

**De vuelta a la política: la trayectoria del
Estado regulador en los países del Sur**

Bronwen Morgan

Bronwen Morgan

Ph. D. Jurisprudence and Social Policy, University of California at Berkeley, 2000; LL.B. (Honours, Class 1) University of Sydney, Australia, B.A. (Honours, Class 1), University of Sydney, Australia. Actualmente se desempeña como Professor of Law, UNSW School of Law. Fue Professor of Sociological Studies, University of Bristol, Faculty of Social Sciences and Law; Harold Woods Research Fellow in Law, Centre for Socio-Legal Studies and Wadham College, Oxford University; University Lecturer in Law, St. Hilda's College, Oxford University. Autora de numerosas publicaciones, entre las que destacan: *The Rise of the Regulatory State of the South: between Rules and Deals* (2013, coautor), Oxford University Press; *Water on Tap: Rights and Regulation in the Transnational Governance of Urban Water Services* (2011), Cambridge University Press; *The Intersection of Rights and Regulation: New Directions in Socio-Legal Scholarship* (2007), Ashgate Press; *Social Citizenship in the Shadow of Competition: the Bureaucratic Politics of Regulatory Justification* (2003), Ashgate Press.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: B.Morgan@unsw.edu.au

La difusión de la idea de un Estado regulador, cuando es estudiado empíricamente en el contexto del Sur Global, muestra que la política es una dimensión importante y constitutiva de la historia del auge del Estado regulador.

De vuelta a la política: la trayectoria del Estado regulador en los países del Sur*

Introducción y perspectiva general

Las nociones del Estado regulador¹ han llegado a representar en los países del Norte la lixiviación de la política de la administración pública, en particular en la influyente literatura sobre políticas que impulsa la difusión de agencias reguladoras independientes. Como sugiere el título de este artículo, vamos a desafiar aquella afirmación con base en recientes trabajos empíricos sobre el Estado regulador llevados a cabo en escenarios que están “más allá de la cuenca del Atlántico Norte” -ya sea conocidos como el Sur Global, el mundo en desarrollo o la mayor parte del mundo-. Nuestro argumento será expuesto en tres secciones. En primer lugar, se resumirán las conclusiones de un reciente libro editado por Navroz Dubash, de la India, y yo (Dubash y Morgan, 2013). En *The Rise of the Regulatory State of the South* sostenemos que la difusión de la idea de un Estado regulador, cuando es estudiado empíricamente en el contexto del Sur Global, muestra que, lejos de ser una lixiviación de la política de la administración pública, la política es una dimensión importante y constitutiva de la historia del auge del Estado regulador, y debería ser cuidadosamente acogida. Nuestro trabajo empírico en el estudio del 2013 surgió del análisis de la infraestructura y la regulación de los servicios públicos.

En la segunda y tercera sección de este artículo se explora si nuestros resultados pueden ser generalizados más allá de este contexto. Dos libros recientes, uno sobre Chile y otro sobre la teoría regulatoria, y un número especial acerca de la regulación en América Latina, refuerzan el argumento de “traer de vuelta la política” desde diversas perspectivas teóricas. A pesar de esta diversidad, los tres aportes mencionados, sin embargo, comparten las siguientes características.

Recibido: 25-08-2014. Aceptado: 28-08-2014.

(*) Conferencia magistral a ser presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014. Traducido del inglés por **Antonio Quintín**. Título original: “Bringing Politics Back In: the Trajectory of the Regulatory State of the South”.

Es evidente que se requiere “traer de vuelta la política” a nuestra exploración en torno al Estado regulador en los países del Sur.

Todos comienzan con *el Sur y sus variaciones* (en lugar de trasplantar desde el Norte o su experiencia como punto de referencia comparativo universal). Todos ellos ponen de relieve la importancia de las metodologías cualitativas y contextualizadas que hacen hincapié en la comprensión más que en la predicción. Todos se centran en *lo “social” en lugar de los aspectos “económicos” de la regulación* (medio ambiente, salud, trabajo y educación), y dos de los tres, además, basan su trabajo empírico en los estudios de *aplicación y cumplimiento*.

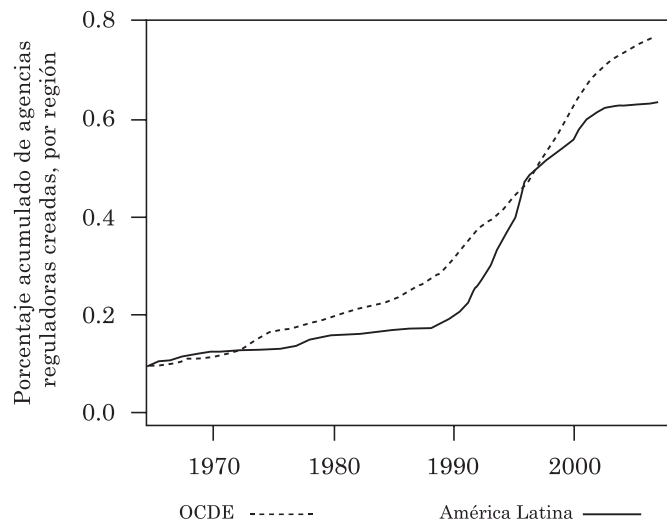
En conjunto, estas características comunes avanzan, argumentamos, en un sentido especialmente fructífero para los estudios sobre regulación, un sentido que se aleja de la influyente corriente de “literatura sobre políticas” de regulación², la que prioriza argumentos funcionales para el trasplante de agencias reguladoras independientes, que son vistas fundamentalmente como agentes de la despolitización, y que se difunden a través de los países en un proceso de isomorfismo institucional. Si bien basada en el análisis empírico, esta literatura sobre políticas adopta con frecuencia vías relativamente homogéneas de desarrollo y modernización a nivel global, y en consecuencia destaca a menudo el impulso normativo a “corregir” de forma muy particular aquellas características “del Sur” (tales como la débil capacidad del Estado), poniéndolas al servicio de un modelo de “mejores prácticas” importado de los países ricos industrializados. Un sentido más edificante consiste en fomentar estudios interpretativos contextualizados de las dinámicas de aplicación y cumplimiento de la regulación social, tal como se destaca en la parte 2 de este artículo. Se adiciona un sentido más, a manera de provocación y recogida en la parte 3, para complementar el sentido anterior invocando más directamente la sustancia de la perspectiva política, a menudo no tomada en cuenta en la dinámica de la gobernanza regulatoria -aquí se hace referencia a los recientes desarrollos en Chile y Ecuador-. Ambos sentidos se centran en la regulación de sectores más preocupados por la reproducción social que por proporcionar una base que permita la acumulación de capital. Esto le da una especial relevancia a la administración pública en el contexto del giro “posneoliberal” en América Latina. Como postulan Yates y Bakker (2013), las facetas clave del posneoliberalismo -una democracia más profunda y una mayor redistribución social- hacen eco y refuerzan las conclusiones de nuestro libro de 2013. Pero también empujan hasta el límite la preocupación por el proceso y el diseño institucional formal. Ya sea vigorizada por un modelo de gobernanza de la regulación basada

en derechos, por el experimentalismo democrático que se extiende a los tribunales y las agencias reguladoras independientes, o por la democracia deliberativa, es evidente que se requiere “traer de vuelta la política” a nuestra exploración en torno al Estado regulador en los países del Sur.

1. El auge del Estado regulador en los países del Sur

Jordana, Levi-Faur y Fernández (2011) han documentado el sorprendente auge del Estado regulador en América Latina, tomando como medida la introducción de organismos reguladores independientes. La representación gráfica de este proceso se ilustra en la Figura 1.

Figura 1
Porcentaje de la muestra de agencias reguladoras, por regiones (OCDE -excluyendo México- vs. América Latina)



Fuente: Jordana ...[et al] (2011).

Este conjunto de datos registra la creación de agencias en 15 sectores y 48 países entre 1966 y 2007. Jordana ...[et al] (2011) argumentan que la difusión de estas agencias se analiza mejor a nivel sectorial que a escala nacional, donde los sectores líderes incluyen las telecomunicaciones, la electricidad, la reforma de los bancos centrales, el mercado de valores y los servicios financieros. Los “sectores rezagados”, por otro lado, tienden a ser más del dominio de la

La concepción despolitizada de una agencia reguladora independiente (expertos organizados en un cuerpo políticamente aislado administrando normas tecnocráticas) es, en esencia, un “mito racionalizado”.

“regulación social”, e incluye el medio ambiente, los servicios postales, la seguridad alimentaria y la industria farmacéutica (Jordana ...[et al], 2011). Además, como se observa, el crecimiento de las agencias reguladoras en América Latina ha disminuido en la década de 2000 en comparación con el de la OCDE.

Esto sugiere dos fases en el auge del Estado regulador en América Latina: un aumento muy rápido en la década de 1990, seguido por una estabilización en la década del 2000. En esta parte del documento nos centraremos en la dinámica de la regulación generada en algunos de las “sectores líderes” que guiaron la trayectoria de la innovación institucional en la década de 1990. En la segunda parte se presta atención a algunos de los rasgos distintivos de la dinámica regulatoria que se da en la regulación social, tal como se recoge en las más recientes investigaciones durante el período de estabilización.

Es útil comenzar por subrayar lo que consideramos como un hecho en este argumento: *que ni la desregulación ni la búsqueda de la eficiencia de los mercados implican un “retiro” o “vaciamiento” del Estado, sino más bien una reconfiguración de su papel.* En el ámbito de la gobernanza regulatoria, el poder del Estado se despliega tanto con el propósito de constituir mercados como para oponerse a la expansión de tales mercados, esto último tal vez con mayor frecuencia. En cambio, los modos de regulación del Gobierno pueden referirse tanto a mejorar la función positiva de la administración pública como a limitar y restringir el Estado.

Los hallazgos básicos documentados en nuestro libro de 2013 se basan en ocho estudios de caso realizados en torno a la regulación de la infraestructura, incluyendo tres países latinoamericanos. Sostenemos dos principales controversias. En primer lugar, que la concepción despolitizada de una agencia reguladora independiente (expertos organizados en un cuerpo políticamente aislado administrando normas tecnocráticas) es, en esencia, un “mito racionalizado” (Dubash, 2013). Conducidas de forma importante a través de presiones e influencias externas, las agencias reguladoras, en contextos tan diversos como Colombia, Egipto o la India, son mejor entendidas como estructuras institucionales relativamente vacías en sus comienzos, pero con el tiempo son pobladas por expectativas, normas sobre prácticas institucionales, y reglas y culturas operativas.

En segundo lugar, sostenemos que los problemas de gobernanza que la regulación pretende hacer frente deben ser entendidos a lo largo de un espectro que varía de las reglas a los acuerdos. En el extremo

El Estado regulador debería desempeñar un papel en la creación de condiciones para la deliberación política en lugar de desplegar la *expertise* tecnocrática apolítica.

de las reglas del espectro, la regulación tecnocrática racional, que descansa en la separación de la eficiencia y la distribución, proporciona soluciones viables y eficaces a los problemas de gobernanza. En el extremo de los acuerdos del espectro, la regulación basada en reglas operada a través de reguladores independientes es poco probable que resulte en soluciones eficaces de gobernanza. Cuando se crean reglas, están bajo estrés debido a las presiones políticas subyacentes para que los acuerdos prevalezcan, además de que las capacidades institucionales y la normativa no están suficientemente desarrolladas como para resistir dichas presiones. Sin embargo, estas presiones políticas a menudo son fundamentalmente el resultado de intereses perfectamente legítimos que exigen soluciones políticas democráticas. Estas presiones no admiten soluciones basadas en reglas. En su lugar, las soluciones conservan un componente explícitamente político y con frecuencia requieren elementos de negociación. La regulación no es en absoluto irrelevante en el extremo de los acuerdos del espectro. Pero sus funciones se desplazan desde lo que se refiere a definir, controlar y hacer cumplir las reglas, a lo que es configurar, limitar y legitimar espacios para la negociación.

Concebir a los reguladores como facilitadores de formas legítimas de negociación en lugar de formuladores de reglas neutrales, supervisores y responsables de hacer cumplir las reglas, está en el corazón de la comprensión del Estado regulador como situado *entre* las reglas y los acuerdos. Es un punto de partida que desafía la política dominante que enfatiza en un Estado regulador orientado a corregir el mercado, y conscientemente desdibuja la distinción entre las políticas distributivas y la toma de decisiones económicas racionales, constituyéndose en un espacio clave para “traer de vuelta la política”.

El mensaje central, entonces, es que el Estado regulador debería desempeñar un papel en la creación de condiciones para la deliberación política en lugar de desplegar la *expertise* tecnocrática apolítica. Por otra parte, cuando los reguladores operan en este terreno, no debe entenderse como algo ilegítimo, simplemente porque se aleja del diseño institucional basado en reglas. Tales juicios acerca de la ilegitimidad tienen sus raíces en la propagación de agencias reguladoras que han sido funcionales al auge del neoliberalismo. Se puede admitir que no existe legitimidad automática asociada ya sea a las reglas o a los acuerdos, y aún así se insiste en escarbar en torno al vínculo automático entre la legitimidad y la despolitización.

Fuerza explicativa

Este dispositivo analítico referido al espectro entre las reglas y los acuerdos también proporciona una base para comprender e incluso para explicar los patrones de la dinámica de la regulación en escenarios y épocas específicas. Los estudios de caso identificaron seis factores que dan cuenta de dónde emerge la dinámica regulatoria en dicho espectro. El más importante de ellos es la intensidad de las políticas redistributivas en juego en el entorno regulatorio en cuestión. Cuanto mayor es la intensidad de tales políticas, más se tenderá por una agencia reguladora que actúe como un nuevo espacio democrático, o incluso para facilitar una “movilización reguladora” más amplia. Otros factores que determinan el proceso de hacer coincidir las formas institucionales de regulación con las posiciones apropiadas dentro del espectro que va de las normas a los acuerdos, incluyen tres factores institucionales (grado de gobernanza democrática, interacción con la sociedad civil y el poder judicial, y cultura burocrática), y dos factores contextuales (especificidad sectorial y contextos de crisis).

Daremos tres breves ilustraciones acerca de la fuerza constitutiva de estos factores. En primer lugar, un estudio de caso respecto a la regulación del agua en Colombia (Urueña, 2013) documenta una significativa influencia estructural del poder judicial en la dinámica poscreación de una agencia reguladora. Urueña muestra cómo los tribunales abren el espacio de la regulación a una mayor gama de actores y temas que lo que admitían los enfoques más estrechos de la eficiencia económica promovidos por la coalición local-global al apoyar la creación de la agencia reguladora. Las decisiones judiciales empujan a las agencias reguladoras hacia un espacio más inclusivo donde puede tener lugar una negociación limitada (a través de procedimientos de información y presentación de observaciones). Urueña enfatiza la tensión que existe entre el papel de un regulador para corregir las fallas de mercado a través de la aplicación de los principios del derecho económico internacional dentro de una formulación basada en reglas, y el uso de agencias reguladoras para implementar políticas redistributivas articuladas con el lenguaje de la participación política.

En segundo lugar, el estudio de Prado (2013) acerca de la regulación de las telecomunicaciones en Brasil muestra cómo la variable cultura burocrática juega un papel primordial en dar contenido al diseño de las instituciones reguladoras una vez que han recibido la aprobación política inicial. Prado señala que existe una débil

La noción de un espectro que varía desde las reglas a los acuerdos, brindando espacio para la negociación como un enfoque de la política regulatoria, tiene que enfrentar el desafío de distinguir la negociación legítima del abuso arbitrario del poder.

estructura regulatoria de la electricidad en Brasil en comparación con las telecomunicaciones de ese país. La autora atribuye este hecho a las percepciones acerca de la conveniencia de una privatización o de una reforma basada en la regulación que hay entre los respectivos burócratas que se relacionan con cada sector. Esta diferencia, a su vez, tiene que ver con la forma en que los burócratas interpretan la evidencia mundial y el historial nacional de cada sector.

Por último, Post y Murillo (2013) muestran cómo bajo las condiciones de crisis de valoración de la moneda en el año 2000 en la Argentina, el destino de las concesiones a largo plazo en infraestructuras de agua y electricidad se puede explicar por el arraigo relativo de los inversionistas nacionales, quienes, con diversas participaciones en múltiples sectores, fueron en general mucho más propensos a renegociar los contratos en lugar de retirarse.

2. La distintiva dinámica regulatoria de la regulación social

Los tres casos expuestos anteriormente demuestran la importancia de reconocer la política en la negociación y de exigir que se rinda cuentas dentro del panorama jurídico de la infraestructura contemporánea en América Latina. Pero la noción de un espectro que varía desde las reglas a los acuerdos, brindando espacio para la negociación como un enfoque de la política regulatoria, tiene que enfrentar el desafío de distinguir la negociación legítima del abuso arbitrario del poder. Si bien esta es una manera más productiva de comprometerse con el auge del Estado regulador en los países del Sur que *yuxtaponer* directamente la elaboración de reglas con la redistribución, pone prudencia al protagonismo de los esfuerzos por comprender la dinámica del Estado regulador. Este énfasis se recoge en recientes investigaciones que exploran cómo la discrecionalidad en la regulación se despliega en el contexto de la *aplicación y cumplimiento* de la regulación *social* (a diferencia del *diseño de instituciones y reglas* en materia de regulación *económica*). Esta perspectiva es útil por dos razones. En primer lugar, es mucho más difícil expresar la dinámica de la aplicación y cumplimiento en términos de modelos tecnocráticos abstractos, de lo que es con el diseño de la regulación *ex ante*. En segundo lugar, el contexto de la regulación social, más que en el de la regulación económica, trae naturalmente cuestiones redistributivas a la palestra. Estas dos características se corresponden con los esfuerzos por comprender el espacio de la regulación como un sitio de relaciones sociales integradas y de negociaciones políticas estructuradas.

Regulación relacional y ciudadanos sociológicos

Un reciente informe de Huising y Silbey (2011) acerca de lo que ellas llaman la “regulación relacional” es particularmente útil aquí. En lugar de centrarse en las características de las instituciones formales, las autoras están más interesadas en la dinámica de la interdependencia relacional, practicada por los denominados “ciudadanos sociológicos” (Huising y Silbey, 2011). Al construir hacia arriba a partir un enfoque microscópico del flujo de la acción social, la dinámica de las relaciones fluidas en un particular espacio regulatorio construye estabilidad y rutina *más allá* de las tareas formales y los roles organizacionales. Esta es una perspectiva inversa de la de una organización formal (como lo es una agencia reguladora independiente) organizada según una plantilla modelo de roles y tareas, que contiene, prescribe y racionaliza las relaciones sociales desorganizadas.

En un contexto regulatorio, los ciudadanos sociológicos van más allá de las responsabilidades definidas por escrito, los roles organizacionales formales y las tareas de sus grupos de trabajo inmediatos. En lugar de (o además de) estos roles y prácticas, fomentan alianzas inesperadas que amplían el material y los recursos de información disponibles para alcanzar los objetivos de la regulación y los propósitos que les asignen (Silbey, 2011). Por lo tanto, estos ciudadanos son sociológicos en el sentido de que han desarrollado cuidadosamente una conciencia reflexiva de las categorías acerca de la regulación, y de las múltiples oportunidades sociales y políticas disponibles para desplegar estas categorías en formas a menudo inesperadas.

Lo importante aquí es el desafío de la dicotomía existente entre resultados “previstos” versus “no previstos” de la regulación. En la regulación relacional, los ciudadanos sociológicos ignoran las reglas, construyen coaliciones sorprendentes, y hacen sus mundos a diario: ellos son “pragmáticos, experimentales y adaptativos, van más allá y al margen de las reglas y propósitos establecidos con el objetivo, no obstante, de alcanzar realmente el ostensible propósito público u organizacional” (Silbey, 2011: 5). Esta concepción de la regulación no es de tipo racional instrumental. Se trata de una concepción que conduce hacia resultados colectivamente deseados, pero insiste en que la forma dinámica y azarosa para alcanzar tales resultados supone “el reconocimiento de un mundo de relaciones en desarrollo” (Silbey, 2011: 6).

Coslovsky (2011) describe de qué manera grupos de fiscales reformadores del Ministerio Público en Brasil identifican casos

La regulación relacional es el proceso de adquirir información específica del contexto sobre el problema en cuestión y luego buscar y reclutar aliados dispuestos a asumir algunos de los costos, beneficios y riesgos asociados con el cambio propuesto hasta que su cumplimiento sea aceptable para todos.

importantes, reclutan aliados externos, y diseñan en conjunto soluciones innovadoras y específicas para cada contexto frente a problemas de incumplimiento. Por ejemplo, los fiscales se han asociado con las agencias de vigilancia de la salud a nivel de ciudad para asegurarse que los trabajadores migrantes de la caña de azúcar se alojan en dormitorios adecuados con baños y cocinas en funcionamiento; un fiscal federal aseguraba que cada vez que una empresa debía pagar un cargo medioambiental, esta le pedía a la agencia reguladora medioambiental del estado pagar para capacitación y equipamiento, reforzando así sus recursos y experiencia. En tales casos, la regulación relacional es el proceso de adquirir información específica del contexto sobre el problema en cuestión y luego buscar y reclutar aliados dispuestos a asumir algunos de los costos, beneficios y riesgos asociados con el cambio propuesto hasta que su cumplimiento sea aceptable para todos.

Del mismo modo en que se construyen coaliciones, la práctica de la regulación relacional puede suponer tensar creativamente una regla (*rule-bending*). Canales (2011) describe cómo los responsables de los microcréditos en México, muy arraigados socialmente, frente al hecho de que las políticas de una empresa omitan o infravaloren aspectos relevantes de la situación de un cliente, divergen de los procedimientos oficiales en un esfuerzo por mejorar los resultados organizacionales. Al saber más que la mayoría de los responsables de los créditos acerca de las circunstancias detalladas del cliente, pueden tensar las reglas o aplicar creativamente una variedad de reglas en zonas grises produciendo efectos inesperados. Al mismo tiempo, esto mejora realmente el desempeño de los resultados, como lo demuestra el análisis estadístico de la cartera crediticia, y genera un circuito de retroalimentación positiva entre la tensión a las reglas, el rendimiento del préstamo y el cambio de políticas.

La contribución distintiva de esta perspectiva debe entenderse en el contexto de una generación anterior del pensamiento dominante sobre la aplicación y el cumplimiento de la regulación. Huising y Silbey (2011) subvierten el supuesto implícito de este conocimiento anterior bajo el criterio de que, idealmente, debería ser eliminado. Los enfoques estándar sobre la regulación visualizan una brecha entre las “leyes sobre el papel” y la “práctica jurídica” que es empíricamente omnipresente aunque teóricamente preocupante. Por el contrario, la concepción de la regulación relacional es que “teóricamente acoge lo que ha sido observado empíricamente por repetición” (Silbey, 2011: 7). El

énfasis está en cómo “lo que ha sido conceptualizado como desviación del modelo previsto puede ser reinterpretado como rutinas normales y cotidianas que exigen una explicación, y tal vez incluso legitimidad normativa, en virtud de su persistencia y ubicuidad” (Silbey, 2011: 9). En otras palabras, en lugar de considerar la negociación política como un aspecto anormal de la dinámica de la regulación, los ciudadanos sociológicos, con una comprensión relacional de la regulación, trabajan *con* lo que resulta de los ajustes al orden, la rutina e incluso la legitimidad existentes. La regulación relacional hace posible no el desorden imprevisible, sino la evolución de una “caja de herramientas de procesos adaptables” mediante la cual se persiguen objetivos que permitan el cumplimiento de la regulación (Silbey, 2011).

Uno de los peligros del enfoque de la regulación relacional es que se puede perder de vista el contexto económico y político más amplio en el que las empresas toman decisiones sobre inversiones de capital y mano de obra. Un reciente número especial de *Politics and Society*, sobre la regulación en América Latina (Schrank, 2013), se basa en este enfoque para mostrar cómo la flexibilidad en la aplicación de la negociación puede simultáneamente estimular la “vía rápida” y bloquear la “vía lenta”. Sin embargo, el número especial generalmente evita la teorización explícita de aquellos factores o condiciones que alientan uno u otro enfoque, y también tiende a reproducir una dicotomía bastante rígida entre lo “policial” y lo “educativo” como estilos de regulación incompatibles. En este sentido, el enfoque con una orientación más “macro” recogido por *The Rise of the Regulatory State of the South* va más lejos. Su teorización sobre el posicionamiento de los factores contextuales en la dinámica de la regulación a lo largo del espectro está más en sintonía con los patrones más amplios de reestructuración social y económica.

Una respuesta a esto consiste en combinar los dos enfoques. Un artículo reciente sobre la regulación del sector de la cerámica en México, que está integrado sustancialmente por pequeñas y medianas empresas (Samford, 2012), se basa tanto en Dubash y Morgan (2013) como en Huising y Silbey (2011) para argumentar que las agencias reguladoras en los países en desarrollo pueden ayudar a promover la innovación. Allí se exploran las formas cómo “las agencias estatales de regulación con desarrollo” pueden ofrecer “espacios de colaboración protegidos labrados a partir de la discrecionalidad en la regulación”, que no solo pueden alentar la innovación y la mejora del producto, sino también ayudar a corregir las malas condiciones laborales y la desigualdad. El Estado regulador aquí no es tanto el garante de

compromisos fiables dirigidos a inversionistas nerviosos, y más un participante en una parcialmente involuntaria forma de “ganar-ganar” de la política industrial. Este cambio va un poco más allá de lo que tuvimos en cuenta en nuestro libro (Dubash y Morgan, 2013). La idea de que una agencia reguladora puede desempeñar un papel en el desarrollo en apoyo de la política industrial es consistente con lo que pretendíamos en dicho texto; un papel alejado de los compromisos, y orientado hacia la noción de un espacio de deliberación para la negociación política en un espectro que varía entre las reglas y los acuerdos. Pero tal vez se vaya incluso un paso más adelante; para ello se invoca implícitamente una mayor sustancia política directa, una alternativa potencial imaginaria no solo sobre la dinámica de la regulación, sino acerca de la esencia de los “acuerdos” en sí.

3. El Buen Vivir y el régimen de lo público: ¿hacia un Estado regulador posneoliberal?

Esta sección final plantea algunos interrogantes con el fin de ocuparse más directamente de la sustancia política.

Las investigaciones sobre el Estado regulador han tendido a dejar de lado la sustancia política, centrada a menudo en los procesos y procedimientos (ya sea deliberativos o basados en normas), enfatizando más en las características institucionales formales (como la independencia) o en los criterios importados de modelos económicos. En esta sección se consideran dos libros recientes que enfrentan la sustancia política de forma más directa, concibiendo el papel del Estado en términos de apoyo en una economía solidaria (ilustrada con referencias a Ecuador) y en un régimen de lo público (con ejemplos referidos a Chile), respectivamente. En lugar de explorar estos casos en detalle, los utilizo principalmente para provocar, vinculando sus visiones a los debates sobre las formas de posneoliberalismo en América Latina. Finalizo invirtiendo la cuestión sobre “rezagados” y “líderes” planteada por los primeros cronistas acerca del auge del Estado regulador en América Latina: Levi-Faur y Jordana.

