía en particular. Así, ensayamos una mirada integral que se focaliza en las experiencias vinculadas al saber hacer cotidiano de los actores educativos y busca desmarcarse de propuestas reduccionistas. Con esta vocación, presentamos las principales dimensiones que colaboran en dar un rumbo al desarrollo de los saberes digitales:

Resolver problemas con tecnologías. Esto debe entenderse como la posibilidad de desarrollar capacidades para comprender, diseñar y resolver situaciones problemáticas, integrando a la caja de herramientas cognitivas no solo nuevos temas, como el pensamiento computacional y la alfabetiza-

ción en el desarrollo de algoritmos y programas, sino también la capacidad de establecer relaciones entre estos y sobre todo aquellos conocimientos digitales informales que los actores educativos portan.

Expresarse con tecnologías. Es sabido que los niños y jóvenes se comunican a diario a través de una diversidad de dispositivos tecnológicos. Desde la educación formal, sería conveniente no solo recuperar esas formas de expresión sino sobre todo acompañarlas con la finalidad de lograr usos efectivos en proyectos personales o colectivos. Aprender los conceptos fundamentales de la computación permite que los estudiantes tengan dominio sobre sus herramientas, y así, sabiendo que son actores principales, entonces pueden involucrarse en procesos de creación que les resulten motivadores y poderosos.

Ejercer una ciudadanía digital. La ciudadanía digital, de a poco, se está convirtiendo en un tema de debate educativo por su importancia en la formación de niños y jóvenes. Ayudar a repensar la relación de los ciudadanos con sus pares y con el Estado al que pertenecen, cuando disponen de nuevos artefactos de mediación tecnológica y de una red de comunicaciones instantáneas, es una necesidad y a la vez una obligación desde las instituciones educativas. También, es parte del problema pensar en el desarrollo de capacidades que posibiliten explicar la incidencia de los funcionamientos y diseños de las tecnologías digitales en la cotidianidad.

Estas orientaciones, si bien no resultan exhaustivas, permiten visibilizar tanto la complejidad de cada dimensión como su interdependencia. Tales referencias se constituyen en elementos de sentido pedagógico que podrían orientar la educación formal hacia otros rumbos más ligados a comprender el funcionamiento de las tecnologías en general y las digitales en particular.

A partir de los objetivos propuestos en este escrito, a continuación, nos adentramos en la tercera dimensión de los saberes digitales, aquella relacionada con una ciudadanía

digital de carácter más integral. Específicamente, se presenta un relevamiento acerca de los principales hitos vinculados con la evolución del concepto.

UNO DE LOS SABERES EMERGENTES: CIUDADANÍA DIGITAL

En pocas décadas, el cambio entre visitar la red en sesiones de trabajo bien definidas, como un turista, y pasar a estar de forma permanente conectados, como un habitante más de un espacio global, ha hecho que muchas de nuestras costumbres y formas de hacer y ver el mundo cambien. Nuestro espacio de vida cotidiano se ha ampliado significativamente, integrándonos a otros territorios y culturas, viendo y sintiendo que el mundo es mucho más rico y extenso que nuestro «pago chico».

Hoy, en gran parte gracias a las tecnologías digitales, vivimos en una cultura global donde cotidianamente podemos tener intercambios con personas y organizaciones de distintas partes del mundo. En pocos años hemos hecho realidad el sueño de la «aldea global», por lo menos desde la infraestructura y potencialidades técnicas que han sido implementadas.

El concepto tradicional de ciudadanía está directamente relacionado con la pertenencia a un país e implica tres elementos en relación a los derechos y obligaciones de los ciudadanos: civil (garantiza la libertad individual), político (posibilidad de ejercer participación en la política) y social (bienestar económico, seguridad y patrimonio social) (Marshall, 1950). Específicamente, se vinculó con el poder de los habitantes de un Estado en el proceso de participación y toma de decisiones en cuestiones, de manera central, relacionadas con la convivencia.

El desarrollo de las nuevas tecnologías en general y del paradigma informacional en particular ha transformado tanto el ejercicio de dicha noción como las representaciones en torno a esta (Oszlak, 2020). En efecto, desde comienzos del siglo XXI, observamos que la relación entre el Estado y sus ciudadanos se encuentra en un proceso de modificación

significativa, por ejemplo, dichos actores sociales pueden realizar trámites vía portales de internet (inscripción a escuelas, solicitud de documentación personal, gestión de sus impuestos, entre otros), informarse de cuestiones relativas al Estado por diversos canales, aportar su voz en foros y consultas que se propongan, entre los principales.

Las diferentes escenas planteadas nos invitan a reflexionar sobre una diversidad de cuestiones, para empezar, cuáles son los saberes y habilidades que requerimos para ejercer esta nueva «versión» de ciudadanía y, en el mismo movimiento, qué herramientas ciudadanas digitales necesitamos conocer y utilizar de manera fluida para poder participar de manera activa en la vida democrática. Si históricamente la formación del ciudadano fue una responsabilidad compartida entre la familia y el sistema de educación formal, en la actualidad se hace imperioso revisar cómo dicha formación dialoga con esa nueva versión del ejercicio ciudadano.

En tal contexto, se identifica una preocupación e interés creciente por trabajar en torno al significativo ciudadanía digital; así lo demuestran distintas revisiones conceptuales (Richardson, Martín y Sauers, 2021; Sánchez, Manzuoli y Bedoya, 2019; Choi, 2016). Hay una suerte de consenso en atribuir los primeros trabajos del concepto a Ribble, Bailey y Ross (2004), quienes se abocaron a resaltar aspectos tecnológicos y riesgos asociados. Específicamente, definieron a la ciudadanía digital como «las normas de comportamiento con respecto al uso de la tecnología» (Ribble, Bailey y Ross, 2004: 7). Esta conceptualización seminal se complementa con una serie de recursos orientados a profesores, en función de, por un lado, operacionalizar el concepto de ciudadanía digital y, por otro, ayudar a traccionar hacia un desempeño «correcto y seguro» de los estudiantes en la red (Ribble y Bailey, 2007).

Luego, identificamos un segundo momento, en el que se advierten variaciones en la conceptualización ciudadanía digital. Específicamente, se incorpora la discusión sobre las prácticas que suponen la participación ciudadana y se enfoca el tratamiento de la ciudadanía digital hacia una posición deliberativa.

Así, por ejemplo, Robles (2009) señala que es necesario que los ciudadanos se apropien de la red internet para ejercer una acción social y política. En la misma dirección, Cohen y Kahne (2012) vinculan al concepto de ciudadanía digital con la idea de cultura participativa indicando que «las habilidades de participación, normas y redes que desarrollan [los jóvenes] al utilizar las redes sociales para socializar con amigos o para relacionarse con quienes comparten sus mismos intereses pueden transferirse, y se están transfiriendo, al ámbito político» (Cohen y Kahne, 2012: VI, traducción de los autores). De esta manera, se sugiere la emergencia de una incipiente política participativa caracterizada por actos interactivos, realizados entre pares, donde las personas tratan de ejercer tanto la voz como la influencia en cuestiones de interés público. En esta línea, interesa destacar a Choi, quien indica que el concepto de ciudadanía digital presenta variaciones respecto del tradicional y a la vez conserva las nociones previas a la red internet.

Gráfico 1. Ciudadanía digital: modelo conceptual.



Fuente: Choi, 2016.

En su investigación, el autor identificó cuatro categorías (Gráfico 1): ética, alfabetización mediática e informacional, participación/compromiso y resistencia crítica. De manera esquemática y sintética, la ética refiere a los comportamientos responsables en línea; la alfabetización mediática e informacional alude al acceso, las habilidades y las capacidades para utilizar las tecnologías digitales y comunicarse; la participación y el compromiso se relacionan con un ciudadano activo que se vincula con sus pares e instituciones; y la resistencia crítica apunta a desafiar el *statu quo* y a promover la justicia social utilizando las tecnologías digitales e internet. Así, Choi asocia a la ciudadanía digital un conjunto de «habilidades, pensamientos y acciones relativos al uso de internet, que permite a la gente comprender, navegar, participar y transformarse a sí misma, a la comunidad, a la sociedad y al mundo» (Choi, 2016: 584, traducción propia, destacado en el original).

Más recientemente en el tiempo, ha surgido el concepto de «ciudadanía digital radical». Según Emejulu y McGregor (2019), esta se lleva adelante como «un proceso mediante el cual los individuos y grupos comprometidos con la justicia social analizan críticamente las consecuencias sociales, políticas y económicas de las tecnologías digitales en la vida cotidiana y deliberan y actúan colectivamente para construir tecnologías y prácticas tecnológicas alternativas y emancipadoras» (140). Esta propuesta dista bastante de la concepción establecida en ese primer momento normativo, ya que entiende que la ciudadanía digital radical no se reduce a la alfabetización instrumental, sino que se centra en el proceso de desarrollo que esta supone, es decir, como un estado activo y reflexivo para el pensamiento y la práctica individual y colectiva en función del bien común.

Luego de presentar una breve revisión de la evolución del concepto de ciudadanía digital, en la siguiente sección abordamos, de manera resumida, cómo dicho término empezó a tomarse en cuenta y desarrollarse en el ámbito educativo formal.

CIUDADANÍA DIGITAL Y CURRÍCULUM EDUCATIVO

La relación entre ciudadanía digital y educación formal se desarrolla en etapas. En un primer momento, la Sociedad Internacional de Tecnología en la Educación² propone que el concepto de ciudadanía digital sea un saber a desarrollar en el currículum educativo (ISTE, 2007). En la misma dirección, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) realizó una propuesta en la que operacionaliza dicho significante a partir de tres niveles: el sujeto como receptor, como participante y como actor. Específicamente entienden por dicho concepto «un conjunto de competencias que faculta a los ciudadanos a acceder, recuperar, comprender, evaluar y utilizar, para crear, así como compartir información y contenidos de los medios en todos los formatos, utilizando diversas herramientas, de manera crítica, ética y eficaz con el fin de participar y comprometerse en actividades personales, profesionales y sociales» (Unesco, 2015). Así, se revela que en cada nivel las personas deben ser capaces de identificar tanto las oportunidades como los riesgos asociados, según se indica específicamente. Tanto las acciones llevadas a cabo por la ISTE como por la Unesco sirvieron para visibilizar y dar cuenta de un nuevo problema asociado a la educación formal.

Una vez avizorada la problemática, se identifican las primeras acciones de integración de la ciudadanía digital al currículum educativo. Por ejemplo, en Australia se presentan orientaciones (Common Sense Media, 2015) para la educación básica, en los primeros años escolares, que incluye: a) privacidad y seguridad; b) huellas digitales y reputación; c) imagen propia e identidad; d) reconocimiento de propiedad intelectual y *copyright*; e) relaciones y comunidades; f)

2. La Sociedad Internacional de Tecnología en la Educación es una organización sin fines de lucro que trabaja con la comunidad educativa mundial para la adopción y uso de las tecnologías digitales.

conocimientos de computación; y g) seguridad en internet. A la par, la ISTE elabora un documento para la discusión del currículum donde presenta nueve elementos que conforman la ciudadanía digital (ISTE, 2016). Se los agrupa en tres categorías principales: a) el respeto por uno mismo y por otras personas; b) la autoformación y la conexión con otras personas; y c) la protección de uno mismo y de otras personas.

En el año 2017, el Consejo de Europa auspició la conferencia «Educación para la ciudadanía digital: empoderando a los ciudadanos digitales» en el marco del Proyecto de Educación para la Ciudadanía Digital. En el evento se presentó un Modelo de Competencias para la Cultura Democrática, con la finalidad de formar a los ciudadanos para convivir como iguales en sociedades democráticas culturalmente diversas. En su definición de ciudadanía digital se incorporaron tres elementos clave: a) compromiso digital; b) responsabilidad digital; y c) participación digital, los cuales entran en juego a través del análisis crítico y el uso apropiado de la tecnología digital (Council of Europe, 2017: 10).

En los últimos años, en Europa, diferentes administraciones han concentrado esfuerzos en tratar de identificar los saberes básicos que definen la competencia digital ciudadana (Marín Suelves *et al.*, 2021). En este sentido, se han logrado consensos sobre qué involucra una formación en ciudadanía digital y cuáles son las estrategias específicas para tratar de promoverla. Los descubrimientos y acuerdos se han plasmado en un Marco de Competencia Digital Ciudadana (DigComp) de la Unión Europea (Carretero Gómez, Vuorikari y Punie, 2017), una propuesta que se compone de cinco áreas principales de desarrollo (información y alfabetización informacional, comunicación y colaboración, creación de contenidos digitales, seguridad y resolución de problemas) y una serie de descriptores. En esencia, establece cuáles son los principales conocimientos y habilidades que deben tener los ciudadanos en relación a las tecnologías digitales. Actualmente, dicho material delinea las referencias curriculares europeas en relación al área.

Estas miradas acerca de la incorporación de la ciudadanía digital en la educación formal, más específicamente en el

currículum, también se comienzan a discutir en la República Argentina en distintas provincias (por ejemplo, Mendoza, Neuquén y San Luis). En el año 2010, en la Provincia de Buenos Aires, en el diseño curricular para la educación secundaria, en relación con la temática de las nuevas tecnologías de la información y la conectividad, se incorpora un módulo sobre ciudadanía digital. Luego, en el año 2017, la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires publica una Guía de sensibilización acerca de la convivencia digital y, al mismo tiempo, señala la importancia de trabajar la ciudadanía digital en las escuelas (Molina *et al.*, 2017). Allí se adopta la definición Unesco (2015), y se recomienda a grandes rasgos formar estudiantes críticos, proactivos y conscientes de las oportunidades y riesgos que existen en torno a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estas acciones están en consonancia con la nueva política curricular derivada de los recientes Núcleos de Acceso Prioritario en Educación Digital, Programación y Robótica (CFE, 2018), donde, entre otras orientaciones, se plantea acompañar a las y los estudiantes en el desarrollo de una ciudadanía global e identidad local a partir de la construcción de vínculos comunitarios que propicien la participación.

Como hemos visto, estamos ante un nuevo desafío educativo que habla de oportunidades y responsabilidades, donde aspectos tecnológicos y sociales se entrelazan, para poder ejercer un vivir más democrático e igualitario en sociedad. Esta situación desde el plano de la educación formal nos lleva, por un lado, a revisar parte del currículum actual y, por otro lado, a replantear los procesos de enseñanza y de aprendizaje con tecnología (Cobo, 2019: 7). En la siguiente sección vamos a presentar algunas reflexiones en este sentido.

REFLEXIÓN A MODO DE CIERRE

El concepto ciudadanía digital es susceptible de ser rastreado desde hace por lo menos más de una década. Sus diferentes

acepciones permiten advertir, además de su polisemia, que hasta el momento en que se escriben estas líneas solo hay algunos puntos de acuerdo al respecto. En particular, en la educación formal, dicho concepto se ha ido incorporando de manera nominal a las agendas de políticas educativas. Así, se identifica una diversidad de propuestas, en muchos casos más bien cercanas a una declaración de intenciones, que surgen tanto de diferentes dependencias de los Estados como así también de organismos internacionales.

En el caso de la República Argentina, mientras que hemos identificado que en el año 2010 se presentó una propuesta de «avanzada» en torno a la elaboración del concepto de ciudadanía digital en la educación secundaria de la Provincia de Buenos Aires, luego hemos visto asimismo un resurgimiento del tema en la agenda de política educativa de distintas provincias en los últimos años.

En estas líneas hemos intentado reflexionar acerca de la ciudadanía digital en función de colaborar con una agenda digital democrática e inclusiva. A modo de contribución al diseño de políticas educativas en general y relacionadas a las tecnologías digitales e Internet en particular, en investigaciones futuras, consideramos orientarnos en dos direcciones. En primer lugar, resulta central precisar las diferentes formas en las que la ciudadanía digital ha sido operacionalizada en el sistema educativo argentino y, además, cómo está siendo incorporada a los diseños curriculares de otras jurisdicciones. Luego, como segunda línea de trabajo, proponemos incorporar una dimensión que problematice la ciudadanía digital en las escuelas, en relación a las múltiples opacidades tecnológicas que encontramos y a las que nos enfrentamos en nuestra cotidianeidad. En este sentido, proponemos abordar en las aulas temas que están en relación con la apertura y análisis de «cajas negras tecnológicas», como son la inteligencia artificial, plataformas de internet, voto electrónico, rastros digitales, identidad y reputación en la red, vigilancia digital ciudadana, entre las principales.

Por último, entendemos que la comprensión de distintos niveles de saberes digitales se anuda con el desarrollo de la

ciudadanía en nuestros estudiantes. Es por ello que resulta deseable que el tratamiento de dicha problemática tenga prioridad en nuestro sistema educativo. Así, podremos pensar en formar ciudadanos que sean capaces de leer críticamente su mundo, su contexto, y luego actuar de manera superadora.

BIBLIOGRAFÍA

Bordignon, Fernando

2019 «Saberes digitales en la educación primaria y secundaria de la República Argentina», en *Espiral, Revista de Docencia e Investigación*, vol. 8, n° 2, pp. 79-90.

Carretero Gómez, Stephanie; Vuorikari, Riina y Punie, Yves

2017 *DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Castells, Manuel

2012 «Epílogo», en Himanen, Pekka, *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*, Barcelona, Destino.

CFE (Consejo Federal de Educación)

2018 Resolución CFE N° 343, «Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Digital, Programación y Robótica», Consejo Federal de Educación, República Argentina.

Choi, Moonsun

2016 «A Concept Analysis of Digital Citizenship for Democratic Citizenship Education in the Internet Age», en *Theory & Research in Social Education*, vol. 44, n° 4, pp. 565-607.

Cobo, Cristóbal

2019 «Ciudadanía digital y educación: nuevas ciudadanía para nuevos entornos», en *Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia*, n° 21, año 11.

Cohen, Cathy J. y Kahne, Joseph

2012 *Participatory Politics: New Media and Youth Political Action*, Chicago, Youth and Participatory Politics Research Network, MacArthur Foundation.

Common Sense Media

2015 *Digital Literacy & Citizenship Classroom Curriculum*.

Council of Europe

- 2017 *Digital Citizenship Education; Working Conference «Empowering Digital Citizens»*, Bruselas, Council of Europe.

Emejulu, Akwugo y McGregor, Callum

- 2019 «Towards a Radical Digital Citizenship in Digital Education», en *Critical Studies in Education*, vol. 60, n° 1, pp. 131-147.

ISTE

- 2007 *The ISTE National Educational Technology Standards (NETS) and Performance Indicators for Students*, Washington DC, International Society for Technology in Education.
- 2016 «Digital Citizenship Defined: Teach the 9 elements to enhance students' safety, creativity and empathy», Washington DC, International Society for Technology in Education, <https://www.yumpu.com/en/document/read/56211991/digital-citizenship-defined> [acceso 4 de febrero de 2022].

Marín Suelves, Diana; Cuevas Monzonís, Nuria y Gabarda Méndez, Vicente

- 2021 «Competencia digital ciudadana: análisis de tendencias en el ámbito educativo», en *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, vol. 24, n° 2, pp. 329-349.

Marshall, Thomas

- 1950 *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press.

Molina, María Pilar *et al.*

- 2017 «Guía de sensibilización sobre convivencia digital», Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Unicef y Faro Digital, <https://acortar.link/dQkyf> [acceso 4 de febrero de 2022].

Oszlak, Oscar

- 2020 *El Estado en la era exponencial*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Ribble, Mike y Bailey, Gerald

- 2007 *Digital Citizenship in Schools*, Washington DC, International Society for Technology in Education.

Ribble, Mike; Bailey, Gerald y Ross, Tweed

- 2004 «Addressing Appropriate Technology Behavior», en *Learning & Leading with Technology*, vol. 32, n° 1, pp. 6-12.

Richardson, Jayson; Martin, Florence y Sauers, Nick

- 2021 «Systematic Review of 15 Years of Research on Digital Citizenship: 2004-2019», en *Learning, Media and Technology*, pp. 1-17.

Robles, José

2009 *Ciudadanía digital*, Barcelona, Editorial UOC.

Sadiku, Mattew; Tembely, Mahamadou y Musa, Sarhan

2018 «Digital Citizenship», en *International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering*, vol. 8, nº 5, pp. 18-20.

Sánchez, Ana; Manzuoli, Cristina y Bedoya, Erika

2019 «Digital Citizenship: A Theoretical Review of the Concept and Trends», en *Turkish Online Journal of Educational Technology*, vol. 18, nº 2, pp. 10-18.

Srnicek, Nick

2018 *Capitalismo de plataformas*, Buenos Aires, Caja Negra Editora.

Unesco

2015 «Fostering Digital Citizenship through Safe and Responsible Use of ICT: A Review of Current Status in Asia and the Pacific as of December 2014», Bangkok, Unesco Bangkok.

Zukerfeld, Mariano

2020 «Bits, plataformas y autómatas. Las tendencias del trabajo en el capitalismo informacional», en *LAT Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, vol. 4, nº 7, Buenos Aires, pp. 1-50.

Las feministas en la democratización de la vida sindical argentina. Apuntes en tiempos de pandemia¹

Paula Andrea Lenguita

INTRODUCCIÓN

En la Argentina de los años sesenta, supo florecer, quizás tempranamente, una reflexión feminista que ubicó con firmeza el campo de actuación de esa orientación política. En un libro titulado *Las mujeres dicen basta*, que circuló como reguero por Latinoamérica, se esbozó una contribución materialista del feminismo creciente, dispuesta a denunciar el ocultamiento económico del papel desempeñado por el trabajo doméstico, sus causas históricas y sus alcances políticos. Tal comprensión llevó incluso a definir las características de las asimetrías impuestas por la división sexual del trabajo y la opresión que dicha disposición social ejerce sobre las mujeres aisladas que se ocupan del trabajo doméstico. Más aún, se comprendió cómo ese aislamiento femenino hace posible una disciplina hogareña que está a merced de quién dispone de un salario en la familia. Ahora bien, a pesar de los años transcurridos, esa misma comprensión ocupó un lugar marginal en los planteos políticos del feminismo mundial, hasta que la

1. El presente escrito es resultado de una reflexión que desarrollé en la conferencia titulada «Perspectiva de género y trabajo», celebrada en el cierre de la Semana de la Universidad Pedagógica Nacional, del 2 al 6 de agosto de 2021.

emergencia de un nuevo movimiento de masas, peculiarmente también avivado desde nuestro país, puso al descubierto las consecuencias políticas de esa violencia para disciplinar a las mujeres, y sus expresiones más dramáticas en el femicidio.

Una ola feminista se alzó sin límites a partir del movimiento popular que surgió también en nuestro país y tuvo expresión en todo el mundo, bajo el nombre de *Ni Una Menos*, el 3 de junio de 2015. En ese contexto, la forma más extrema de la violencia misógina se desnudó como flagelo de la opresión patriarcal, que el feminismo de masas resurgido en este siglo está poniendo en evidencia, sin la necesaria solidaridad de otros movimientos políticos. Pero no solo con un lenguaje materialista, en el que sobrevivió por décadas, sino a raíz de apuntar a las intersecciones entre esa explotación femenina y su correspondiente violencia sexista. De tal manera, es posible un modelo de división sexual del trabajo que quienes deberían haber cuestionado no alcanzaron a denunciar, por beneplácito o ignorancia, ya no importa el porqué de dicha incompetencia.

En la actualidad, ese ocultamiento sindical y político de la explotación femenina en el hogar no puede callarse. La vía por la cual el problema es llevado a los sindicatos es a través del movimiento que denuncia la forma más extrema de la violencia machista. Por paradójico que parezca, son las jóvenes feministas quienes descubrieron el velo del horror femicida, cuya potencia las llevó a intervenir en los partidos y los gremios, instancias que por años desoyeron las lucha de las mujeres, desvinculándose de sus demandas.

En fin, en esas condiciones nos preguntamos por el entramado feminista que está democratizando la vida sindical en nuestro país. Queda claro que dicha reflexión está directamente vinculada a la potencia política que el movimiento de mujeres mostró por décadas en Argentina. Por esa razón queremos observar ese proceso de democratización feminista en los gremios en este tiempo de confinamiento pandémico, que limitó la movilización feminista y su caudal político en relación a otras esferas de la vida social.

LA EXPLOTACIÓN FEMENINA Y LA COMPLI-CIDAD SINDICAL FRENTE A ELLA

En el siglo pasado, el movimiento feminista puso la atención en el significado ampliado de la concepción de trabajo, quitándolo de la estrecha vinculación como sinónimo de trabajo asalariado. Las variadas formas de manifestación del trabajo, remunerado o no, establecen un principio dinamizador para la lógica de explotación que tiene en las mujeres pobres, racializadas y migrantes su expresión colonial.² De las catacumbas dictatoriales surgió una reflexión sobre el trabajo doméstico, ligada a la cuestión de la reproducción de la fuerza de trabajo en clave marxista. En concreto, ese ocultamiento de la realidad del trabajo no asalariado afectó fundamentalmente a las mujeres, y estuvo al servicio de cierta complicidad del sindicalismo, liderado casi exclusivamente por varones. Una tendencia contradictoria que tiene que ser observada con mayor detenimiento, tal como fue reflejado en el debate feminista de los años sesenta y setenta.

En esa clave, el debate feminista que en Argentina se inauguró tempranamente,³ con el libro titulado *Las mujeres dicen*

2. Recientemente, a partir de un homenaje a la obra de María Lugones, denominado *Saberes do Sul Global* realizado por la Universidade de São Paulo, introduce una serie de consideraciones destinadas a comprender el papel teórico que, en su obra liminar, ocupa la categoría de «mujeres no blancas». Una denominación que ayuda a pensar las múltiples opresiones que entrecruzan esa realidad y los fundamentos epistemológicos desde los cuales comprender cómo «peregrinar en una coalición de la resistencia decolonial» (Lugones, 2003). Además, su obra más difundida insiste en un alegato radical sobre las nociones de género y raza, en cuanto intersticios ficcionales para descubrir y habitar desde la interseccionalidad que el mundo impone (Lugones, 2008).

3. Al abordar la naturaleza temprana de dicha problematización, hago referencia a los trabajos de Isabel Largaña. Ella, junto a su compañero sentimental e intelectual, John Dumoulin, desarrollaron un cuerpo conceptual sobre la situación «invisible»

basta, que tuvo un recorrido latinoamericano. Estas teóricas comprendieron que ese ocultamiento con complicidad sindical estuvo derivado del papel patriarcal que representó la familia proletaria prototípica, según el cual la explotación femenina en el hogar quedó invisibilizada por la disciplina que el salario imponía, fundamentalmente del varón, del cual era dependiente, y por la incapacidad de observar ese trabajo aislado y no remunerado como un trabajo que se repetía mayormente en las mujeres.⁴ De tal manera se comprendió desde el inicio cómo el mecanismo de ocultar el valor del trabajo de las mujeres, su explotación en el hogar y la dependencia económica del salario de los varones son la expresión compleja de esa explotación femenina en el capitalismo occidental.

La particularidad del caso latinoamericano hace posible observar en todo su esplendor y con sus claroscuros el papel impuesto por una división sexual del trabajo en el siglo pasado, basado en la explotación de las mujeres, con su entrecruzamiento étnico, clasista y migrante. Es la manifestación más descarnada del modelo de explotación de las mujeres en el hogar, cuando ayudan en la construcción de riqueza social pero carecen de los instrumentos sindicales y políticos para reclamar su parte en esa contribución.

Frente a los dos mecanismos de ese sexismo laboral, la desvalorización del trabajo reproductivo y el silenciamiento

del trabajo doméstico hacia finales de los años sesenta. Fue tan amplia la repercusión de dicha reflexión en la izquierda europea que rápidamente adquirió visibilidad en América Latina, gracias a la circulación de la obra editada por Mirta Henault y Regina Rosen (1972).

4. Al respecto, existe una obra definitoria a la hora de construir esta fundamentación, *El poder de la mujer y la subversión de la comunidad*, que, además de reflejar estos argumentos del debate en el feminismo materialista y marxista, hace de puente con el activismo a él asociado. Para, mediante los grupos de autoconciencia, defender y complementar esas manifestaciones a la luz de los testimonios de quienes padecieron la opresión sexista sobre su trabajo en el hogar (James y Dalla Costa, 1975).

de la voz femenina, la complicidad sindical fue completa. Más aún, estos son los planteamientos de Silvia Federici,⁵ quien encuentra este ocultamiento patriarcal no solo en el interés sindical sino en la propia izquierda marxista, que se dispuso a ignorar y combatir las voces feministas que se alzaban con ese cuestionamiento. Mucho se dijo sobre cómo esas voces dirigentes, básicamente masculinas, desestimaron las consignas sobre la explotación femenina en el hogar y desalentaron la participación femenina en los gremios. Queda claro con el paso del tiempo que ese sexismo estuvo avivado por una percepción sobre el riesgo que podían correr sus intereses misóginos, en caso de privilegiar el decir y sentir de las mujeres de la clase obrera. Cuando además ese privilegio se basó en el principio aislado de la realización del trabajo doméstico no remunerado, imposibilitando la visión del efecto colectivo y común de la labor femenina en la reproducción de la fuerza de trabajo. Y ese enmascaramiento quedó materializado a raíz de la dependencia de las mujeres del salario de los varones, volviéndose vulnerables frente a la opresión y la violencia sobre su ritmo de trabajo en el hogar, hasta los casos más extremos de la violencia feminicida.

Recién ahora se vuelve evidente el papel desempeñado por ciertos círculos feministas en Argentina, para alzar la voz de un modo temprano en relación a la disposición sexista del trabajo de las mujeres, sus consecuencias políticas a la hora

5. Refiriéndonos a la obra destacada de Silvia Federici titulada *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*, es posible señalar la complicidad de la izquierda marxista y del sindicalismo a la hora de encubrir esta explotación que de ese modo permitía a los varones conservar sus privilegios. Tener a una mujer a su servicio en el hogar, sin paga, les brindó una ventaja que, evidentemente, habida cuenta de su silenciamiento político y en los gremios, impidió que se escucharan, a lo largo del siglo pasado, las voces feministas que denunciaban la injusticia. Para un detalle sobre esta confrontación con aquellos que se mostraban defensores de la clase obrera, sin advertir que contribuían con su silencio a fragmentarla, véase Federici (2018).

de verse limitado su compromiso colectivo y la influencia ejercida por la violencia en el hogar, para determinar la dependencia del trabajo reproductivo no remunerado respecto al salario masculino. Esa visión inaugural de las pensadoras latinoamericanas las puso incluso en un lugar pocas veces rescatado por norteamericanas y europeas. Más concretamente, el libro *Las mujeres dicen basta* (Henault y Rosen, 1972) estableció ese abordaje materialista del feminismo creciente sobre la base de voces latinoamericanas activas contra el sexismo impuesto. Tiempo después esas voces adquirieron eco en una militancia específica desarrollada a través de los debates históricos, teóricos y políticos sobre el trabajo reproductivo en el capitalismo contemporáneo. Algunas de aquellas voces fortalecieron ese y otros rumbos del feminismo académico y militante, y, al hacerlo, sembraron un desafío que décadas después volvió a ejercer como blanco innegable del cambio social que el feminismo buscó producir.

El feminismo materialista, vinculado a un debate abierto con la izquierda política y el marxismo académico, señaló la complicidad sindical a la hora de ocultar la explotación femenina en el hogar. Con dicha orientación, los estudios sobre el trabajo doméstico se convirtieron en un campo de interrogantes sobre la explotación femenina en la industrialización capitalista del siglo pasado y la consiguiente desvalorización sexista del trabajo para la reproducción de la vida y del capital. Aun así, dicho activismo convive con los silencios cómplices de compañeros, académicos y políticos, a la hora de señalar esta desigualdad manifiesta impuesta a las mujeres, en distintas geografías y ante distintas experiencias de explotación clasista. Casi en soledad, cierto sector del feminismo internacional consagró esta área de interpelación política y configuró una orientación teórica sobre la que se apoyaron otras generaciones de feministas medio siglo después,⁶ con el

6. A propósito de estas continuidades históricas en el feminismo materialista en América Latina, estudié cómo esos primeros

surgimiento del movimiento contra la violencia misógina que trataremos en el siguiente apartado.

La complicidad sindical sobre la explotación femenina en el trabajo reproductivo no remunerado es la clave para comprender la discriminación sexista del trabajo en general. Esta configuración quedó constituida en el prototipo de las familias obreras, relegando a las mujeres al hogar después de la Segunda Guerra Mundial, y negando así la valorización de su trabajo reproductivo en el hogar. Para subsistir, las mujeres se vuelven dependientes del salario masculino y ese privilegio del varón les permite el ejercicio de una fuerte disciplina sexista en el hogar, que adopta en sus formas más extremas la violencia feminicida.

A medio siglo de existencia del feminismo materialista, las dificultades con la práctica sindical son evidentes, aun en distintos contextos y realidad política. Llama la atención en verdad cómo fue posible ese desinterés manifiesto hacia la realidad del trabajo femenino, hacia las desigualdades que expresa y los silencios cómplices que permiten avanzar con violencia sobre la disciplina para explotar a un segmento tan amplio de la economía mundial. Es necesario desandar ese camino incapaz de comprender de qué modo el capital aplica su disciplina sobre las mujeres.

En ese núcleo de configuraciones sexistas del trabajo, las feministas tempranamente se ocuparon de las bases

esfuerzos fueron interrumpidos por la violencia dictatorial hasta los años ochenta, y cómo la transición democrática, sobre todo en el caso argentino, volvió a iluminar estos intereses. Ahora bien, esa reconstrucción del debate sobre el trabajo reproductivo fue recibida conjuntamente con el interés de un doble activismo, sindical y feminista. Una articulación que tuvo etapas concretas en la continuidad del debate impulsado durante décadas por el Encuentro Nacional de Mujeres y que supo ponerse en valor con el activismo juvenil que estalló en el movimiento *Ni Una Menos*, años más tarde. Para un recorrido sobre estas reflexiones a lo largo de los años en Argentina, véase Lenguita (2021a).

históricas, económicas y políticas de esas discriminaciones interseccionales entre clase, género y etnia. Al hacerlo, como sostienen muchas de ellas, esta reestructuración del hogar obrero y proletario se dispuso sobre la base de una fuerte disciplina hacia la feminización del trabajo reproductivo en el hogar. Mientras los asalariados eran explotados, tenían sus sirvientas en el hogar, como manifiestan estas activistas. Un planteo que sale por supuesto del ámbito privado e íntimo de la familia, para ocupar por medio del lema *lo personal es político* la estatura de una modalidad de funcionamiento social de amplio alcance y profunda dinámica constitutiva. Las amas de casa sin salario eran el ejemplo más extremo de esa disciplina social, aun cuando en la soledad de sus hogares no podían ver políticamente cómo su realidad se repetía en otras que llevaban adelante su misma tarea reproductiva. Sin embargo, el interés por ese trabajo oculto y feminizado no se incluyó en la protesta sindical. Más bien, por el contrario, las huelgas por guarderías en las fábricas eran desplazadas de las reivindicaciones, aun cuando eran la expresión manifiesta de la doble jornada de trabajo femenino. Un desdén que obligó a muchas a abandonar el activismo sindical en silencio. Se verá enseguida cómo a comienzos de este siglo, con el movimiento de masas del feminismo internacional, que tuvo sus subterfugios y aprendizajes compartidos, se logró alzar la voz y denunciar esa complicidad sindical con la explotación femenina.