Mark Findlay y Lim Si Wei (2014), en su libro próximo a aparecer *Regulatory Worlds*, argumentan a favor de “un nexo entre la integración social y los principios reguladores” con base en la investigación empírica sobre la “antropología de los principios reguladores culturalmente sensibles”. Buscan, en lo que ellos llaman las culturas reguladoras alternativas del Sur, “hebras de reciprocidad económica” que tienen una dimensión redistributiva, instando a que la susten-

tabilidad socioeconómica, entendida en términos de “mercados, moralidades y mutualidades” (capítulo 4), sea una de las claves de tales principios. ¿Qué experiencia podría tomarse como ejemplo? Sugiero una posible versión de lo que parecería ha evolucionado bajo nuestros pies, donde todos nos encontramos hoy. Ese es el conocido programa “Buen Vivir” del Estado ecuatoriano, llamado Plan Nacional para el Buen Vivir. Este traza un camino para la transición, distante del modelo económico extractivo y dependiente del petróleo del Ecuador, hacia uno que se basa en el conocimiento abierto y compartido.

Scarlato (2012) sostiene que Ecuador muestra el crecimiento de una economía social y solidaria integrada, en alianza con redes transnacionales que promueven la movilización social por los derechos humanos y cuestiones medioambientales a escala global. Esta es una colaboración transnacional de un tipo muy diferente de aquella que impulsó la difusión de agencias reguladoras independientes en la década de 1990. Como ejemplo de la forma en que se desarrolla, el proyecto de investigación FLOK Society (*Free/Libre Open Knowledge*), de 2013, fue producto de la colaboración entre la Fundación P2P (una fundación con sede en Chiang Mai dirigido por el belga Michel Bauwens), el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador y el Gobierno ecuatoriano. El proyecto produjo diez documentos “de base” en 2013, a partir de los cuales se pueden desarrollar políticas de apoyo a la transición del Ecuador hacia una sociedad del conocimiento libre y compartido para la industria, la educación, la investigación científica, las instituciones públicas y la infraestructura. El enfoque se basa en la concepción de los bienes comunes como lógica de fondo, y en una alianza de *hackers* informáticos y comunidades indígenas. Desde el proyecto FLOK, la idea de que una “economía social y solidaria” es el motor clave del desarrollo sostenible ha sido adoptada por una amplia coalición transnacional de actores internacionales e incorporada en un informe del Grupo de Trabajo Interagencias de las Naciones Unidas (UNTFSSSE, 2014), aprobado por la OCDE, la OIT, la OMS y diversos componentes en expansión de la ONU.

Este vínculo con la movilización política promueve un paradigma alternativo de desarrollo que parece tener eco en el foco puesto en los “mercados, mutualidades y moralidades (socialmente integrados)” expuesto por Findlay y Si Wei (2014). Pero la coherencia de dicha visión política que sirve de fundamento ya sea al desarrollo o a la regulación no debe ser exagerada. Baste decir que las políticas sustantivas controvertidas de naturaleza política a menudo yacen

justo bajo la superficie de las explicaciones supuestamente neutrales acerca de los cambios en los estilos o patrones de regulación. Y al llevarlas explícitamente a la superficie pueden proporcionar una mejor explicación sobre los fundamentos que animan la reforma regulatoria. Por ejemplo, si nos centramos en la forma, y consideramos la reforma regulatoria del sector financiero en Ecuador (Weisbrot, Johnston y Lefebvre, 2013), podemos encontrar una gran variedad de estrategias, algunas de las cuales están basadas en reglas³, otras huelen a “acuerdos”⁴, y otra que no se lleva bien con ninguna de las anteriores: la importante expansión del sector financiero popular y solidario. Por el contrario, si nos centramos más en la sustancia que en la forma, diríamos que podemos ver al Gobierno ecuatoriano con deseos de distanciarse de un crecimiento impulsado por las exportaciones y utilizar las reglas para aislar a Ecuador de los flujos financieros mundiales y limitar el poder de los inversionistas extranjeros. Las reglas también limitan la concentración de capital local (financiero), pero la discrecionalidad política negociada da rienda suelta al apoyo, financiamiento y fomento a las pequeñas y medianas empresas, en gran parte a través de la forma de cooperativa.

El caso de Chile, al igual que el de Ecuador, también muestra una relación entre la movilización política y un paradigma alternativo de desarrollo. Como se explica en el libro *El otro modelo*, de Atria ...[et al] (2013), este enfoque se aleja del lenguaje de la regulación. Según Couso (2013: 5), Atria y sus colegas, “apuntan a dar cuenta de los factores que explican el resurgimiento de la protesta social en el Chile contemporáneo y ofrecer el prototipo de un modelo alternativo de desarrollo social, económico y político”. Argumentando en favor de una concepción del “régimen de lo público” que sustituya el neoliberalismo, ellos definen un régimen de este tipo en términos de cómo “la concepción de la ciudadanía se expande dramáticamente para incluir los derechos sociales fundamentales como la educación, la atención sanitaria y las pensiones públicas” (Couso, 2013: 5). Esto “no es un alegato en favor de los derechos proporcionados por el Estado: se permite la provisión privada de los derechos sociales, a condición de que se entreguen bajo un régimen público, es decir, que asegure que los ciudadanos son tratados como tales y no simplemente como consumidores. Por lo tanto, aun cuando se permita que una entidad privada entregue un derecho social, debe hacerlo bajo condiciones estrictas que garanticen que los derechos sociales que están siendo proporcionados no se verán mermados o distorsionados” (Couso, 2013: 9).

Una característica notable de estos dos ejemplos, diferentes como son, es su énfasis en la importancia de los movimientos sociales y la movilización política.

Una característica notable de estos dos ejemplos, diferentes como son, es su énfasis en la importancia de los movimientos sociales y la movilización política, aunque el caso chileno es canalizado poniendo el foco en los derechos sociales bajo un régimen público, mientras que Ecuador enmarca las implicaciones en términos de una economía solidaria. La atención sobre los movimientos sociales y la movilización política, que tienen un lugar destacado tanto en *Regulatory Worlds* como en *El otro modelo*, ha sido relativamente silenciada en la literatura sobre regulación, aunque ha sido una preocupación nuestra desde hace ya algunos años (Morgan, 2007 y 2011). El estudio de caso de Nai Chng (2012) sobre la regulación de los servicios de agua en Filipinas es aquí una excepción importante. Chng desarrolla el concepto de “movilización de la regulación” que contribuye a comprender cómo el activismo social puede ser movilizado por las redes de ONG para ayudar en el diseño de marcos regulatorios en determinadas circunstancias. Nem Singh (2012) trabaja en un sentido similar cuando integra la atención en la justicia social con un análisis tomado de la economía política acerca de la gobernanza de la extracción de recursos en Brasil y Chile.

Poner a dialogar los movimientos sociales con la literatura sobre regulación es coherente con un compromiso más directo con la sustancia política. El emergente debate sobre el posneoliberalismo -que es particularmente marcado en América Latina dado el movimiento regional hacia la izquierda en los resultados electorales- proporciona una base para la identificación de un conjunto de temas conclusivos para la elaboración de futuras investigaciones sobre el auge del Estado regulador en los países del Sur. El retiro de la ortodoxia del mercado y de sus estructuras tecnocráticas concomitantes no ha llevado simplemente al retorno del Estado neodesarrollista. En una reciente discusión estimulante acerca del posneoliberalismo en América Latina, Yates y Bakker (2013: 3) lo definen de la siguiente manera: “Vemos el posneoliberalismo como una combinación de un proyecto ideológico y un conjunto de políticas y prácticas que giran en torno a una doble finalidad: 1) la reorientación de la economía de mercado hacia las preocupaciones sociales; y 2) la reactivación de la ciudadanía a través de una nueva política de participación y alianzas entre sectores y grupos socioculturales”. En la práctica, “1) *resocialización* a través de una política y una práctica redistributiva; y 2) *profundización de la democracia* mediante el establecimiento de una mayor autonomía y autogobierno a través de procesos

de autodeterminación cultural en una variedad de escalas” (Yates y Bakker, 2013: 9).

En el ámbito del análisis del discurso, hay enlaces interesantes entre estas características centrales de resocialización y profundización de la democracia, y el capítulo final de nuestro libro *The Rise of the Regulatory State*, editado en 2013. Ellos hacen eco de nuestro énfasis, en primer lugar, relevando las políticas redistributivas como motor del cambio en la regulación, y en segundo lugar, a través de comprender el arraigo político de las prácticas procedimentales como escenario del cambio en la regulación. Sin embargo, es cierto que nuestro libro de 2013, como ocurre con muchos otros estudiosos del Estado regulador, tiende hacia una comprensión procedimental respecto de “traer de vuelta la política”, y se mantiene distante del compromiso con los programas políticos sustantivos.

Por el contrario, Yates y Bakker (2013) se involucran con la sustancia política a través de la clasificación hecha por Brenner, Peck y Theodore (2010) en la lucha contra la neoliberalización. Si bien el detalle de esta tipología está más allá del alcance de este documento⁵, lo importante es que exploran la magnitud, la extensión y las interrelaciones entre los “experimentos de regulación restrictivos del mercado”, trazando una secuencia de reformas que, en lo más profundo, importan una democratización radical que sustenta “un modelo alternativo de regulación global de naturaleza social democrática, solidario, y/o eco-socialista”. Yates y Bakker (2013) destacan con fuerza las formas intrincadas, contradictorias y heterogéneas en las que es posible rastrear tales tendencias en las actuales políticas y cambios institucionales. Bajo la bandera de una “vía alternativa de desarrollo a nivel ideológico, a menudo las tendencias neoliberales y no neoliberales se hibridan, donde las primeras persisten con mayor frecuencia bajo formas complejas y no lineales. Y desde luego, en el marco de una investigación empírica cuidadosa, es mucho más difícil generalizar acerca de en qué medida las agencias reguladoras siguen funcionando subrepticamente para permitir un crecimiento impulsado por los mercados y las exportaciones o, por el contrario, facilitan vías alternativas de desarrollo. Las respuestas dependen de los sectores y lugares específicos.

Sin embargo, esto no puede ser motivo para el desaliento. A los efectos de este documento, en medio de los debates acerca del pos-neoliberalismo y la trayectoria futura del Estado regulador en los

Formular estas preguntas invierte el supuesto de la transferencia de políticas Norte-Sur y las implicaciones conexas respecto del progreso evolutivo que acompañan dicha transferencia. Es preciso que comencemos en el Sur, sin que necesariamente se tenga conciencia de qué es el “Sur”.

países del Sur, diríamos que hay una serie de preguntas correctas que deben ser formuladas. Es un conjunto de preguntas que invertiría la mirada de los estudiosos de la regulación. Al respecto, cabe recordar el comienzo de este artículo cuando nos referíamos al argumento de Jordana ...[et al] (2011) de que tras la difusión de las agencias reguladoras independientes en toda América Latina se generó un patrón de sectores “rezagados” y de sectores “líderes” del cambio regulatorio. Nuestra investigación se vería alterada a través de la formulación de las siguientes dos preguntas: ¿hasta qué punto podemos decir que la regulación en América Latina se está moviendo desde los enfoques orientados al mercado hacia los enfoques restrictivos del mercado? ¿Qué sectores, políticas o prácticas son más susceptibles de “resocialización” y cuáles muestran ser más resistentes y por qué?

Formular estas *preguntas* invierte el supuesto de la transferencia de políticas Norte-Sur y las implicaciones conexas respecto del progreso evolutivo que acompañan dicha transferencia. Es preciso que comencemos en el Sur, sin que necesariamente se tenga conciencia de qué es el “Sur”. La *respuesta* a estas preguntas requiere dos cosas: en primer lugar, una sensibilidad a la inclusión, a las políticas de cumplimiento y a los contextos empíricos locales detallados para la regulación en América Latina, como lo recoge el enfoque de la regulación relacional. La regulación social ofrece un sitio que es especialmente útil para explorar enfoques de la regulación menos tecnocráticos y más sensibles al contexto. En segundo lugar, es importante no perder de vista las percepciones obtenidas dentro de los procesos más amplios de reestructuración social y económica. Los factores identificados en nuestro libro de 2013 como relevantes para el “espectro que varía entre reglas y acuerdos” siguen siendo útiles aquí. Pero también lo son los esfuerzos por engranar directamente con la sustancia de las perspectivas políticas. Esto nos lleva a una tercera y última pregunta: ¿qué puede decirnos una sensibilidad a la inclusión en la regulación respecto del cambio de las modalidades del Estado más allá del neoliberalismo? Se diría que puede ayudarnos a considerar el grado en que los esfuerzos de resocialización en América Latina podrían encontrar su camino de regreso al proceso de transferencia de políticas, de tal manera que dichas políticas no transiten en una calle de una sola vía, sino de dos vías. Tal vez podría desencadenar un nuevo cuerpo de investigaciones y prácticas en América Latina que pueden extraerse y convertirse en estudios de casos, llegando a ser parte de nuevos enfoques reguladores y lograr

su exportación, ya sea a lo largo de los ejes de cooperación Sur-Sur o del Sur o del Norte. Ciertamente, la energía y la variedad de prácticas de regulación en América Latina constituyen un lugar fértil para comenzar esa exploración.

Notas

(1) Más precisamente Estado regulatorio -una expresión profundamente anglicista que es poco probable que se traduzca bien, pero puede ser referida como “Estado regulador”-.

(2) Esta literatura sobre políticas se sustenta en dos corrientes de argumentación académica acerca del Estado regulador, particularmente influyentes: la obra de Pablo Spiller (Spiller y Tommasi, 2003; Levy y Spiller, 1994), así como la de Majone (2006). No nos extenderemos aquí sobre este aspecto, pero para más detalles, ver Dubash y Morgan (2013).

(3) Algunas de ellas están en sintonía con las explicaciones ortodoxas que apoyan la eficiencia del Estado regulador (medidas para resolver el problema de los bancos insolventes, legislación y creación de una autoridad de control antimonopolio, y las reformas a las garantías de los depósitos), mientras que otras son menos ortodoxas (aumento de la regulación y tributación del sector financiero, aumento de las restricciones a los flujos de capitales internacionales).

(4) El control del poder ejecutivo sobre el Banco Central, el impago de un tercio de la deuda externa, ampliación sensible del tamaño y el papel del Gobierno.

(5) Los cuatro puntos de la tipología son los siguientes: 1) neoliberalización residual: la ideología neoliberal ortodoxa se pone en duda, pero las tendencias neoliberales siguen funcionando en la práctica, de acuerdo a un conjunto de impulsos residuales; 2) desarticulación de la lucha contra la neoliberalización: las fuerzas sociales y alianzas políticas promueven estrategias dispersas de regulación restrictivas del mercado (es decir, descoordinadas y en gran parte localizadas) dentro de arenas político-institucionales integradas a un aparato regulador neoliberal más amplio; 3) orquestación de la lucha contra la neoliberalización: experimentación regulatoria restrictiva de los mercados basada en los movimientos y/o en la coordinación “estatal” en diferentes lugares, territorios y escalas, junto con prácticas de intercambio de conocimientos, de transferencia de políticas y de creación de instituciones que desafían directamente la ortodoxia neoliberal; 4) socialización profunda: “los marcos institucionales heredados de la neoliberalización fueron infiltrados, en todas las escalas espaciales, por las fuerzas sociales y las alianzas políticas orientadas hacia agendas alternativas a las restricciones del mercado... [que crearon] un modelo alternativo de regulación global de naturaleza social democrático, solidario y/o eco-socialista... sus elementos centrales serían la democratización

radical de la toma de decisiones y la distribución de capacidades en todas las escalas espaciales”.

Bibliografía

- Atria, Fernanda; Couso, Javier; Larraín, Guillermo; Benavente, José Miguel; y Joignant, Alfredo (2013), *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago, Random House.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie; y Theodore, Nik (2010), “After Neoliberalization?”, en *Globalizations*, Vol. 7 N° 3, pp. 327-345.
- Canales, Rodrigo (2011), “Rule Bending, Sociological Citizenship, and Organizational Contestation in Microfinance”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 90-117.
- Chng, Nai Rui (2012), “Regulatory Mobilization and Service Delivery at the Edge of the Regulatory State”, en *Regulation and Governance*, Vol. 6 N° 3, pp. 344-361.
- Coslovsky, Salo V. (2011), “Relational Regulation in the Brazilian Ministério Público: the Organizational Basis of Regulatory Responsiveness”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 70-89.
- Couso, Javier (2013), “Chile: the End of Privatopia?”, en *Berkeley Review of Latin American Studies*, Fall, pp. 2-5.
- Dubash, Navroz (2013), “Regulating through the Back Door: Understanding the Implications of Institutional Transfer”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, N. Dubash y B. Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Dubash, Navroz y Morgan, Bronwen (eds.) (2013), *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Findlay, Mark y Si Wei, Lim (2014), *Regulatory Worlds*, Manchester, Edward Elgar Publishing, en prensa.
- Huising, Ruthanne y Silbey, Susan S. (2011), “Governing the Gap: Forging Safe Science through Relational Regulation”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 14-42.
- Jordana, Jacint; Levi-Faur, David; y Fernández Marín, Xavier (2011), “The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 44 N° 10, pp. 1343-1369.
- Levy, Brian y Spiller, Pablo T. (1994), “The Institutional Foundations

- of Regulatory Commitment: a Comparative Analysis of Telecommunications Regulation”, en *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10 N° 2, pp. 201-246.
- Majone, Giandomenico (2006), “Regulatory Legitimacy”, en *Regulating Europe*, Giandomenico Majone (ed.), London, Routledge.
- Morgan, Bronwen (2007), *The Intersection of Rights and Regulation: New Directions in Socio-Legal Scholarship*, Bronwen Morgan (ed.), Aldershot, Ashgate Press.
- _____ (2011), *Water on Tap: Rights and Regulation in the Transnational Governance of Urban Water Services*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nem Singh, Jewellord T. (2012), “Who Owns the Minerals? Repoliticizing Neoliberal Governance in Brazil and Chile”, en *Journal of Developing Societies*, Vol. 28 N° 2, pp. 229-256.
- Post, Alison y Murillo, Vicky María (2013), “The Regulatory State under Stress: Economic Shocks and Regulatory Bargaining in the Electricity and Water Sector”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Navroz Dubash y Bronwen Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Prado, Mariana (2013), “Bureaucratic Resistance to Regulatory Reforms: Contrasting Experiences in Electricity and Telecommunications in Brazil”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Navroz Dubash y Bronwen Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Samford, Steven (2012), “High Road Development in a Low Tech Industry: Policymakers, Producer Networks, and the Co-Production of Innovation in the Mexican Ceramics Sector”, New Mexico, University of New Mexico. Department of Political Science. Ph. D. Dissertation.
- Scarlatto, Margherita (2012), “Social Enterprise, Capabilities and Development: Lessons from Ecuador”, Munich, Munich University Library (Munich Personal RePec Archive Paper; N° 37618).
- Schrank, Andrew (2013), “Rewarding Regulation in Latin America”, en *Politics and Society*, Vol. 41 N° 4, pp. 487-495.
- Silbey, Susan S. (2011), “The Sociological Citizen: Pragmatic and Relational Regulation in

- Law and Organizations”, en *Regulation and Governance*, Vol. 5 N° 1, pp. 1-13.
- Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano (2003) “The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Approach with Application to Argentina”, en *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19 N° 2, pp. 281-306.
- UNTFSSSE (2014), “Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development: a Position Paper”, Geneva, United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy.
- Urueña, René (2013), “Global Water Governance and the Rise of the Constitutional Regulatory State in Colombia”, en *The Rise of the Regulatory State of the South: Infrastructure and Development in Emerging Economies*, Navroz Dubash y Bronwen Morgan (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Weisbrot, Mark; Johnston, Jake; y Lefebvre, Stephan (2013), “Ecuador’s New Deal: Reforming and Regulating the Financial Sector”, Washington, Centre for Economic and Policy Research.
- Yates, Julian S. y Bakker, Karen (2013), “Debating the ‘Post-Neoliberal Turn’ in Latin America”, en *Progress in Human Geography*, August, online version.

**El pensamiento sobre el Buen Vivir.
Entre el indigenismo, el socialismo y el
posdesarrollismo**

**Ana Patricia Cubillo-Guevara,
Antonio Luis Hidalgo-Capitán y
José Andrés Domínguez-Gómez**

Ana Patricia Cubillo-Guevara

Licenciada en Ciencias Políticas, Máster en Ciencias Políticas en Iberoamérica, Máster en Intervención Social con Mujeres; estudios de posgrado en Dirección Estratégica de Universidades y de doctorado en Geografía e Historia y Sociología. Ha sido Secretaria-Coordinadora del Foro de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Andaluzas, Jefa de Gabinete de la Consejería de Medio Ambiente y Viceconsejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Es miembro del equipo de investigación del proyecto “Pensamiento sobre el Buen Vivir y mediciones alternativas” (2013-2015).

Antonio Luis Hidalgo-Capitán

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Máster en Desarrollo Económico en América Latina y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Es Profesor Titular de la Universidad de Huelva y forma parte del Centro de Investigación de las Migraciones de dicha universidad. Ha sido Subdirector de la Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida de la Universidad Internacional de Andalucía, Secretario de la *Revista de Economía Mundial*, Investigador Visitante en la De Montfort University (Reino Unido) y Profesor Invitado en varias universidades. Coordina el equipo de investigación del proyecto “Pensamiento sobre el Buen Vivir y mediciones alternativas” (2013-2015).

José Andrés Domínguez-Gómez

Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, Máster en Prevención de Riesgos Laborales y Doctor en Sociología. Es profesor de la Universidad de Huelva y Director del Máster en Estudios e Intervención Social en Migraciones, Desarrollo y Grupos Vulnerables de dicha universidad; forma parte del Centro de Investigación del Espacio y las Organizaciones de la Universidade do Algarve (Portugal). Ha sido Profesor Invitado en las Universidades de Puerto Rico, Londrina (Brasil), Panamá, Algarve (Portugal), Kent (Reino Unido), Virgin Islands (EE.UU.) y Heidelberg (Alemania).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: anapcubillo@telefonica.net

alhc@uhu.es

andres@uhu.es

La concepción indígena del Buen Vivir fue calando en el discurso político de los partidos y movimientos sociales progresistas de la región andina y terminó incorporándose como precepto en las constituciones de Ecuador y Bolivia en 2008 y 2009, respectivamente.

El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo*

Introducción

El Buen Vivir o Vivir Bien (*Sumak Kawsay* en *kichwa* y *Suma Qamaña* en *aymara*) puede definirse como una forma de vida y convivencia en armonía con la naturaleza y con otros seres humanos. Este concepto está inspirado en la cultura ancestral de los pueblos indígenas andinos (*quechuas* y *aymaras*, especialmente), se apoya en los principios de equidad social y sustentabilidad ambiental y aspira a convertirse en una alternativa andina frente a la noción de desarrollo de la civilización occidental (Acosta, 2010b; Ramírez, 2010; Dávalos, 2011...).

Dicho concepto ha impactado en los últimos años en el ámbito académico de la Economía Política del Desarrollo (Walsh, 2010; Hidalgo-Capitán, 2011; Radcliffe, 2012; Merino, 2012; Mejido-Costoya, 2013) y está permitiendo conformar una Economía Política del Buen Vivir como una propuesta alternativa al desarrollo, de carácter posneoliberal y surgida desde el pensamiento ancestral de los pueblos originarios andinos.

Sin embargo, los primeros documentos que recogen una reflexión sobre el concepto del Buen Vivir datan de comienzos de la década del 2000 y son una serie de trabajos divulgados por intelectuales indígenas ecuatorianos, bolivianos y peruanos sobre *Sumak Kawsay* (Viteri, 2002), *Suma Qamaña* (Yampara, 2001) y *Allin Kawsay* (Rengifo, 2002). Dichos trabajos recogen la existencia y persistencia de una concepción andina de la forma deseable de vida, que se contrapone a la concepción occidental de desarrollo económico.

Recibido: 11-07-2013. Aceptado: 01-07-2014.

(*) Esta investigación se incardina dentro del proyecto de investigación "El pensamiento sobre el Buen Vivir y mediciones alternativas", coordinado por el Profesor Antonio Luis Hidalgo-Capitán. Dicho proyecto forma parte del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria entre la Universidad de Huelva y la Universidad de Cuenca (Ecuador) para el "Fortalecimiento institucional de la Universidad de Cuenca en materia de Buen Vivir y movilidad humana" (FIUCUHU), financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) (2013-2015).

Esta concepción indígena del Buen Vivir fue calando en el discurso político de los partidos y movimientos sociales progresistas de la región andina (indigenistas, socialistas, ecologistas...) y terminó incorporándose como precepto en las constituciones de Ecuador y Bolivia en 2008 y 2009, respectivamente. Dichas fechas constituyen el momento histórico en el que confluyeron el fracaso del neoliberalismo como estrategia de desarrollo, la aparición de una nueva izquierda revolucionaria en América Latina, el auge de los movimientos indigenistas andinos y el aumento de la preocupación social por las cuestiones ambientales. En este sentido, estas constituciones han pretendido integrar las reivindicaciones económicas, ambientales y culturales de los diferentes movimientos sociales ecuatorianos y bolivianos.

A partir de dicho momento se produjo la *gran eclosión* del pensamiento sobre el Buen Vivir, con un aumento exponencial de los trabajos divulgados que tienen como autores a diferentes intelectuales andinos (Ramírez, 2010; García-Linera, 2010; Acosta, 2010a; Albó, 2010; Macas, 2010a; Chancosa, 2010; Choquehuanca, 2010a y 2010b; Huanacuni, 2010; Dávalos, 2011; Oviedo, 2011; Lajo, 2011; Quijano, 2011...), a otros intelectuales latinoamericanos (Escobar, 2009; Esteva, 2009; Boff, 2009; Harnecker, 2010; Borón, 2010; Gudynas, 2011a; Lander, 2013...) e, incluso, a intelectuales europeos (Tortosa, 2009; Santos, 2010; Houtart, 2010...).

Como resultado de la proliferación de estos trabajos, el espectro intelectual del Buen Vivir se ha ido haciendo más complejo y ello amerita que se arroje luz sobre el mismo, ya que no parece que exista un *mainstream* sobre el Buen Vivir; de hecho, muchas de las aportaciones sobre el Buen Vivir responden a lógicas de pensamiento muy diferentes (Hidalgo-Capitán, 2012). Precisamente, dados los diferentes enfoques de la concepción del Buen Vivir, hemos definido como nuestro objeto de estudio el pensamiento sobre el Buen Vivir, centrándonos en el análisis de sus diferentes corrientes.

Sobre dicho objeto delimitado de estudio nos hemos formulado la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las diferentes concepciones que pueden identificarse dentro del pensamiento sobre el Buen Vivir? Para responder a dicha pregunta nos hemos planteado, como objetivo general, explorar la diversidad del pensamiento sobre el Buen Vivir. Y hemos hecho esto partiendo de la hipótesis de que el pensamiento sobre el Buen Vivir se articula en varias corrientes diferentes.