SI NUESTRAS VIDAS NO VALEN, PRODUZCAN SIN NOSOTRAS

Con la Huelga Internacional de Mujeres, convocada y realizada el 8 de marzo de 2017,⁷ quedó de manifiesto el papel

7. Es interesante seguir las reflexiones de Verónica Gago (2019), quien señala cuáles eran los debates del activismo feminista

democratizador de las estructuras sindicales que la trama feminista está poniendo en juego. Como se dijo, es a raíz de su fortaleza en las calles que el activismo feminista pudo granjearse un lugar entre los incómodos gestos cómplices de una dirigencia sindical masculinizada, y mayormente machista. Sin ir más lejos, fue el desarrollo de esa jornada huelguística el determinante para abrir un debate con la dirigencia sindical en Argentina. En algún punto, esos dirigentes poca nota tomaron del proceso civilizatorio que el movimiento de mujeres y feministas vino llevando adelante en el país desde el inicio de la democracia.

La trama feminista en los sindicatos,⁸ con la potencia movilizadora de la corriente feminista, se ubicó en la raigambre de varias estructuras políticas, incluyendo a los distintos gremios. Sobre todo para dar sentido a la ampliación de los límites del problema sexista de trabajo, sus derechos, y ampliar la representación femenina en los gremios y la legislación de referencia. Las demandas feministas proyectadas sobre los sindicatos dieron cuenta de tensiones y conflictos abiertos, en especial a partir de los cambios que requerían una mayor participación política de las mujeres en los gremios.

En un libro anterior, titulado *Democracia emancipatoria*,⁹

al considerar la huelga como herramienta propia de su lucha, aun cuando esa apropiación puso en evidencia la incomodidad sindical por el empleo de la huelga como herramienta política del feminismo.

8. El presente escrito establece cierta continuidad con un trabajo anterior, donde abordé dicha temática a la luz de los sucesos que comenzaron a darse con las Mujeres Sindicalistas. Para ser más precisa, en esa oportunidad (Lenguita, 2019), consideré los encuentros nacionales que ciertas corrientes de las mujeres en los gremios estaban desarrollando, cuestionando la histórica complicidad sindical con la explotación femenina, dentro y fuera del hogar, y los desequilibrios que ello proyecta sobre la represión de las mujeres en los gremios.

9. Retomo un conjunto de preocupaciones ligadas a la ampliación del proceso democrático en Latinoamérica (Salazar

se estudió el proceso democrático latinoamericano en clave emancipatoria, ligado a la ampliación de los campos de representación, toma de decisiones y alcances de las reivindicaciones sociales. El principio modelador de esa democratización tiene, sin dudas, su base de asistencia en la movilización de las mujeres y feministas en todo el mundo, y muy especialmente en América Latina.

Evidentemente, para comprender esa promesa de democratización que ejercen las mujeres y feministas en los gremios, es preciso preguntarse por los obstáculos que encontraron por parte de sus propios compañeros y de los dirigentes que deberían representarlas. Queda al descubierto que el siglo pasado fue el siglo de esa complicidad sindical con la explotación femenina y que ese darles la espalda a las mujeres supuso aprovechar la condición económica del trabajo reproductivo. Una explotación que se materializó a través del aislamiento de los hogares, a través de la disciplina –muchas veces por medio de la violencia– que se aplicó sobre las mujeres y donde el salario masculino fue la forma de jerarquización sexista de las tareas productivas y reproductivas. Los sindicatos en el siglo pasado han sido cómplices de ese ejercicio sexista de la economía, porque es una explotación que privilegia la fragmentación de la fuerza de trabajo, aun en contra de sus propios intereses, que suponen la defensa del conjunto de la clase obrera, asalariada o no.

Los asalariados ejercen su privilegio al subordinar el trabajo de las mujeres sin salario y explotar sus resultados. Pero

y Lenguita, 2005). A partir de este proceso, es posible pensar los avances y retrocesos de la participación horizontal y dinámica de las poblaciones empobrecidas, e históricamente excluidas del campo de decisiones institucionales y políticas para marcar el rumbo de sus países. El papel de los sectores empobrecidos en nuestra Latinoamérica permitió advertir a su vez, a inicios de este siglo, el papel de los «débiles» en el arte de la gobernabilidad democrática presente y futura.

no solo los sindicatos y los partidos políticos fueron cómplices de esta explotación que, por supuesto, tiene distintas consecuencias cuando se combina con elementos racistas y clasistas en sus distintas manifestaciones. Las feministas de los inaugurales años sesenta comprendieron que esa explotación patriarcal subordina a las mujeres. Y, al hacerlo, impone una práctica sexista en el hogar, llegando incluso a las formas extremas de la violencia femicida. Un crimen que no fue condenado como tal hasta entrado el siglo pasado, luego de que las mujeres alcanzaran su ciudadanía plena en la mayoría de los países occidentales.¹⁰

Resta todavía reconocer y estudiar cómo la voz que alzaron las feministas materialistas¹¹ en los años sesenta y setenta dejó al descubierto estos principios sexistas aplicados a la vida y al trabajo de las mujeres. Una voz tuvo influencia en el activismo de mujeres, y escasa resonancia en los ámbitos sindicales. Más aún, esa limitación estuvo acompañada por la censura y represión que impusieron las dictaduras militares latinoamericanas en aquellos años.

10. Más allá de experiencias marginales y de los ingentes esfuerzos de las sufragistas argentinas por alcanzar el derecho al voto para las mujeres, este se otorgó en 1947 y logró hacerse efectivo recién tres años después, para luego verse interrumpido en 1955 con un golpe cívico-militar en Argentina.

11. Al respecto, seguimos la huella de las feministas que reclamaron salario para el trabajo doméstico, conformado en los años setenta, en pleno proceso dictatorial en América Latina. Dichos planteos asociados a las ideas radicalizadas y anticapitalistas hicieron posible concebir la valorización y salarización del trabajo doméstico como la manifestación de una protesta que se da «desde la cocina», para desandar el principio de explotación femenina en el hogar. Para adentrarse más en esas alternativas teóricas del activismo feminista, ensayado por la corriente materialista de los años setenta, véase James y Dalla Costa (1975), y Federici (2018). Es preciso señalar que en aquellas protestas iniciales, el papel del trabajo reproductivo comunitario todavía no se puso en evidencia.

LOS SINDICATOS ANTE LA CRISIS REPRODUCTIVA

Retomando los debates del feminismo materialista, es posible reconocer cómo en la actualidad se habla de crisis reproductiva, en la medida en que se observa una profundización de la domesticación del trabajo de las mujeres y, por ende, una colonización de su vida. Aquello que un siglo antes se puso en evidencia como la dirección masculina de la lucha de clases, contraria a los intereses de las mujeres, precisa que avancemos en superar aquello que nos divide como mujeres y más aún en fortalecer aquello que hace posible nuestra alianza de intereses interseccionales, clasistas, racializados y de género propiamente dichos. Ampliando incluso esos alegatos recientes, es posible ver en ese sometimiento del trabajo invisible una realidad subterránea que explota de un modo también salvaje la tierra en la que vivimos. En esta vía se van aglutinando distintas orientaciones feministas tendientes a condenar el ritmo y la orientación del desarrollo capitalista, dando sentido creativo incluso a una forma de producir que ponga la vida en el centro. Un epicentro de la vida que delinea cuál es el alcance efectivo de la crisis reproductiva en la que nos hallamos y cuáles son las maneras de esa manifestación, muchas de las cuales fueron expuestas de un modo explícito en la pandemia.¹²

En Argentina, luego del estallido que significó el movimiento *Ni Una Menos* en 2015, la actividad feminista alcanzó una profundidad mayor dentro de los gremios (Gago, 2019). De ese modo, la Huelga Internacional de Mujeres fue la insignia de un cambio de época, para democratizar, a través de la

12. Para una consideración más detenida, sobre la periodización que inicia la pandemia a la hora de pensar la crisis reproductiva, es posible considerar un reciente estudio que publiqué sobre los rasgos destacados de dicha contrariedad en tiempos de confinamiento y las consecuencias de poner de manifiesto la centralidad del trabajo reproductivo para la supervivencia de la vida humana y de la tierra (Lenguita, 2021b).

protesta feminista, la política sindical de varios países.¹³ De tal manera, la consigna «Si nuestras vidas no valen, producen sin nosotras» fue el grito aleccionador de un entramado feminista que permeó la vida gremial de una vez y para siempre.

Las Mujeres Sindicalistas¹⁴ son la expresión más genuina de ese proceso de democratización creciente que está viviendo el gremialismo argentino en pos de alterar los principios, las estructuras y las tendencias sexistas que todavía están presentes y se reproducen en sus organizaciones. Las agendas de encuentros de estas redes de mujeres sindicalistas son un buen parámetro para considerar el principio de democratización y sus retrocesos en la pandemia: definición de trabajo, remuneración, jornada, cuidados, representación, violencias, etc.¹⁵ Su orientación está ligada a desarrollar la agenda feminista en los gremios, reconocer sus desigualdades y plantearle desafíos a la actual crisis de representación, dentro y fuera de sus estructuras.¹⁶ Es ese activismo renovado el que puso al

13. En este sentido, es importante mencionar el papel de la Marcha de las Mujeres en Estados Unidos en 20 de enero de 2017, un impulso también contra un gobierno trumpista, frente al cual se pararon como una oposición acérrima.

14. Hasta la fecha, se han publicado tres cuadernillos de formación de esta corriente de Mujeres Sindicalistas que tomamos en cuenta para dar sentido a sus agendas y luchas en cada protesta donde se involucran (Mujeres Sindicalistas-Corriente Federal de Trabajadores, 2017, 2019 y 2020).

15. El último cuadernillo de esta corriente de Mujeres Sindicalistas estuvo dedicado a reflejar la realidad que la pandemia desató sobre el trabajo reproductivo y los desequilibrios del empleo asalariado de las mujeres en tiempos de confinamiento. Véase Mujeres Sindicalistas-Corriente Federal de Trabajadores (2020).

16. En el primer cuadernillo editado por estas redes de Mujeres Sindicalistas, se toma en cuenta el problema de la representación de las mujeres en los gremios. Véase Mujeres Sindicalistas-Corriente Federal de Trabajadores (2017).

descubierto el proceso de división sexual del trabajo como un campo que es necesario combatir, ya que proyecta desigualdades intrafamiliares e intergeneracionales que apuntalan una segregación ocupacional manifiesta y sexista (Lenguita, 2019). Ante los desequilibrios económicos provocados mundialmente por la pandemia, esta realidad está implicando un mayor riesgo para el trabajo de las mujeres pobres, el acrecentamiento de la precarización y el ocultamiento de su realidad laboral y, más aún, proyectando sobre ese cataclismo una violencia inusitada que, lejos de disminuir, se recrudece en pandemia y pospandemia.

Como en Estados Unidos, en Argentina la expresión feminista y de mujeres fue una barrera opositora firme ante las intenciones neoliberales de los gobiernos trumpista y macrista respectivamente, alertando de sus prácticas pasadas contra el empleo asalariado de las mujeres, el olvido de sus derechos a la hora de defenderse de la explotación y las formas trasnochadas de principios misóginos sobre sus intereses políticos en distintos ámbitos de la vida social. Sin embargo, el confinamiento de la pandemia obstruye el avance que la movilización feminista imprime en el cambio de la democracia sindical.¹⁷ La movilización sufrió un fuerte retroceso a partir de la política de confinamiento en la pandemia, brindándoles otro caudal a las apuestas interseccionales del feminismo, que abordan en el mismo plano las consecuencias del heterosexismo, la impronta colonial

17. Al respecto es necesario señalar que la obstrucción, por causa de la pandemia, de la potencia feminista manifestada en las movilizaciones no solo interfirió en el principio democratizador que estaba dándose en el gremialismo, sino también en otras esferas de la vida política e institucional del ámbito público, los partidos políticos, las organizaciones sociales, etc. Sin embargo, aun cuando esto es cierto, es necesario comprender todavía por qué el retroceso parece verse reflejado aún más en los sindicatos tras el confinamiento de la pandemia (Lenguita, 2021a).

del patriarcado imperante y las apuestas extractivas de la economía que arrasan con la vida en general.

En esas condiciones, al preguntarnos por la democratización feminista de los gremios en el país, comprendemos cuáles son los obstáculos manifiestos para dar sentido a la protesta contra la explotación, la opresión y la desvalorización del trabajo de las mujeres. Para ocuparnos del enfoque feminista, en las Mujeres Sindicalistas ubicamos sus recientes intervenciones a la luz de los planteos feministas sobre el trabajo de la mujer y la democratización de las estructuras sindicales. En esas condiciones, existen avances y retrocesos impuestos por el confinamiento de la pandemia, a partir del arco reticular que está logrando configurarse entre las estructuras sindicales y feministas en todo el mundo.

El confinamiento de la pandemia ubicó el ámbito del hogar como el lugar de la producción y la reproducción indistintamente. Es un ejercicio inédito por su envergadura en todo el mundo y sobre el amplio abanico de trabajos, incluyendo a la propia administración pública y privada. Introdujo en la discusión del sindicalismo la coparticipación de las tareas de cuidados. Sin embargo, en los hechos, las espaldas de las mujeres siguieron sosteniendo las condiciones de esa doble jornada insalubre, el trabajo doméstico no remunerado y el asalariado propiamente dicho. Ese contraatacar «desde la cocina» del feminismo inaugural de los años setenta hoy se expresa a través del cuestionamiento del propio salario como ordenador ejemplar entre los sexos. Además, sin él la distribución jerárquica y desigual de las tareas productivas y reproductivas también está en crisis, y la explotación de quienes no reciben remuneración es una marca cada vez más amplia en nuestros países latinoamericanos.

En estas condiciones el sindicalismo ya no puede hacer la vista gorda respecto a la crisis reproductiva que la pandemia puso al descubierto. Porque ya no es solo la falta de remuneración del trabajo doméstico, sino un gran número de otros trabajos que hoy no tienen ingresos, comunitarios en muchos casos, que son en parte considerados por la demanda

de los movimientos sociales al Estado. Tampoco puede distraerse más de las consecuencias de esa doble jornada para las mujeres, en su actividad profesional, laboral y política. Mucho menos, por cuanto la realidad de muchas mujeres pobres, racializadas, sin papeles las obliga a someterse a condiciones casi esclavas de trabajo, sin que los sindicatos se ocupen de ese terreno fangoso que muchas veces es hasta delictivo. En ese desinterés sindical está parte del problema de la explotación femenina en su carácter interseccional, un enfoque que el feminismo materialista viene denunciando desde el siglo pasado.

La ampliación del significado sexista del trabajo tuvo también con la pandemia un terreno para la demostración sin eufemismos. El confinamiento reveló, quizás sin quererlo, la importancia económica que el trabajo reproductivo tiene, remunerado o no, para el sostenimiento de la vida y del planeta, que el covid-19 puso en riesgo. La pandemia dejó al desnudo una desigualdad patriarcal y colonial que está agotando la vida y la tierra. Un desastre que no es solo sanitario, sino que vino a poner al descubierto un conjunto de privilegios que se entrecruzan y se alían, en favor de volver perennes, naturales y conservadores una serie de principios sexistas, racistas y ambientalistas que hay que combatir.

Queda claro que los avances en materia de la acción política no sexista fueron escasos. Se puede hablar de un levísimo impulso de la agenda inclusiva para incorporar a los colectivos de diversidades sexuales, mediante el principio del cupo laboral. Bastante irregular y escaso fue el avance respecto a la paridad en las estructuras jerárquicas y decisorias de los gremios, afectando profundamente el desarrollo democratizador alcanzado unos años antes. Más aún, podemos sostener la hipótesis según la cual los obstáculos movilizadores de las feministas han conllevado un deterioro en el avance democrático de sus agendas en la política y en el sindicalismo. Es esta una observación que se vuelve valiosa por expresiones misóginas, que las Mujeres Sindicalistas denuncian en conjunto, por una alianza interna clave para la defensa de sus

intereses democratizadores. Dicho de otro modo, pensamos que la vuelta de la protesta, tras la pandemia, será el principio sobre el cual se robustezca la acción democrática en los gremios, dado que es la piedra angular de esa potencia en el interior de la vida institucional de organismos políticos, para sí y para sus premisas reivindicativas de conjunto.

Por ende, si bien es posible seguir el recorrido democratizador del activismo femenino y feminista en los gremios argentinos, es también importante marcar una clara diferencia de lo que fue en su momento la revitalización sindical por abajo hacia mediados de la primera década del siglo XXI (Lenguita, 2010). Una mutación que esta vez se constituye en otros pronunciamientos y principios, intentando cambiarlo todo: la concepción del trabajo, la explotación, la reproducción del capital, el desarrollo económico, etc. Una problematización que algunas reflexiones de feministas consagradas vienen integrando en toda su envergadura cuando afirman que las feministas están disputando un poder arcaico y deficitario para la democratización de la representación del trabajo. De otro modo, se excluye a un gran contingente de trabajadoras y trabajadores pobres, que no sobreviven fruto de la venta tradicional de su trabajo asalariado, un reconocimiento y una distribución que, parafraseando a Nancy Fraser (Butler y Fraser, 2000), es más amplia que la sola idea de riqueza social ligada al trabajo asalariado.

PALABRAS FINALES

Los entramados feministas en Argentina buscaron profundizar los procesos de democratización de las condiciones de participación, representación y los contenidos reivindicativos de los sindicatos. Esto se ha podido sostener en el tiempo a partir del movimiento arrollador que significó el *Ni Una Menos* en junio de 2015. Ahora bien, su variante más profunda vino después, cuando las sindicalistas se sumaron a ese campo de intereses feministas que asumió escala

internacional con la Huelga Internacional de Mujeres dos años más tarde.¹⁸

Los alcances fueron puestos en evidencia en un estudio anterior que describe la experiencia de las redes de Mujeres Sindicalistas, en su disputa interna por pluralizar las miradas y brindar una igualdad de oportunidades y trato en los gremios y los lugares de trabajo. Queda claro que esos principios democratizadores encontraron muchas veces obstáculos en la propia dirigencia, con demostraciones incluso misóginas, que buscaron explícita o implícitamente obstruir los adelantos en la agenda de las mujeres sindicalistas. Sin embargo, el desequilibrio mayor de esa orientación vino con la parálisis de la movilización, producto de la pandemia desatada a finales de 2019 y extendida a los dos años siguientes.

Aun así, vemos cómo la experiencia feminista no cedió en sus alianzas internacionales ni la en caracterización interseccional creciente entre sus activistas. Seguiremos acompañando los avances en el ámbito de la paridad que se ejercen en la estructura de los gremios, cuando además esas manifestaciones son un aliciente para la ampliación de la participación femenina en los sindicatos, porque contienen agendas de interés ligadas a la ampliación del concepto de trabajo, sus protecciones del trabajo. Se persigue así un sistema de garantías laborales que por supuesto tiene que ampliarse a aquellas franjas del trabajo de las mujeres pobres y racializadas.

En la segunda mitad del siglo pasado se avanzó lentamente sobre principios de protección, licencias y antigüedad, ligados a la valorización del trabajo reproductivo. Más aún, las dificultades para mantener estos principios crecen en gobiernos dictatoriales y en condiciones económicas de crisis donde las mujeres empobrecidas y racializadas ven empeorar esos marcos regulatorios que en algún sentido se vuelven

18. Para una comprensión e identificación del ciclo de las protestas sindicales que se derivaron de la etapa macrista de gobierno, véase Lenguita (2017).

inalcanzables para ellas. Más recientemente, con el principio de corresponsabilidad, se está haciendo un cambio generacional que no se refuerza en las cúpulas más anquilosadas de los gremios argentinos. Y las denuncias de la cotidianeidad de las políticas de las Mujeres Sindicalistas ayudan a comprender los obstáculos existentes a la hora de atacar las prácticas misóginas y violentas que todavía prevalecen en los gremios y los lugares de trabajo.

En este sentido podemos considerar los retrocesos que la pandemia impuso al potencial movilizador del feminismo a la hora de disputar espacios y contenido institucional en cualquier organismo político. Es más complicado aún cuando esas disputas se vuelven cáscaras vacías ante el incesante deterioro de las condiciones de vida de esas mujeres que son olvidadas por los gremios. En cualquier caso, la clave no solo está en la movilización callejera, está también en las redes políticas de estas mujeres en los gremios, cuya fortaleza colectiva les hace posible disputar los privilegios de un modo interseccional: clasista, racista y de género. Las redes de sororidad entre mujeres de distintos ámbitos de actuación son una sólida base desde donde hacer política aun después de las contingencias impuestas por el confinamiento de la pandemia estos dos largos años. Seguramente, el aprendizaje histórico de los desequilibrios que provoca el aislamiento, para quienes realizaron el trabajo doméstico no remunerado, sin reconocimiento, es la base sobre la que se va a forjar un mayor impulso democratizador de las feministas en los sindicatos, una actuación que prolifera en los salones, las calles y las asambleas, sin olvidarse de que existen distintas realidades de estas mujeres a tener en cuenta.

En fin, si bien la desmovilización feminista, producto del confinamiento, puede resultar en un retroceso para la democratización interna de los gremios, estoy segura de que será un momento transitorio. Porque la desigualdad sexista es profunda y porque los intereses de quienes tendrían que luchar están en silencio, acaso para ocultar sus propios privilegios patriarcales. Porque también las agendas feministas son definitivamente en plural y están escritas desde la

interseccionalidad étnica, clasista y de género. Estas deberán combinar, a su vez, agendas de mujeres indígenas, campesinas, sin papeles, migrantes, las desposeídas que tienen mucho para contar de la sobrevivencia del planeta y la vida en general, es decir, un campo de humanidad que desborda conocimiento y formas simples de llevarlo adelante en comunidad. De ese modo, se irán apuntalando derechos colectivos sobre el trabajo de las mujeres, sin el monopolio sindical de actuación ni representación. Los sindicatos tienen que asumir este reto democratizador, para integrar dichas demandas, o estas se les volverán como un bumerán en su contra.

BIBLIOGRAFÍA

Butler, Judith y Fraser, Nancy

2000 *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate entre marxismo y feminismo*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Federici, Silvia

2018 *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*, Madrid, Traficantes de sueños.

Gago, Verónica

2019 *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Henault, Mirta y Rosen, Regina

1972 *Las mujeres dicen basta*, Buenos Aires, Nueva Mujer.

James, Selma y Dalla Costa, Mariarosa

1975 *El poder de la mujer y la subversión de la comunidad*, Madrid, Siglo XXI.

Lenguita, Paula Andrea

2010 «Revitalización desde las bases del sindicalismo argentino», en *Revista Nueva Sociedad*, n° 232, Fundación Friedrich Ebert.

2017 «Apuntes actuales del sindicalismo argentino», en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, n° 93, Universidad de Buenos Aires.

2019 «La trama feminista en los sindicatos», en *Estudios do Trabalho*, año IX, n° 23.

2021a «La rebelión de las pibas: trazos de una memoria feminista en Argentina», en *Revista de Estudios de Género. La ventana*, vol. 6, n° 54, pp. 48-73.

2021b «Luchas feministas, cuidados y comunidad en la post-pandemia», en *Telos*, vol. 23, n° 1, pp. 141-147.

Lugones, María

2003 *Pilgrimages/Peregrinajes: Theorizing Coalition Against Multiple Oppressions*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.

2008 «Colonialidade e Gênero», en *Tabula Rasa*, n° 9, julio-diciembre.

Mujeres Sindicalistas-Corriente Federal de Trabajadores

2017 *La participación de la mujer. Mundo laboral, sindicalismo y representación política*, Cuadernillo de Formación de Mujeres Sindicalistas, <http://sindicalfederal.com.ar/pdf/FINAL-CuadernilloMS.pdf> [acceso 8 de febrero de 2022].

2019 *Las mujeres, el trabajo y la comunidad organizada*, Cuadernillo de formación de Mujeres Sindicalistas, <http://www.portalsur.com.ar/wp-content/uploads/2019/02/cuadernillo-final-2019-muj-sind.pdf> [acceso 8 de febrero de 2022].

2020 *El trabajo de cuidados. Trabajo, cooperación y solidaridad*, Cuadernillo de Formación de Mujeres Sindicalistas, <http://sindicalfederal.com.ar/wp-content/uploads/FINAL-cuadernillo-2020-mujeres-sindicalistas1.pdf> [acceso 8 de febrero de 2022].

Salazar Pérez, Robinson y Lenguita, Paula Andrea

2005 *Democracia emancipatoria*, LibrosEnRed.

TERCERA PARTE

Reflexiones ancladas

La construcción de nuevas subjetividades estatales. La experiencia de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco

Mirta Merlo

SUBJETIVIDAD

Para iniciar nuestra reflexión, señalaremos que subjetividad no remite a individuo, interioridad o particularidad. Subjetividad designa o refiere modos colectivos de pensar, actuar y sentir. La subjetividad emerge como la forma concreta en que se expresa un modo de ver y, en ese sentido, condensa y visibiliza formas de vida. La subjetividad o, tratando de ser más precisos, las subjetividades constituyen procesos que, según trataremos de mostrar, comportan simultáneamente prácticas de resistencia y de afirmación. Estas prácticas se enlazan, se entrecruzan dialécticamente y producen configuraciones a la vez estructuradas y estructurantes. Un rasgo característico de los procesos de producción de subjetividad es entonces justamente su carácter colectivo, dinámico. Es acción, acto y también conflicto, como señala Deleuze (1977).

Foucault (1968) refiere a la subjetividad no en términos identitarios sino como formas o modalidades de subjetivación, esto es como configuración cultural, política e histórica cuya deriva es una práctica y una experiencia situada, un «modo de vida». Así, la subjetividad se nos presenta como el resultado de la interacción entre formaciones culturales y sociales y los estados internos de los sujetos produciendo maneras de ser y hacer expresadas en los cuerpos vividos y atravesados por

emociones. Devienen experiencia corporizada. Sintéticamente podemos afirmar que los procesos de producción de subjetividad refieren a las diversas maneras que tienen los individuos y los colectivos para constituirse como sujetos.

Bourdieu (1987 y 1992) recupera al sujeto como agente transformador y como productor de significados inserto en estructuras sociales más o menos determinantes y sostiene que el sentido de las acciones, por más personal y transparente que sea, no pertenece al sujeto que las ejecuta sino al sistema de relaciones en que están insertas. Siguiendo a este autor, podemos acordar que los procesos de conformación y transformación de la subjetividad se producen cuando se modifican los principios de percepción, concepción y acción, es decir, el *habitus*. Así, la subjetivación incluye al menos cuatro dimensiones: el *habitus*, la corporalidad, las emociones y las relaciones sociales. Estas dimensiones se despliegan en los procesos de socialización a través de rituales, de interacciones cotidianas, tecnologías y modos de hacer, mediante la pertenencia y la participación. La subjetivación, además de una relación con el sí mismo, porque es acción y práctica, implica vínculo con el otro (con lo otro) y es siempre situada, producida en un territorio y un momento singulares.

SUBJETIVIDADES ESTATALES

El objeto de esta reflexión son las subjetividades estatales. Lo que vamos a denominar subjetividades estatales refiere entonces a formas de pensar, sentir y actuar el Estado. Son modos de vida expresivos de los agentes y funcionarios públicos para ocupar las instituciones estatales producto del entramado de elementos conceptuales, estéticos e ideológicos.

Ahora bien, ¿cómo se «producen» las subjetividades? Producir subjetividad estatal... ¿cómo? Nos preguntamos acerca de la especificidad de lo estatal, de lo público. Y el rasgo que se destaca es que se trata de una subjetividad política y que, como tal, está en tensión, en disputa. Esa subjetividad

político-estatal es producida y a la vez es productora de un pensamiento estatal, se desarrolla en medio de una cultura, expresa un determinado clima de época.

El pensamiento estatal involucra formas de articulación entre lo particular y lo universal. La lógica de lo político estatal incluye el desacuerdo, la confrontación, porque lo común es objeto de disputa y tensiona la responsabilidad del Estado para sostener la universalidad política. La responsabilidad estatal se enlaza y queda ligada a una decisión de cuidar y buscar el bien común. En consecuencia, el pensamiento estatal tiene que desarrollar un diseño, una especie de marcación organizativa y conceptual que remita a la autoridad política legítima para orientar, administrar y/o resolver los conflictos del conjunto de la sociedad, de una sociedad cada vez más diversa y compleja.

Ese pensamiento estatal producido colectivamente por los agentes y funcionarios estatales aporta a la construcción de un universal político que se constituye por el conjunto de prácticas que, en el marco de una sociedad democrática, posibilita establecer objetivos, prioridades y responder demandas particulares a través del conflicto y la negociación. Un pensamiento estatal busca conformar un sentido, que en términos bourdianos no es otra cosa que una disputa simbólica por el sentido, con el fin de desplegar las dimensiones éticas, de responsabilidad y compromiso que deben ser parte de dicho pensamiento. Por consiguiente, el pensamiento estatal posibilitaría modos de ser y estar en los espacios institucionales para acercarse a la construcción responsable y perdurable de lo común.

El desafío entonces es cómo construir, desarrollar y fortalecer una subjetividad estatal que, en definitiva, derive en un modo de habitar el Estado. Me resulta muy expresivo el término *habitar* porque remite a una forma activa, donde los agentes son actores conscientes del impacto de las acciones que desarrollan (Abad y Cantarelli, 2012).

De manera convergente, en una conferencia de Álvaro García Linera en la UBA en 2010, el exvicepresidente de Bolivia

desarrollaba su reflexión sobre la importancia de generar recursos estéticos, organizativos y conceptuales capaces de producir subjetividad estatal, planteando la ocupación del Estado como proceso de construcción político-institucional, donde ocupar es habitar en un tiempo histórico determinado, donde no es posible soslayar los escenarios que imponen en cada época condiciones pero, al mismo tiempo, abren posibilidades radicalmente distintas.

Sostiene Linera: «Hay una huella en la construcción universalista de la sociedad. ¿Dónde queda esa huella? En el Estado como correlación de fuerza, como derechos y como redistribución de riquezas. Es la huella objetiva de ese momento universalista de la sociedad» (en Svampa y Stefanoni, 2007: 158). Es esa «huella universalista» la que buscamos recuperar desde la convicción y la responsabilidad.

En el presente, el Estado ha perdido fuerza en lo que podríamos denominar la «marcación subjetiva». Es una pérdida de centralidad que implica que el Estado es una influencia más entre otras y, en algún sentido, no la más fuerte. Así, podemos asumir que se encuentra debilitada la función de articulación simbólica estatal. ¿Dónde lo observamos? En modos nuevos o formas nuevas de subjetivación que no se dirigen prioritaria o exclusivamente a los ciudadanos, sino que –y a fin de desbordar lo individual– se refieren a la «gente», casi como un significante vacío. En un contexto de pérdida de centralidad del Estado, desprestigio de la política y debilitamiento de las identidades político-partidarias, ¿cómo se conforma la subjetividad estatal?

Sin dudas, las condiciones de contexto tienen consecuencias para la ocupación del Estado. Los funcionarios y agentes estatales se piensan y se representan bajo configuraciones subjetivas estatales como consecuencia del escaso desarrollo de pensamiento estatal estructurado y estructurante. Eso deteriora la capacidad de habitar las instituciones estatales. ¿Cómo se transformaron las subjetividades de quienes ocupan las instituciones? ¿Cómo nos pensamos en términos de funcionarios y agentes estatales? ¿Hay una cultura de lo público estatal?

Si, más allá de haber perdido centralidad, el Estado es percibido o impugnado como opresor, como una institución que avanza sobre las libertades individuales, como límite a las potencialidades de «lo privado», del «mercado», resulta depreciado, desvalorizado, como sitio de subjetivación política. Esto hace que agentes y funcionarios se encuentren frente al dilema y la tensión de ocupar un lugar que no se valora, que se estigmatiza.

Si tratamos de visualizar el conjunto de los funcionarios y agentes estatales, nos encontramos con una heterogeneidad atravesada por la incorporación en el marco del devenir histórico reciente de diversas subjetividades así como si constituyeran capas, segmentos o estratos con referencias específicas en relación a los discursos, los imaginarios, las condiciones dominantes en diversos momentos en la sociedad y muy especialmente permeados por un relato o discurso neoliberal que tiende a mercantilizar el conjunto de relaciones sociales.

Se requiere pensar cómo ocupar el Estado atendiendo a una diversidad que esté dirigida a contribuir a una construcción política estatal con responsabilidad específica en la construcción de lo «común». Así, el desafío es la construcción, la producción de un universal político que tensiona con la diversidad y heterogeneidad social tanto como con el discurso de las minorías en el objetivo de dar cuenta de lo común.

El neoliberalismo marcó y dejó huellas muy profundas en nuestro país. No solo se generó exclusión social, empobrecimiento, deuda, sino que se difundieron sentidos y se constituyeron subjetividades que posibilitaron y continúan posibilitando el despliegue de políticas y proyectos de esas características. Se difuminaron en el conjunto de la sociedad formas de pensar, de sentir, de actuar. El conjunto de las relaciones sociales fueron permeadas por un tipo de «sentido» vinculado al mercado, a la empresa, a los saberes «técnicos». La tecnocracia, el gobierno de los tecnócratas, los que saben, pero... ¿dónde queda la política?

Desde el paradigma neoliberal se propagó e instaló una cierta utopía, una utopía centrada en la capacidad del

mercado para resolver, y de la mejor o única manera, los problemas, los temas, los dilemas sociales. Es en ese marco en el que se produce un profundo cambio en las subjetividades estatales, ya que es importante diferenciar y simultáneamente poner en relación la subjetividad de los funcionarios y agentes públicos y la subjetividad de los «ciudadanos», esto es, cómo me pienso desde y en el Estado, habitando, ocupando, siendo y produciendo desde el Estado; y cómo se piensa, se siente, se representa el Estado desde el colectivo social. Podemos decir que en ambos planos el paradigma neoliberal permeó las representaciones y contribuyó a conformar subjetividades distantes de «lo común», refractarias, aestatales y en buena medida antipolíticas.

Entonces, en este escenario particular, pensar desde las instituciones estatales ya no produce una subjetividad enraizada en lo común, en la búsqueda de construir lo común, sino que se desliza hacia una racionalidad, hacia una lógica ajena, de otros territorios. Asumir los criterios tecnocráticos, empresariales, aparece o se presenta como la panacea. El principio de lo político se desnaturaliza, se subordina a una lógica mercantil. El principio de lo común se reemplaza por el de la eficiencia, la efectividad, la eficacia, por el de la maximización de la «ganancia». Pero los bienes que produce o debe producir el Estado no son mercancía. El Estado no se gestiona como una empresa. Sin embargo, instalado el *management* empresarial como modelo, se requiere una subjetividad acorde. Allí los cuadros «técnicos» resultaron el prototipo emergente, el modelo de funcionario o agente estatal para un Estado mínimo o «tomado», «colonizado», por sectores particulares.