El objetivo general de este trabajo es pues explorar la diversidad del pensamiento sobre el Buen Vivir. Sin embargo, hemos optado por descomponer el mismo en dos objetivos más específicos, a saber: i) elaborar una tipología de corrientes de pensamiento sobre el Buen Vivir; y ii) constatar la existencia de dichas corrientes por medio de la elaboración y el análisis de los mapas cognitivos de tres de los principales referentes intelectuales sobre dicho tema.

Para elaborar la tipología de corrientes de pensamiento nos hemos basado en el enfoque de los “paradigmas competitivos” (Hunt, 1989), en lugar de optar por la clasificación dicotómica de ortodoxia y heterodoxia (Bustelo, 1998). Entendemos que los paradigmas competitivos se articulan en torno a planteamientos metodológicos e ideológicos diferenciados (Hidalgo-Capitán, 1998). Así, se ha realizado una intensa labor de recopilación de más de 400 referencias bibliográficas de la literatura sobre el Buen Vivir. Para ello se ha aplicado la técnica de la bibliografía recursiva, filtrando los resultados por medio de la técnica de las referencias cruzadas. Además, una vez localizados los principales referentes intelectuales del pensamiento sobre el Buen Vivir (autores, centros, revistas y editoriales), se han revisado sus principales contribuciones y se han extraído de ellas las principales aportaciones. De dicho trabajo han emergido tres corrientes de pensamiento: la indigenista, la socialista y la posdesarrollista.

La constatación de la existencia de la citada tipología parte de la premisa de que el pensamiento sobre el Buen Vivir puede ser considerado como un fenómeno que se manifiesta ante nosotros y que, por tanto, puede ser captado por medio de la elaboración y el análisis de los mapas cognitivos de los pensadores (Axelrod, 1976; Doryan, 1990; Kim, 2005). Así, hemos captado el pensamiento de tres intelectuales representativos de las tres corrientes del Buen Vivir identificadas: Pablo Dávalos (indigenista), René Ramírez (socialista) y Alberto Acosta (posdesarrollista).

Un mapa cognitivo puede definirse como una representación gráfica del sistema de creencias de un sujeto en relación con un determinado tema, que pretende captar la estructura de las relaciones causales que forman parte del pensamiento de dicho sujeto y generar las consecuencias que se derivan de esa estructura. Cuando dicho asunto es de naturaleza política, el mapa cognitivo expresa creencias e intenciones políticas del sujeto, por lo que dicha técnica ha sido

Partiendo de que existen diferentes corrientes de pensamiento sobre el Buen Vivir se pueden clasificar los trabajos en tres grupos diferenciados, a modo de paradigmas competitivos: el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo.

utilizada, entre otras cosas, para captar las estrategias de desarrollo económico de diferentes líderes políticos (Doryan, 1990: 132-134)¹.

Los mapas cognitivos del pensamiento sobre el Buen Vivir han sido elaborados a partir de los textos de las transcripciones parciales de tres entrevistas semiestandarizadas, con matices de entrevistas a expertos, con preguntas abiertas, de confrontación y guiadas por la teoría; estas últimas basadas en los criterios de caracterización de las escuelas de la Economía Política del Desarrollo (Hidalgo-Capitán, 2011: 285-287). La elección de una misma entrevista, en lugar de un texto redactado por cada autor, nos permitió disponer de unos documentos de partida relativamente homogéneos de los que captar mejor las diferencias del pensamiento de dichos autores. La selección de los autores, todos ecuatorianos, se debió a que se trata de tres de los autores más citados por la literatura sobre el tema, y a que en Ecuador se identifican claramente las tres corrientes de pensamiento que se van a estudiar. No obstante, si bien los mapas cognitivos han sido elaborados a partir de dichas entrevistas, se han utilizado también los documentos más citados de dichos autores como referencias para determinar la relevancia de determinados conceptos.

Respecto del análisis comparado (Sartori y Morlino, 1991) de las corrientes de pensamiento a partir de los mapas cognitivos, se han identificado semejanzas y diferencias entre el pensamiento de los tres intelectuales. Ello nos ha permitido constatar que la pertenencia de aquellos a las diferentes corrientes identificadas en la tipología produce concepciones diferenciadas sobre el Buen Vivir.

Una tipología de corrientes de pensamiento sobre el Buen Vivir

Partiendo de nuestra hipótesis de que existen diferentes corrientes de pensamiento sobre el Buen Vivir, y a partir de las diferencias ideológicas y metodológicas de las aportaciones teóricas analizadas, se clasificarán dichos trabajos en tres grupos diferenciados, a modo de paradigmas competitivos. Dichos paradigmas serían el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo.

a) La corriente indigenista del Buen Vivir

La corriente indigenista se caracteriza por la relevancia que sus autores le dan a la autodeterminación de los pueblos indígenas en la

construcción del Buen Vivir, así como a los elementos espirituales de la cosmovisión andina (la Pachamama y otras divinidades, espíritus, mitos y ritos de las culturas indígenas...). Hablan del *Sumak Kawsay* (o *Suma Qamaña*) y no del Buen Vivir, por entender que este último concepto ha sido despojado de la dimensión espiritual que tiene el *Sumak Kawsay* (Macas, 2010b; Maldonado, 2010) y ha sido además aderezado con aportaciones occidentales que nada tienen que ver con las culturas ancestrales (Oviedo, 2011: 174-6). Aspiran a “(re) crear” (Dávalos, 2008b) en el siglo XXI las condiciones armónicas de vida de los pueblos originarios basadas en un sistema socioeconómico comunitario (Simbaña, 2011) o de “comunismo primitivo” (Oviedo, 2011: 203; Chuji, 2010). Dicha corriente estaría vinculada con el pensamiento indígena tradicional (ancestral, originario o premoderno). Entre sus principales representantes estarían los líderes indigenistas *kichwas* ecuatorianos, *aymaras* bolivianos, *quechuas* peruanos y algunos intelectuales indigenistas mestizos y blancos (Viteri, 2002; Yampara, 2001; Medina, 2001; Rengifo, 2002; Pacari, 2009; Albó, 2010; Macas, 2010a; Chancoso, 2010; Choquehuanca, 2010a y 2010b; Huanacuni, 2010; Dávalos, 2011; Oviedo, 2011; Lajo, 2011; Simbaña, 2011...).

Para los indigenistas, el *Sumak Kawsay* es y debe ser una filosofía de vida basada en las tradiciones ancestrales de los pueblos indígenas, es decir, es y debe ser parte de la cosmovisión andina (Macas, 2010a; Maldonado, 2010; Oviedo, 2011). Esto coloca al *Sumak Kawsay* en un marco de referencia cultural que ya existía antes de la aparición del modernismo en la cultura occidental y que podríamos denominar como “premoderno” (ancestral, originario, andino, indígena...). Dicho marco se caracteriza, entre otras cosas, por conceder una gran importancia a los elementos espirituales de la vida y del conocimiento (por ejemplo, Estermann, 2006).

La mayoría de los intelectuales de la corriente indigenista coinciden en señalar que la traducción de *Sumak Kawsay* como Buen Vivir es incorrecta, ya que si bien *sumak* significa “lo bueno” y “lo que está bien”, también significa “lo pleno” y “lo completo”, por lo que la traducción más correcta de *Sumak Kawsay* sería la de “Vida Plena” o “Vida en Plenitud”. De hecho, algunos autores (Macas, 2010b; Maldonado, 2010) sostienen que el Buen Vivir es el equivalente de la expresión *kichwa* “*Alli Kawsay*” ya que *alli* tiene el significado de “lo bueno”, pero no de “lo pleno”; por eso, asocian el Buen Vivir con una forma

Para los intelectuales indigenistas, el *Sumak Kawsay* es una “alternativa al desarrollo”, porque parten del rechazo al modernismo como marco cultural de referencia, y el desarrollo es un elemento del modernismo. El concepto de desarrollo no existe en la cosmovisión andina.

de vida a la que se le ha cercenado la dimensión espiritual, propia de la cultura indígena, asociando así dicho concepto a un bienestar material (Oviedo, 2011: 177).

Para los intelectuales indigenistas, el *Sumak Kawsay* es claramente una “alternativa al desarrollo” (Viteri, 2003), porque parten del rechazo al modernismo como marco cultural de referencia, y el desarrollo es un elemento del modernismo. El concepto de desarrollo no existe en la cosmovisión andina (Viteri, 2002), por lo que el *Sumak Kawsay* no puede ser una variante indígena del desarrollo, sino un concepto alternativo a este.

b) La corriente socialista del Buen Vivir

La corriente socialista se caracteriza por la relevancia que sus autores le dan a la gestión política estatal del Buen Vivir, así como a los elementos relativos a la equidad social, dejando en un segundo plano las cuestiones ambientales, culturales e identitarias. Hablan de “Socialismo del *Sumak Kawsay*” (Ramírez, 2010; SENPLADES, 2010) y del “Socialismo Comunitario Andino” (García-Linera, 2010), más que de Buen Vivir, como una variante andina del socialismo, y entienden que este concepto va más allá de un planteamiento indígena y debe ser completado con aportaciones del pensamiento neomarxista, tales como el Socialismo del Siglo XXI (Dieterich, 2002), Revolución Ciudadana (Alianza PAÍS, 2006), Revolución Bolivariana (Izarra ... [et al], 2004), Economía Social y Solidaria (Coraggio, 2007), resistencia a la globalización (Amín y Houtart, 2002)... Aspiran a construir, tras controlar el Estado, un “biosocialismo republicano” o “bioigualitarismo ciudadano” (Ramírez, 2010), o un “socialismo comunitario” (García-Linera, 2010), como un nuevo sistema socioeconómico poscapitalista. Dicha corriente estaría vinculada con el pensamiento neomarxista moderno. Entre sus principales representantes estarían intelectuales latinoamericanos y europeos de tradición neomarxista y políticos socialistas de los gobiernos de Ecuador y Bolivia (Coraggio, 2007; García-Linera, 2010; Ramírez, 2010; Páez, 2010; Patiño, 2010; Harnecker, 2010; Borón, 2010; Santos, 2010; Houtart, 2010; Pomar, 2010; SENPLADES, 2009 y 2011...).

Para la mayoría de los intelectuales socialistas que han reflexionado sobre el Buen Vivir, esta es una propuesta racional de transformación social que busca, sobre todo, la equidad, aunque manteniendo la armonía con la naturaleza (Ramírez, 2010; Patiño, 2010; Harnecker, 2010). Y esto coloca el Buen Vivir en un marco

Para los intelectuales socialistas, el Buen Vivir es un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo y al capitalismo (posneoliberal y poscapitalista) que busca revitalizar la opción moderna del desarrollo neomarxista (Socialismo del Siglo XXI, Socialismo del *Sumak Kawsay*, Socialismo Comunitario...).

cultural de referencia occidental y moderno; es decir, lo coloca dentro del modernismo. Dicho marco se caracteriza por el uso de la razón como elemento central del comportamiento humano y del conocimiento (por ejemplo, Habermas, 1985).

De hecho, la corriente socialista asocia el Buen Vivir con un aumento del “bienestar subjetivo de carácter tangible” e “intangibles” (“satisfacción de necesidades”, “calidad de vida”, “floreamiento saludable en paz y armonía con la naturaleza”...) (Ramírez, 2010: 21) y, en cierto modo, lo relaciona con la vida buena griega (socrática, platónica y aristotélica) (Oviedo, 2011: 181-182). Ello es consustancial a un socialismo que aspira a la equidad y a la erradicación de la pobreza a partir de políticas redistributivas; sin embargo, hay quienes consideran que dicha preocupación, lejos de plantear una alternativa al desarrollo, o ir más allá del desarrollo, no es más que un “desarrollismo senil” (Martínez-Allier, 2010).

Para los intelectuales socialistas, el Buen Vivir es claramente un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo y al capitalismo (posneoliberal y poscapitalista) (Ramírez, 2010; SENPLADES, 2010) que busca revitalizar la opción moderna del desarrollo neomarxista (Socialismo del Siglo XXI, Socialismo del *Sumak Kawsay*, Socialismo Comunitario...). El Buen Vivir, así entendido, ha sido catalogado como “desarrollismo” por sus críticos, en su mayoría ecologistas y posdesarrollistas (Martínez-Allier, 2010; Svampa, 2011), pero también anarquistas (Rodríguez, 2011).

c) La corriente posdesarrollista del Buen Vivir²

La corriente posdesarrollista se caracteriza por la relevancia que sus autores le dan a la preservación de la naturaleza y a la construcción participativa del Buen Vivir, con la inclusión de aportes diversos procedentes de los diferentes movimientos sociales. Hablan del Buen Vivir, más que del *Sumak Kawsay*, y lo entienden como una propuesta que va “más allá del desarrollo” (Lang y Mokrani, 2011) y como una “utopía por (re)construir” (Acosta, 2010a), asumiendo que la participación de los ciudadanos no solo debe darse en la implementación del Buen Vivir, sino también en la definición del propio concepto (Acosta, 2010b); concepto que se conforma como un *collage* posmoderno de concepciones indígenas, campesinas, sindicalistas, cooperativistas, solidarias, feministas, pacifistas, ecologistas, socialistas, teólogo-liberacionistas, descolonialistas... Aspiran a construir

Al igual que los intelectuales indigenistas, los posdesarrollistas también niegan el desarrollo. No quieren ya otro desarrollo más, sino múltiples estrategias de futuro emanadas de la propia visión de cada pueblo.

múltiples sociedades que vivan cada una bajo un Buen Vivir propio, que cobraría significado solo en el seno de cada sociedad. Dicha corriente estaría vinculada con el pensamiento constructivista posmoderno. Entre sus principales representantes estarían intelectuales progresistas latinoamericanos y europeos vinculados con el ecologismo y con otros movimientos sociales (León, 2008; Tortosa, 2009; Escobar, 2009; Esteva, 2009; Carpio, 2009; Quintero, 2009; Quirola, 2009; Gudynas, 2009a, 2009b, 2011a y 2011b; Acosta, 2010a, 2010b, 2011 y 2012; Boff, 2009; Quijano, 2011; Lang, 2011; Prada, 2011; Svampa, 2011; Aguinaga...[et al], 2011; Vega, 2011; Vega, 2012; Lander, 2013...).

Para la mayoría de los intelectuales posdesarrollistas que han reflexionado sobre el Buen Vivir (Escobar, 2009; Esteva, 2009; Acosta, 2010b; Gudynas, 2011a y 2011b) esta es una propuesta por construir de manera participativa con aportaciones intelectuales de marcos de referencias muy diversos, unos premodernos (como las tradiciones ancestrales indígenas), otros modernos (como el socialismo neomarxista) y otros posmodernos (como el ecologismo profundo o el feminismo posmoderno), conformando una suerte de *collage* posmoderno (Oviedo, 2011: 237-238); *collage* en el que todo cabe y en el que el tiempo y el espacio pueden comprimirse a discreción, en un marco virtual, para crear significados. Esto coloca el Buen Vivir en un marco cultural de referencia occidental y posmoderno; es decir, lo coloca dentro del posmodernismo. Dicho marco se caracteriza por el rechazo de los metarrelatos y de la autoridad intelectual y científica y por la defensa de la hibridación y de la cultura popular, lo que implícitamente supone el cuestionamiento de la racionalidad y la aceptación de la irracionalidad (las creencias, los sentimientos, la magia, el más allá...) (por ejemplo, Lyotard, 1979).

Los teóricos de la corriente posdesarrollista prefieren usar la expresión Buen Vivir en lugar de *Sumak Kawsay*, como una forma de apropiación de este concepto indígena, que hacen suyo en su acepción básica y que tratan de llenarlo de significado por medio de un proceso participativo de "(re)construcción" de una "utopía" (Acosta, 2010a) "en el camino del post-desarrollo" (Acosta, 2010b). Dicho proceso, si bien desvirtúa la esencia indígena y ancestral del Buen Vivir, lo dota de una mayor riqueza conceptual y lo hace aceptable














para otros ciudadanos, que, aunque respetan los postulados y las creencias indígenas, no desean renunciar a los suyos propios; es decir, no desean ser indigenizados.

Al igual que los intelectuales indigenistas, los posdesarrollistas también niegan el desarrollo. Como posmodernistas, rechazan los metarrelatos y las verdades y recetas universales, y el concepto de desarrollo lleva implícito el metarrelato universalizante del desarrollo como camino y destino que deben seguir y alcanzar todos los países. No quieren ya otro desarrollo más, sino múltiples estrategias de futuro emanadas de la propia visión de cada pueblo; y una de esas estrategias sería el Buen Vivir, que se configura así como una “alternativa al desarrollo” (Acosta, 2010b y 2012) y como un camino que conduce “más allá del desarrollo” (Lang y Mokrani, 2011).

Tres mapas cognitivos del pensamiento sobre el Buen Vivir

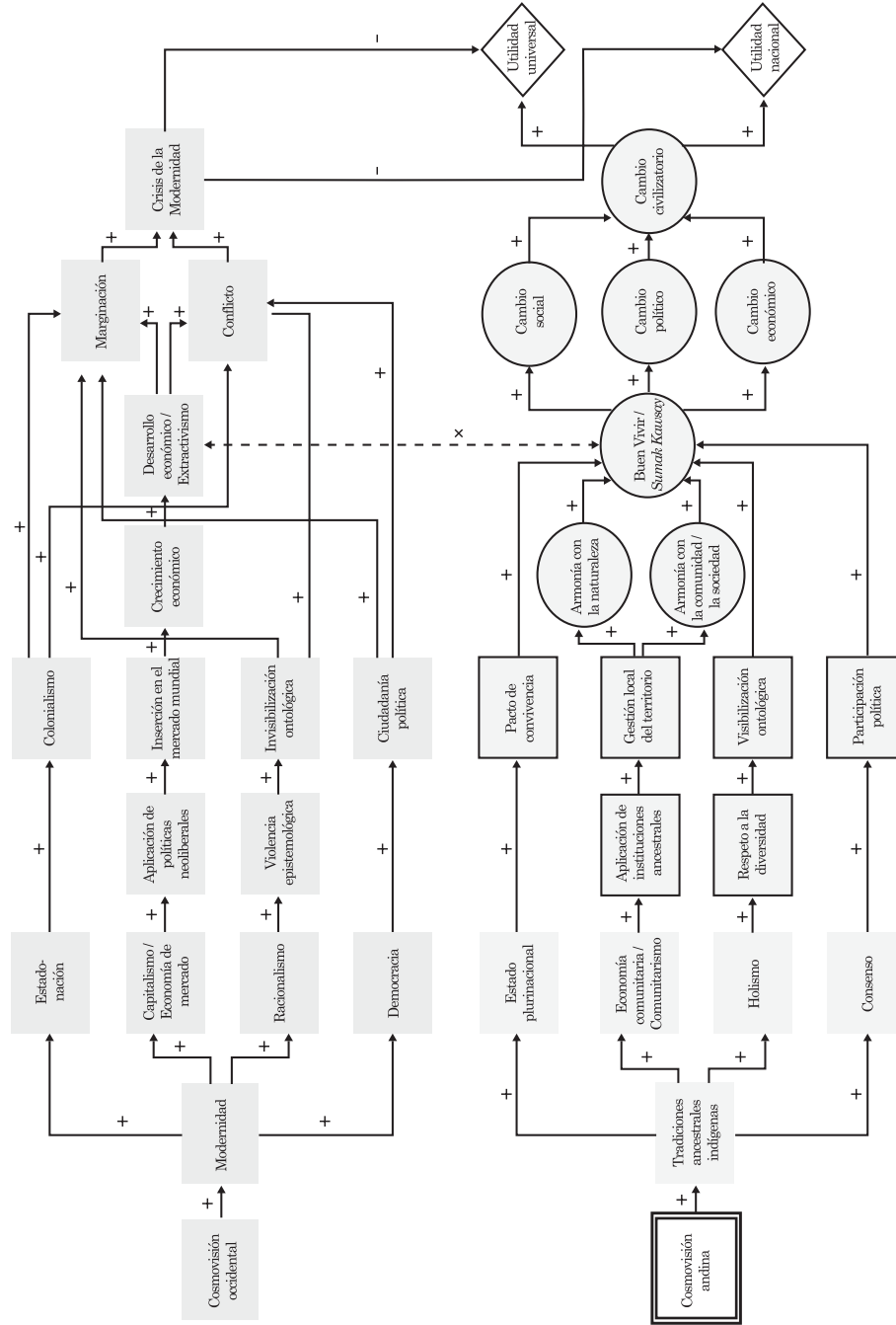
Para constatar la consistencia de la tipología de corrientes elaborada, a continuación se presentan los mapas cognitivos de un intelectual indigenista (Pablo Dávalos, Gráfico 1), un intelectual socialista (René Ramírez, Gráfico 2) y un intelectual posdesarrollista (Alberto Acosta, Gráfico 3), precedidos de su correspondiente leyenda (Tabla 1). Posteriormente se describen dichos mapas en el contexto del pensamiento de cada intelectual y se analizan de manera comparada.

Tabla 1
Leyenda de los mapas cognitivos

| | | | | | |
|---|-------------------------|---|-------------------------|--|--------------------------|
|  | Variable de gran diseño |  | Variable de propuesta |  | Relación causal positiva |
|  | Variable de política |  | Variable de diagnóstico |  | Relación causal negativa |
|  | Variable de objetivo |  | Variable de riesgos |  | Relación evolutiva |
|  | Variable de utilidad |  | Variable de evolución |  | Relación de oposición |
| | Variable periférica | | |  | Relación de equivalencia |

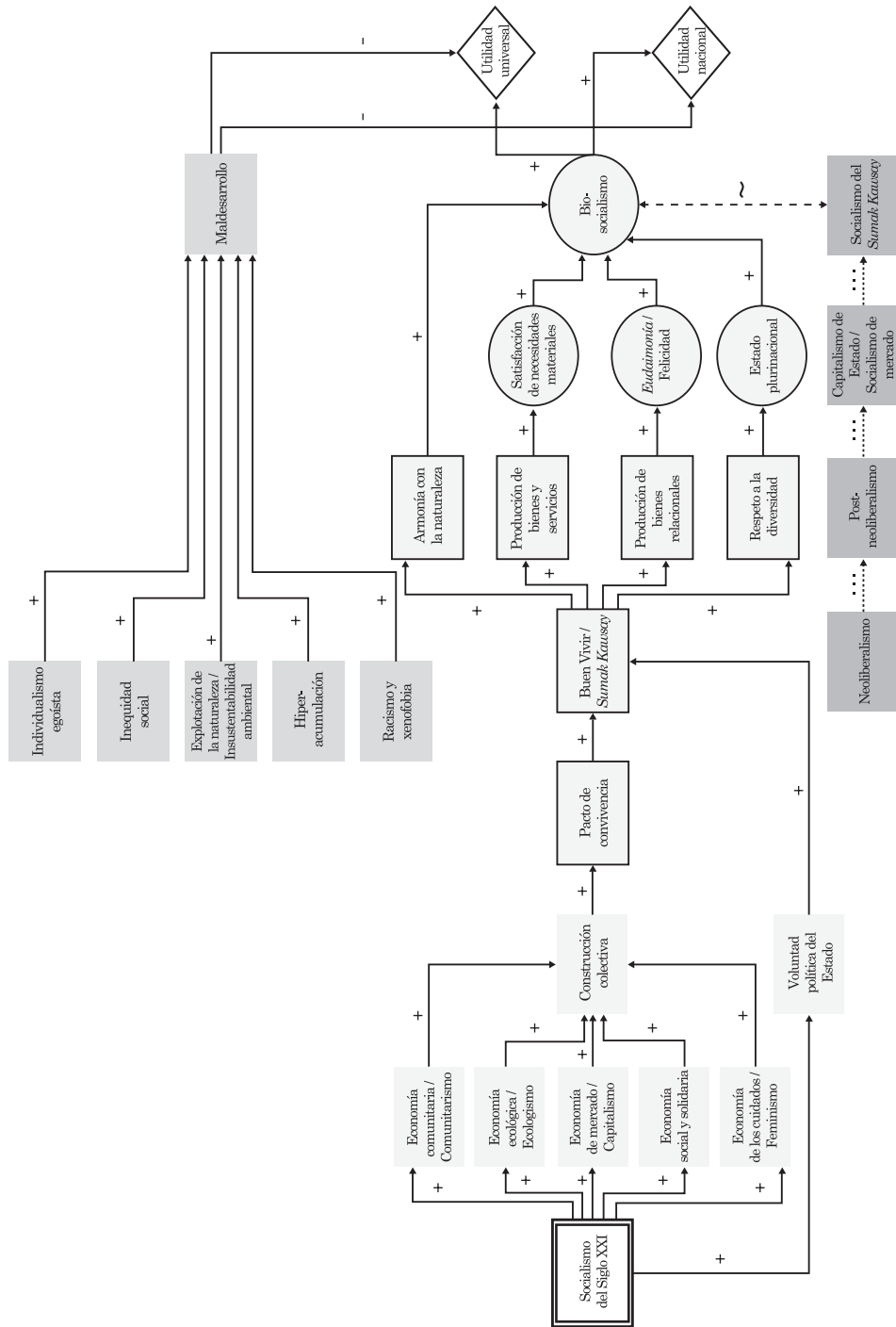
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1
Mapa cognitivo de Pablo Dávalos sobre el Buen Vivir



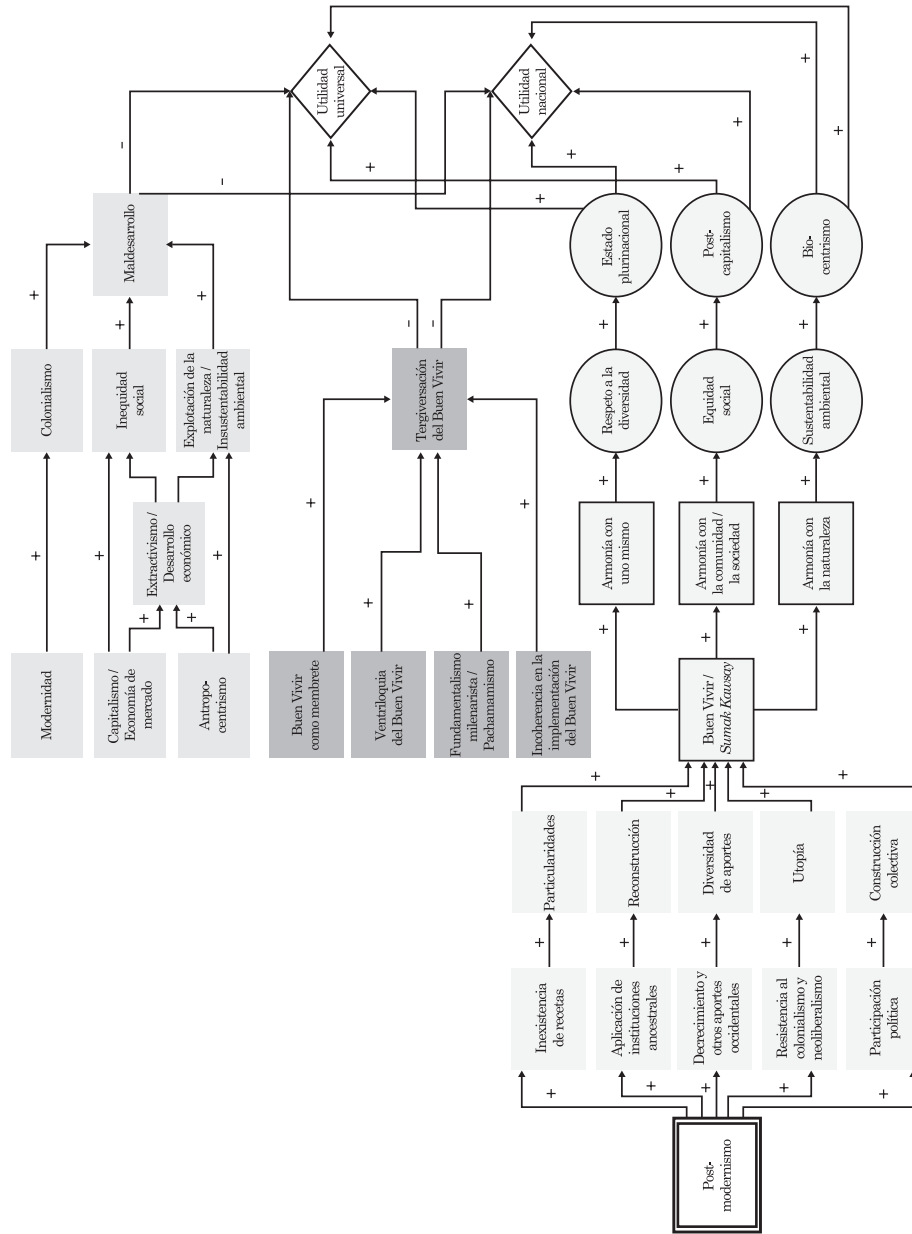
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2
Mapa cognitivo de René Ramírez sobre el Buen Vivir



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3
Mapa cognitivo de Alberto Acosta sobre el Buen Vivir



Fuente: elaboración propia.

a) Pablo Dávalos y su mapa cognitivo

Pablo Dávalos Aguilar es un economista y político progresista ecuatoriano, nacido en Quito en 1963. Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador (desde 2000). Fue Subsecretario General de Economía (2005)³ cuando Rafael Correa era Ministro de esa cartera durante el Gobierno de Alfredo Palacio. Ha sido también asesor de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), asesor científico del Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI) y de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “*Amawtay Wasí*” (UIAW), y coordinador del grupo de trabajo “Movimientos Indígenas en América Latina” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Asesoró a la CONAIE en sus propuestas a la Asamblea Constituyente en 2007 y 2008, entre las que se incluía el Buen Vivir. Pese a no ser indígena, es un mestizo indigenizado y es uno de los referentes intelectuales del movimiento indígena ecuatoriano.