El gobierno de los CEO tiene su expresión más descarnada en la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Los funcionarios son «gerentes», el Estado se objetiva como una empresa. Se produce una subjetividad para la cual la actividad política entorpece, ensucia, torna ineficientes las acciones que se deben desplegar desde las diversas instituciones estatales. Estas, para ser eficientes, efectivas, deben emular la racionalidad empresarial.

Nos preguntamos cómo se llegó a identificar la política –al menos en el discurso de determinados sectores– con algo impropio, superfluo, que desnaturaliza la acción estatal; cómo se llevó a cabo la operación por la cual se pretendió que la política perdiera su esencia de actividad transformadora para el bien común buscando identificarla con intereses particulares, propios de una corporación, de un estrato o estamento al que se lo nomina peyorativamente como la clase política o, más estigmatizadamente aún, como la *casta* política.

Hay que buscar los fundamentos de este posicionamiento en los relatos disruptivos en torno al Estado, como derivas de ese paradigma totalizador (por cierto excedente a nuestro país) que consolidan un conjunto de discursos que hacen del Estado y sus instituciones, tanto como de la política y los partidos políticos, el foco de la crítica y la denuncia.

Los funcionarios y agentes estatales no se representan a sí mismos como empleados del Estado, agentes de la Administración Pública, o con una identidad partidaria, en buena medida porque en el escenario antes descrito estas adscripciones o pertenencias carecen de prestigio social. Así, puede observarse que la nominación, la identificación o la representación de sí mismos en clave estatal tienen un enorme costo subjetivo. No se pueden pensar como ocupantes, habitantes del Estado, porque en última instancia se construye un sentido desde el discurso dominante o hegemónico que expresa desprecio, rechazo al espacio que se tiene que habitar justamente por lo que hace a la construcción de lo común, de lo público.

De este modo, la especificidad de lo estatal se falsea o desaparece, y el habitante estatal se debilita, porque no hay lugar para la ocupación activa en la negación de lo propio, lo particular, y se diluye en una lógica ajena e impuesta (tecnocrática, empresarial, mercantil) al mismo tiempo que se desarticula, se desnaturaliza en ese desprecio por lo común.

Ahora bien, ¿quiénes sino los agentes y funcionarios del Estado podrían estar dispuestos a construir una subjetividad, un discurso, un modo de hacer adecuados para ocupar

efectiva y responsablemente el territorio estatal? Allí radica la necesidad de contribuir a conformar nuevas o resignificadas subjetividades estatales. El Estado es el actor crucial del entramado político. Construir pensamiento estatal requiere fuerza política y social para recuperar la centralidad, para ganar potencia en la construcción simbólica. Pero ¿qué implica hablar o conceptualizar una subjetividad estatal? Nos referimos a un tipo particular de subjetividad, que se remite al conjunto de los saberes, las emociones, referidos al ámbito estatal, al ámbito de lo público. En este sentido la «subjetividad estatal» estaría nombrando un espacio de interacción e intercambio entre la subjetividad y el Estado o de manera más general lo estatal.

El pensamiento estatal no se reduce a un estímulo o disparador que actúa sobre los individuos generando comportamientos, sino que constituye una manera específica de operar los lazos o interacciones sociales, resulta constituyente de subjetividad, de una determinada concepción de estatalidad que se verá objetivada en significaciones, sensibilidades y prácticas.

Así estas formas subjetivas, constituidas desde una cierta estatalidad, se entranan permanentemente con otras subjetividades, por lo que los sentidos acerca del Estado, de lo público, se elaboran en forma colectiva, pero se expresan a través de un sujeto –si se quiere, particular, individual– que habla, que siente, que hace en el despliegue complejo y entramado de dimensiones afectivas, cognitivas y de las prácticas.

LA EXPERIENCIA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL CHACO

La Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco buscó ofrecer desde su creación un espacio para contribuir a ese entramado axiológico, cognitivo y afectivo necesario para desarrollar un pensamiento, una cultura de lo público y fortalecer las capacidades estatales. Abonar a una matriz donde el Estado recupere su capacidad de «marcación simbólica»,

para consolidar un estado chaqueño inclusivo, atento a las necesidades, las demandas y los deseos de su pueblo, de sus «ciudadanos».

En pos de ese objetivo, por iniciativa del gobernador Jorge Milton Capitanich, se creó en 2007, al inicio de su primera gestión, la Escuela de Gobierno, una experiencia innovadora para integrar saberes y prácticas situados, enraizados, que proporcionaran insumos para configurar nuevas subjetividades estatales. La Escuela se propuso resignificar la formación de los agentes públicos desde una perspectiva amplia, que trascendiera ciertos encorsetamientos que ponían el foco exclusivamente en la capacitación, en la profesionalización, en la incorporación de tecnologías de gestión y la expertise (las cuales, sin dudas, son imprescindibles), para plantear una formación que recuperara la dimensión política y valorizara la formación de cuadros político-técnicos para ocupar/habitar las instituciones estatales que se organizan y funcionan con una racionalidad específica.

Es indudable que el Estado requiere contar con equipos, conjuntos dirigenciales o agentes que en las distintas áreas y niveles posean una sólida formación profesional y una expertise académica. Pero la práctica nos indica que con eso no alcanza para desarrollar un pensamiento y una cultura de lo público-estatal. La acción estatal, las políticas públicas requieren expertise: este requisito es condición necesaria pero no suficiente. Recurrir exclusiva o prioritariamente a la expertise, al saber técnico para gestionar, implicaría llevar a cabo políticas públicas en algún modo, desangeladas, sin encarnadura. Se requiere convicción y compromiso para llevar adelante políticas públicas orientadas al bien común, políticas públicas que muestren (como señalábamos más arriba) la «huella universalista de la sociedad».

Entonces, formar o contribuir en la formación y capacitación de agentes públicos tiene que ver, básicamente, con generar capacidades político-técnicas, poniendo en primer lugar lo político, porque es necesario que revaloricemos la política desde el Estado y en el Estado. La formación tiene

que apuntar a desarrollar y a recrear compromisos, a expresar el vínculo y el lazo con la sociedad desde esta perspectiva, desde una perspectiva político-técnica.

La recuperación de la centralidad político-estatal requiere que nos ocupemos de distintos aspectos o dimensiones que tienen que estar presentes en la formación de esos cuadros político-técnicos, de esos agentes y funcionarios que habitarán el Estado. Tenemos que ocuparnos de la dimensión institucional, esto es, el aparato del Estado, pero también (y con mucho énfasis), de lo que podemos denominar la dimensión ideal, es decir, de las creencias, los conocimientos y los saberes que conforman la memoria y la práctica estatal que se corporizan en el vínculo de los ciudadanos, de los colectivos y las organizaciones con el Estado.

No es lo mismo gestionar una empresa que un ministerio, que una escuela, que un centro de salud. Esa lógica de lo público –de lo público estatal– es algo que necesariamente tenemos que contribuir, por un lado, a explicitar, a visibilizar, pero por sobre todo, tenemos que lograr que se internalice, que cristalice, que sea realmente incorporada en términos de las prácticas cotidianas de los agentes públicos, tanto de los agentes como de quienes tienen la responsabilidad ejecutiva, o tienen responsabilidad en la toma de decisiones que impactan en la vida de todos los días del ciudadano de a pie.

Ahora bien, también es necesario visibilizar y contribuir a que se reconstruya un sentido común acerca de lo público en el conjunto de la ciudadanía. La formación que se pretende desde la Escuela incorpora la internalización de valores que son los que nos dan solidez como sociedad, que defienden permanentemente las instituciones democráticas, respetan a las autoridades legítimamente elegidas para alcanzar determinados objetivos sociales. Son las autoridades constituidas y que conforman el gobierno, que en ese momento están llevando adelante desde las distintas áreas del Estado un proyecto que fue decidido por el conjunto de la sociedad.

Se busca promover una formación política que revalorice el rol del Estado, que «haga cuerpo» la convicción de que el

Estado es el garante de una forma de vida elegida por el conjunto, el garante de los derechos: derechos humanos, derechos políticos, derechos económicos, derechos culturales. Es en ese sentido que el Estado tiene que desplegar un conjunto de acciones, y quienes tienen que ejecutarlas –los funcionarios y agentes públicos– deben estar efectivamente comprometidos con esos objetivos.

Cada uno de los agentes debe poder ver con claridad y haber internalizado el hecho de que son ejecutores de esas políticas públicas. La formación, además de apuntar a fortalecer la institucionalidad democrática, tiene que contribuir a consolidar una cultura de lo público entendido como lo común a todos, como lo que señala el Papa Francisco en términos de la casa común. Nuestra pequeña casa incluida en la casa común global es nuestra Nación, es nuestra provincia, es nuestro municipio, y lo que despleguemos allí, desde el Estado, tiene que estar profundamente enraizado en ese territorio.

La Escuela tiene el objetivo fundamental de contribuir a fortalecer las capacidades estatales. Es para alcanzar ese objetivo que apelamos y convocamos expertos, pensadores, investigadores sociales para formar y construir un pensamiento situado, un conocimiento enraizado que considerara las especificidades locales, las especificidades del Chaco, de su población, de su cultura, de su territorio. Se buscó poner en diálogo el conocimiento producido por la academia con la historia y la memoria de las prácticas, recuperando y valorizando los saberes conformados en la gestión de lo público. Así, interactuando, en el diálogo entre la expertise y la práctica, en articulación y alianza con universidades de todo el país, haciendo efectivo el federalismo, se desarrollan maestrías, diplomaturas, cursos. Se conforman grupos de trabajo y de reflexión orientados tanto a la capacitación técnica y profesional cuanto a desarrollar un pensamiento y una cultura estatales.

Podríamos decir, consecuentemente, que el objetivo de la Escuela de Gobierno ha sido el de generar un *habitus*. Se trata de conseguir que la institución se haga cuerpo, que las instituciones estatales se hagan cuerpo en quienes participan

de ellas, en los agentes públicos, dado que son ellos los hacedores, son quienes las producen al habitarlas/ocuparlas de un modo específico.

Desde el propio Estado tenemos que generar esa imprescindible configuración subjetiva que se nutre de conocimientos, de emociones, de prácticas. La Escuela de Gobierno se propone como uno de los muchos espacios que contribuyen a generar esa subjetividad estatal para llevar a cabo un modelo, un proyecto de desarrollo que queremos alcanzar, que haga efectivo un mejor vivir para el conjunto.

Tenemos el desafío de buscar caminos para conformar subjetividades estatales que se autoperciban, que se reconozcan efectivamente como protagonistas del gobierno y de la gestión, no solo como un engranaje. Los agentes públicos (quien atiende en un puesto de salud, interviene en el otorgamiento de becas o brinda asesoramiento para la toma de un crédito productivo, etc.) están desplegando una política pública, son la cara visible frente a la ciudadanía; es su compromiso el que va a poner realmente en acto una política que ha sido pensada por el decisor político, que ha sido orientada por quien fue elegido por la ciudadanía para llevarla a cabo de ese modo.

Consecuentemente, es muy importante que cada trabajador, cada agente público, pueda reconocer el producto de su trabajo, pueda identificar en su acción el aporte que está realizando en pos de obtener los objetivos, que sea un sujeto consciente de su rol, pues es en la medida en que se convierta en un sujeto consciente de su rol que va a poder desplegar responsabilidad y compromiso.

Hay que retroalimentar los espacios de formación de la gestión y administración de lo público con los gestores políticos. Sistematizar y volcar la experiencia de haber gestionado, de haber encontrado en la realidad determinados límites que no aprendemos en los textos, sino que son experiencias que hay que transmitir para enriquecer y desarrollar un pensamiento de lo público estatal. En ese sentido, conformar grupos de trabajo, grupos de reflexión, que se conectan con

quienes están habitando o desplegando su acción en las instituciones estatales a través de la gestión, hace también que se abran las ventanas de lo que acontece en lo que sería la trastienda de las políticas públicas.

Para finalizar, resulta fundamental promover el involucramiento, sobre todo, de los jóvenes que se están formando, de modo tal que puedan identificarse en este marco más general de un pensamiento político-estatal, de una lógica estatal específicamente explicitada, que es una construcción colectiva, que es dinámica y que tiene que ser visibilizada para desarrollar y alimentar un «sentido» que asuma con convicción el desafío de llevar adelante políticas públicas realmente transformadoras para vivir la vida que queremos.

BIBLIOGRAFÍA

Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana

2012 *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, Buenos Aires, Hydra.

Bourdieu, Pierre

1987 *Cosas dichas*, Madrid, Taurus.

1992 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.

Deleuze, Gilles

1977 *Empirismo y subjetividad*, Barcelona, Gedisa.

Foucault, Michel

1968 *Las palabras y las cosas*, México, Siglo Veintiuno.

García Linera, Álvaro

2010 *El Estado: campo de lucha*, Buenos Aires, Clacso.

2010 «La construcción del Estado», Conferencia Magistral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 8 de abril.

Svampa, Maristella y Stefanoni, Pablo

2007 «Entrevista a Álvaro García Linera: “Evo simboliza el quiebre de un imaginario restringido a la subalternidad de los indígenas”», en *OSAL*, Buenos Aires, Clacso, año VIII, n° 22, septiembre.

Escuelas de gobierno en el federalismo argentino: reflexiones en torno a las experiencias provinciales del Chaco y Corrientes¹

Alejo Tolosa y Jorgelina Capitanich

INTRODUCCIÓN

La formación de agentes estatales podría considerarse un tema transversal en los distintos niveles y áreas de competencia de la administración pública. No obstante, hoy día, la capacitación de agentes estatales no comprende necesariamente una formación más amplia en términos directivos y de conducción con competencias y responsabilidades definidas en el marco de la práctica estatal. Frente a eso, la existencia de instituciones como las escuelas de gobierno puede ser de utilidad para institucionalizar espacios donde política y Estado dialoguen.

Existen variados ejemplos, a los que nos aproximaremos en las siguientes líneas, de experiencias de este tipo que pueden ser de carácter público o público-privado y cuya oferta curricular y posibilidades de inserción en la carrera administrativa estatal varían de una a otra, de un país a otro y de una jurisdicción a otra. En términos amplios, estas instituciones se encuentran atravesadas por tensiones y debates propios de la sociedad,

1. Algunas de las reflexiones de este artículo fueron presentadas en el XV Congreso Nacional de Ciencia Política-SAAP, llevado a cabo en Rosario, del 10 al 13 de noviembre de 2021.

como el peso de la dimensión política en las burocracias, una discusión que lleva por lo menos un siglo de desarrollo, con el trabajo pionero de Frank Goodnow y Woodrow Wilson; los mecanismos de reclutamiento de sus altos directivos, cuyo criterio político o meritocrático adquiere un mayor peso relativo; y hasta la partida presupuestaria asignada a estas instituciones.

Como es de imaginar, en tiempos de crisis la tarea de estas escuelas puede verse comprometida, impugnada u observada por parte de ciertos sectores de la sociedad como un gasto innecesario. Dicho de otro modo, la formación de agentes estatales parece un bien deseable para las sociedades actuales, pese a que se vuelve difícil la resolución de conflictos y tensiones sociales internas que permitan sostener estas experiencias en un horizonte menos «cuantificable» a la hora de rendir cuentas. En Argentina, por ejemplo, las escuelas de gobierno difícilmente puedan ser entendidas como ámbitos de profesionalización en sentido estricto; es decir, pensadas en función de que un agente pueda mejorar su posición relativa en el empleo público, ascender en la carrera administrativa o bien como posibilidades de inserción en los distintos niveles del Estado. Antes bien, sus experiencias primigenias han sido concebidas, hasta el momento, como parte de una formación general más amplia, en diálogo con las culturas institucionales en las cuales se encuentran enraizadas. En efecto, las experiencias de profesionalización no han seguido un patrón definido y han estado estrechamente vinculadas a las coyunturas, siempre cambiantes y dinámicas, a las disputas entre actores sociales, a la puja distributiva, a la inestabilidad política, social e institucional, entre otros factores.

Es sobre este punto que, para el caso argentino, el análisis de escuelas de gobierno y, más aún, las subnacionales, se constituye como una temática a explorar que no agota la totalidad de los factores involucrados. Con el objeto de realizar una indagación preliminar en dicho universo, nos proponemos observar los procesos de institucionalización de dos escuelas en el ámbito subnacional: la Escuela

de Gobierno de la Provincia del Chaco y la de la Provincia de Corrientes. Nuestra hipótesis es que estas instituciones no apuntan exclusivamente a la profesionalización de sus burocracias provinciales sino más bien a la capacitación y formación, tanto general como específica, de sus agentes estatales y su alta dirección. En este trabajo hemos optado por un enfoque exploratorio-descriptivo y una metodología de tipo cualitativo basada en la realización de entrevistas en profundidad a las principales autoridades de ambas escuelas, el análisis de su correspondiente marco normativo, documentación institucional y sitios web.

Por otra parte, hemos decidido enfocarnos en los casos del Chaco y Corrientes por dos motivos principalmente. En primer lugar, en ambas provincias el empleo público tiene un peso similar en la estructura estatal; mientras que, en segundo lugar, ambos territorios pertenecen a la región del noroeste argentino y comparten características socioeconómicas como, por ejemplo, la importancia relativa que el sector primario tiene en sus estructuras productivas y su capacidad de exportación. Consideramos que algunos de estos factores estructurales contribuyen a generar un piso común de discusión en términos de las capacidades y fisonomías estatales de ambas provincias.