Entre sus publicaciones sobre el Buen Vivir (Dávalos, 2008a, 2008b y 2011) destaca el capítulo del libro denominado “*Sumak Kawsay* (La Vida en Plenitud)” (Dávalos, 2011), del que se puede extraer la siguiente cita como representativa de su pensamiento: “La noción de *Sumak Kawsay* (o *Suma Qamaña*, en *aymara*), forma parte del discurso político de los movimientos indígenas del continente, en especial del movimiento indígena de Ecuador y de Bolivia, y, en tal virtud, forma parte de su proyecto político e histórico. Esta noción que ha sido traducida como ‘Buen Vivir’, pero cuya acepción más pertinente sería ‘Vida en plenitud’, ha sido retomada y recreada desde la confirmación de las vivencias ancestrales de los pueblos indígenas y de su forma de construir tanto su socialidad como su relación con la naturaleza. En la recuperación de sus formas ancestrales de convivencia, los pueblos indígenas han encontrado, de una parte, las formas políticas de resistencia al capitalismo y a la modernidad y, de otra, las alternativas a ese mismo sistema capitalista” (Dávalos 2011: 201).

El mapa cognitivo de Pablo Dávalos (Gráfico 1) aparece articulado en dos grandes bloques: el diagnóstico de la situación socioeconómica nacional y la propuesta política del Buen Vivir. Bloques que se encuentran vinculados por la oposición que se establece entre el concepto de desarrollo económico (extractivismo) y el concepto de Buen Vivir (*Sumak Kawsay*).

Dávalos parte de un diagnóstico de la situación socioeconómica nacional (aplicable al Ecuador, pero también a otros países andinos)

que se fundamenta en la cosmovisión occidental, de la que deriva la modernidad como marco cultural de referencia. Modernidad que se concreta en el Estado-nación, el capitalismo (economía de mercado), el racionalismo y la democracia. El Estado-nación terminó generando el colonialismo sobre los pueblos indígenas. El capitalismo propició la aplicación de políticas neoliberales que permitieron la inserción nacional en el mercado mundial, generando con ello un proceso de crecimiento económico, que a su vez es fundamento del modelo de desarrollo económico denominado extractivismo (basado en la extracción de recursos naturales). El racionalismo, por su parte, aplicado a otras culturas, generó violencia epistemológica, la cual terminó propiciando la invisibilización ontológica de los pueblos indígenas. Por su parte, la democracia generó la ciudadanía política (basada en el ejercicio del derecho al voto y en la toma de decisiones por mayoría). Todos estos elementos, colonialismo, extractivismo, invisibilización ontológica y ejercicio de ciudadanía política, terminaron generando la marginación de una parte de la sociedad nacional (en particular de los pueblos indígenas) e innumerables conflictos sociales. Marginación y conflicto que desembocaron en la crisis de la modernidad, la cual perjudica la utilidad nacional y la utilidad universal.

Por oposición a este diagnóstico, Dávalos articula su propuesta política fundamentada en la cosmovisión andina, de la que derivan las tradiciones ancestrales indígenas. Tradiciones que se concretan en el Estado plurinacional, en la economía comunitaria (comunitarismo), en el holismo y en el consenso. El desarrollo del Estado plurinacional obliga a aplicar un pacto de convivencia entre los diferentes pueblos de dicho Estado. La economía comunitaria permite la aplicación de instituciones ancestrales, que a su vez favorecen la gestión local del territorio, generando con ello armonía con la naturaleza y armonía con la comunidad (la sociedad). El holismo, por su parte, permite el respeto a la diversidad cultural, que a su vez permite la visibilización ontológica de los pueblos indígenas. Mientras que el consenso contribuye a la participación política de todos los individuos en un plano de igualdad. Así, pacto de convivencia, armonía con la naturaleza, armonía con la comunidad, visibilización ontológica y participación política terminan configurando el Buen Vivir (*Sumak Kawsay*). Y la implementación del Buen Vivir implica un cambio social, un cambio político y un cambio económico. Cambios que, a su vez, terminarán generando un cambio civilizatorio que beneficiará la utilidad nacional y la utilidad universal.

b) René Ramírez y su mapa cognitivo

René Ramírez Gallegos es un economista (Maestro en Economía) y político progresista ecuatoriano, nacido en Quito en 1975. Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador (1998-2000) y de FLACSO - Ecuador (2005-2006). Es uno de los fundadores y miembro del Movimiento Alianza PAÍS (desde 2006). Ha sido Subsecretario General de Planificación y Desarrollo (2001-2008), Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (2008-2011) y Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2011-2013), bajo la Presidencia de Rafael Correa. Fue el inspirador y el coordinador del equipo que redactó el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013). Está considerado como el ideólogo principal de la Revolución Ciudadana del Ecuador liderada por Rafael Correa.

Entre sus publicaciones sobre el Buen Vivir (Ramírez, 2008, 2010 y 2012) destaca su breve libro *Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano* (Ramírez, 2010), del que extraemos la siguiente cita como representativa de su pensamiento:

“En el caso ecuatoriano, si pensamos en momentos históricos, podríamos especular que primero es necesario construir una sociedad posneoliberal -primera etapa que están intentando vivir algunos países de América Latina-, luego un capitalismo popular o socialismo de mercado y finalmente un biosocialismo republicano” (Ramírez, 2010: 23).

“El nuevo pacto de convivencia de la Constitución de 2008, el socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano, recupera una ética de convivencia (...). En este sentido, una primera arista de la propuesta es reducir tales brechas a través de procesos de (re) distribución de los beneficios del desarrollo, asumiendo la falsedad de la “tesis de la abundancia”, mediante el reconocimiento de la justicia intergeneracional y considerando como sujeto de derecho a la naturaleza” (Ramírez, 2010: 43).

El mapa cognitivo de René Ramírez (Gráfico 2) se articula en tres bloques: el diagnóstico de la situación socioeconómica nacional; la propuesta política de Buen Vivir; y las fases de la transición hacia el Buen Vivir.

El diagnóstico de Ramírez se basa en el individualismo egoísta, la inequidad social, la explotación de la naturaleza (insustentabilidad ambiental), la hiper-acumulación y el racismo y la xenofobia, los cuales han terminado generando un *maldesarrollo*, que perjudica la utilidad nacional y la utilidad universal.

Para corregir esa situación, Ramírez formula una propuesta política inspirada en el Socialismo del Siglo XXI. Bajo este marco de referencia, propone combinar elementos de economía comunitaria (comunitarismo), economía ecológica (ecologismo), economía de mercado (capitalismo), economía social y solidaria, y economía de los cuidados (feminismo), para generar un proceso de construcción colectiva que contribuya a un pacto de convivencia. Dicho pacto de convivencia, junto con la voluntad política del Estado (derivada del Socialismo del Siglo XXI), contribuirá a la implementación del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*); el cual permitirá la armonía con la naturaleza, la producción de bienes y servicios, la producción de bienes relacionales (amistad, amor, participación, cultura, muerte digna...) y el respeto a la diversidad. La producción de bienes y servicios contribuirá a la satisfacción de necesidades materiales. La producción de bienes relacionales contribuirá a la *eudaimonía* (felicidad). Mientras que el respeto a la diversidad contribuirá a la conformación del Estado plurinacional. Así, las políticas de armonía con la naturaleza, la satisfacción de necesidades materiales, la *eudaimonía* y el Estado plurinacional contribuirán a la construcción del biosocialismo, el cual beneficiará la utilidad nacional y la utilidad universal.

Para Ramírez, dicho biosocialismo es equivalente al socialismo del *Sumak Kawsay*, que será la cuarta fase de un proceso evolutivo que parte del neoliberalismo y continúa con el posneoliberalismo, tras el cual vendría una fase de capitalismo de Estado (socialismo de mercado) previa al citado socialismo del *Sumak Kawsay*.

c) Alberto Acosta y su mapa cognitivo

Alberto Acosta Espinosa es un economista y político progresista ecuatoriano, nacido en Quito en 1948. Profesor-investigador de FLACSO - Ecuador (1996-2000 y desde 2008). Fue uno de los fundadores y principales dirigentes del Movimiento Alianza PAÍS (2006-2009), Ministro de Energía y Minas (2007) en el primer gobierno de Rafael Correa, Asambleísta Constituyente por Acuerdo PAÍS (2007-2008), Presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador (2007-2008)⁴ y candidato a la Presidencia de la República del Ecuador por la Unidad Plurinacional (MPD - *Pachakutik*) (2013). Bajo su impulso, como Presidente de la Asamblea Constituyente, tuvieron lugar los debates que permitieron incluir el Buen Vivir como precepto constitucional. Está considerado como el intelectual de referencia de los movimientos sociales de izquierda en Ecuador.

Entre sus publicaciones sobre el Buen Vivir (Acosta, 2010a, 2010b, 2011 y 2012) destaca su breve libro *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo* (Acosta, 2011), del que se ha extraído la siguiente cita como representativa de su pensamiento: “El Buen Vivir, en tanto propuesta en construcción, cuestiona el concepto occidental de bienestar, y en tanto propuesta de lucha, enfrenta la colonialidad del poder. Entonces, sin minimizar este aporte desde los marginados, hay que aceptar que la visión andina no es la única fuente de inspiración para impulsar el Buen Vivir. Incluso desde círculos de la cultura occidental se han levantado, y ya desde tiempo atrás, muchas voces que podrían estar de alguna manera en sintonía con esta visión indígena y viceversa. El concepto del Buen Vivir no solo tiene un anclaje histórico en el mundo indígena, se sustenta también en algunos principios filosóficos universales: aristotélicos, marxistas, ecológicos, feministas, cooperativistas, humanistas... (Acosta, 2011: 13).

El mapa cognitivo de Alberto Acosta (Gráfico 3) se articula en tres bloques: el diagnóstico de la situación socioeconómica nacional; la propuesta política del Buen Vivir; y los riesgos que amenazan el Buen Vivir.

Para Acosta, modernidad, capitalismo (economía de mercado) y antropocentrismo están en la base de su diagnóstico de la situación socioeconómica nacional. De la combinación del capitalismo (economía de mercado) y el antropocentrismo surgió el extractivismo (como modelo de desarrollo económico). Y así, capitalismo y extractivismo generaron inequidad social, por un lado; mientras que antropocentrismo y extractivismo generaron explotación de la naturaleza (insustentabilidad ambiental), por otro lado; al tiempo que la modernidad generó el colonialismo. Y colonialismo, inequidad social y explotación de la naturaleza generaron el *maldesarrollo* que perjudicó tanto a la utilidad nacional como la utilidad universal.

La propuesta política de Acosta parte del posmodernismo como marco cultural de referencia, del que se derivan la inexistencia de recetas universales, la posibilidad de aplicación de instituciones ancestrales, la propuesta del decrecimiento y otros aportes occidentales, la resistencia al colonialismo y al neoliberalismo y el aumento de la participación política. La inexistencia de recetas universales contribuye a la búsqueda de particularidades (soluciones específicas para cada territorio). La aplicación de instituciones ancestrales andinas permite la reconstrucción de formas de vida tradicionales. El

decrecimiento y otros aportes occidentales favorecen la utilización de una gran diversidad de aportes. La resistencia al colonialismo y al neoliberalismo contribuye a la búsqueda de una utopía. Mientras que la participación política favorece un proceso de construcción colectiva. Así, las particularidades territoriales, la reconstrucción de formas de vida tradicionales, la diversidad de aportes, la búsqueda de una utopía y la construcción colectiva se combinarían para implementar la estrategia política del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*). De dicha estrategia se derivarían políticas de armonía con uno mismo, de armonía con la comunidad (con la sociedad) y de armonía con la naturaleza. La armonía con uno mismo permitiría el respeto a la diversidad cultural, la que conduciría a un Estado plurinacional. La armonía con la comunidad contribuiría a la equidad social, de la que se derivaría el poscapitalismo (sociedad poscapitalista). Y la armonía con la naturaleza favorecería la sustentabilidad ambiental, que contribuiría al biocentrismo (sociedad biocéntrica). Y tanto el Estado plurinacional, como el poscapitalismo y el biocentrismo favorecen la utilidad nacional y la utilidad universal.

Acosta también advierte sobre los peligros que acechan al Buen Vivir. Así, el Buen Vivir podría convertirse en un membrete (vacío de contenido), podría sufrir un proceso de ventriloquia (ser llenado de contenido por agentes ajenos a la realidad social de donde surge), caer en un fundamentalismo milenarista (*pachamamismo*) o ser implementado de forma incoherente. Todos estos riesgos podrían conducir a una tergiversación del sentido del Buen Vivir, perjudicando con ello tanto la utilidad nacional como la utilidad universal.

d) Análisis comparado de los tres mapas cognitivos

Pese a tratarse de tres mapas cognitivos elaborados a partir de una misma entrevista a tres pensadores sobre el Buen Vivir, y pese al perfil similar de dichos intelectuales (los tres son economistas, los tres son políticos, los tres son académicos, los tres son ideológicamente progresistas, los tres han sido colaboradores muy cercanos del Presidente ecuatoriano Rafael Correa...), los citados mapas reflejan profundas diferencias entre sí. Dichas diferencias son más acentuadas entre Dávalos y los otros dos, que entre Ramírez y Acosta, cuyos planteamientos presentan más similitudes; debe tenerse en cuenta que, mientras Dávalos nunca formó parte de Alianza PAÍS, Ramírez y Acosta habían sido dos de los fundadores de dicha coalición y

redactores del *Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS* en 2006, en el que se incluían ya referencias al Buen Vivir.

Téngase en cuenta también que durante el período de elaboración de la Constitución de Ecuador (2007-2008), cuando el Buen Vivir irrumpe en el debate político ecuatoriano, se había conformado una gran coalición bajo las siglas de Acuerdo PAÍS, que a su vez mantenía una alianza política con el *Pachakutik*, principal partido indigenista ecuatoriano. Así, el proceso constituyente ecuatoriano propició una confluencia de intereses entre los principales líderes del movimiento indígena, de otros movimientos sociales (ecologistas, feministas, pacifistas, sindicalistas, cristianos de base...) y de partidos tradicionales de izquierda (socialistas, comunistas...). Luego, durante el período constituyente, o al menos durante los primeros meses, los tres pensadores entrevistados se encontraban ideológicamente muy próximos; aunque al finalizar la redacción de la Constitución las distancias se habían hecho mayores, al igual que las del movimiento indigenista, el movimiento Alianza PAÍS y otros movimientos sociales alineados con el posdesarrollismo.

El mapa cognitivo de Pablo Dávalos nos muestra claramente que su pensamiento se corresponde con la corriente indigenista del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*). Desde una perspectiva occidental, su mapa cognitivo es relativamente complejo porque su pensamiento está parcialmente inspirado en un marco epistemológico indígena; toma la cosmovisión andina como variable de gran diseño; refleja una concepción del Buen Vivir (como propuesta política) por oposición al desarrollo económico⁵, identificado con el extractivismo (como diagnóstico); y plantea como objetivo principal un cambio civilizatorio. Dicho mapa refleja además el perfil intelectual de su autor como académico (violencia epistemológica, invisibilización ontológica...).

El mapa cognitivo de René Ramírez nos muestra claramente que su pensamiento se corresponde con la corriente socialista del Buen Vivir. Desde una perspectiva occidental, su mapa cognitivo es de fácil comprensión porque su pensamiento está inspirado en un marco epistemológico occidental; toma el Socialismo del Siglo XXI como variable de gran diseño; refleja una concepción del Buen Vivir (como propuesta política) opuesta al *maldesarrollo* (como diagnóstico); y plantea como objetivo principal la consecución del socialismo del *Sumak Kawsay* o biosocialismo. Dicho mapa refleja el perfil institucional de su autor como gestor público (pacto de convivencia, voluntad política del Estado...).

Para los indigenistas, el Buen Vivir es un ideal de vida (vida en plenitud) inherente a su cosmovisión, mientras que para los socialistas y posdesarrollistas pasa a ser un instrumento para la acción política desde su institucionalización como precepto constitucional.

El mapa cognitivo de Alberto Acosta nos muestra claramente que su pensamiento se corresponde con la corriente posdesarrollista del Buen Vivir. Desde una perspectiva occidental, su mapa cognitivo también es de fácil comprensión porque su pensamiento está inspirado igualmente en un marco epistemológico occidental; toma el posmodernismo como variable de gran diseño; refleja una concepción del Buen Vivir (como propuesta política) opuesta al *maldesarrollo* (como diagnóstico); y plantea varios objetivos principales, tales como el Estado plurinacional, el poscapitalismo y el biocentrismo. Dicho mapa refleja el perfil social del autor como líder de movimientos sociales (construcción colectiva, diversidad de aportes...).

Las principales semejanzas entre los tres mapas radica en que en todos aparece un diagnóstico de la situación socioeconómica de la nación de referencia (en este caso Ecuador) sobre el que se construye la propuesta del Buen Vivir. Los tres hablan de armonía con la naturaleza, de respeto a la diversidad, de Estado plurinacional y de economía de mercado (o capitalismo). En líneas generales, los tres destacan el origen indígena del concepto del Buen Vivir y la importancia de la equidad social y la sostenibilidad ambiental (que son los fundamentos del Buen Vivir). A fin de cuentas, estos tres pensadores representan diversas variantes de un pensamiento de izquierda sobre el Buen Vivir, sobre el que tienen ideas coincidentes y divergentes.

Así, el Buen Vivir (*Sumak Kawsay*) es, para Dávalos, un objetivo intermedio a alcanzar para un cambio civilizatorio, mientras que, para los otros dos, es una variable política al servicio de la consecución del biosocialismo, en el caso de Ramírez, o del Estado plurinacional, el poscapitalismo y el biocentrismo, en el caso de Acosta. Esta diferencia se debe a que para los indigenistas, el Buen Vivir es un ideal de vida (vida en plenitud) inherente a su cosmovisión, mientras que para los socialistas y posdesarrollistas pasa a ser un instrumento para la acción política desde su institucionalización como precepto constitucional.

Respecto del diagnóstico de la situación socioeconómica nacional y global, para Dávalos el perjuicio para la utilidad nacional y universal deriva de la crisis de la Modernidad, que tiene entre sus raíces el desarrollo económico (o extractivismo), junto con el colonialismo, la invisibilización ontológica y la ciudadanía política; mientras que Ramírez y Acosta coinciden en identificar el *maldesarrollo* como el principal perjuicio para la utilidad nacional y universal; aunque este diagnóstico está algo menos desarrollado en el pensamiento de

Ramírez que en el de Acosta, en el cual se incluye el extractivismo (desarrollo económico) como una de las causas de dicho *maldesarrollo*.

Por otro lado, para Ramírez, como gestor público, es muy importante el proceso de transición desde el neoliberalismo hasta el biosocialismo, y destaca las diferentes fases de la evolución de una sociedad nacional en dicho proceso. Mientras que para Acosta, como líder social y opositor al Gobierno, sus preocupaciones se centran en la tergiversación del Buen Vivir por parte del Gobierno (incoherencia en la implementación del Buen Vivir, Buen Vivir como membrete, ventriloquia del Buen Vivir) y de los indigenistas (fundamentalismo milenarista).

Conclusiones

Llegados a este punto, podemos afirmar que el pensamiento sobre el Buen Vivir se articula en tres corrientes bien diferenciadas: la indigenista, la socialista y la posdesarrollista. Dichas corrientes se corresponden con tres marcos epistemológicos diferentes: la cosmovisión andina (o pensamiento indígena ancestral), el modernismo (o pensamiento de la Modernidad) y el posmodernismo (o pensamiento de la Posmodernidad), tal y como hemos constatado por medio de la elaboración y análisis de mapas cognitivos.

Dado que tanto el modernismo como el posmodernismo son marcos de referencia propios de la cultura occidental, las similitudes entre el Buen Vivir socialista (moderno) y el Buen Vivir posdesarrollista (posmoderno) son mayores que con el Buen Vivir indigenista (ancestral), cuyo marco de referencia, la cosmovisión andina, no es occidental. No obstante, dichas corrientes son todas variantes de un pensamiento de izquierda (en términos occidentales) sobre el Buen Vivir.

A la luz del debate político que se está dando en la actualidad en Ecuador y Bolivia, y en América Latina en general, y a partir de la tipología presentada, es posible afirmar que las tres corrientes mantienen un enfrentamiento dialéctico con duras críticas a tres bandas. Así, los indigenistas acusan a los socialistas de haber desvirtuado el verdadero sentido del *Sumak Kawsay*, para convertirlo en una forma de socialismo del bienestar, eliminando así la dimensión espiritual del concepto; mientras que a los posdesarrollistas los acusan de haber vaciado de contenido el *Sumak Kawsay* para llenarlo con elementos ajenos a la cultura indígena, tales como el feminismo, el ecologismo, el sindicalismo, etc.

A la luz del debate político que se está dando en la actualidad en Ecuador y Bolivia, y en América Latina en general, y a partir de la tipología presentada, es posible afirmar que las tres corrientes mantienen un enfrentamiento dialéctico con duras críticas a tres bandas.

Los socialistas, por su parte, acusan a los indigenistas de tener un planteamiento sobre el Buen Vivir propio de un indigenismo infantil, excesivamente idealista y carente de pragmatismo, que no es útil para afrontar los problemas de una economía del siglo XXI; mientras que, por otra parte, acusan a los posdesarrollistas de adoptar una posición sobre el Buen Vivir propia de un izquierdismo y un ecologismo infantil, que antepone la conservación del medio ambiente a la satisfacción de las necesidades materiales y lucha contra la pobreza.

Y los posdesarrollistas, por otro lado, acusan a los indigenistas de tener un planteamiento sobre el Buen Vivir cercano al *pachamamismo*⁶ y de estar demasiado próximos a un fundamentalismo milenarista, que o bien impide una verdadera transformación social o aleja a otros sectores de la sociedad del Buen Vivir, al no sentirse partícipes de dichos planteamientos y considerarlos como regresivos; mientras que a los socialistas los acusan de tener una concepción neodesarrollista del Buen Vivir, que subordina el respeto a la naturaleza a la consecución de ingresos con los que financiar una transición hacia el socialismo, transición que además no cuenta con mecanismos de participación de la sociedad civil.

Esta polémica sobre el pensamiento del Buen Vivir y sobre cómo hacerlo realidad, amenaza con impedir que, en la práctica, pueda consolidarse el Buen Vivir como una forma de vida y convivencia en armonía con la naturaleza y con los demás seres humanos, tal y como recogen las Constituciones de Ecuador y Bolivia.

No obstante, pese a ello, o en parte gracias a ello, el Buen Vivir ha irrumpido con fuerza en el debate político y académico latinoamericano sobre el desarrollo. Y ello hace que en la actualidad nos encontremos en un momento histórico de relevancia similar a los vividos en América Latina durante los años cincuenta y sesenta del siglo XX con la emergencia del estructuralismo latinoamericano o con los debates de la teoría de la dependencia.

Notas

(1) Los mapas cognitivos, como técnica de generación de estructuras de pensamiento, fueron desarrollados para captar el pensamiento de los individuos que conforman las élites políticas (Axelrod, 1976; Hart, 1977; Eden, 1988; Doryan, 1990; Kim, 2005; Aligica, 2006; Kim ...[et al], 2009); posteriormente se utilizaron para captar el pensamiento de organizaciones colectivas (Weick y Bougon, 1986; Carley, 1997; Matchant, 1999; Tegarden y Sheetz, 2003). Los mapas cognitivos pueden ser considerados como una

variante específica de los mapas conceptuales orientados a la captación del pensamiento de un sujeto. La técnica del “mapa cognitivo” es utilizada también en otras disciplinas, como la Pedagogía y la Psicología, como una variante del “mapa conceptual” (Llinares, 1992; Novak, 1998); también se utiliza en otras disciplinas, tales como la Arquitectura y la Geografía, como representaciones subjetivas del espacio bajo el término de “mapa mental” (Lynch, 1960; Gould, 1966); sin embargo, su forma de elaboración es diferente de la propuesta por Axelrod (1976) para las Ciencias Políticas, que es la que seguimos en este trabajo.

(2) El posdesarrollismo, como ideología que rechaza el desarrollo como propuesta política, puede considerarse como uno de los componentes del pensamiento de la posmodernidad o posmodernismo.

(3) Dávalos fue cesado por el entonces ministro de Economía, Rafael Correa, por discrepancias entre ambos.

(4) Acosta dimitió como Presidente de la Asamblea Constituyente antes de que se aprobase la Constitución, por diferencias con el Presidente de la República, Rafael Correa.

(5) Para Dávalos, el desarrollo económico (identificado también como extractivismo) termina generando perjuicios para la utilidad nacional y global.

(6) El *pachamamismo* ha sido definido desde posiciones de izquierda como una “defensa retórica de la Madre-Tierra mediante apelaciones morales y metafísicas ‘ancestrales’, a fin de evitar una reflexión en torno a cómo emprender un auténtico proceso de descolonización mental, económica y cultural” (Rodríguez, 2011: 1). El término se suele utilizar como un sinónimo despectivo de indigenista.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2010a), “El Buen (con)Vivir, una utopía por (re)construir”, en *Retos del Buen Vivir*, Alejandro Guillén (ed.), Cuenca, PYDLOS, pp. 21-52.
- _____ (2010b), *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo*, Quito, Fundación Friedrich Ebert.
- _____ (2011), “Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición”, en *Más allá del desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Monkrani (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 83-118.
- _____ (2012), *Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*, Quito, Abya Yala.
- Aguinaga, Margarita ...[et al] (2011), “Pensar desde el feminismo: críticas y alternativas al desarrollo”,

- en *Más allá del desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Monkrani (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 55-82.
- Albó, Xabier (2010), "Suma Qamaña, Convivir Bien: ¿cómo medirlo?", en *Diálogos*, Año 1 N° 0, pp. 54-64.
- Alianza PAÍS (2006), Plan de Gobierno de Alianza PAÍS 2007-2011, Quito, Alianza PAÍS.
- Aligica, Paul D. (2006), "Institutional and Stakeholder Mapping: Frameworks for Policy Analysis and Institutional Change", en *Public Organization Review*, Vol. 6 N° 1, pp. 79-90.
- Amin, Samir y Houtart, François (2002), *Globalización de las resistencias*, Barcelona, Icaria.
- Axelrod, Robert (1976), *Structure of Decision: the Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton, Princeton University Press.
- Boff, Leonardo (2009), "¿Vivir mejor o el Buen Vivir?", Quito, Agencia Latinoamericana de Información, <http://alainet.org>, 14-06-2013.
- Borón, Atilio (2010), "El socialismo del siglo XXI: notas para su discusión", en *Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES (ed.), Quito, SENPLADES, pp. 109-131.
- Bustelo, Pablo (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis.
- Carley, Kathleen M. (1997), "Extracting Team Mental Models through Textual Analysis", en *Journal of Organizational Behavior Management*, N° 18, pp. 533-558.
- Carpio, Patricio (2009), "El Buen Vivir, más allá del desarrollo", en *El Buen Vivir: una vía para el desarrollo*, Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 115-148.
- Chancosa, Blanca (2010), "El Sumak Kawsay desde la visión de la mujer", en *América Latina en Movimiento*, N° 453, pp. 6-9.
- Choquehuanca, David (2010a), "El Buen Vivir / Suma Qamaña: 25 postulados para entender el Buen Vivir", en *La Razón*, 03-02-2010, <http://indigenaslibertarios.blogcindario.com>, 14-06-2013.
- Choquehuanca, David (2010b), "Hacia la reconstrucción del Buen Vivir", *América Latina en Movimiento*, N° 452, pp. 8-13.
- Chuji, Mónica (2010), "Sumak Kawsay versus desarrollo", documento presentado en la Conferencia en la Universidad de Oviedo, 6 de noviembre, <http://www.miradoriu.org>, 14-06-2013.
- Coraggio, José Luis (2007), "La economía social y la búsqueda de un programa socialista para el siglo XXI", en *Foro*, N° 62, pp. 37-54.

- Dávalos, Pablo (2008a), “El Sumak Kawsay (Buen Vivir) y las cesuras del desarrollo”, en *Boletín ICCL*, Nos. 110 y 111, <http://icci.nativeweb.org>, 14-05-2013.
- _____ (2008b), “Reflexiones sobre el Sumak Kawsay (el Buen Vivir) y las teorías del desarrollo”, en *Boletín ICCL*, N° 113, <http://icci.nativeweb.org>, 14-05-2013.
- _____ (2011), “Sumak Kawsay (La Vida en Plenitud)”, en *Convivir para perdurar*, Santiago Álvarez (ed.), Barcelona, Icaria, pp. 201-214.
- Dieterich, Heinz (2002), *El Socialismo del Siglo XXI*, Bilbao, Baigorri.
- Doryan, Eduardo (1990), *De la abolición del ejército al Premio Nobel de la Paz*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Eden, Colin (1988), “Cognitive Mapping: a Review”, en *European Journal of Operational Research*, Vol. 36 N° 1, pp. 1-13.
- Escobar, Arturo (2009), “Una minga para el posdesarrollo”, en *América Latina en Movimiento*, N° 445, pp. 26-30.
- Estermann, Joseph (2006), *Filosofía andina*, La Paz, SEAT.
- Esteva, Gustavo (2009), “Más allá del desarrollo: la buena vida”, en *América Latina en Movimiento*, N° 445, pp. 1-5.
- García-Linera, Álvaro (2010), “El Socialismo Comunitario”, en *Revista de Análisis*, Vol. 5 N° 3.
- Gould, Peter (1966), “On Mental Maps”, Michigan Interuniversity Community of Mathematical Geographers (Discussion Paper; N° 9).
- Gudynas, Eduardo (2009a), *El mandato ecológico*, Quito, Abya Yala.
- _____ (2009b), “La dimensión ecológica del Buen Vivir: entre el fantasma de la modernidad y el desafío biocéntrico”, en *Obets*, N° 4, pp. 49-53.
- _____ (2011a), “Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo”, en *América Latina en Movimiento*, N° 462, pp. 1-20.
- _____ (2011b), “Buen Vivir: Today’s Tomorrow”, en *Development Journal*, Vol. 54 N° 4, pp. 441-447.
- Habermas, Jürgen (1985), *Der Philosophische Diskurs der Moderne*, Frankfurt, Suhrkamo Verlag.
- Harnecker, Martha (2010), “El nuevo modelo económico del Socialismo del Siglo XXI”, en *Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES (ed.), Quito, SENPLADES, pp. 77-89.
- Hart, Jeffrey A. (1977), “Cognitive Maps of Three Latin American Policy Makers”, en

- World Politics*, Vol. 30 N° 1, pp. 115-140.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis (1998), *El pensamiento sobre el desarrollo: de los mercantilistas al PNUD*, Huelva, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- _____ (2011), "Economía Política del Desarrollo: la construcción retrospectiva de una especialidad académica", en *Revista de Economía Mundial*, N° 28, pp. 279-320.
- _____ (2012), "El Buen Vivir ecuatoriano en el contexto de la Economía Política del Desarrollo", en *Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Rafael Domínguez y Sergio Tezanos (eds.), Santander, Red Española de Estudios del Desarrollo, Universidad de Cantabria, <http://congresoreedes.unican.es>, 14-06-2013.
- Houtart, François (2010), "La crisis del modelo de desarrollo y la filosofía del Sumak Kawsay", en *Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES (ed.), Quito, SENPLADES, pp. 91-97.
- Huanacuni, Fernando (2010), *Buen Vivir / Vivir Bien: filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
- Hunt, Diana (1989), *Economic Theories of Development: Analysis of Competing Paradigms*, London, Harvester Wheatsheaf.
- Izarra, William; Medina, Arístides; y Velásquez, Gaspar (2004), "Orígenes y fundamentos ideológicos de la Revolución Bolivariana", en *Para comprender la Revolución Bolivariana*, Haiman El Troudi (ed.), Caracas, Presidencia de la República, pp. 9-66.
- Kim, Dong-Kwan (2005), "Cognitive Maps of Policy Makers in Financial Crises of South Korea and Malaysia: a Comparative Study", en *International Review of Public Administration*, Vol. 9 N° 2, pp. 49-56.
- Kim, Dong-Hwan ...[et al] (2009), "Cognitive Map Analysis of President Lee on the Policy of Green Growth", en *Korean System Dynamics Review*, Vol. 10 N° 4, pp. 39-51.
- Lajo, Javier (2011), "Un modelo Sumaq Kawsay de gobierno", en *Red Voltaire*, 29 de agosto, <http://www.voltairenet.org>, 14-06-2013.
- Lander, Edgardo (2013), "Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia", en *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI*, Miriam Lang, Claudia López y Alejandra Santillana (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 27-62.

- Lang, Miriam (2011), "Crisis civilizatoria y desafíos para las izquierdas", en *Más allá del desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Mokrani (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 7-18.
- Lang, Miriam y Mokrani, Dunia (eds.) (2011), *Más allá del desarrollo*, Quito, Abya Yala.
- León, Magdalena (2008), "Después del 'desarrollo': 'el buen vivir' y las perspectivas feministas para otro modelo en América Latina", en *Umbrales*, N° 18, pp. 35-44.
- Lynch, Kevin (1960), *The Image of the City*, Cambridge, MIT Press.
- Lytard, Jean-François (1979), *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*, Paris, Éditions de Minuit.
- Llinares, Salvador (1992), "Los mapas cognitivos como instrumentos para investigar las creencias epistemológicas de los profesores", en *La investigación sobre la formación del profesorado: métodos de investigación y análisis de datos*, Carlos Marcelo (ed.), Buenos Aires, Cincel, pp. 50-57.
- Macas, Luis (2010a), "Sumak Kawsay: la vida en plenitud", en *América Latina en Movimiento*, N° 452, pp. 14-16.
- _____ (2010b), "Sumak Kawsay", en *Yachaykuna*, N° 13, pp. 13-39.
- Maldonado, Luis (2010), "El Sumak Kawsay / Buen Vivir / Vivir Bien: la experiencia de la República del Ecuador", Quito, Escuela de Gestión Pública Plurinacional de Bolivia, <http://www.egpp.gob.bo>, 14-06-2013.
- Martínez-Allier, Joan (2010), "No sé si hay un ecologismo infantil pero sí creo que hay un desarrollismo senil", en *Le Monde Diplomatique*, 14 de febrero, <http://www.rebellion.org>, 14-06-2013.
- Matchant, Thierry (1999), "Cognitive Maps and Fuzzy Implications", en *European Journal on Operational Research*, Vol. 114 N° 3, pp. 626-637.
- Medina, Javier (ed.) (2001), *Suma Qamaña: la comprensión indígena de la Buena Vida*, La Paz, GTZ.
- Mejido-Costoya, Manuel (2013), "Latin American Post-Neoliberal Development Thinking: the Bolivian 'Turn' toward Suma Qamaña", en *European Journal of Development Research*, Vol. 25 N° 2, pp. 213-229.
- Merino, Roger (2012), "What is 'Post' in Post-Neoliberal Political Economy? Indigenous Land Rights and the Extractive Industry in Peru, Bolivia and Ecuador", Rochester, Social Science Research Network (SSRN Working Papers Series), <http://ssrn.com>, 14-06-2013.

- Novak, Joseph D. (1998), *Learning, Creating and Using Knowledge: Concept Maps as Facilitative Tools in Schools and Corporations*, Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates.
- Oviedo, Atawallpa (2011), *Qué es el Sumakawsay*, Quito, Sumak.
- Pacari, Nina (2009), "Naturaleza y territorio desde la mirada de los pueblos indígenas", en *Derechos de la naturaleza*, Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 31-37.
- Páez, Pedro (2010), "Crisis, nueva arquitectura financiera y Buen Vivir", en *Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES (ed.), Quito, SENPLADES, pp. 189-198.
- Patiño, Ricardo (2010), "Diferencias entre el Socialismo del Siglo XX y el Socialismo del Siglo XXI: la democracia participativa y el nuevo sujeto revolucionario", en *Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES (ed.), Quito, SENPLADES, pp. 133-140.
- Pomar, Valter (2010) "Algunas ideas sobre la lucha por el Socialismo en el Siglo XXI", en *Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES (ed.), Quito, SENPLADES, pp. 141-146.
- Prada, Raúl (2011), "El vivir bien como alternativa civilizatoria: modelo de Estado y modelo económico", en *Más allá del desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Monkrani (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 159-184.
- Quijano, Aníbal (2011), "Bien Vivir: entre el desarrollo y la des/colonialidad del poder", en *Ecuador Debate*, N° 84, pp. 77-88.
- Quintero, Rafael (2009), "Las innovaciones conceptuales de la Constitución de 2008 y el Sumak Kawsay", en *El Buen Vivir: una vía para el desarrollo*, Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 75-91.
- Quirola, Diana (2009), "Sumak Kawsay: hacia un nuevo pacto social en armonía con la naturaleza", en *El Buen Vivir: una vía para el desarrollo*, Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 103-114.
- Radcliffe, Sarah A. (2012), "Development for a Postneoliberal Era? Sumak Kawsay, Living Well and the Limits to Decolonisation in Ecuador", en *Geoforum*, Vol. 43 N° 2, pp. 240-249.
- Ramírez, René (2008), *Igualmente pobres, desigualmente ricos*, Quito, PNUD, Ariel.
- _____ (2010), *Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano*, Quito, SENPLADES.
- _____ (2012), "La vida buena como 'riqueza' de las naciones", en *Revista Ciencias Sociales*, Nos. 135-136, pp. 237-249.

- Rengifo, Grimaldo (2002), *Allin Kawsay: el bienestar en la concepción andino amazónica*, Lima, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas.
- Rodríguez, Huáscar (2011), Bolivia: entre el desarrollismo y la demagogia pachamamista, 6 de octubre, <http://old.kaosenlared.net>, 14-06-2013.
- Santos, Boaventura de Souza (2010), “La difícil construcción de la plurinacionalidad”, en *Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES (ed.), Quito, SENPLADES, pp. 149-154.
- Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (1991), *La comparazione nelle scienze sociali*, Bolonia, Il Mulino.
- SENPLADES (2009), *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Quito, SENPLADES.
- _____ (2010), *Socialismo y Sumak Kawsay*, Quito, SENPLADES.
- _____ (2011), *Recuperación del Estado para el Buen Vivir*, Quito, SENPLADES.
- Simbaña, Floresmilo (2011), “El Sumak Kawsay como proyecto político”, en *Más allá del desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Mokrani (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 219-226.
- Svampa, Maristella (2011), “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales”, en *Más allá de desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Mokrani (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 185-217.
- Tegarden, David P. y Sheetz, Steven D. (2003), “Group Cognitive Mapping: a Methodology and System for Capturing and Evaluating Managerial and Organization Cognition”, en *Omega: the International Journal of Management Science*, Vol. 31 N° 2, pp. 113-125.
- Tortosa, José María (2009), “Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir”, en *Aportes Andinos*, N° 28, <http://www.uasb.edu.ec>, 14-06-2013.
- Vega, Elisa (2011), “Descolonizar y despatriarcalizar para vivir bien”, en *Más allá del desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Mokrani (eds.), Quito, Abya Yala, pp. 257-264.
- Vega, Fernando (2012), “Teología de la Liberación y Buen Vivir”, en *Construyendo el Buen Vivir*, Alejandro Guillén y Mauricio Phélan (eds.), Cuenca, Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable, pp. 115-136.
- Viteri, Carlos (2002), “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”, en *Polis*, N° 3, <http://polis.revues.org>, 14-06-2013.
- _____ (2003), “Súmak Káusai, una respuesta viable al desarrollo”, Quito, Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador. Tesis de Licenciatura en Antropología Aplicada.
- Walsh, Catherine (2010), “Development as Buen Vivir: Institutional

- Arrangements and (De) Colonial Entanglements”, en *Development Journal*, Vol. 53 N° 1, pp. 15-21.
- Weick, Karl E. y Bougon, Michel (1986), “Organizations as Cognitive Maps: in Charting Ways of Success and Failure”, en *The Thinking Organization: Dynamics of Organization Social Cognition*, H. P. Sims y D. Gioia (eds.), San Francisco, Jossey-Bass, pp. 102-135.
- Yampara, Simón (2001), *El ayllu y la territorialidad en los Andes: una aproximación a Chambi Grande*, La Paz, CADA.

**Empresas públicas contemporáneas
en una perspectiva global: teoría y
evidencia**

Massimo Florio

Massimo Florio

Profesor de Economía Pública y en la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Política Industrial de la UE, Universidad de Milán. Es el presidente de *International Scientific Commission Public Services/Public Enterprises*, CIRIEC. Fundador y presidente honorario del CSIL, *Centre for Industrial Studies*. Sus principales intereses de investigación incluyen el análisis costo-beneficio social, las empresas públicas y la privatización, la inversión pública, la regulación de las industrias de red, la economía de la infraestructura, la política regional y la economía de pequeñas empresas. Ha participado por más de veinte años en funciones de asesoramiento para la CE, el Parlamento Europeo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, la OCDE y otros organismos internacionales y nacionales. Entre sus libros destacan: *The Great Divestiture* (MIT Press), *Network Industries and Social Welfare* (Oxford University Press), *Applied Welfare Economics* (Routledge). Editor invitado para números especiales sobre empresas públicas e inversión pública en el *Journal of Economic Policy Reform*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, *International Review of Applied Economics* y *Fiscal Studies*.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
University of Milan
Department of Economics, Management and Quantitative
Methods (DEMM)
Via Conservatorio 7
20122 Milán - Italia
E-mail: massimo.florio@unimi.it

Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia*

Introducción

Luego de tres décadas de privatizaciones, las empresas públicas siguen siendo una característica en las economías contemporáneas. Sin embargo, el entorno en el que operan es diferente del que prevaleció durante la mayor parte del siglo XX, requiriéndose nuevas investigaciones al respecto. Según *The Economist* (2014b), “En las empresas chinas, el Estado, que es el accionista mayoritario, cuenta con un 60% de capitalización de la bolsa. En Rusia y Brasil, las empresas en las que el Estado tiene o bien una mayoría o una participación minoritaria significativa, cuentan con un 30-40% de capitalización. Incluso en los bastiones de la ortodoxia económica como Suecia y los Países Bajos, las empresas de propiedad estatal (EPE) representan el 5% de la capitalización bursátil”.

Este artículo ofrece una discusión acerca de las teorías positivas de la empresa pública (EP) bajo una perspectiva global, es decir, sin hacer referencia a determinado país o región, y presenta algunas evidencias nuevas que podrían sustentar o rechazar teorías alternativas. También concluye con algunas implicaciones de política.

Entendemos por EP aquellas organizaciones que son propiedad de los gobiernos en última instancia, suministran bienes económicos, tienen autonomía presupuestaria, cierta discrecionalidad gerencial, y para las que, en principio, la privatización es posible. También argumentamos que una “verdadera” EP es una organización en la

Recibido: 14-07-2014. Aceptado: 31-07-2014.

(*) Conferencia magistral a ser presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014. Traducido del inglés por **Antonio Quintin**. Título original: “Contemporary Public Enterprises in Global Perspective: Theory and Evidence”.

El autor agradece a sus colegas en el Departamento de Economía, Administración y Métodos Cuantitativos (DEMM) de la Universidad de Milán, Stefano Clò, Matteo Ferrari y Carlo Fiorio por el trabajo estadístico realizado con la data de Zephyr y Orbis, y a Chiara del Bo por el análisis de los datos ICRG. El punto 2 de la Sección 3 se basa en un artículo inédito con ellos. También agradece a Rosa Carmosino y Alessandra Cavada por su asistencia editorial.

Una empresa pública puede ser solo en última instancia propiedad de un Gobierno, lo que significa que puede ser controlada de facto por este mediante diferentes arreglos de propiedad.

que es posible identificar una misión pública, al menos en principio (ver CIRIEC, 2012). Como veremos, sostener una adecuada discusión acerca de la misión pública es un aspecto esencial del análisis, como han sugerido Del Bo y Florio (2012).

Esta definición está arraigada en la historia (Millward, 2011), pero también tiene un valor analítico, como se verá luego. Si bien en algunos estudios anteriores era común la etiqueta de Empresa de Propiedad Estatal (EPE) para designar nuestro tema, preferimos aquí emplear el término más general de Empresa Pública (como lo hace el código de clasificación del *Journal of Economic Literature* L32). En muchos países el Estado se articula en diferentes niveles de gobierno, y es tal la variedad de formas de control que la expresión “propiedad de Estado” no es capaz de captarlas todas; por ejemplo, las empresas de propiedad mixta de multinacionales que cotizan en la Bolsa (Alonso ...[et al], 2013) o, en el otro extremo de la escala, los consorcios de pequeñas empresas que prestan servicios públicos municipales (Warner, 2011). Así, mientras que en otros contextos (véase, por ejemplo, Kowalski ...[et al], 2013) una EPE es identificada por la participación de una entidad gubernamental en más del 50% de su capital, una empresa pública puede ser solo en última instancia propiedad de un gobierno, lo que significa que puede ser controlada de facto por este mediante diferentes arreglos de propiedad. En algunas de las evidencias presentadas a continuación nos centraremos en el principal accionista, cualquiera que sea su participación en el capital social. Aunque la perspectiva adoptada en este trabajo puede parecer excesivamente relativista, existen ventajas en la adopción de un enfoque donde la propiedad es abordada como un mecanismo de control que puede adoptar diferentes y flexibles modalidades. A los efectos del análisis empírico se tiene que recurrir a fuentes de datos que utilicen la definición convencional de propiedad, y todas ellas tienen sus limitaciones, pero desde una perspectiva analítica parece mejor referirse a la EP de una manera más general, como una organización económica en la que algunas de sus potestades más importantes son retenidas directa o indirectamente por los gobiernos, ya sea a nivel nacional o local, y en algunos casos incluso a nivel intergubernamental.

Cuando se adopta la perspectiva de la propiedad como un mecanismo de control, incluso una participación minoritaria en el capital puede garantizar decisiones clave, tales como el nombramiento de los altos directivos. En correlación con la facultad de los gobiernos de

nombrar directivos está el poder de dar instrucciones a los mismos. Una vez más, esto no tiene por qué ser un mecanismo formal, ya que puede estar basado en procedimientos informales, incluyendo una actitud normalmente pasiva o tácita de las entidades gubernamentales u otros organismos del sector público, adoptando ocasionalmente una postura proactiva.

En este contexto, la autonomía presupuestaria y la discrecionalidad gerencial simplemente significan que la EP es gestionada desde fuera del Gobierno, es decir, no es formalmente parte de la administración pública, trabaja con capital propio y tiene ciertas obligaciones de informar sobre sus cuentas (lo que a menudo se vería como más adecuado; ver Greiling y Grüb, 2014). Sin embargo, el foco de este artículo no es acerca de los mecanismos legales que aseguren concretamente la autonomía presupuestaria y la discrecionalidad gerencial de la EP, o sobre los mecanismos internos o externos de gobernanza, ya que estos son muy diferentes en todo el mundo, sino acerca de las grandes cuestiones económicas y de política que rodean estas características específicas.

Por otra parte, la definición de EP adoptada en este trabajo reaparece como un *test* frente a la posibilidad de la privatización con el fin de entender si lo que observamos es en realidad una empresa o no. Esto no es muy restrictivo. Si bien es evidente que las organizaciones que suministran bienes manufacturados, productos mineros, electricidad, telecomunicaciones, transporte, agua, vivienda, servicios bancarios, etc., pueden ser, y de hecho lo han sido, ampliamente privatizadas en las últimas décadas en muchos países, en principio, otras tantas actividades pueden ser organizadas por el sector privado, incluyendo la prestación de la salud, la educación, las prisiones, y otros servicios relacionados con la “ley y el orden”. En el Reino Unido, algunos servicios de policía local han sido recientemente concesionados a contratistas, y lo mismo ha ocurrido con los servicios de apoyo para la defensa en los EE.UU. Por lo tanto, cuando un hospital propiedad del Gobierno tiene autonomía presupuestaria y discrecionalidad gerencial, en principio puede ser privatizado o ir a la quiebra, por lo tanto es una EP (ver Lethbridge, 2014). Este no sería el caso, sin embargo, si el hospital es parte todavía del Departamento de Salud, directamente vinculado a la jerarquía y los procedimientos de la administración pública.

Parece indispensable, entonces, que con el fin de definir lo que es una empresa pública en el mundo real, no nos atengamos a una

Parece indispensable que, con el fin de definir lo que es una empresa pública en el mundo real, no nos atengamos a una definición estática basada en algunos sectores, tecnologías o tipos de servicio.

definición estática basada en algunos sectores, tecnologías o tipos de servicio. Hay fronteras móviles entre el propio Gobierno y con las empresas bajo su control, y no abordaremos en este trabajo las ventajas o desventajas específicas que supone la creación de una EP. En otras palabras, simplemente observamos el hecho de que cierta clase de actividades, en algunos países y sectores, han sido delegadas por el Gobierno a “agentes” con ciertas características, la EP, y luego exploramos esas características a nivel abstracto, en una perspectiva teórica, y mostramos algunas evidencias que sustentan dicho análisis teórico.

Como veremos más adelante, tampoco pueden considerarse de manera estática los límites de lo que es una misión pública. Millward (2011) ha sostenido que los argumentos del significado estratégico e incluso específicamente del de la defensa nacional pueden explicar la existencia de la EP en varias economías occidentales, mientras que los argumentos de cohesión social fueron más importantes en otras épocas y contextos. Esto nos conduce a nuestra pregunta principal de investigación: *¿Por qué los gobiernos todavía poseen empresas e incluso, en ciertos casos, crean otras nuevas?*

Veremos que la respuesta dominante dada por muchos economistas a esta pregunta es que los gobiernos mantienen el control de la EP principalmente por el propio interés de los políticos, o al menos por cierta inercia. Calificaremos esta explicación como la perspectiva de la “elección pública” (*public choice*) en el marco de una teoría positiva de las EP. Sin embargo, es posible una explicación diferente: las EP existen porque desempeñan un papel relacionado con una misión pública que no es realizado por el mecanismo del mercado. Etiquetaremos a esta como la perspectiva de la “misión pública” (*public mission*). Las dos explicaciones no son mutuamente excluyentes, pero la importancia de la interpretación de la elección pública en el mundo real ha sido exagerada, mientras que la de la misión pública ha sido indebidamente descuidada.

El documento está estructurado de la siguiente manera: luego de esta Introducción, la sección 1 presenta las dos principales alternativas teóricas acerca de la EP y evalúa los argumentos a favor y en contra de cada una de ellas; la sección 2 discute algunas evidencias, y la sección 3 concluye con una breve discusión acerca de las implicaciones de política.

En la literatura de la elección pública las empresas públicas son vistas como otra manera que emplean los políticos, ya sea para extraer rentas para sí o para lograr el apoyo político de los votantes.

1. Teorías positivas de la empresa pública

La discusión deliberadamente dejará de lado muchas cuestiones que se encuentran frecuentemente en la economía de la regulación y en la teoría de la empresa, con el fin de centrarla exclusivamente en algunos ingredientes genéricos que pueden ser útiles al tratar de dar respuesta a nuestra pregunta de investigación acerca de la supervivencia de la EP en la economía contemporánea (para una discusión más detallada, ver Florio, 2004 y 2013).

La perspectiva de la elección pública

Un bosquejo de la perspectiva de la elección pública¹ aplicado al análisis de la EP es el siguiente. Un Gobierno se supone que está controlado por políticos con intereses personales propios, quienes tienen una agenda privada. En otras palabras, los políticos son individuos que tienen una función de utilidad directa estándar, cuando los argumentos son los bienes de consumo o, de forma equivalente, una función de utilidad indirecta cuando los argumentos son los ingresos y los precios de los bienes.