Dividimos este artículo en cinco apartados, además de la presente introducción. En el primero, se busca realizar una caracterización de las principales experiencias internacionales de formación y profesionalización de burocracias y cuadros político-técnicos. El segundo pone en perspectiva las principales iniciativas de formación y profesionalización en la región y en la Argentina. El tercer y cuarto apartados abordan los procesos de institucionalización y diseño de las Escuelas de Gobierno del Chaco y de Corrientes, respectivamente, a partir de las siguientes dimensiones: a) los motivos de creación; b) los objetivos propuestos; y c) las estrategias de profesionalización impulsadas. Finalmente, en el último apartado, se trazan algunas reflexiones y se sugieren posibles líneas futuras de investigación.

BREVE CARACTERIZACIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE ESCUELAS DE GOBIERNO

Como ha señalado oportunamente Rizzo (2017), la profesionalización estatal es una noción polisémica y ampliamente utilizada en ámbitos académicos y gubernamentales. En efecto, esta profesionalización se erige como un supuesto deseable al cual se espera arribar desde el cuerpo estatal, pero sin que delimite un sendero claro. Para Acuña y Chudnovsky (2017), la profesionalización de las burocracias constituye una de las tres dimensiones más relevantes de las denominadas «capacidades estatales», en conjunto con su capacidad de penetración en el territorio y su capacidad de implementar políticas.

Por su parte, para Oszlak (2009), la profesionalización de la función pública está referida a la adquisición de un conjunto de atributos, por parte de las instituciones estatales, que permiten disponer de un personal apto para realizar determinadas tareas de manera eficiente y eficaz. En resumen, para los autores citados, la formación de los agentes es deseable y necesaria para la finalidad estatal. Como hemos señalado, más allá de esta premisa, en Argentina es posible caracterizar la profesionalización en la función pública como la posibilidad de acreditar saberes en una carrera administrativa determinada que mejore la posición relativa de los agentes. Sobre este punto, la profesionalización en el ámbito público no es incompatible con la formación política o gubernamental en términos amplios, pero no es solamente eso. Asimismo, sin un sistema de incentivos, congruente por parte de las distintas jurisdicciones estatales para la profesionalización en términos estrictos, la formación de agentes se encuentra tensionada por sus propias limitantes estructurales. En efecto, las escuelas de gobierno, amén de esta disociación entre profesionalización y formación, pueden cumplir un rol, con trayectos dirigidos y focalizados a los distintos requerimientos de las áreas del Estado, aunque su misión primigenia podría estar asociada a fortalecer la gobernabilidad en el marco del sistema democrático y las capacidades de sus agentes.

En efecto, en el plano institucional es posible recoger algunos rasgos de experiencias pioneras. Así, algunas instituciones, por su reconocimiento, organización, tipo de oferta y autarquía de los gobiernos de turno, han sido precursoras en su implementación como escuelas de gobierno. A grandes rasgos, dos de estas escuelas han gozado a nivel internacional de gran reputación y se han constituido en ejemplos de formación: la *École nationale d'administration* (ENA), en Francia, y la ya disuelta *National School of Government* (NSG), también conocida con anterioridad como *Civil Service College* y *Centre for Management and Policy Studies*, o CMPS, de Reino Unido.² Además de estas instituciones, es posible mencionar experiencias de distinta naturaleza como la *Australia and New Zealand School of Government* (ANZSOG), un consorcio conformado por los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda; la ENAP en Brasil, una institución precursora en la formación de agentes en América Latina; y la *Canada School of Public Service* (CSPS), entre otras. Siguiendo esto, nos proponemos realizar una breve caracterización de algunas de dichas experiencias.

La primera, la *École nationale d'administration* (ENA), ha sido una institución pionera creada en el contexto de segunda posguerra (octubre de 1945) por el entonces presidente Charles de Gaulle y ha sido considerada como un modelo de formación estatal con reconocimiento a nivel internacional. Desde sus comienzos, la ENA se propuso una reorganización de los mecanismos de reclutamiento de funcionarios públicos mediante la implementación de un sistema profesional y monopolizado de formación de agentes públicos del Estado francés. En este sentido, dicha institución ha constituido un símbolo de la meritocracia republicana a nivel mundial pese

2. Como respuesta a distintos cuestionamientos a la institución, desde el 1º de enero de 2022 la ENA pasó a denominarse *Institut national du service public* (INSP), mientras que la NSG de Reino Unido fue disuelta en 2012 y sus funciones principales han sido reabsorbidas por otras áreas de gobierno, como el *Civil Service Learning* (CSL).

a sus recurrentes reformas, siendo las más importantes las que acontecieron en los años 1964, 1982, 1987, 2002, 2005 y 2022. En dichas reformas se produjeron distintos hechos de trascendencia, principalmente una renovación y refundación de la Escuela, incorporándose planteles de docentes-investigadores, y su fusión con el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia en el año 2001. Al ser una institución de reconocido prestigio, abocada a la formación de élite, ha ejercido, en términos de Lozada Pereyra (2009: 23), un «monopolio bilateral», en el sentido de que ha asentado su control sobre el ingreso a los escalafones más altos del Estado francés bajo estándares de formación rigurosos y exigentes. Pero no por ello la ENA ha estado exenta de debates en torno a su financiamiento, su peso creciente en el erario, la finalidad de su misión, entre otros cuestionamientos de índole política. En la actualidad, su organización institucional se compone de un director, quien organiza la escolaridad en función de su principal misión institucional; un Consejo de Administración de carácter consultivo, cuya tarea consiste en supervisar el desarrollo pedagógico y la observación de las decisiones ejecutivas; y una instancia denominada de «tutelaje», que consiste en un órgano de poder compartido de carácter resolutorio con la potestad de nombrar y remover al director de la institución así como de intervenir en las decisiones más importantes de la ENA³ (Lozada Pereyra, 2009: 30). Su principal oferta de carreras está centrada en las áreas de políticas públicas, control de la acción administrativa,

3. A partir de las reformas recientes del año 2022 que han cambiado su denominación a INSP, la organización institucional ha sufrido cambios. Así la organización quedó compuesta por un comité de finanzas, un consejo científico, un consejo de administración y una asesoría pedagógica. A su vez, se crean dos figuras: director o directora del instituto y presidente o presidenta del directorio, nombrados por decreto y por un período de cuatro años con opción a reelección. Cfr. <<https://insp.gouv.fr/gouvernance-organisation-et-fonctionnement>>

funciones jurisdiccionales y de representación del Estado francés, mientras que cada carrera cuenta con su propia organización curricular y con una oferta de ciclos de complementación y de especialización específicos.

La oferta académica de la ex ENA es rigurosa y está estrechamente vinculada con la profesionalización de sus egresados. Aquellos graduados, denominados *énarques*, llegan a cumplir distintas funciones en el gobierno francés o en instancias de representación fuera del país. En efecto, con más de setenta años de recorrido institucional, la ENA constituye una entidad modelo aunque posee particularidades que la hacen difícil de trasladar a otros países. Una de ellas está definida por su fuerte vínculo con la profesionalización en el sentido restringido anteriormente descrito, es decir, con su rol determinante en el ingreso a una posición directiva en el Estado francés y que ha sido cuestionada en los últimos tiempos. Esto implica la existencia de una carrera administrativa basada en el mérito y en la acreditación de estudios superiores específicos sobre los cuales la ENA ha asentado su monopolio de manera casi exclusiva a lo largo de su existencia. Al respecto, la acreditación de titulaciones superiores en esta escuela implica una salida no solo en términos de trabajo, sino también en posiciones de responsabilidad institucional.

En lo que respecta a sus distintas unidades académicas, la ENA ha incorporado una unidad de vasta experiencia con una oferta regional y más abierta, como ha sido el Centre des Études Européennes de Strasbourg (CEES), que, fundado en 1945, se integró a la estructura orgánica de la ENA en el año 2005 como unidad autónoma. El CEES ha sido un departamento especializado cuya función consistió en la capacitación y formación para el servicio civil, aunque sin perder un perfil propio de egresado distinto al de su institución madre. Dicho perfil estuvo enfocado en estimular la enseñanza y la investigación en temáticas locales de administración pública mediante una oferta de formación basada, principalmente, en programas de formación continua. En los últimos años, el CEES ha brindado formación a un promedio de 7.000

estudiantes por año, mientras que aproximadamente la mitad de esa matrícula se formó para pruebas de admisión en instituciones de la Unión Europea (UE).

La otra experiencia de gran reputación internacional es la National School of Government (NSG) de Reino Unido, que, fundada en junio de 1970 como Civil Service College, fue renombrada como National School of Government (NSG) en el año 2005, denominación que ostentó hasta su disolución en 2012, producto de las medidas de austeridad dispuestas por el gobierno británico.⁴ Esta escuela, que dependió directamente de la Corona, tuvo rango autárquico desde el año 2007 y su propia partida presupuestaria, mientras que su misión principal fue la de ofrecer capacitación, servicios de consultoría y asesoramiento técnico dirigido a funcionarios y organismos públicos y privados del Reino Unido. Una particularidad de la institución fue que estos servicios de consultoría la proveían de ingresos propios, lo que la convertía en un organismo público-privado (Lozada Pereyra, 2009: 60).

Por otra parte, su organización institucional se constituyó por un equipo de dirección de doce miembros y un presidente de carácter permanente. De este cuerpo colegiado, al menos tres miembros eran permanentes, mientras que los restantes representaban a distintas instancias del servicio civil que velaban por que los temas relevantes de gobierno fueran contemplados en la agenda de la escuela. A su vez, subordinado al equipo de dirección, existió un comité ejecutivo con el propósito de fortalecer la independencia y reputación del organismo.

Respecto de la oferta, la organización de la currícula se focalizó en dos ejes: el académico y el de gestión. En el primero, se destacaban las propuestas en torno al liderazgo

4. Con la disolución de la NSG, y los cuestionamientos de distintos sectores a la decisión de gobierno, algunas voces sostuvieron la necesidad de reabrir la escuela. Cfr. <<https://www.globalgovernmentforum.com/mps-call-for-revival-of-uk-abolished-national-school-for-government/>>

estratégico y el desarrollo gerencial y profesional. Respecto del segundo tópico, la oferta se centró en los mencionados servicios de consultoría y temas internacionales. En suma, la NSG ha ofrecido programas y cursos, tanto de formación como de capacitación, en articulación con distintas universidades, y un año antes de su disolución, más de 37.000 estudiantes asistieron a los cursos de la escuela.⁵ Esto le ha permitido la creación y puesta en marcha de posgrados y maestrías en administración de empresas, en ciencias del desarrollo y gestión de recursos humanos, y en administración pública. Asimismo, la NSG contó con una unidad especializada, el Sunningdale Institute, un referente europeo en investigación y educación a distancia (*e-learning*), con oferta de cursos y capacitaciones en modalidad remota.

Por fuera de las escuelas de Francia y Reino Unido, es posible enumerar otras experiencias internacionales significativas como la Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG). Esta institución, creada en el año 2002 como un consorcio administrado entre los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda, tiene por misión, tal como está planteado en su sitio web, crear valor público elevando la calidad del liderazgo del sector público en las sociedades australiana y neozelandesa. Su principal objetivo consiste en proveer ofertas educativas y oportunidades de desarrollo para personas que se desempeñan en el servicio civil de esos países. La oferta de la ANZSOG se organiza en torno a programas de liderazgo estratégico y en materia internacional (con especial foco en China e India), workshops, seminarios y maestrías ejecutivas en administración pública. Asimismo, posee un eje transversal de formación de ejecutivos de la administración pública en asuntos indígenas y su órgano de dirección está compuesto por un directorio

5. *Annual Reports and Accounts (2010-2011)*, National School of Government, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/247452/0977.pdf>

—con representantes de ambos países y de la comunidad académica— y es presidido por un decano. La escuela desarrolla actividades con aproximadamente diez gobiernos asociados y con unas quince universidades de distintos países del mundo así como con distintas escuelas de negocios. En suma, las principales particularidades de esta escuela son su co-diseño entre dos gobiernos, una importante presencia y articulación con el sector privado y la generación de propuestas y trayectos formativos conjuntos de tipo público-privado (Iacoviello *et al.*, 2012).

Es de destacar que las escuelas de gobierno son instituciones que han experimentado profundas transformaciones y han tenido un renovado impulso a partir del comienzo del nuevo milenio, aun en países con una larga tradición de burocracias de tipo meritocrático, como podrían ser la británica y la francesa. Evidentemente, los desafíos del mundo contemporáneo y de sociedades tan complejas y heterogéneas como las actuales han despertado la necesidad en los distintos gobiernos de formar y capacitar a sus agentes públicos para hacer frente a nuevas demandas. A su vez, el desarrollo y avance de la virtualidad educativa, como sucedió con el Sunningdale Institute, y de otras, con foco en los problemas regionales, como el CEES, han provisto una oferta renovada y aplicada a las problemáticas contemporáneas con las que lidian los agentes estatales. Por otra parte, los cuestionamientos al funcionamiento de estos organismos han sido reiterados en el marco de reformas administrativas; o bien, como producto de implementación de políticas de austeridad. Estos condicionantes también se dan en otras regiones, como América Latina, según veremos a continuación.

INICIATIVAS DE AGENTES ESTATALES EN AMÉRICA LATINA Y EN LA ARGENTINA

A partir de la instauración de agendas vinculadas a la modernización a principios del nuevo milenio, los gobiernos de América Latina han tomado algunas iniciativas respecto de

la formación, actualización y capacitación de sus agentes públicos. Un caso paradigmático es el de la federación de Brasil, donde la existencia de numerosas escuelas de gobierno, con una propuesta regional e incluso en asociación con entidades extranjeras, a través de convenios y propuestas de formación conjuntas con la Canadian School of Government (CSG), entre otras, ha generado una oferta de formación variada y disímil en las diferentes regiones del país. Según un análisis de sitios web de estas escuelas regionales, Aires *et al.* (2014) concluyen que las del norte y nordeste de la federación poseen un rendimiento menor (en términos de oferta de formación) respecto de otras regiones. Aun tomando en consideración esta conclusión, *a priori*, es de destacar que la presencia de distintas escuelas a nivel federal en Brasil es más significativa que en otras federaciones similares como la Argentina, donde aún no se ha desarrollado extensivamente esta oferta a lo largo de sus territorios.

No obstante, y a pesar de este escaso desarrollo, existen experiencias pioneras de profesionalización en la región que fueron presentadas como avances considerables. Este es el caso del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) que llevó a cabo el gobierno argentino en 1984 y que se basó fuertemente en el modelo institucional de la ENA, con el propósito de saldar el debate sobre perfiles políticos o administrativos en los cargos de responsabilidad del Estado. Este programa dio origen al Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) que sería una usina de cuadros estatales con un conocimiento holístico de la actividad estatal. A su vez, en el contexto de la salida democrática en Argentina y la interrupción del ciclo de alternancia entre dictaduras, el PROFAG buscó establecer una política a largo plazo de formación y renovación de cuadros medios y altos de la administración nacional con la intención de fortalecer el proceso democrático (Rizzo, 2017). Pese a una exigua matrícula, los egresados del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, comúnmente denominados AG, fueron agentes estatales con una formación amplia y rigurosa reconocida por otros agentes estatales.

No obstante, la relación asimétrica entre aspirantes y graduados y el conflicto creciente con otras áreas del Estado impactaron en el desarrollo del programa y en su reducción hasta ser discontinuado. Aun así, el PROFAG no fue la única experiencia positiva de profesionalización en Argentina. Por su parte, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), creado en 1963, compartió ciertas similitudes con los AG y, actualmente, es la usina de diplomáticos de carrera en nuestro país. Tanto para el ISEN como para el PROFAG, los aspirantes eran reclutados entre graduados universitarios con un máximo de treinta y cinco años de edad y constituyeron un cuerpo profesional con cierto grado de cohesión, regulado por pautas y comportamientos de tipo profesional. Con menor duración e impacto, el Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG),⁶ durante la gestión de Domingo Cavallo (1991-1996), se propuso objetivos similares en relación a la profesionalización de la función pública, aunque contó con solo tres convocatorias (Rizzo, 2017).

En suma, la importancia del PROFAG no solo se extendió a las jurisdicciones subnacionales del país, sino que tuvo su impacto en otros países de la región. En Perú, tras una serie de intentos de reformas del sistema civil y luego de recurrentes desacuerdos entre las coaliciones en pugna, se creó en el año 2008 y por intermedio del Decreto Legislativo N° 1024 el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), que tomó la experiencia argentina como base (Iacoviello *et al.*, 2012; Rizzo, 2017). A diferencia de los AG, los GP no poseen carácter permanente y son asignados por tres años, con la posibilidad de prorrogarse dos años más, bajo la coordinación de la autoridad del servicio civil (SERVIR). Otro caso para mencionar en la región ha sido el del Sistema de la Alta Dirección Pública en Chile que, luego de numerosos intentos de implementar un

6. Este instituto existió formalmente entre los años 1994 y 2000, creado por el Decreto N° 1921/1994 y disuelto por el Decreto N° 427/2000.

sistema de tipo meritocrático durante los años noventa, recién pudo efectivizarse a comienzos del nuevo milenio en el año 2003. Para el caso de Chile, la iniciativa contó con un respaldo transversal y cabe señalar que el proceso de reforma del sistema civil chileno se llevó a cabo en un contexto de condiciones macroeconómicas favorables y respondiendo a móviles como, por ejemplo, una mayor transparencia en el accionar estatal y como forma de consolidar un sistema de administración pública y profesional.

Más allá de las repercusiones del PROFAG, en Argentina existen dos instituciones dedicadas a la profesionalización, formación y capacitación del servicio civil: a saber, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y el Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP). Además del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, las reformas de los años noventa establecieron la creación del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, hoy SINEP) con la intención de establecer una carrera administrativa. Dentro de este sistema de carrera administrativa, el INAP es el organismo encargado de formar y capacitar a los agentes públicos de las distintas jurisdicciones por mandato constitucional, otorgando créditos académicos por trayectos formativos cumplimentados por los distintos agentes. Asimismo, del INAP depende la Escuela Nacional de Gobierno, cuya oferta ha variado significativamente a lo largo de los años y con el paso de las distintas gestiones. Por otra parte, el INCAP depende del Ministerio del Interior y se dedica a formación de gestores, referentes territoriales y funcionarios públicos en materia de política y gobierno y, por ende, con una propuesta no tan supeditada a la carrera administrativa, como es el caso del INAP.

A su vez, es posible rastrear experiencias e iniciativas provinciales de profesionalización en Argentina. Por ejemplo, el Programa de Formación de Administradores Provinciales (PROFAP), creado por el Decreto N° 2451 de 1992 en la provincia de Santa Fe y cuyo ingreso se realizaba por concurso público, surgió con un espíritu similar al del PROFAG. Este

programa establecía entre sus funciones el planeamiento, la conducción y la coordinación de nivel superior y gerenciamiento en el ámbito de la Administración Pública Provincial en consonancia con las prioridades establecidas por la Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación (Rizzo, 2017). En cierto modo, es posible pensar al PROFAP como un antecedente institucional de las escuelas de gobierno subnacionales en Argentina.

Si bien la formación federal de funcionarios públicos es de competencia del Estado nacional, las provincias pueden dictar sus propios programas, ofertas educativas y actividades correspondientes a su jurisdicción (Lozada Pereyra, 2009). Es a raíz de las reformas de los años noventa y sus políticas de descentralización de competencias hacia las provincias, así como de la expansión de las burocracias provinciales de los últimos años, que las jurisdicciones subnacionales experimentan una creciente necesidad de una oferta más específica y acotada (Diéguez *et al.*, 2016).

En este sentido, es preciso mencionar algunas escuelas de gobierno subnacionales que se evidencian a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. Entre ellas, cabe destacar las experiencias llevadas a cabo tanto por la Escuela de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires como por la Universidad Provincial de Administración Pública (UPAP) de Salta. En cuanto a la primera, su misión consiste en promover la participación de toda la ciudadanía en organizaciones políticas y sociales de la provincia, a través de la formación de la dirigencia política. En tanto la UPAP, creada el 10 de diciembre de 2013 a través de la sanción de la Ley N° 7803, pretende contribuir a la modernización del Estado para el desarrollo humano sostenible, a través de la formación, investigación e innovación disruptivas en gestión pública.

En este contexto, y sobre estos antecedentes, nos interesa analizar en los próximos apartados los procesos de institucionalización de dos escuelas de gobierno subnacionales: la del Chaco y la de Corrientes, a partir de las siguientes dimensiones de su diseño y formulación institucional: a) los motivos

de creación, b) los objetivos propuestos y c) las estrategias de profesionalización impulsadas.

**GENERAR CUADROS POLÍTICO-TÉCNICOS.
LA EXPERIENCIA PROVINCIAL DE LA ESCUELA
DE GOBIERNO DEL CHACO**

La Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco fue creada por el Decreto N° 1790 el 15 de mayo de 2008 como programa de Formación en Políticas Públicas y Ciudadanía perteneciente al ámbito del Ministerio de Economía, Producción y Empleo de esa provincia. La Escuela dio sus primeros pasos con el propósito de fortalecer las capacidades estatales en el diseño y ejecución de políticas públicas que contribuyan al desarrollo inclusivo así como a la formación en materia política, económica y social para la construcción de una ciudadanía participativa. Sus primeras actividades consistieron en definir una formación en torno a tres ejes: política, economía y gestión pública. Para ello, se establecieron los contenidos básicos a abordar y se realizó un convenio con la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) con el objeto de constituir un grupo de expertos y expertas de la Escuela de Política y Gobierno de esa universidad con quienes diseñar una Maestría en Gobierno y Economía Política. Según su cuerpo normativo, el espíritu que inspiró a dicha maestría es el de dar respuesta a las necesidades identificadas tanto en los niveles de conducción del Estado como en las organizaciones políticas y sociales en la provincia del Chaco. Finalmente, en marzo de 2009, con acreditación en trámite, comienza a dictarse la Maestría en Gobierno y Economía Política mediante un convenio de colaboración institucional entre la Escuela, la UNSAM y la Universidad Nacional del Chaco Austral.

Durante la etapa fundacional, se desplegó una variada serie de actividades entre las que se encuentran: dictado de cursos de capacitación política brindados por el INCAP (a través del Ministerio del Interior de la Nación); distintos

ciclos de conferencias; selección de veinte becarios y becarias para participar del Programa de Gobernabilidad de la Georgetown University en la Universidad de San Andrés; incipientes diseños de diplomaturas y cursos de posgrado en las áreas de salud y educación.

Sin embargo, no es hasta el año 2012 que la Escuela de Gobierno toma su estatus actual de ente autárquico a partir de la promulgación de la Ley Provincial N° 7060/12. En el Artículo 3 del texto legal se especifica que el objetivo central es

La formación de excelencia de los cuadros de conducción del Estado chaqueño, buscando construir capacidades estatales permanentes que brinden a los sucesivos gobiernos una base política no partidaria, de experiencias, conocimientos, información, injerencia en las realidades sectoriales y confianza en la acción promotora del Estado, como plataforma para la construcción de políticas públicas surgidas de la planificación y del debate democrático (Ley Provincial N° 7060/12).

Asimismo, con vistas a lograr sus objetivos y de acuerdo al Artículo 5 de dicha ley, la Escuela de Gobierno se obligaba a:

- 1) desarrollar un espacio de formación complementaria e investigación con el objeto de fortalecer las capacidades de gestión gubernamental, el diseño y la implementación de políticas públicas del Estado Provincial; 2) contribuir a la formación superior de profesionales responsables y comprometidos con el análisis, formulación e implementación de políticas públicas; 3) generar ámbitos de encuentro, reflexión y debate para la construcción de consensos básicos acerca de los problemas públicos que fortalezcan la gobernabilidad democrática; 4) promover, contribuir y desarrollar investigaciones y actividades que tiendan al mejor funcionamiento de la sociedad y del estado, con objetivos de equidad distributiva, democratización de oportunidades, aumento de la productividad y la eficiencia económica (ibíd.).

Heredera del PROFAP, la Escuela de Gobierno chaqueña hace un especial hincapié en la formación de cuadros político-técnicos para la conducción del estado provincial. En este sentido, al igual que su antecedente directo, busca formar en un nivel superior y de gerenciamiento a los funcionarios provinciales, atendiendo fundamentalmente las necesidades del estado chaqueño. Por último, el capítulo dos hace referencia a la composición del directorio, indicando que deberá estar conformado por un presidente o presidenta, con funciones de rector, y dos vocales. A su vez, contará con el asesoramiento de un Consejo Consultivo.

A grandes rasgos, la oferta académica se estructura en torno a: 1) formaciones «troncales» sistemáticas con la acreditación correspondiente; 2) cursos, seminarios y talleres temáticos orientados a que los y las potenciales participantes construyan una trayectoria personalizada en función de su formación de base, intereses y aspectos que buscan profundizar; 3) cátedras abiertas, conferencias, presentación de libros y foros con el objeto de instalar temas de la agenda pública provincial. Todas estas actividades son comunicadas a través del sitio web de la Escuela de Gobierno, donde, además de encontrarse información sobre la organización, las relaciones institucionales desplegadas, el equipo docente y técnico, es posible acceder a la oferta académica, recursos de interacción, informes técnicos y noticias. Cabe destacar que muchas de las publicaciones que se encuentran en dicha página oficial poseen una periodicidad mensual, lo que evidencia un importante grado de institucionalización por parte de la organización en cuestión.

En todo caso, el punto central es que las actividades difundidas conjuntamente con la oferta académica están destinadas a lograr los objetivos que la Escuela se propone. Sin embargo, aun cuando se propician espacios de formación, investigación y producción de información relevante como cuestiones prioritarias, en el caso chaqueño estos no se traducen en senderos que convergen necesariamente en la profesionalización de la burocracia local entendida en un sentido restringido de

acceso a una carrera administrativa. Muy por el contrario, tal y como sostiene la hipótesis del presente artículo, la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco apunta más a la capacitación y a la formación, general y específica, de los funcionarios públicos estatales que a generar incentivos para la inserción en puestos o cargos de responsabilidad en el interior del estado provincial. Paradójicamente, en el momento en que la Escuela comienza a asumir características similares a las de sus antecedentes institucionales, es cuando se consolida su propio perfil. A diferencia de la «meritocracia republicana» francesa, la generación de capacidades estatales permanentes se efectúa no gracias a la existencia de carreras profesionales consolidadas, sino antes bien a pesar de su inexistencia.

Asimismo, en cuanto a lo estrictamente formativo, cabe destacar que la escuela chaqueña realiza importantes esfuerzos por acercar la *expertise* a la gestión de lo público. Más precisamente, no solo se trata de que un puñado de expertos y expertas puedan dar lecciones y formar con excelencia académica a cuadros para la conducción del estado chaqueño. Antes bien, es preciso que esos mismos expertos puedan aprender y sistematizar la experiencia de los gestores políticos. En este sentido, Mirta Merlo, la directora de la Escuela de Gobierno del Chaco, ha desarrollado la idea de una «puerta giratoria» para dar cuenta de la necesidad de retroalimentación entre expertos y gestores políticos experimentados y, sobre todo, de la importancia de volcar la experiencia de la gestión, lo aprendido en la gestión, en los espacios de formación y reflexión (Canal Universidad Pedagógica Nacional, 2021).

Si de lo que se trata es de llevar adelante y gestionar políticas públicas, entonces la formación y capacitación de cuadros de conducción del estado chaqueño debe generar capacidades político-técnicas. En palabras de la directora de dicha institución, «En ese orden, político-técnico. Revaloricemos la política, [porque] lo que hay que llevar adelante, lo que hay que gestionar, son políticas» (Canal Universidad Pedagógica Nacional, 2021, 00:14:56). En este sentido, la Escuela de Gobierno del Chaco se desarrolla entre lo político y lo técnico

o, en todo caso, con la vocación de poder combinar estos dos términos históricamente en tensión, pero tras un eje estructurador claro: la revalorización de la política.

**BRINDAR CONOCIMIENTOS PARA MEJORAR
LA EFICACIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.
LA EXPERIENCIA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO
DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES**

Creada por el Decreto Ejecutivo Provincial N° 1150 el 19 de mayo de 2016, la Escuela de Gobierno de Corrientes fue impulsada por el entonces gobernador, Ricardo Colombi, y el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. En efecto, la política pública de modernización del Estado plasmada en el punto 9 de dicho Pacto requería:

modernizar la estructura estatal en sus aspectos administrativos y funcionales, identificando las etapas del proceso, la definición de las tecnologías de soporte necesario, la revisión de la normativa vigente y la selección, reordenamiento y formación de los recursos humanos provinciales y municipales, sensibilizándolos y capacitándolos en el nuevo modelo de gestión, afirmando la carrera administrativa y garantizando su eficiencia y transparencia (Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social).

Con dichas motivaciones iniciales, la Escuela de Gobierno de Corrientes se crea como órgano desconcentrado en el ámbito del poder ejecutivo, con dependencia directa del titular del gobierno provincial. Ahora bien, ¿qué objetivos se plantea esta institución en el caso correntino? El texto legal en su Artículo 3 expresa que la Escuela de Gobierno correntina tiene como objetivo general:

Brindar a sus asistentes conocimientos, herramientas técnicas y de gestión que contribuyan al fortalecimiento de sus

capacidades institucionales y a la formación de liderazgos colaborativos en materia de políticas públicas, para mejorar la eficacia de la gestión pública orientada a la satisfacción de las necesidades del ciudadano y del desarrollo integral de la provincia a través de la democracia participativa (Decreto N° 1150/16).

El director de la Escuela de Gobierno, Gustavo Rodríguez, sostuvo que la importancia de esta institución en la vida política de la provincia correntina está ligada, por un lado, a la generación de funcionarios públicos con capacidades técnicas y, por otro, a la promoción de un estilo de gestión más transversal y sistémico, y menos compartimentalizado (G. Rodríguez, comunicación personal, 6 de octubre de 2021). En este sentido, para el caso correntino, la generación de capacidades para evaluar las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno provincial cobra una relevancia singular al estructurar el conjunto de las estrategias de profesionalización impulsadas. Es por ello que el foco de esta Escuela de Gobierno radica en brindar conocimientos, herramientas técnicas y de gestión para mejorar la eficacia de la gestión pública.

En efecto, para lograr el objetivo general previamente expuesto, el Artículo 4 del Decreto N° 1150 indica que la institución deberá desplegar un conjunto de acciones tendientes a:

- 1) contribuir a la conformación de equipos de trabajo permanentes, capacidad instalada en materia administrativa, técnica y especializada, que posibilite a los sucesivos gobiernos contar con conocimientos, experiencias e información adecuada para la continuidad de las políticas públicas a través de la planificación y de la democracia participativa;
- 2) establecer ámbitos de formación complementaria, de investigación y desarrollo, con el objetivo de fortalecer las capacidades de gestión gubernamental y de las organizaciones de la sociedad civil, en el diseño y la implementación de políticas públicas;
- 3) promover la consideración de los títulos que otorga como antecedentes de alto valor en la promoción

de cargos del sector público y la integración de sus egresados a planteles de alta gerencia, directivos, profesionales y técnicos; 4) procurar una formación de excelencia de acuerdo con los máximos estándares académicos nacionales (ibíd.).

Cabe subrayar aquí que, aun cuando el texto legal pretende valorizar los títulos otorgados a través de la promoción de sus egresados en cargos del sector público y planteles de alta gerencia estatal, se evidencian ciertas dificultades en la puesta en marcha de este objetivo. En ese sentido, al igual que su par chaqueña, la Escuela de Gobierno de Corrientes parecería confirmar la hipótesis del presente artículo. Estas experiencias institucionales a escala subnacional buscan capacitar y formar a los agentes estatales, dejando en un segundo plano una posible carrera profesional en el interior del estado. Durante la entrevista realizada, el director de la escuela correntina sostuvo: «No hay una carrera administrativa [...]. Yo siempre digo que acá hay una gran idea de superación personal de la gente que se acerca» (G. Rodríguez, comunicación personal, 6 de octubre de 2021).

En una palabra, la idea de una «superación personal» como motivación para acercarse y formar parte de la oferta curricular que realiza la Escuela de Gobierno parece develar, por un lado, una debilidad en los incentivos institucionales para profesionalizar burocracias provinciales y, por otro, la fuerte impronta de formación y capacitación que tanto la experiencia correntina como la chaqueña poseen.

En todo caso, entre las estrategias desplegadas para alcanzar la capacitación y formación deseadas, el programa de desarrollo institucional de la Escuela prevé el diseño e implementación de cursos de actualización y perfeccionamiento, la conformación de equipos de profesionales y expertos y el desarrollo de un plan de actividades para promover la adquisición de conocimientos especializados. Asimismo, el director de la Escuela de Gobierno ha señalado la importancia de la creación de alianzas con universidades nacionales (G. Rodríguez, comunicación personal, 6 de octubre de 2021).

Por lo general, todas las actividades que buscan materializar el plan estratégico son comunicadas a través del Facebook de la Escuela de Gobierno: se difunden las actividades que abordan un amplio abanico temático, pues estas giran en torno a análisis electorales, violencias por razones de género, narcocriminalidad, lavado de activos financieros, liderazgo y marketing político.

Hasta aquí resulta interesante remarcar dos aspectos comunes a los procesos de institucionalización de las escuelas de gobierno chaqueña y correntina. En primer lugar, ambas experiencias fueron impulsadas por los poderes ejecutivos locales, ya sea en el marco de programas o de pactos provinciales.⁷ Esta particularidad refuerza la idea de que la creación y apuntalamiento de las escuelas de gobierno provinciales se encuentran en diálogo con las prácticas, saberes adquiridos y definiciones que han desarrollado las distintas administraciones locales. En efecto, es a raíz de la experiencia transitada y de ciertas lecturas político-administrativas de las autoridades gubernamentales que emerge la voluntad política de impulsar e institucionalizar espacios que promuevan la profesionalización de los agentes estatales.

En segundo lugar, es pertinente señalar la comunión que existe entre los objetivos centrales a los que ambas escuelas apuntan, a saber, la búsqueda de la formación de excelencia para contribuir a: 1) la provisión de equipos de trabajo permanentes con capacidad instalada en materia administrativa; 2) el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los estados provinciales; y 3) la construcción de políticas públicas en clave democrática y participativa. En ambos casos se evidencia una valorización de la formación de expertos con

7. Cabe destacar que, a la hora de impulsar las escuelas de gobierno, los poderes ejecutivos de ambas provincias lo hicieron a través de distintos instrumentos legales. Mientras que en el caso chaqueño la creación se realizó mediante una ley, en el correntino fue mediante un decreto.

vistas a promover democracias más participativas y Estados más robustos en términos técnicos y administrativos.