En un marco intertemporal y cuando los políticos necesitan ser electos para obtener o conservar el cargo, también quieren maximizar la probabilidad de su reelección. Incluso si el país no es democrático, los políticos requieren alcanzar una cierta masa crítica de consenso con el fin de lograr la cantidad deseada de poder y de preservarla contra la agitación social o incluso una revolución.

Este marco intertemporal, que incluye el objetivo de preservar el poder, conduce a una modificación de la función de utilidad estándar para permitir un cierto interés de los políticos para comprar apoyo popular a través de su agenda política. Aquí, la función objetivo del político se convierte en una combinación lineal, en su forma más simple, de su propio interés y del bienestar social. A su vez, el bienestar social se describe como la suma de los excedentes de consumidores y productores del votante mediano directo, o de un votante representante.

Mientras que una amplia literatura, teórica y empírica, ha utilizado este marco para discutir el tamaño del Gobierno, es decir, del gasto público y los impuestos (véase Mueller, 2003 acerca de la perspectiva general de la elección pública), el mismo marco se puede utilizar para explicar la razón de ser de las EP. En esta literatura las EP son vistas como otra manera que emplean los políticos ya sea para extraer rentas para sí o para lograr el apoyo político de los votantes.

Discutimos a su vez estos dos aspectos. La extracción de rentas a través de las EP en beneficio de los políticos supondría ver estas organizaciones simplemente como otra forma de burocracia, donde los agentes, es decir, los gerentes, son instruidos por sus directores políticos para explotar al consumidor, posiblemente a través de un poder monopólico, y transferirles rentas.

Como esto sería ilegal en la mayoría de los sistemas constitucionales (debido a que los activos personales y los ingresos de los políticos están separados formalmente de los del Gobierno), la extracción de rentas ocurriría mediante otras modalidades, no necesariamente ilegales desde el punto de vista formal, pero *de facto* equivalentes a una variedad de formas de corrupción. Por ejemplo, un político puede nombrar como gerente a alguien que se encargue de manipular los procesos de adquisiciones de la EP de tal manera que favorezca a empresas relacionadas con el político o incluso directamente propiedad de este. La manipulación puede tomar la forma de aumentar artificialmente el costo de la EP, creando beneficios adicionales a los proveedores privados, transferidos luego, posiblemente, al exterior hacia cuentas bancarias o inmuebles u otros bienes de propiedad de los políticos. Otras formas de manipulación pueden incluir la designación de familiares de los políticos y luego pagarles una compensación excesiva por sus servicios, si los hay, y esto también para beneficio del político o de su hogar o de otros miembros de su familia. La manipulación también puede ocurrir por el lado de las ventas, por ejemplo mediante generosos contratos de franquicia otorgados por las EP a parientes o a agentes de la dirección política para el suministro al por menor, actuar como agentes exportadores, u otras actividades comerciales.

Todas estas prácticas equivalen en cierta medida a una distorsión de la actividad económica de las EP y a formas duras o blandas de corrupción como mecanismo para extraer rentas.

El segundo mecanismo, bajo la interpretación de la elección pública de la EP, puede ser visto como la distribución de rentas a los potenciales partidarios de los políticos. Esto se puede lograr básicamente de las siguientes maneras: exceso de puestos de trabajo y de salarios no relacionados con la productividad del trabajo; precios excesivos pagados a los proveedores con el fin de ampliar el apoyo político; inversión en exceso por las mismas razones; precios demasiado bajos para algunos usuarios del servicio o consumidores de bienes proporcionados por la EP, o la cobertura excesiva de servicios en relación

La consecuencia de la perspectiva de la elección pública en las EP es clara y directa: como estas no son más que otra forma de burocracia, y crean ineficiencia, la privatización debe ser siempre una política para mejorar el bienestar.

con la demanda efectiva; incluso es posible una excesiva calidad del servicio para complacer a algunos usuarios; pérdidas por explotación cubiertas por algunos tipos de usuarios a través de subsidios cruzados y/o a través de impuestos excesivos de ciertos tipos de contribuyentes.

La consecuencia de la perspectiva de la elección pública en las EP es clara y directa: como estas no son más que otra forma de burocracia (*Bureaucrats in Business*, World Bank, 1999, fue el título de un informe bien conocido por los economistas del Banco Mundial), y crean ineficiencia debido a la generación y distribución de rentas a los políticos y sus partidarios políticos, la privatización debe ser siempre una política para mejorar el bienestar. La fe en la eficacia de los mecanismos de mercado y la suposición de que los políticos actúan más o menos siempre de acuerdo a sus propios intereses, se combinarían entonces para obtener la visión dogmática de que solo la venta de las EP, cuando y donde sea posible, será beneficiosa para el bienestar social.

Antes de entrar en los aspectos empíricos de esta perspectiva, vale la pena evaluar su valor en términos analíticos. Hemos señalado en otro lugar (Florio, 2004) la existencia de una contradicción lógica en las teorías de la elección pública relacionadas con las EP y la privatización. Si los políticos se mueven intrínsecamente para su propio beneficio, ¿por qué no deberían estar más interesados en mantener las EP que en la venta de ellas? O en otras palabras, ¿qué tipo de transformación genética ocurre en la élite política de un país, cuando en lugar de continuar con el control ineficiente de las EP recurren a su privatización? ¿Debemos concluir que a los políticos en favor de las EP les interesa su propio beneficio, mientras que los que buscan su privatización son un tipo de personas completamente diferente, ya que súbitamente se convierten en altruistas, no están interesadas en su ingreso privado ni en la probabilidad de la reelección?

Una buena teoría no puede ser tan *ad hoc* como para cambiar sus supuestos según las circunstancias. O se piensa que los políticos son siempre egoístas y, por lo tanto, se respeta este supuesto cuando se analiza también la privatización, o se relaja el supuesto y entonces se admite que hasta cierto punto los políticos pueden ser altruistas en ambas circunstancias.

Sin embargo, cuando se es consistente con la teoría pueden aparecer resultados sorprendentes. Un buen ejemplo es el libro póstumo *Regulation and Development* del fallecido Jean-Jacques Laffont (2005). En este libro, escrito por uno de los principales teóricos de

No existe una estricta relación *per se* entre la propiedad privada y la competencia, así como tampoco existe una relación estricta entre la propiedad pública y el monopolio.

la economía pública, si una función de utilidad para el político se introduce consistentemente “antes” y “después” de la privatización, es decir, al examinar la opción de mantener o vender una EP, resulta que la privatización puede ocurrir tanto por buenas como por malas razones. Un Gobierno corrupto bien puede estar interesado en la privatización, un tema que hemos discutido en otro lugar con el ejemplo de Rusia (Florio, 2002).

Permítasenos recordar brevemente cómo un político interesado en su propio beneficio puede manipular la privatización. En primer lugar, la EP puede ser subvaluada y vendida a familiares o allegados. La diferencia entre el valor presente neto de los beneficios proyectados futuros y los ingresos reales de las privatizaciones para el Gobierno corresponde a una renta de suma fija (*lump sum rent*), la cual puede ser directamente apropiada por el político o bien distribuida. Incluso la distribución en forma de participaciones masivas a precios bajos, el llamado capitalismo popular, en este caso no es más que otra manera de tratar de obtener el apoyo político de los beneficiarios de la subvaloración. En segundo lugar, los administradores nombrados por los políticos cuando la EP era propiedad estatal pueden ser confirmados en sus cargos y se les instruye continuar manipulando la empresa con el fin de extraer rentas para los políticos, tal vez con más facilidad que antes debido a la mayor autonomía presupuestaria de la empresa privatizada. Así, muchos de los mecanismos que estaban en vigor antes de la privatización continuarán vigentes bajo propiedad privada y el capitalismo de compinches sustituirá a la EP.

La fuerza que puede hacer contrapeso a estos mecanismos, en la transición de EP a empresa privatizada, debe ser el funcionamiento de los mercados. Una EP privatizada mal administrada para favorecer a los políticos y ganar apoyo político será costosa, y si tiene acceso al mercado, llegará el momento en que los rivales obtendrán el control de la empresa o simplemente colapsará. En mercados competitivos, la tolerancia a la mala gestión, es decir, a la ineficiencia deliberada con el fin de favorecer a los políticos, se minimiza, mientras que se maximiza bajo un ambiente de EP.

Sin embargo, esto es un segundo punto débil de la teoría de la privatización en la perspectiva de la elección pública, ya que supone que la competencia en el mercado está vinculada a la privatización. De hecho, no existe una estricta relación *per se* entre la propiedad privada y la competencia, así como tampoco existe una relación estricta entre la propiedad pública y el monopolio.

En la mayoría de los casos la privatización no conduce a la competencia perfecta como forma de mercado imperante. Por lo general, conduce al oligopolio, y en particular, al oligopolio regulado, debido a la persistencia de los ingredientes del monopolio natural en las industrias (tales como las redes fijas para los servicios de energía y transporte, las franjas horarias en los aeropuertos, el espectro en las comunicaciones móviles, el racionamiento de capital y otras fallas de mercado en los mercados de crédito, etc.). En otros casos, conduce a monopolios autorizados por el Gobierno (*franchised monopoly*) bajo la forma de concesiones. La teoría del oligopolio regulado basado en la propiedad privada es a menudo asombrosamente desequilibrada. Por lo general se supone que las empresas maximizan sus beneficios, solo que el regulador es benevolente, incluso si hubiera un problema de información asimétrica entre el regulador y las empresas reguladas. Por consiguiente, cualquier ineficiencia se relaciona frecuentemente con este problema específico.

Pero el regulador es solo una oficina de la administración pública. Aunque los miembros de un órgano regulador no suelen ser funcionarios públicos, son nombrados directamente por los gobiernos o, en algunos casos, por los parlamentos, es decir, son nombrados por los mismos políticos que habrían designado a los directivos de las EP. Por lo tanto, ¿por qué los políticos interesados en su propio beneficio, que pueden haber privatizado una EP para extraer rentas, no habrían de designar al mismo tiempo reguladores con instrucciones para proteger las rentas de la empresa privatizada que todavía está bajo el control indirecto del político o sus partidarios? Si el Gobierno está hecho de políticos interesados en sí mismos, ¿quién designa a los reguladores benevolentes?

Curiosamente, toda la literatura más importante de los EE.UU. acerca de la captura del regulador y la búsqueda de rentas por la empresa regulada, una literatura que fue motivada por un contexto en el que, obviamente, resultaba una inversión muy rentable presionar (si no comprar) a reguladores y legisladores para proteger ciertos intereses creados, no ha sido trasplantada plenamente a la discusión acerca de la regulación de las empresas privatizadas en Europa.

Hasta ahora no hemos hecho afirmación alguna acerca de la evidencia empírica que apoye o rechace la perspectiva que tiene la elección pública acerca de la EP, la privatización y la regulación. Solo nos hemos limitado a mostrar los supuestos sobre los que suele descansar, y lo que consideramos como dos contradicciones lógicas que surgen del examen de la literatura. En resumen, dichas

Una perspectiva coherente de la elección pública, en contraste con la retórica parcializada de la privatización, debería guardar silencio acerca de la predicción generalizada de que la privatización es más eficiente que el ambiente de la EP.

contradicciones son: a) el inexplicable viraje del supuesto de que los políticos están interesados en su propio beneficio cuando nacionalizan o mantienen las EP versus cuando privatizan, sobre todo en lo que se refiere al control de las empresas y los reguladores; b) la suposición sin fundamentos de que la privatización conduce a la competencia, mientras que la EP se asocia al monopolio público, con la supuesta eficiencia inherente de la primera y la ineficiencia de esta última.

Si nos atenemos a una perspectiva coherente de la elección pública, llegaríamos a la conclusión de que o bien la EP o la privatización son las alternativas de política que los políticos buscarán de acuerdo al punto de vista de su propio interés. Así, en ciertos países, industrias y épocas el político correspondiente nacionalizará empresas privadas o apoyará las EP, y en otras circunstancias se desplazará a la privatización, pero en ambos casos nada podrá decirse en general acerca de los efectos sobre el bienestar social de las dos alternativas, ya que en ambos casos los políticos querrán maximizar su propio beneficio y no el bienestar social. Solo será un asunto empírico comprobar si aquí o allá, una u otra opción política resulta más o menos beneficiosa para un país. Una perspectiva coherente de la elección pública, en contraste con la retórica parcializada de la privatización, debería guardar silencio acerca de la predicción generalizada de que la privatización es más eficiente que el ambiente de la EP. Es, por tanto, sorprendente observar cómo los partidarios de la elección pública han estado inclinados tan a menudo a favor de la privatización. Tal vez sorprende menos entender las posiciones de aquellos economistas que utilizaron el argumento de la liberalización, y en ocasiones la estrecha relación entre la privatización y la liberalización, pero este es claramente un camino diferente de análisis, que se discutirá con más detalle en la siguiente sección.

La perspectiva de la misión pública

Si suponemos que los políticos están interesados principalmente en el bienestar social, la perspectiva sobre las EP (y sobre la privatización) cambiaría radicalmente.

Es importante introducir aquí una dosis de realismo en la discusión. Una expresión recurrente en la literatura sobre economía pública para describir a un Gobierno que apunta a maximizar el bienestar social es la de Gobierno “benevolente”, término involuntaria o ligeramente irrisorio. Obviamente, los gobiernos, los parlamentos, los organismos reguladores, los consejos de administración, así como

El extremo opuesto de la perspectiva de la elección pública es la hipótesis de que a los políticos no les importa en absoluto lo relacionado con sus ingresos y consumo de bienes, al tiempo que están interesados en tener el poder para imponer su visión de lo que debe ser el bienestar social, dadas ciertas restricciones.

cualquier entidad colectiva, están integrados, en definitiva, por seres humanos. Cualquier ser humano observado empíricamente es una mezcla de motivaciones, creencias, preferencias y actitudes culturales. Incluso la versión más dura de la perspectiva de la elección pública admitiría que encontrar a alguien que sea intrínsecamente egoísta en el sentido estrecho de querer maximizar su utilidad mediante el consumo óptimo de bienes es -por decir lo menos- absurdo. Un dictador codicioso, interesado en su propio beneficio, puede incluir una determinada creencia de que él es el padre de su pueblo, o al menos de una parte de él (los hombres blancos, o tal vez los arrianos), y concebirse a sí mismo como un altruista que tiene solo algún ocasional interés por los bienes suntuarios. Pero la economía no trata acerca de la psicología de los individuos. Trata de tomar aquellos supuestos que sean apropiados en la modelización del comportamiento de los agentes, en abstracto o en un sentido estadístico, y luego probar si una configuración específica se ve confirmada por los datos.

De este modo, el extremo opuesto de la perspectiva de la elección pública, en un continuo de supuestos, es la hipótesis de que a los políticos no les importa en absoluto lo relacionado con sus ingresos y consumo de bienes, al tiempo que están interesados en tener el poder para imponer su visión de lo que debe ser el bienestar social, dadas ciertas restricciones (de factibilidad, de información, de viabilidad política, etc.). En esta perspectiva, las EP existen porque los políticos piensan que una determinada organización a la que se ha delegado el suministro de bienes económicos es más eficiente que la administración pública “regular” a los efectos de alcanzar una misión pública.

Antes de explorar este último punto, merece la pena aclarar un posible malentendido. El tratamiento típico que hace la economía de la regulación de la función de bienestar social (FBS), como objetivo del Gobierno (o en general del planificador social, incluyendo el regulador), a menudo discrepa con la teoría de la economía del bienestar aplicado y con el sentido común. Un modelo típico de un Gobierno o regulador benevolente es tal que este último es un agente que quiere maximizar la FBS, dada por la suma del excedente del consumidor de un usuario representativo de los servicios y el excedente del productor. De vez en cuando, en dicha FBS se incluye un precio sombra de los fondos públicos si, por ejemplo, se necesita una transferencia del Gobierno a la EP (o a una empresa regulada, *e. g.*, con obligaciones de servicio universal) y como un habitual pago único, lo que significa que

los impuestos no distorsionadores no están disponibles para cubrir déficits de financiación.

No hay motivo alguno para adoptar este muy particular supuesto sobre la FBS, y es importante entender este aspecto metodológico, ya que ha dado origen a una gran confusión acerca de las propiedades de las EP respecto al bienestar. Una FBS que simplemente resume el bienestar de los consumidores es del tipo Bentham. Por otra parte, si solo hay un consumidor representativo en la economía, la maximización del bienestar social equivale al consumo óptimo de dicho individuo y nada más. Pero si hay dos consumidores con diferentes niveles iniciales de bienestar, no se puede realmente eludir la cuestión de incluir ponderaciones de bienestar en la FBS, que reflejen las preferencias de los políticos por la equidad. Esto conduce a la FBS de Bergson-Samuelson, o de los *rawlsianos*, o de otros tipos más complejos (Florio, 2014). Cuando se introducen ponderaciones de bienestar en la maximización del bienestar social, cambian los puntos de vista sobre lo que es eficiente para las EP en consecuencia con ello.

Pero cuando se suma el excedente del productor y el excedente del consumidor en una FBS se corre el riesgo de introducir una noción engañosa. Si el excedente del productor (definido como la integral de la diferencia entre el ingreso marginal y el costo marginal, es decir, la ganancia) es la expresión del poder monopólico, esto tendría un costo social, no un beneficio social (ver, por ejemplo, Laffont y Tirol, 1993, quienes explican por qué el hecho de que un regulador autorice un beneficio a una empresa es costoso en términos de bienestar social). Como, de hecho, la privatización conduce con mucha frecuencia al oligopolio regulado o al monopolio de franquicia, y a menudo con un operador en una posición dominante en el largo plazo, la adopción de una FBS compuesta por el excedente del consumidor representativo + el excedente del productor es teóricamente muy cuestionable, porque los precios (y la calidad) no tendrán las propiedades deseadas del bienestar.

No necesitamos pensar en términos tan restringidos respecto a lo que es una FBS en la perspectiva de un político que está comprometido a su optimización.

De manera más general, los ingredientes de una FBS razonable, una que podemos asumir como heurísticamente válida para un país desarrollado y democrático, incluirían objetivos tales como la suma ponderada del bienestar de las utilidades individuales, es decir, un objetivo de eficiencia y también un objetivo de la equidad, y añadiendo

No es necesario pensar que los políticos son unos santos. Es suficiente suponer que el sistema político es tal que la sociedad les obliga, en cierta medida, a adoptar una función de bienestar social que incluya un conjunto de objetivos más o menos compartidos por la mayoría de los votantes.

a menudo algunos bienes meritorios “musgravianos” [en referencia a Richard Musgrave]. Una vez más, estas FBS son descritas con frecuencia mediante el término algo irrisorio de “paternalismo” gubernamental. La educación universal obligatoria y la cobertura en salud se encuentran en esta categoría de bienes meritorios, por lo tanto, prácticamente todos los gobiernos del mundo tienen una dosis de paternalismo en la FBS que adoptan. Se puede demostrar formalmente (ver Drèze y Stern, 1987) que los objetivos macroeconómicos tales como la minimización de la inflación y el desempleo, y la maximización de la producción y la equidad pueden estar fácilmente incluidos en el ajuste macroeconómico estándar de una FBS del tipo Bergson-Samuelson. Si se agrega un poco de bienes meritorios, como la protección del medio ambiente para las futuras generaciones o bien un valor ético, y algunas preocupaciones por la seguridad nacional, la mayor parte de la agenda típica de muchos gobiernos estará adecuadamente representada. No es necesario pensar que los políticos son unos santos. Es suficiente suponer que el sistema político es tal que -cualquiera sea la psicología de los políticos individuales-, la sociedad les obliga, en cierta medida, a adoptar una función de bienestar social que incluya un conjunto de objetivos más o menos compartidos por la mayoría de los votantes. Esto sigue siendo una teoría positiva del Gobierno, no normativa, acerca de lo que es deseable en la perspectiva de un economista del bienestar independiente.

Volvamos a las implicaciones de este escenario para las EP. En este caso, las EP ya no son el principal mecanismo utilizado para extraer rentas para los políticos y maximizar sus probabilidades de reelección, sino que las EP son más bien instrumentos del Gobierno para alcanzar sus objetivos, cualesquiera que sean. Esto implica lo siguiente:

- a) El Gobierno evalúa que ni la administración pública regular ni las empresas privadas son capaces de alcanzar de manera eficiente algunos de los objetivos incluidos en la FBS;
- b) y que una organización como la EP puede tener ciertas ventajas con respecto a las organizaciones antes mencionadas;
- c) en consecuencia, los directivos de la EP son designados e instruidos para llevar a cabo una misión pública, que es la manifestación concreta de los objetivos de la FBS delegados a ellos por el Gobierno como parte de un “plan de producción”, es decir, un plan para suministrar aquellos bienes no entregados por el mercado;
- d) la administración de la EP está intrínsecamente expuesta al riesgo de ser privatizada o, alternativamente, ser despedida o reubicada en la administración pública regular. Esto último es, de hecho,

una de las características importantes de la gerencia de la EP en contraposición a los funcionarios públicos superiores.

Dado este escenario, la misión pública (que puede incluir objetivos diferentes e incluso contradictorios) puede ser asimilada por los directivos de las EP de maneras apropiadas. Existen básicamente dos mecanismos, que muestran simetrías ante problemas similares con la perspectiva de la elección pública, en la cual los políticos codiciosos necesitan dar instrucciones a los directivos de las EP (o a los directivos de las empresas privatizadas) para que les transfieran rentas. En primer lugar, se seleccionan directivos que compartan los mismos objetivos del Gobierno. A estos se les conoce, en la abundante literatura que existe al respecto, como gerentes intrínsecamente motivados. En segundo lugar, los directivos profesionales son incentivados asignándoles cierta renta extraída de los consumidores y los contribuyentes, alcanzando un equilibrio entre el costo y los beneficios sociales o al menos intentándolo. Grönblom y Willner (2014) discuten ambos mecanismos, y Polidori y Teobaldelli (2013) revisan algunos de los trabajos al respecto.

Por lo tanto, en el mejor de los mundos posibles, las EP existen porque en una sociedad democrática la mayoría de los ciudadanos selecciona políticos que se preocupan por una FBS que refleja las preferencias de los ciudadanos, que incluye bienes no provistos adecuadamente por el mercado, y a su vez estos políticos electos seleccionan directivos de EP intrínsecamente motivados, eludiendo así la necesidad de asignarles rentas derivadas de la información asimétrica u otras ineficiencias.

No es difícil observar algunos aspectos débiles en esta representación. En primer lugar, en ninguna parte el proceso democrático es tal que los políticos son simplemente agentes pasivos de los ciudadanos. Existe una compleja interacción entre los dos lados del juego democrático, los votantes y los políticos. Sería ingenuo desatender el hecho de que las preferencias de los ciudadanos pueden ser influenciadas por acciones deliberadas de los políticos, incluyendo la captura de los medios de comunicación para transmitir un mensaje, etc. En segundo lugar, la responsabilización (*accountability*) de los políticos frente los ciudadanos dista de ser perfecta; la agenda de Gobierno es multidimensional y altamente técnica sobre muchos temas que solo una pequeña proporción de la población puede comprender. Por lo tanto, las preferencias de los ciudadanos pueden ser traicionadas o malinterpretadas en una etapa posterior y la misión pública debilitarse. En tercer lugar, algo puede salir mal en el proceso de evaluar

si una EP es mejor que otras formas alternativas debido, por ejemplo, a la selección de malos evaluadores. En cuarto lugar, los gerentes intrínsecamente motivados pueden ser difíciles de encontrar, y el mecanismo de reclutamiento alternativo puede consistir en contratar directivos de EP movidos por sus propios intereses que ganan rentas excesivas, manipulan tanto la información como la misión pública y eventualmente pueden llegar a ser tan poderosos como para capturar a los políticos, revirtiendo así la relación principal-agente. Es posible construir un amplio relato histórico o anecdótico de varios hechos de esta naturaleza, y sin pretender poner en el primer lugar a políticos interesados en su propio beneficio.

Antes de concluir esta sección es preciso profundizar sobre la teoría del monopolio público versus la apertura del mercado. Como se mencionó en la sección anterior, conceptualmente no hay necesidad de asociar monopolio público con EP, aun cuando, históricamente, esta asociación ha sido a menudo empíricamente observable. Sin embargo, aquí queremos discutir un marco teórico.

Existen tres formas de mercado en las que uno puede pensar que encajan las EP. La doctrina recibida sobre las EP está reflejada en textos tales como los de Bös (1987) o Rees (1976), y en un resumen concisamente elaborado, una vez más, por Laffont y Tirole (1993). Sin entrar aquí en los detalles de este marco, que con frecuencia se ha centrado principalmente en las normas de determinación de precios de las EP, el supuesto estándar ha sido monopolio legal, es decir, la prohibición de entrada.

Sin embargo, existe una extensa literatura teórica sobre el oligopolio mixto, en el cual es típico que una EP compita con un rival privado. Esta literatura es particularmente relevante hoy en día. El oligopolio mixto es la característica normal de una variedad de industrias en muchos países. Este no es el lugar para revisar dicha literatura (véase De Fraja y Delbono, 1990), pero su principal mensaje es que no cabe afirmar que, en general, un oligopolio mixto, con una EP que maximiza el bienestar y un rival que maximiza el beneficio, sea inferior o superior en términos de bienestar social (aunque definido de manera restringida en esa literatura) al monopolio público, al oligopolio privado o, incluso, al monopolio privado (en casos excepcionales, con una altísima ineficiencia de la EP bajo monopolio público; ver Ceriani y Florio, 2011).

Finalmente, y quizás sorprendentemente para algunos, no procede descartar el hecho de que un mercado competitivo pueda estar basado en las EP. Como en economía “competitivo” significa simplemente que

El hecho de que es posible diseñar modelos económicos realistas donde las empresas públicas no operen bajo un régimen de monopolio es suficiente como para derribar cualquier forma de asociación dogmática de la noción de que las EP son necesariamente enemigas de la competencia.

las empresas toman los precios como paramétricos, se puede pensar que un gran número de pequeñas EP suministran bienes a unos precios dados que son fijados por un planificador o regulador o por una disposición del mercado. Por ejemplo, cientos de EP municipales pueden generar electricidad y su suministro se ve reflejado por la demanda en un mercado regulado. Por otra parte, en algunos países existen EP u oligopolios basados en su mayoría en EP, compitiendo entre sí en los mercados (o cuasi-mercados, en el léxico de la Nueva Gestión Pública).

La competencia entre las empresas públicas puede ser deseable o no; esta no es nuestra principal preocupación aquí; pero el hecho de que es posible diseñar modelos económicos realistas donde las empresas públicas no operen bajo un régimen de monopolio es suficiente como para derribar cualquier forma de asociación dogmática de la noción de que las EP son necesariamente enemigas de la competencia.

Un argumento muy débil, que a menudo se menciona en algunas publicaciones de economía de la regulación, es que los reguladores tienden a ser indulgentes con las EP porque, después de todo, ambos forman parte del sector público. Uno podría ofrecer una serie de contra-ejemplos anecdóticos. Es evidente que una teoría no puede construirse sobre relatos, ya sea sobre reguladores que son menos amables con las EP debido a que están involucrados y el regulador quiere que permitan la entrada de rivales privados; o al revés.