Si bien el derrotero transitado por ambas escuelas parecería contar con motivaciones y objetivos iniciales similares, los senderos comienzan a bifurcarse cuando se hace foco en el público destinatario de estas iniciativas. Para el caso de la Escuela de Gobierno chaqueña, es posible identificar un fuerte direccionamiento de la formación de excelencia hacia futuros y actuales cuadros de conducción del Estado. Sin embargo, para el caso correntino, el Artículo 5 del Decreto N° 1150/16 estipula como destinatarios de dicha política al personal del poder ejecutivo provincial en general, a personas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y a ciudadanos interesados en general. La diferencia radica entonces en formar cuadros político-técnicos para la conducción del Estado, o bien brindar conocimiento experto al conjunto de los agentes estatales para mejorar la eficacia de la gestión pública.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos partido del supuesto de que la formación de agentes estatales es un fin deseable para todos los actores de la administración pública e incluso para las fuerzas políticas en disputa, aunque existen pocos, cuando no nulos, consensos sobre el peso en la asignación de recursos y en el estatus institucional que debería tener esta formación. Si bien la literatura al respecto es escasa, en este artículo hemos indagado en los procesos de institucionalización de dos escuelas de gobierno subnacionales: la del Chaco y la de Corrientes, cuya formalización e institucionalización se encuentran atravesadas por nociones como profesionalización y meritocracia.

Luego de caracterizar algunas importantes iniciativas de formación y profesionalización internacionales y de la Argentina, nos hemos focalizado en el estudio de dos

casos subnacionales. A través del análisis de sus diseños y el sentido de sus procesos de institucionalización, que hemos abordado mediante sus motivos de creación, sus objetivos iniciales y las estrategias de profesionalización implementadas, identificamos semejanzas entre las dos primeras dimensiones señaladas. En este sentido, y en primer lugar, es posible sostener que, a raíz de la experiencia transitada y de ciertas lecturas político-administrativas de las autoridades gubernamentales chaqueñas y correntinas, emerge la voluntad política de impulsar e institucionalizar espacios para promover la profesionalización de los agentes estatales. En segundo lugar, en ambos casos se evidencia una valorización de la formación técnica de los funcionarios estatales con vistas a promover democracias más participativas y un Estado más robusto.

Sin embargo, resulta pertinente realizar una aclaración al respecto. Si para la Escuela de Gobierno correntina brindar conocimientos y herramientas técnicas para mejorar la eficacia de la gestión pública constituye una máxima, para la chaqueña su máxima es la generación de capacidades político-técnicas. Por otra parte, la Escuela de Gobierno del Chaco posee rango autárquico consagrado por ley provincial mientras que la de Corrientes ha sido establecida por decreto del ejecutivo provincial. Esto confiere una diferencia constitutiva en ambos procesos de institucionalización: mientras una posee una mayor estabilidad en el sentido político-administrativo, podría señalarse que la otra se encuentra más expuesta a los vaivenes coyunturales de la política local, aunque esto también podría matizarse acorde a la experiencia internacional descrita en la primera parte del trabajo.

Es relevante remarcar que, aun pudiendo tomar rasgos de experiencias internacionales como la ENA, la NSG y la ANZSOG, la generación de espacios para la tecnificación de los agentes estatales no conduce necesariamente a la profesionalización de la burocracia local. Al contrario, las escuelas de gobierno subnacionales no apuntan exclusivamente

a tal fin sino, más bien, a la capacitación y formación, tanto general como específica. Aunque puedan asemejarse en algunos aspectos a diversos antecedentes internacionales, estas escuelas han consolidado una cultura institucional subnacional, arraigada en su contexto y su propio entramado regional. A diferencia de otras, la formación de agentes estatales provinciales, mediante sus escuelas de gobierno, no está supeditada necesariamente a los incentivos de la carrera administrativa.

Por último, nos interesa plantear algunos interrogantes pendientes que podrían constituirse en futuros cursos de investigación: ¿cuál es el impacto efectivo que las estrategias de profesionalización tienen sobre las burocracias y funcionarios estatales subnacionales? ¿Es posible replicar estos modelos de escuela de gobierno en otros territorios provinciales? ¿Hasta qué punto es posible tecnificar a los funcionarios estatales en ausencia de una carrera administrativa que genere incentivos y criterios de ascenso claros? ¿Cómo se dirime la histórica y tensa relación entre lo técnico y lo político en los espacios que pretenden abonar a la producción de conocimiento estatal?

BIBLIOGRAFÍA

Sitios web

Institut national du service public (ex ENA) (Francia): <https://insp.gouv.fr/>

National School of Government (NSG) y Sunningdale Institute (Reino Unido): <https://web.archive.org/web/20100202052514/http://www.nationalschool.gov.uk/sunningdaleinstitute/index.asp>

Canada School of Public Service (Canadá): <https://www.cspc-efpc.gc.ca/>

Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG): <https://www.anzsog.edu.au/>

ENAP (Brasil): <https://enap.gov.br/pt/>

Fuentes y normativas de las Escuelas de Gobierno de las provincias de Buenos Aires, el Chaco y Corrientes

Decreto N° 1150 de 2016. Programa de desarrollo institucional de la Escuela de Gobierno de la Provincia de Corrientes. 19 de mayo de 2016.

Ley N° 7060 de 2012. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. 22 de agosto de 2012.

Escuela de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
2021 *Gobierno*, <https://www.gba.gob.ar/escueladegobiernopba>

Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco
2021 *Destacados*, <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/>

Escuela de Gobierno de la Provincia de Corrientes
2021 *Facebook*, <https://www.facebook.com/Escuela-de-Gobierno-Corrientes>

Bibliografía general

Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana
2017 *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*, s/l, Corporación Andina de Fomento, <https://tinyurl.com/bdefduyh> [acceso 22 de febrero de 2022].

Aires, Renan Felinto de Farias; Salgado, Camila Cristina Rodrigues; Ayres, Katia Virginia; de Araujo, Afranio Galdino
2014 «Escolas de governo: o panorama brasileiro», en *Revista de administração pública*, vol. 48, n° 4.

Alabés, Guillermo
2007 «El sentido y el interés del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales», ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración, Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros-Asociación de Administradores Gubernamentales-Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública, 22-25 de agosto, <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Alab%C3%A9s,%20Guillermo.pdf> [acceso 22 de febrero de 2022].

Canal Universidad Pedagógica Nacional
2021 Foro Debate «Aportes de la construcción de conocimiento estatal a la democracia» [archivo de video], 17 de junio, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=JWjVWHiuH-Q&t=2689s> [acceso 22 de febrero de 2022].

De Jesus, Anderson Macedo y Mourão, Luciana

2012 «Conhecimento organizacional em escolas de governo: um estudo comparado», en *Revista de administração pública*, vol. 46, n° 4, julio, pp. 939-968.

Diéguez, Gonzalo; Zuvanic, Laura; Rubio, Jimena y Valsangiacomo, Agustina

2016 «GPS del Estado: cuánto y cómo cambió el sector público nacional», Buenos Aires, CIPPEC, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf> [acceso 22 de febrero de 2022].

Ferraro, Agustín E.

2006 «Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina», en *Latin American Research Review*, vol. 41, n° 2, pp. 165-182.

Iacoviello, Mercedes; Llano, Mercedes y Strazza, Luciano

2012 «Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 52, febrero, pp. 45-82.

Llano, Mercedes

2019 «Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional», en *Foro Internacional*, vol. 59, n° 2, cuad. 236, marzo, pp. 437-478.

Lozada Pereira, Blith Y.

2009 *Educar para gobernar. Presencia de Escuelas de Gobierno en cuatro países*, Instituto de Estudios Bolivianos, Universidad Mayor de San Andrés, <https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/1681> [acceso 21 de febrero de 2022].

Oszlak, Oscar

2009 «La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización», Buenos Aires, OEA-PNUD.

Pacheco, Regina Silvia

2001 «Escuelas de gobierno como centros de excelencia en gestión pública: la perspectiva de la ENAP-Brasil», s/l, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1406/2/Escuelas%20de%20gobierno%20como%20centros%20de%20excelencia%20em%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf> [acceso 21 de febrero de 2022]

Pérez Olea, Manuel

1954 «La Escuela Nacional de Administración Francesa», en *Revista de administración pública*, n° 14, pp. 241-296.

Rizzo, Natalia

2017 «Funcionarios públicos de élite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina», en *Estudios Políticos*, nº 52, pp. 82-105.

Universidad Provincial de Administración Pública

2021 Apartado «Sobre nosotros» de la web institucional, <http://upap.edu.ar/sobre-nosotros/#acerca> [acceso 21 de febrero de 2022].

Sobre las autoras y los autores

GONZALO ASSUSA es doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Se desempeña como profesor titular de la cátedra Elementos de Sociología (UNC), investigador asistente del CONICET e investigador del programa de investigación «Reproducción social en el Gran Córdoba: dinámicas recientes». Ha publicado libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas nacionales e internacionales sobre diferentes aspectos de la desigualdad social, su estructuración y su legitimidad, sobre cultura del trabajo, sobre jóvenes de las clases populares y sobre consumos culturales.

FERNANDO RAÚL ALFREDO BORDIGNON es profesor asociado ordinario del Departamento de Ciencias y Tecnología en la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE), donde también dirige la carrera de Especialización en Educación Mediada por Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Es doctor en Comunicación y Educación en Entornos Digitales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED) y máster en Redes de Datos por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). En investigación, se especializa en el desarrollo de los saberes digitales en la educación básica. Participa en proyectos que analizan espacios informales de aprendizaje (*makerspaces*, *hackerspaces*, *fab-labs*) en busca

de experiencias que contribuyan a mejorar la educación pública. Es autor de numerosos libros, capítulos de libros y publicaciones en memorias de congresos y revistas especializadas.

ANTONIO CAMOU es profesor en Filosofía y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE-UNLP, Argentina), magíster en Ciencias Sociales (1992) y doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede Académica de México, 1997). Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. Asimismo, es docente de posgrado en la Universidad de San Andrés (UdeSA) en el área de Administración y Políticas Públicas. Ha publicado trabajos especializados sobre temas de gobernabilidad democrática, reformas del Estado y educación superior en Argentina y América Latina en libros y revistas académicas. En los últimos años ha publicado los siguientes libros: *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (2017); *La gobernabilidad populista. Ascenso, apogeo y caída del kirchnerismo: 2003-2015* (2017) y *¿Ya votaste? Experiencias de participación política de jóvenes estudiantes de la UNLP* (2018). Desde el año 2013 es vicedirector del IdIHCS, instituto de doble dependencia UNLP-CONICET, y a partir del año 2018 dirige el Programa de Investigaciones sobre Estado y Políticas Públicas (IdIHCS-FAHCE-UNLP).

JORGELINA CAPITANICH es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), diplomanda en Estudios Avanzados en Política y Economía y maestranda en Sociología Económica por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Actualmente es miembro del Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Pedagógica Nacional (CEGoPP-UNIPE). Se ha desempeñado como docente de

nivel secundario y es ayudante *ad honorem* en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA). Forma parte de grupos y proyectos de investigación abocados al estudio de las derechas, la difusión de ideas y prácticas neoliberales pos 2001 y las élites socioeconómicas.

LUCILA DUGHERA es investigadora asistente del CONICET, doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ), licenciada en Sociología (UBA) y profesora para la Enseñanza Primaria (Normal N° 1). Ha dirigido el Proyecto PICT Joven (2016/1952) «Análisis de la incorporación de tecnologías digitales e Internet en la institución educativa. Estudio comparativo de las dinámicas sociotécnicas en las escuelas públicas primarias comunes (San Luis, Río Negro y Tierra del Fuego)». Integra el Programa de Investigaciones sobre Sociedad de la Información que dirigen S. Finkelievich y S. Lago Martínez en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, y el Observatorio Interuniversitario Sociedad, Tecnología y Educación (OISTE). También es investigadora del Equipo de Estudios sobre Tecnología, Capitalismo y Sociedad (e-TCS) en el Centro Ciencia, Tecnología y Sociedad (CCTS). Es coautora de libros y ha publicado diversos artículos en revistas internacionales, como *Nómadas* y *TecCom Studies*, entre otras.

GABRIEL KESSLER es doctor en Sociología por la École des hautes études en sciences sociales de Francia (EHESS), investigador principal del CONICET en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), donde también es profesor titular, así como profesor en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Sus libros más recientes son *Controversias sobre la desigualdad* (2015), *Muertes que importan* (con Sandra Gayol, 2018), *Uneven Trajectories: Latin American society today* (2020) y *La ¿nueva? Estructura social en América Latina* (2020), ambos en coautoría con Gabriela Benza.

PAULA ANDREA LENGUITA es profesora y licenciada en Sociología, magíster en Investigación Social y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se especializó en el estudio del sindicalismo internacional. Actualmente dicta cursos de posgrado en distintas universidades nacionales y extranjeras. Además, es investigadora independiente del CONICET y coordina el Programa de Estudios Críticos sobre el Movimiento Obrero del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET. Dirige distintos proyectos de investigación comparativos sobre la experiencia sindical en la segunda mitad del siglo XX y el presente en América Latina.

MIRTA MERLO es licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL) y profesora titular de la materia Sociología Económica en la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Desde 2008 es directora de la Escuela de Gobierno del Chaco. Además, tuvo a su cargo las agencias SIEMPRO de las provincias de Chaco y Corrientes, integró la supervisión de Proyecto Joven para la Región NEA y colaboró en investigaciones del CEPAL y del Unicef. Actualmente forma parte del comité federal de evaluación del Programa ImpaCT.AR.

ARIEL NOTTA es licenciado en Comunicación Audiovisual por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Fue becario del Programa de Entrenamiento para Planificadores y Gerentes de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (TPIP) Columbus e integrante del «Programa Emprendedor» de la Universidad Nacional de Luján (UNLu), donde se especializó en la planificación y gerenciamiento de incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos. Ha ocupado responsabilidades de gestión como subsecretario de Políticas Socioeconómicas en el Ministerio de Desarrollo Social y como Gerente de Relaciones Institucionales de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). Ha sido concejal en dos oportunidades y fue presidente del Concejo Deliberante de Luján, Provincia de Buenos Aires.

Desde el año 2017 integra la Comisión de Autoevaluación de la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE) y desde el 2020 se desempeña como director del Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas (CEGoPP) de la UNIPE.

FEDERICO D. QUILICI es licenciado en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Bolonia y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Ha trabajado como funcionario y consultor en todos los niveles de gobierno que integran el Estado argentino; también ha sido funcionario universitario. Como investigador se ha especializado en el estudio comparado de los procesos políticos en el seno de los Estados democráticos multinivel. En la actualidad es miembro del Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Pedagógica Nacional (CEGoPP-UNIPE), subdirector en el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y docente en la UBA.

ALEJO TOLOSA es profesor y licenciado en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Es docente de nivel medio en distintas instituciones y ha realizado contribuciones sobre el ámbito estatal y las políticas públicas para publicaciones del INAP y de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, entre otras. Es miembro del Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Pedagógica Nacional (CEGoPP-UNIPE) y también se ha desempeñado como investigador en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y como coordinador académico de distintas iniciativas de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL-UBA). Actualmente, es asesor en el Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur (MMIAS) que depende del Ministerio de Cultura de la Nación. Sus temas de investigación abordan las políticas públicas, el ámbito estatal y las relaciones cívico-militares durante el siglo XX.

COLECCIÓN PENSAMIENTO CONTEMPORÁNEO

Edgardo Castro | Lecturas foucaulteanas

Una historia conceptual de la biopolítica

Nikolas Rose | Políticas de la vida

Biomedicina, poder y subjetividad en el siglo XXI

Rodrigo Karmy Bolton | Políticas de la excarnación

Para una genealogía teológica de la biopolítica

Martin Rueff | Radical, separado

*La teoría del hombre en Jean-Jacques Rousseau
y las teorías contemporáneas de la justicia*

Marie-Claude Blais, Marcel Gauchet y Dominique Ottavi |

Transmitir, aprender

Barbara Chitussi | Imagen y mito

*Un intercambio epistolar entre Benjamin y Adorno
precedido por Filosofía del sueño*

Philippe Meirieu | Pedagogía

El deber de resistir (10 años después)

COLECCIÓN PENSAMIENTO CONTEMPORÁNEO

Edgardo Castro | Lecturas foucaulteanas

Una historia conceptual de la biopolítica

Nikolas Rose | Políticas de la vida

Biomedicina, poder y subjetividad en el siglo XXI

Rodrigo Karmy Bolton | Políticas de la excarnación

Para una genealogía teológica de la biopolítica

Martin Rueff | Radical, separado

*La teoría del hombre en Jean-Jacques Rousseau
y las teorías contemporáneas de la justicia*

Marie-Claude Blais, Marcel Gauchet y Dominique

Ottavi | Transmitir, aprender

Barbara Chitussi | Imagen y mito

*Un intercambio epistolar entre Benjamin y Adorno
precedido por Filosofía del sueño*

Philippe Meirieu | Pedagogía

El deber de resistir (10 años después)

Estado y gobernabilidad democrática: aportes para la construcción del conocimiento estatal se propone reflexionar sobre la gobernabilidad democrática como concepto medular en las ciencias sociales, pero esquivo y elusivo para investigadores e investigadoras y público en general. Esta primera publicación del Centro de Estado, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Pedagógica Nacional (CEGoPP-UNIFE) aborda la construcción de la gobernabilidad como una problemática transdisciplinar y propia de las sociedades actuales, cada día más heterogéneas, complejas y dinámicas.

En sus páginas, los lectores y lectoras podrán encontrar reflexiones sobre su conceptualización, sus usos y dificultades para definirla de manera precisa; sus relaciones con los sistemas federales y gobiernos multinivel; su vinculación con el derecho a la ciudadanía digital; las desigualdades sociales y demandas propias del siglo XXI y su conexión con las tensiones que habitan la formación en el Estado como herramienta para el fortalecimiento de la democracia. Su lectura será de utilidad para resaltar la importancia de la inclusión de la gobernabilidad democrática en la agenda y el campo de los estudios de administración y gestión pública.

u: unife
EDITORIAL
UNIVERSITARIA

ISBN 978-987-3805-73-8