En síntesis

Ni la perspectiva de la elección pública ni la de la misión pública acerca de la EP conducen a predicciones generales y a una respuesta precisa a nuestra pregunta de investigación. El punto de vista de la elección pública como argumento para la privatización resultó ser contradictorio, tanto respecto a las hipótesis cambiantes acerca de la naturaleza de los políticos como al principio injustificado de que las EP están vinculadas a monopolios públicos. La perspectiva de la misión pública representa un caso simétrico, ya que precisa asumir que los políticos están al servicio del interés público, que son capaces de evaluar la mejor forma organizacional para conseguirlo, y nombrar a los directivos adecuados para las EP.

Teniendo en cuenta el paradigma de políticas dominante de los últimos treinta años, que en gran medida ha servido de sustento a las privatizaciones, la perspectiva de la elección pública ha ofrecido una especie de justificación intelectual para el desmontaje de las EP. Para aquellos que tienen dudas acerca del realismo de este relato, puede

resultar interesante considerar la posibilidad de construir una teoría alternativa acerca de la EP, no necesariamente más realista que la dominante, pero lógicamente consistente y de apoyo a la EP como expresión de la misión pública del Gobierno y, en última instancia, de las preferencias de los ciudadanos.

En cualquier caso, las EP son compatibles con el oligopolio mixto e incluso con la competencia, y en general ningún reclamo cabe acerca de las actitudes de los reguladores hacia las EP en dichos mercados, en comparación con sus actitudes hacia sus rivales privados.

Por último, también es bastante obvio que una EP sin una misión pública es mejor interpretada como un accidente, o a través de las herramientas de la perspectiva de la elección pública.

Dada la incertidumbre que rodea a la teoría, pasamos ahora a la evidencia empírica.

3. La evidencia

Para responder a nuestra pregunta de investigación, una estrategia posible sería poner a prueba la evidencia que sustenta a una de las dos hipótesis alternativas. Esto implica la necesidad de identificar algunas características del mundo real de las EP más correlacionadas a una de las hipótesis, pero no a la otra.

Solo mediante un detallado análisis país por país y al interior de cada país podrían probarse satisfactoriamente las hipótesis, lo cual no es posible pretender hacerlo aquí. Un proyecto puesto en marcha por la CIRIEC (International Scientific Commission Public Services/Public Enterprises)² está intentando hacerlo, combinando estudios de casos detallados a nivel de empresa y análisis temáticos³. Asimismo, dicha Comisión tiene la intención de recopilar un conjunto de estudios de países sobre la situación y evolución de las principales empresas públicas. En cuanto a los países del Sur, vale la pena mencionar las actividades del Proyecto de Servicios Municipales⁴ y del Transnational Institute⁵, así como los libros recientes de McDonald (2014) y de Chávez y Torres (2014). También hay que añadir que el tema de la pertinencia actual de las empresas públicas ha sido destacado recientemente por algunas instituciones internacionales que han apoyado la privatización en las últimas décadas, en particular la OCDE y el Banco Mundial. En el resto de esta sección mencionaremos algunas de estas evidencias, y una investigación adicional que se lleva a cabo actualmente en la Universidad de Milán, en el DEMM (Departamento de Economía, Administración y Métodos Cuantitativos)⁶.

Una mirada a los principales actores mundiales

De acuerdo con Musacchio y Lazzarini (2014)⁷, existen tres modalidades de capitalismo de Estado contemporáneo: “En la primera modalidad, particularmente popular en China, el Estado somete a las Empresas Propiedad del Estado (EPE) a los estándares de gobernanza y al escrutinio de los inversionistas que vienen con una cotización bursátil mientras que conserva la mayor parte de las acciones. En la segunda, en lo que representa aproximadamente la mitad de las EPE, el Estado retiene la suficiente influencia a través de su participación minoritaria para impulsar ciertas decisiones importantes. En la tercera, el Estado busca invertir en empresas -incluidas las que no tenían relaciones previas con el Gobierno- a través de los bancos públicos para el desarrollo (de los cuales hay actualmente 286 en 117 países), fondos soberanos, fondos de pensiones y otros instrumentos”.

Una posible estrategia de investigación dirige su mirada al comportamiento de los principales actores mundiales: en esta categoría, ¿el rendimiento de las EP es peor que el de sus contrapartes privadas? Y, en segundo lugar, ¿están las EP concentradas en países donde la calidad del gobierno se muestra débil?

Bajo la perspectiva de la elección pública, si las empresas públicas son fundamentalmente un mecanismo de los políticos y su clientela para extraer rentas, se esperaría que su desempeño financiero sea pobre si se las compara con sus rivales, cuya gestión ha sido encomendada a propietarios privados para minimizar costos. Al mismo tiempo, se podría esperar que en los países donde la corrupción es mínima habría menos EP que en otros lugares.

Es importante destacar que aquí no estamos considerando la misión pública de las EP, lo que podría, en cierta medida, distraer la gestión de minimización de costes. En principio, es posible que los resultados financieros de una EP no sean tan buenos como se esperaría, debido a que contribuye con otros objetivos del Gobierno, como por ejemplo mediante la provisión de servicios o la oferta de empleos en zonas desfavorecidas, sosteniendo la investigación y la innovación tecnológica allí donde el sector privado no está dispuesto a arriesgar capital bajo un retorno incierto, o la seguridad de abastecimiento en energía y materias primas. Por lo tanto, la rentabilidad de una EP podría, en principio, ser inferior a la de sus rivales privados por buenas o malas razones, es decir, debido al dominio de mecanismos relacionados con las perspectivas de la misión pública o de la elección pública, respectivamente.

Aunque no podemos concluir directamente en favor de la perspectiva de la misión pública, debemos pensar que el mecanismo de la elección pública no es tan sólido como para perturbar el funcionamiento de las EP.

Pero si el desempeño financiero no es diferente entre las EP y las empresas privadas, los mecanismos de búsqueda de rentas puestos en marcha no deberían ser tan sólidos. En otras palabras, los incentivos para que los directivos minimicen costos son similares, y aunque no podamos concluir directamente en favor de la perspectiva de la misión pública, porque no tenemos una evidencia directa relacionada con el desempeño en términos de misión pública (distinta de la de proporcionar ingresos al Gobierno), debemos pensar que el mecanismo de la elección pública no es tan sólido como para perturbar el funcionamiento de las EP.

En una investigación reciente patrocinada por la OCDE, Kowalski ...[et al] (2013) estudiaron las empresas incluidas en la lista Forbes Global 2000⁸, y utilizaron la base de datos Orbis⁹ para recabar información financiera de grandes grupos multinacionales. Las variables de desempeño financiero que consideraron incluyen ventas, beneficios, activos y valor de mercado. Con el fin de crear un ranking de las empresas globales, ellos asignaron la etiqueta de empresas de propiedad estatal (EPE) a aquellas compañías en las que el Estado tiene la propiedad de acciones mayor al 50,01%, de acuerdo con Orbis.

La lista Forbes Global 2000 excluye, de hecho, algunas importantes EP debido a su situación jurídica, por ejemplo, los ferrocarriles y las oficinas de correos que no han sido mercantilizadas, y se centra principalmente en las empresas que cotizan en bolsa. Esta limitación del ámbito de aplicación es reconocida por Kowalski ...[et al] (2013: 15), pero en cierto modo ofrece la posibilidad de comparar las empresas privadas y públicas, que tienen muchas similitudes desde una perspectiva organizacional. Una segunda limitación del alcance de la clasificación es que no es necesaria una participación de más del 50% de las acciones para controlar una empresa. De hecho, muchas EP globales en el mundo son controladas efectivamente por los gobiernos, con una participación de 20-25% (véase The Economist, 2014a: 18), comparada con una participación accionaria mucho más dispersa de otros accionistas. Por ejemplo, en Italia el Gobierno tiene un firme control sobre las dos principales empresas de energía, ambas cotizan en la bolsa y ambas operan a nivel internacional: ENI (principalmente petróleo y gas) y ENEL (principalmente electricidad), y el Estado tiene una participación de alrededor del 30% del capital social.

A pesar de esta limitación metodológica, el documento de la OCDE, sin embargo, proporciona una evidencia interesante para nuestra pregunta de investigación, ya que cubre empresas cuyo valor de mercado

Alrededor de un diez por ciento de la lista Forbes Global 2000 (204 grupos) son EPE según lo definido por los autores.

conjunto representaría el 81,9% (en 2010) de la capitalización global de empresas de cotización bursátil. Estos grandes grupos a su vez controlan alrededor de 330.000 subsidiarias nacionales o extranjeras.

Alrededor de un diez por ciento de la lista Forbes Global 2000 (204 grupos) son EPE según lo definido por los autores. Aquellos sectores donde la participación de las EPE en la economía nacional es alta (más del 10% del PIB) incluyen la minería del carbón, el transporte terrestre, el transporte por tuberías, la extracción de petróleo, la electricidad y el gas, además de las telecomunicaciones, la intermediación financiera, la ingeniería, el almacenamiento, la manufactura y el transporte aéreo.

Las EPE de “Forbes” representarían entre el 11% y el 16% del total de ventas, beneficios, activos y valores de mercado del conglomerado de Forbes Global 2000 (ver Tabla 1). En esta Tabla se utiliza el PIB global como un factor de normalización (para la coherencia de las fuentes, se toman los datos del PIB en Kowalski ...[et al], 2013). De esta manera, observando la primera columna de la Tabla 1, las ventas totales de la muestra son de un valor superior al 51% del PIB mundial; su valor de mercado (como se ha mencionado, corresponde a empresas que cotizan en bolsa) es el 58% del PIB; y los activos totales combinados, según consta en la base de datos Orbis, tienen un valor 2,18 veces el valor del PIB. Las cifras correspondientes incluyen las EPE. Por ejemplo, sus beneficios totales en el año 2010 fueron de 0,5% del PIB mundial. En la tercera columna de la Tabla 1 se presenta un *ratio* simple entre los valores correspondientes a las EPE y el total de la muestra. Como podemos ver allí, la participación de las EPE en la lista total de Forbes 2000 es del 11,5% de las ventas, más del 13% tanto de los beneficios como del valor de mercado, y más del 16% de los activos.

Tabla 1
Indicadores financieros agregados, % del PIB (2010)

| | Forbes Global 2000 | EPE | EPE/Total |
|-------------------------------|--------------------|------|-----------|
| Total ventas | 51,1 | 5,7 | 11,15 |
| Total ganancias | 3,7 | 0,5 | 13,51 |
| Total activos | 218,6 | 35,8 | 16,38 |
| Total valor de mercado | 58,4 | 7,8 | 13,36 |

Fuente: Florio (2014), basado en Kowalski ...[et al] (2013, Tablas 1 y 2).

Tabla 2
Ratios financieros seleccionados

| | Forbes Global 2000 | EPE | EPE/Total |
|--|--------------------|------|-----------|
| ROS (beneficios/ventas) | 7,24 | 8,77 | 1,21 |
| ROA (beneficios/activos) | 1,69 | 1,40 | 0,82 |
| ROE (beneficios/valor de mercado) | 6,33 | 6,41 | 1,01 |

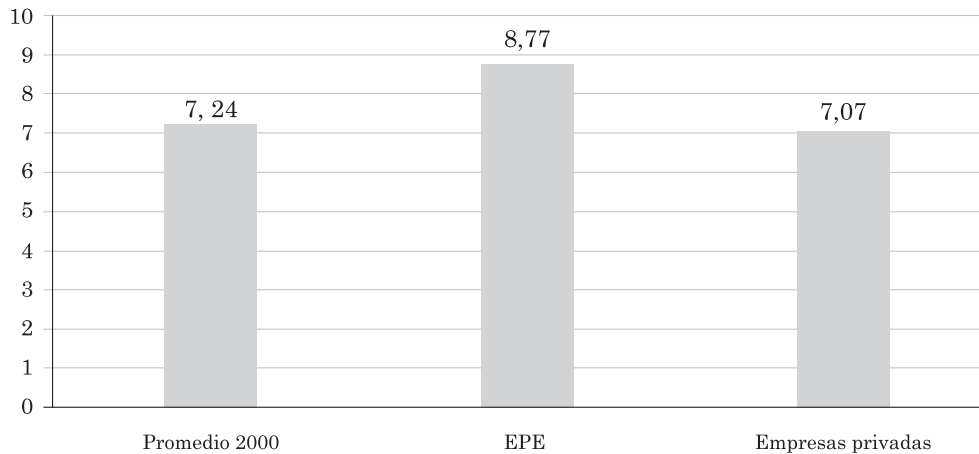
Fuente: Florio (2014), basado en Kowalski ...[et al] (2013, Tablas 1 y 2).

Esto equivale a decir que, dado el número de EPE de la muestra, llevan a cabo alrededor de un 11% más en términos de ventas por empresa; 35% más en términos de beneficios por empresa; poseen un 64% más activos por empresa; y tienen un valor de mercado de 34% mayor por empresa.

La Tabla 2 amplía esta simple lectura de los datos. Tomando en cuenta que la participación de las EPE en la lista es de 10,02%, en términos de cantidad, la conclusión sorprendente es que el promedio de las EPE se comporta mejor que el promedio de las empresas de la lista de Forbes¹⁰. La primera columna de la Tabla 2 muestra que el *ratio* promedio ganancias/ventas (ROS, *Return on Sales*) en la muestra es 7,24, mientras que en las EPE es 8,77 (segunda columna), es decir la rentabilidad de las EPE es 21% superior a la media (tercera columna); el *ratio* beneficio/valor de mercado (ROE, *Return on Equity*) está alineado con el promedio; mientras que el *ratio* beneficios/activos (ROA, *Return on Assets*) es 18% menor que la media en las EPE, una diferencia negativa que es impulsada por el hecho de que la propiedad sobre activos de las EPE es mucho mayor que el promedio.

La comparación directa de submuestras público-privadas confirma, obviamente, que las EPE superan a sus contrapartes privadas en varios indicadores: como la muestra total está compuesta por aproximadamente 90% de empresas “privadas” y 10% de EPE, y estas últimas tienen un mejor desempeño que el promedio en términos de ROS, que es el indicador de rentabilidad más relevante (y menos afectado por las valoraciones de los activos y el patrimonio), la EPE promedio debe funcionar mejor que su contraparte privada en términos de ROS; esto se muestra en la Figura 1.

Figura 1
ROS (Return on Sales) comparado de las empresas Forbes 2000



Fuente: Florio (2014), basado en Kowalski ...[et al] (2013, Tablas 1 y 2).

La imagen que emerge de esta perspectiva global de las principales empresas públicas está lejos del mantra habitual sobre la ineficiencia de la propiedad gubernamental, y no soporta la visión de que las EP producen pérdidas por la explotación a la que las someten los políticos y allegados. Esta evidencia acerca de los principales actores no identifica tampoco una misión pública en la EP, pero -por decir lo menos- se podría insinuar que los gobiernos obtienen ingresos netos de ellos, lo cual debe tener ciertos efectos beneficiosos sobre los presupuestos públicos. El lado del beneficio de esta historia es, sin embargo, inexplorado hasta ahora, y no puede ser entendido en este nivel de análisis agregado.

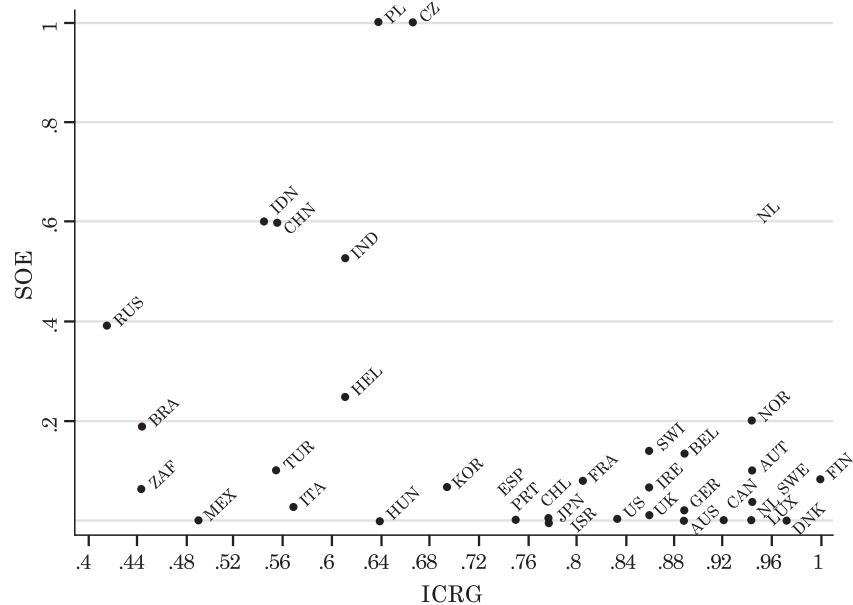
Pasemos ahora a la segunda estrategia de investigación posible, mencionada al comienzo de esta sección. ¿Existe una correlación inversa entre la importancia de la EP en la economía y la calidad del Gobierno? Nuevamente, este no es el lugar para esperar un análisis detallado a nivel de país, que se vería afectado, además, por la pobreza de la información estadística sobre la incidencia de la EP en las economías nacionales. Sin embargo, es posible obtener algunas pistas considerando conjuntamente la distribución de las principales EP de cada país y la clasificación de los países en términos de calidad del Gobierno.

Las Figuras 2 y 3 pueden parecer ofreciendo algún sustento a la idea de que las empresas públicas se localizan más comúnmente en los países con baja calidad de Gobierno.

El índice ICRG [*International Country Risk Guide*] es un indicador compuesto, proporcionado por la International Risk Guide, que ofrece una medida sintética de la Calidad de la Gobernanza. Está integrado por tres índices, a saber, la corrupción, la ley y el orden, y la calidad de la burocracia. La gama del índice ICRG agregado es 0-1, donde los valores más altos indican una mayor calidad de las instituciones. La correlación entre el número de EPE como porcentaje de las empresas Forbes 2000 en el país y el ICRG es -0,40.

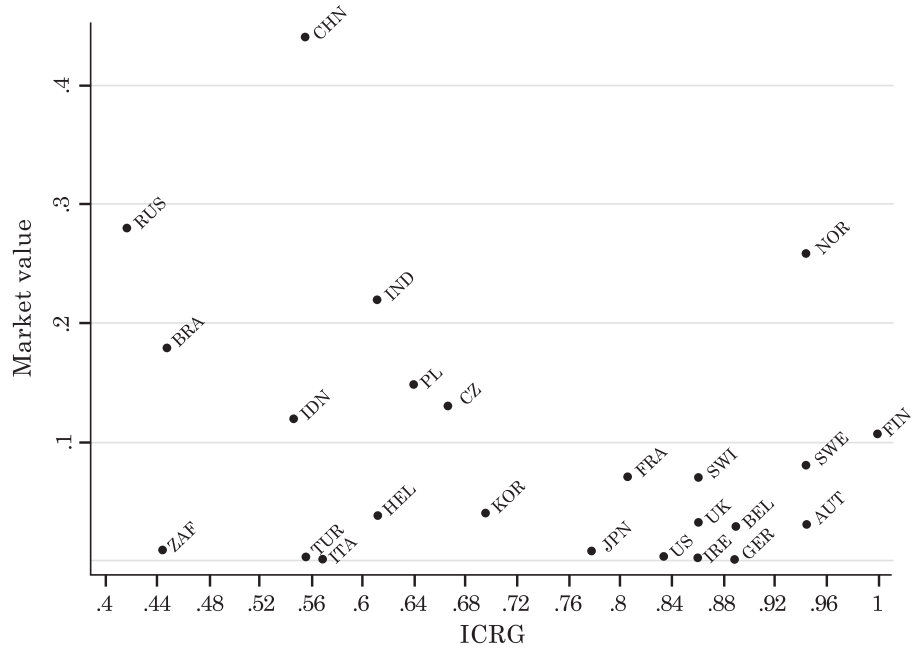
La correlación entre el indicador ICRG y el valor de mercado de las EPE de Forbes 2000 como porcentaje del PIB es negativa, con un coeficiente de correlación de Pearson de -0,319, aunque no es estadísticamente significativo. Estas cifras se basan únicamente en 24 observaciones. Las investigaciones futuras deberían ampliar esta perspectiva y manejar los posibles factores de confusión (incluyendo el trivial indicador PIB per cápita).

Figura 2
% del número de EPE por país de Forbes 2000
y calidad institucional (ICRG)



Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Mundial y Kowalski ...[et al] (2013).
 Nota: SOE, *State Owned Enterprise*.

Figura 3
Activos como % del PIB de las EPE de Forbes 2000
y calidad institucional (ICRG)



Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Mundial y Kowalski ...[et al] (2013).

Volviendo a la lista Forbes Global 2000, los países que se destacan de manera más significativa en términos del número de las principales EPE corresponden a algunas economías emergentes, en particular China, con 70 de las 204 EPE más importantes identificadas, seguida por India (30), Rusia (9), Brasil (7), Indonesia (6) y Corea (4). Entre los países más desarrollados está Suiza (6), Polonia (6), Francia (5) y los EE.UU. (3). La importancia de las EPE estaría mejor reflejada en términos de su contribución al PIB. Japón, Nueva Zelanda, Italia, Francia, EE.UU., Gran Bretaña, Noruega, Canadá y Alemania destacan en esta perspectiva. Los datos del FMI muestran que los gobiernos de estos países poseen activos no financieros por un valor no menor al 40% del PIB. Otra evidencia sobre las industrias de redes mencionadas por Florio (2013) muestra que las EP son una constante en los países escandinavos.

La señal de la débil asociación entre la calidad de Gobierno y el papel de las EP en la economía sería aún más clara si miramos hacia

Las EP se desempeñan mejor que sus contrapartes privadas en términos del *ratio* financiero más significativo, el rendimiento sobre las ventas, y existe una débil correlación negativa entre la calidad del Gobierno y la importancia de las EP en la economía.

atrás, en una perspectiva histórica de la EP, es decir, si estudiamos en qué países nacieron y se desarrollaron las EP en el siglo XX. Esto incluiría países bajo una variedad de regímenes políticos totalmente diferentes, desde la Unión Soviética, la Italia fascista, el imperio de Japón, hasta las economías capitalistas democráticas y desarrolladas como el Reino Unido de la posguerra, el *New Deal* de los Estados Unidos y la Suecia socialdemócrata.

En síntesis, mirando a los principales actores globales, las EP se desempeñan mejor que sus contrapartes privadas en términos del *ratio* financiero más significativo, el rendimiento sobre las ventas, y existe una débil correlación negativa entre la calidad del Gobierno y la importancia de las EP en la economía (aunque de manera imperfecta, ambas variables son medibles). Si bien esto no es suficiente para concluir que las EP existen principalmente porque el Gobierno les da una misión pública, parece suficiente para considerar al menos exagerado el punto de vista de que las EP existen básicamente para ser explotadas por los políticos, de lo contrario habríamos observado un bajo desempeño en relación con su contrapartes privadas y estarían concentradas en los países donde la calidad del Gobierno es mala. Observando al menos a los principales actores globales, la evidencia no sustenta la perspectiva de la elección pública en torno a las EP.

El mercado de control corporativo

Una novedosa estrategia de investigación para responder a la pregunta está siendo desarrollada en la actualidad por nuestro equipo de la Universidad de Milán (Clò ...[et al] , 2014). En vez de focalizarnos en la propiedad de las acciones (*stock*) de las empresas privadas y públicas existentes nos centramos en acuerdos que impliquen el mercado de control corporativo. Queremos entender las características de las empresas que operan en este mercado, tales como adquirentes, entidades objetivas, vendedores. Hay cuatro casos que son de interés: la transacción habitual, sobre la que existe una amplia literatura, que corresponde a una empresa privada adquiriendo otra empresa privada. Sin embargo, hay otros tres casos en los que la evidencia hasta ahora no se ha explorado de manera sistemática: la privatización, es decir, cuando una EP es adquirida por una empresa privada; publicación (*publicization*), esto es, cuando una empresa privada es adquirida por una EP; y la reestructuración del control gubernamental de las empresas, es decir, cuando una EP es adquirida por otra EP. Algunos resultados preliminares han sido reportados por Clò ...[et al] (2013),

pero ahora estamos trabajando en un conjunto más amplio de datos, y reportaremos en detalle a continuación algunos resultados preliminares sobre la base de esta nueva investigación.

La teoría estándar del mercado de control corporativo señala que la eficiencia requeriría que los adquirentes se desempeñen mejor que las entidades objetivas (*targets*). De esta manera, los gerentes ineficientes serían desplazados por mejores directivos. Una variante de esta teoría se debe a Rhodes-Kropf y Robinson (2008). Ellos sugieren que, en promedio, el desempeño de los adquirentes es mejor que el de las entidades objetivo, pero también pueden ser comparables. Fusiones y adquisiciones destacarían la complementariedad entre las empresas que se fusionan. En la perspectiva de la adquirente existiría un *trade off*. Está claro que es beneficioso para el adquirente fusionarse con una empresa objetivo con buen desempeño, pero si el vendedor y el comprador pueden negociar libremente y el poder de negociación del vendedor es más fuerte, mejor será el rendimiento de la empresa de su propiedad. Así, el precio de adquisición será mayor, y esto debe ser descontado por el valor presente neto del flujo de beneficios futuros de la empresa objetivo.

¿Cómo se relaciona esto con nuestra pregunta de investigación? Bajo la perspectiva de la elección pública se podría esperar que el mercado de control corporativo es eficiente cuando las empresas privadas están en el lado del adquirente y en el lado del vendedor, debido a que las dos partes de la transacción compartirán en promedio un objetivo de maximización de beneficios. Además, la privatización sería eficiente, porque las EP ineficientes serán adquiridas por adquirentes privados de buen desempeño. En la perspectiva de la elección pública, el comportamiento de buscador de rentas de políticos y de directivos de las EP no contribuiría a la eficiencia del mercado de control corporativo cuando está involucrado un proceso de publicación.

Para probar esto utilizamos Zephyr, una base de datos administrada por el Bureau Van Dijk, que ha reportado más de 860.000 operaciones cerradas que tuvieron lugar en todo el mundo durante el período 2000-2012¹¹. A diferencia de Clò ...[et al] (2013), no intentamos mezclar la propiedad de adquirentes, vendedores y entidades objetivo por cada operación, ya que esto conduciría a una muestra demasiado pequeña. Sin embargo, nos centramos en la propiedad de la entidad adquirente. Zephyr proporciona información sobre el año de la operación, el nombre, el país y el sector tanto de las empresas adquirentes como las empresas objetivo. Luego cotejamos los datos

ofrecidos por Zephyr sobre las empresas que participan en ambos lados de la operación con la información proporcionada por Orbis, que también es un conjunto de datos gestionados por el Bureau Van Dijk, que divulga información seleccionada sobre cuentas financieras y gobierno corporativo de empresas de todo el mundo. Los años que consideramos son 2004-2012. Determinamos la propiedad de cada empresa observando la naturaleza del mayor accionista del año previo a la operación. En concreto, consideramos que una empresa es pública solo si en el año anterior a la operación su principal accionista era una EP o si es controlada directamente por una institución pública (Gobierno, autoridad pública, etc.). Este enfoque es mucho más flexible que el estudio de la OCDE mencionado anteriormente que considera como EPE solo a las empresas cuyo patrimonio es propiedad de una entidad del Gobierno en más de un 50%. Como queremos incluir un amplio conjunto de características de las empresas para futuras pruebas econométricas (no en este trabajo), hemos seleccionado una muestra de alrededor de 25.000 operaciones, de las cuales cerca de 2.500 implican a una EP como adquirente. En el Anexo 2 se presentan algunos ejemplos al respecto.

Estamos particularmente interesados en examinar la diferencia entre el ROS del adquirente y el de la empresa objetivo, ya que esta diferencia es crucial, primero, para confirmar la teoría genérica acerca de la eficiencia del mercado de control corporativo, y segundo, para confirmar la hipótesis de que las EP se comportan de manera ineficiente en este mercado.

La Tabla 3 muestra lo siguiente:

a) los adquirentes privados en promedio son más grandes (en varias dimensiones, tales como activos, ventas, empleados) y con un mejor desempeño que el de la empresa objetivo que adquieren. Esto puede ser visto como una confirmación de que el mercado de control corporativo funciona como se esperaba en la teoría;

b) también los adquirentes públicos, en promedio, son más grandes (en las mismas dimensiones mencionadas anteriormente) y con un mejor desempeño que sus empresas objetivo. Esto implicaría rechazar el punto de vista de que las EP son diferentes en la perspectiva de la eficiencia del mercado en relación con sus contrapartes privadas;

c) confirmando los hallazgos de la muestra más pequeña basada en Forbes Global 2000, en promedio, el adquirente público es más grande (nuevamente, en términos de empleados, activos, ingresos operativos, valor agregado) y se desempeña algo *mejor* que el adquirente privado.

La media de ROS de los adquirentes públicos es del 15% contra el 12,5% de los compradores privados;

d) la diferencia de ROS entre el adquirente y la empresa objetivo es *mayor* cuando el adquirente es público, lo que implicaría que no compran empresas similares. La media de esta diferencia de ROS es de 6,2 puntos por operaciones con adquirentes privados y de 8,5 puntos cuando el adquirente es público (con desviaciones estándar parecidas);

e) las empresas objetivo adquiridas por EP se pueden comparar con empresas objetivo adquiridas por empresas privadas. Las entidades objetivo de las EP tienen, en promedio, menos activos totales; menor rentabilidad antes de intereses e impuestos (*ebit*, como acrónimo en inglés); menores ventas; ingresos operacionales más bajos y un menor valor agregado respecto a las entidades objetivo de las empresas privadas. Pero las empresas adquiridas por las EP tienen, en promedio, un ROS más alto que el de las adquiridas por sus contrapartes privadas.

Tabla 3
Estadísticas descriptivas basadas en la muestra Zephyr-Orbis 2004-2012

| | | Privado | | | | Público | | | | Público/ Privado | |
|-----------------------|-------|------------|------------|------------|-----|------------|-----------|------------|------|---------------------|-----|
| | | Adquirente | Target | A-T | A/T | Adquirente | Target | A-T | A/T | A | T |
| ROS | Media | 12,5 | 6,3 | 6,2 | 2,0 | 15,0 | 6,5 | 8,5 | 2,3 | 1,2 | 1,0 |
| | Sd. | 22 | 23 | 29 | | 24 | 22 | 31 | | | |
| | Frec. | 22.838 | 22.838 | 22.838 | | 2.494 | 2.494 | 2.494 | | | |
| Ingresos operación | Media | 3.028.384 | 1.336.103 | 1.692.281 | 2,3 | 6.628.988 | 861.225 | 5.767.763 | 7,7 | 2,2 | 0,6 |
| | Sd. | 11.563.363 | 6.329.719 | 10.140.263 | | 15.652.974 | 3.973.872 | 15.658.690 | | | |
| | Frec. | 22.838 | 22.838 | 22.838 | | 2.494 | 2.494 | 2.494 | | | |
| Ebit | Media | 527.525 | 353.849 | 173.676 | 1,5 | 1.103.613 | 96.756 | 1.006.857 | 11,4 | 2,1 | 0,3 |
| | Sd. | 2.326.791 | 2.083.259 | 1.264.914 | | 3.513.331 | 709.918 | 3.517.453 | | | |
| | Frec. | 22.838 | 22.838 | 22.838 | | 2.494 | 2.494 | 2.494 | | | |
| Total Activos | Media | 4.500.860 | 2.160.893 | 2.339.967 | 2,1 | 12.629.219 | 1.154.283 | 11.474.936 | 10,9 | 2,8 | 0,5 |
| | Sd. | 19.168.489 | 10.892.743 | 16.660.410 | | 32.050.936 | 5.295.700 | 31.808.426 | | | |
| | Frec. | 22.838 | 22.838 | 22.838 | | 2.494 | 2.494 | 2.494 | | | |

Fuente: Clò ...[et al] (2014).

Las siguientes Figuras 4 y 5 descomponen la muestra por país y por sectores. En Europa Occidental hay cierta evidencia de que la

diferencia de ROS entre adquirentes públicos y privados y sus respectivas entidades objetivo es reducida, mientras que es grande en Rusia. En cuanto a los sectores, en los servicios de interés general (transporte y servicios públicos), en energía y minería la diferencia de ROS entre adquirentes y entidades objetivo es mayor en las EP que en las empresas privadas, mientras que en otros sectores, como el financiero, es similar o en favor de los adquirentes privados.

Figura 4
ROS de adquirentes y entidades objetivo (*target*) por regiones seleccionadas

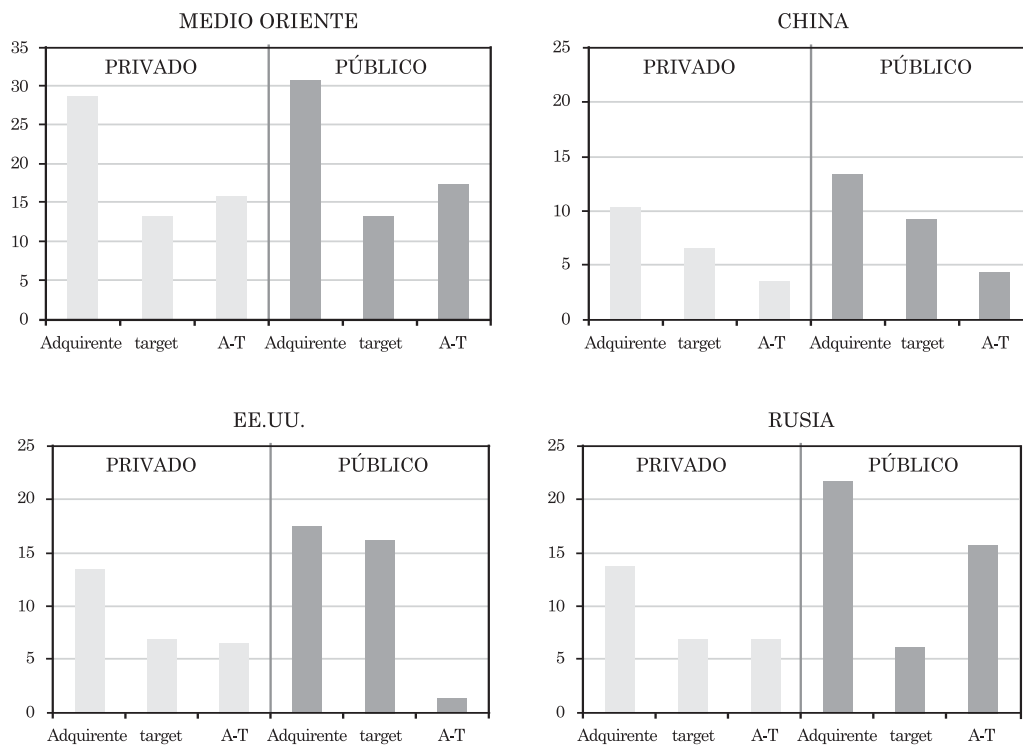
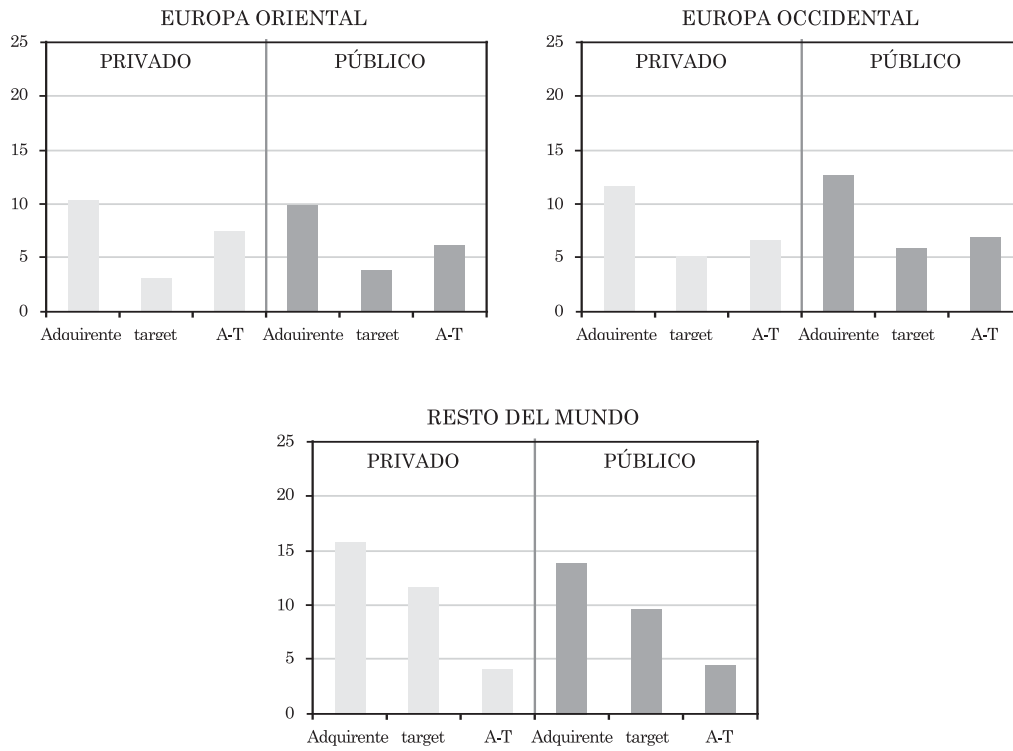


Figura 4 (Continuación)
ROS de adquirentes y entidades objetivo (target) por regiones seleccionadas

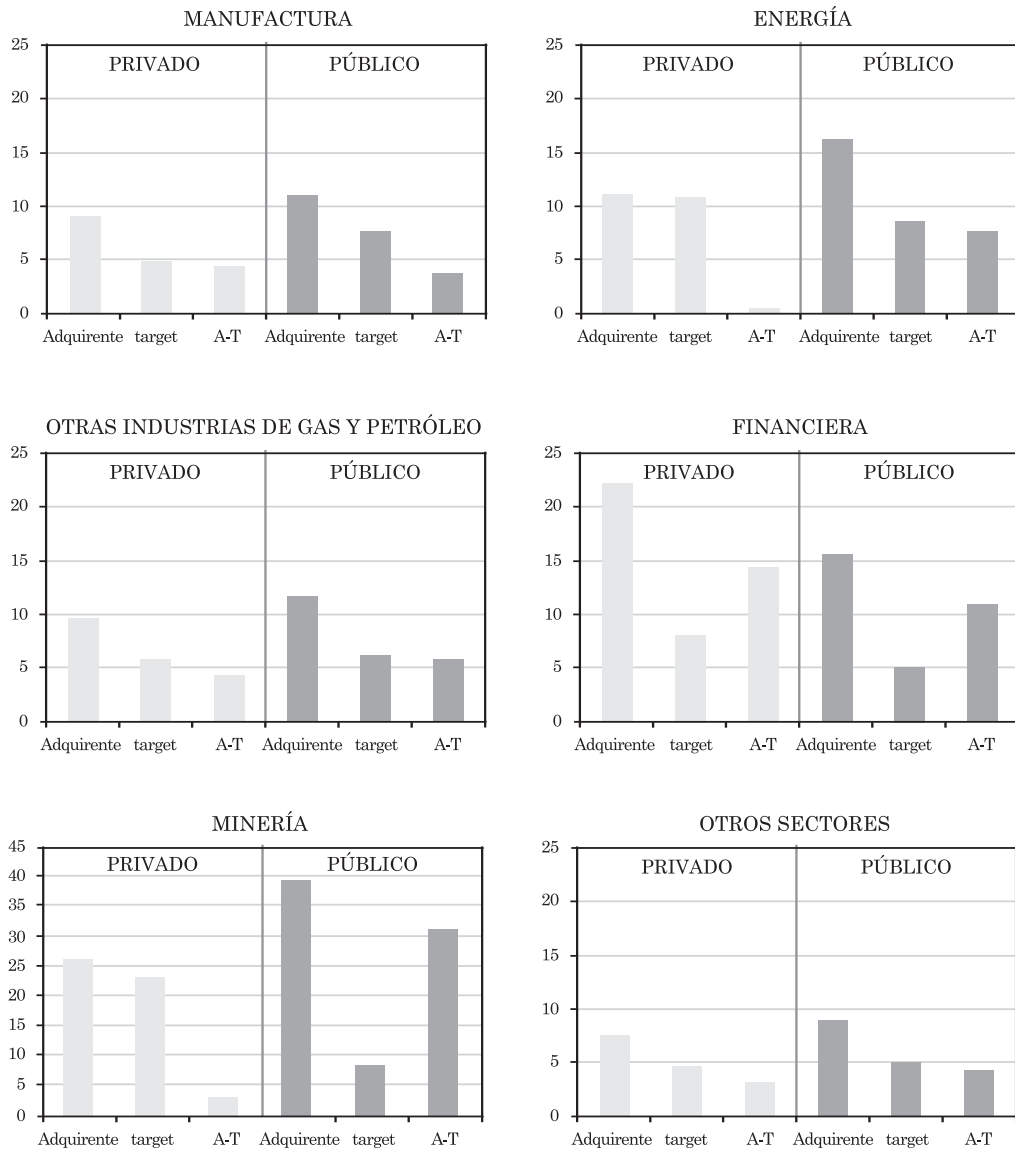


Fuente: elaboración propia con base en Clò ...[et al] (2014).

La muestra incluye un total de 25.382 observaciones, de las cuales la distribución entre los países es la siguiente:

| | Privado | Público |
|-------------------|---------|---------|
| Medio Oriente | 145 | 15 |
| China | 196 | 147 |
| EE.UU. | 1.441 | 6 |
| Rusia | 1.961 | 665 |
| Europa Occidental | 13.331 | 1.093 |
| Europa Oriental | 1.784 | 170 |
| Resto del mundo | 3.980 | 398 |

Figura 5
ROS de adquirentes y entidades objetivo (target) por industria



Fuente: elaboración propia con base en Clò ...[et al] (2014).

La muestra incluye las siguientes observaciones:

| | Privado | Público |
|------------------------------------|---------|---------|
| Manufactura | 6.878 | 603 |
| Energía | 237 | 377 |
| Otras industrias de gas y petróleo | 2.353 | 368 |
| Financieras | 5.944 | 488 |
| Minería | 943 | 250 |
| Otros sectores | 6.483 | 408 |

Pruebas econométricas preliminares rechazan la opinión de que cuando se controla utilizando las características dimensionales del adquirente los resultados cambiarían. Siendo conservador, se puede concluir que, en la perspectiva del mercado global de control corporativo, la perspectiva de la elección pública sobre la ineficiencia de las EP no se confirmó, ya que los adquirentes públicos son más eficientes que sus entidades objetivos.

4. Conclusiones e implicaciones de política

Las empresas públicas existen; no han sido borradas tras tres décadas de políticas privatizadoras sostenidas. Nuestra comprensión de por qué han sobrevivido a un intento sin precedentes por parte de los medios de comunicación, economistas, asesores financieros y organismos internacionales para convencer a los gobiernos a desprenderse de sus activos productivos es aún limitada. También nuestra comprensión acerca del desempeño y los mecanismos de funcionamiento de las EP está limitada no solo por la falta de datos adecuados, sino también por una sorprendente falta de interés académico por lo que es un tema de investigación con importantes implicaciones de política.

En este trabajo hemos analizado dos puntos de vista opuestos acerca de las EP. Hemos atribuido (de forma un tanto arbitraria) la etiqueta de “elección pública” a una perspectiva que, en pocas palabras, ve a las EP como una manera para que los políticos eludan las restricciones a la búsqueda de rentas asociada al funcionamiento regular de la administración pública. También algo arbitrariamente, hemos atribuido la etiqueta de “misión pública” a una perspectiva que sugiere que la delegación de las tareas de gobierno a organizaciones

con una cierta autonomía presupuestaria y discrecionalidad administrativa está vinculada a un conjunto de objetivos de política de interés general. Las predicciones ofrecidas por las dos hipótesis son diferentes, y hemos discutido algunos de los posibles puntos débiles de ambas teorías.

Es imposible probar empíricamente estas perspectivas, aunque sea de forma muy provisional. Bajo la perspectiva de la elección pública se podría esperar que las EP son, en general, menos eficientes en términos convencionales que sus contrapartes privadas, y que las EP deben ser observadas con mayor frecuencia en los países en que es baja la calidad del Gobierno, en términos de democracia, Estado de derecho, represión de la corrupción, etc. Además, si la hipótesis de la misión pública fuera cierta, la rentabilidad de las EP puede verse obstaculizada por seguir objetivos diferentes a los de limitarse a proporcionar ingresos al Gobierno.

El resultado de nuestra discusión acerca de la evidencia es que, al menos para los principales actores en la lista de Forbes Global 2000 para el año 2010, y para las empresas activas en el mercado mundial de control corporativo, según lo registrado por la base de datos Zephyr entre 2004 y 2012, la perspectiva de la elección pública no cuenta con mucho apoyo.

Si las empresas públicas son instrumentos de los políticos para su propia agenda privada o para su inclinación a comprar apoyos para su reelección, sean cuales sean las rentas extraídas de dichas empresas, esto no es suficiente para llevarlas a obtener un rendimiento inferior en comparación con sus contrapartes privadas. Si, en cambio, las EP son un instrumento de los gobiernos para perseguir una misión pública (más allá de un trivial soporte a las finanzas públicas por los dividendos percibidos por el Tesoro), esta misión pública no es tal como para alterar la eficiencia global de las EP en los más convencionales términos de la rentabilidad.

Solo una investigación más profunda puede llegar a establecer si los objetivos de la misión pública, tales como el apoyo al empleo, la inversión en infraestructura, la investigación y el desarrollo tecnológico, y la cohesión social y territorial tienen todavía lugar para las EP, o si la misión pública se erosiona gradualmente y se limita a una perspectiva cuasi-fiscal de generar fondos para el presupuesto público.

Cualquiera que afirme que la privatización es siempre y en todas partes necesaria para aumentar la eficiencia de un país debido a que las EP son responsables de producir pérdidas y de perturbar el funcionamiento del mercado no se apoya en datos.

Hay, sin embargo, una clara implicación de política en nuestra lectura de la evidencia. Cualquiera que afirme que la privatización es siempre y en todas partes necesaria para aumentar la eficiencia de un país debido a que las EP son responsables de producir pérdidas y de perturbar el funcionamiento del mercado no se apoya en datos. Por lo menos a nivel agregado y global, es decir, no centrándose en estudios de casos específicos de empresas mal administradas (hay muchas, por supuesto), las empresas públicas en el ámbito mundial sobreviven simplemente porque funcionan bien.

Por lo tanto, la tentación para un Gobierno de vender una EP con buen desempeño a intereses privados y para obtener alguna ganancia inmediata en efectivo, puede ser una medida de emergencia para acudir en ayuda del presupuesto del Gobierno en el corto plazo. Pero las nacionalizaciones de emergencia de los principales bancos en el Reino Unido, e incluso de las empresas de automóviles en los EE.UU. durante la reciente crisis mundial, muestran que lo contrario también puede ser cierto. De hecho, las mismas instituciones internacionales que por décadas han estado defendiendo las privatizaciones en América Latina y en el Sur global, no han tenido nada que objetar respecto a las nacionalizaciones cuando estas operaron en los EE.UU. y en el Reino Unido.

Sin embargo, si las EP sobreviven solamente porque garantizan unos bienvenidos ingresos no tributarios a los gobiernos, o medidas de emergencia, al final van a ser muy similares a las empresas privadas. Por ejemplo, su gestión no tendrá la motivación intrínseca para internalizar una misión pública más meritoria. Esto puede convertirse en otra forma de privatización. Por lo tanto, una implicación de política más general es que una situación financiera saludable es probablemente una condición necesaria pero no suficiente para justificar la existencia de las empresas públicas. La prueba histórica definitiva de su papel en el futuro será el advenimiento de una renovada misión pública.

Anexo 1
Las 25 principales EPE globales

| Ranking | Ranking Forbes | Compañía | País | ROS | ROA | ROE | Sector de acuerdo con NACE rev. 2 |
|---------|----------------|----------------------------|------|-------|-------|-------|--|
| 1 | 6 | PetroChina | CN | 0,095 | 0,084 | 0,066 | Extracción de petróleo crudo y gas natural |
| 2 | 7 | ICBC | CN | 0,272 | 0,011 | 0,078 | Intermediación financiera |
| 3 | 8 | Petrobras-Petróleo Brasil | BR | 0,175 | 0,068 | 0,089 | Extracción de petróleo crudo y gas natural |
| 4 | 15 | Gazprom | RU | 0,260 | 0,093 | 0,149 | Transporte terrestre y transporte vía tuberías |
| 5 | 17 | China Construction Bank | CN | 0,268 | 0,011 | 0,069 | Intermediación financiera |
| 6 | 21 | Bank of China | CN | 0,241 | 0,009 | 0,083 | Intermediación financiera |
| 7 | 22 | Sinopec-China Petroleum | CN | 0,038 | 0,073 | 0,101 | Actividades de apoyo a la minería |
| 8 | 25 | Agricultural Bank of China | CN | 0,192 | 0,007 | 0,071 | Intermediación financiera |
| 9 | 29 | GDF Suez | FR | 0,055 | 0,025 | 0,073 | Electricidad, gas, vapor |
| 10 | 34 | China Mobile | CN | 0,247 | 0,137 | 0,092 | Telecomunicaciones |
| 11 | 51 | Banco do Brasil | BR | 0,103 | 0,015 | 0,146 | Intermediación financiera |
| 12 | 60 | Statoil | NO | 0,072 | 0,059 | 0,078 | Extracción de petróleo crudo y gas natural |
| 13 | 61 | General Motors | US | 0,046 | 0,045 | 0,124 | Fabricación de vehículos a motor |
| 14 | 68 | China Life Insurance | CN | 0,100 | 0,027 | 0,050 | Seguros, reaseguros y fondos de pensiones |
| 15 | 77 | Rosneft | RU | 0,226 | 0,111 | 0,122 | Actividades de apoyo a la minería |
| 16 | 95 | Saudi Basic Industries | SA | 0,141 | 0,068 | 0,070 | Fabricación de sustancias y productos químicos |
| 17 | 100 | EDF Group | FR | 0,016 | 0,004 | 0,018 | Electricidad, gas, vapor |
| 18 | 136 | State Bank of India Group | IN | 0,089 | 0,008 | 0,072 | Intermediación financiera |
| 19 | 144 | Cnooc | CN | 0,296 | 0,191 | 0,079 | Actividades de apoyo a la minería |
| 20 | 145 | China Shenhua Energy | CN | 0,251 | 0,112 | 0,070 | Extracción de carbón y lignito |

Anexo 1 (Continuación)
Las 25 principales EPE globales

| | | | | | | | |
|----|-----|-------------------|----|-------|-------|-------|--|
| 21 | 157 | China Telecom | CN | 0,071 | 0,037 | 0,049 | Telecomunicaciones |
| 22 | 171 | PTT PCL | TH | 0,044 | 0,068 | 0,087 | Comercio mayorista |
| 23 | 172 | Oil & Natural Gas | IN | 0,190 | 0,096 | 0,081 | Actividades de apoyo a la minería |
| 24 | 178 | Sberbank | RU | 0,025 | 0,003 | 0,011 | Intermediación financiera |
| 25 | 179 | Ecopetrol | CO | 0,192 | 0,117 | 0,050 | Extracción de petróleo crudo y gas natural |

Fuente: elaboración propia con base en Kowalski ...[et al] (2013).

Anexo 2
Ejemplos seleccionados de operaciones con EP como adquirentes

| | Adquirente | Target | Vendedor |
|----------------------|--|--|--|
| Año 2005 | Arriva PLC (GB) | Sapav Spa (IT) | Savda (IT) |
| Sector(*) | Transporte terrestre (NACE 49) | Transporte terrestre (NACE 49) | Transporte terrestre (NACE 49) |
| Empleados | 33.186 | 210 | |
| Ingresos (**) | 2.494.182 | 14.026 | |
| ROS | 7,26 | 2,3 | |
| Año 2005 | Arriva PLC (GB) | Sadem Spa (IT) | Savda (IT) |
| Sector | Transporte terrestre (NACE 49) | Transporte terrestre (NACE 49) | Transporte terrestre (NACE 49) |
| Empleados | 33.186 | 146 | |
| Ingresos | 2.494.182 | 13.810 | |
| ROS | 7,26 | -2,29 | |
| Año 2006 | Ceza S. (CZ) | Elektrocieplownia Chorzow Elcho SP (PL) | PSEG Global Llc (US) |
| Sector | Suministro electricidad (NACE 35) | Suministro electricidad (NACE 35) | Pesca y acuicultura (NACE 3) |
| Empleados | 29.905 | 160 | |
| Ingresos | 4.419.102 | 88.951 | |
| ROS | 24,61 | 40,41 | |
| Año 2006 | Electricité de France S.A. (FR) | Alpiq Holding A.G. (CH) | UBS A.G. (CH) |
| Sector | Suministro electricidad (NACE 35) | Suministro electricidad (NACE 35) | Finanzas y fondos de pensiones (NACE 64) |
| Empleados | 161.560 | 8.658 | |
| Ingresos | 52.617.588 | 5.617.588 | |
| ROS | 16,74 | 6,34 | |

Anexo 2 (Continuación)
Ejemplos seleccionados de operaciones con EP como adquirentes

| | | | |
|------------------|---|--|--|
| Año 2007 | Electricité de France S.A. (FR) | Electricité de Strasburg S.A. (FR) | Ceva Logistic LLC (US) |
| Sector | Suministro electricidad (NACE 35) | Suministro electricidad (NACE 35) | Transporte aéreo (NACE 51) |
| Empleados | 156.524 | 1.060 | |
| Ingresos | 61.161.000 | 478.058 | |
| ROS | 17,55 | 12,07 | |
| Año 2007 | Green Cargo AB (SE) | Ahrens Akeri AB (SE) | Ahrens Holding AB (SE) |
| Sector | Transporte terrestre (NACE 49) | Servicio de transporte (NACE 52) | Transporte terrestre (NACE 49) |
| Empleados | 3.115 | 18 | |
| Ingresos | 652.219 | 2.395 | |
| ROS | 4,8 | 2,2 | |
| Año 2007 | Petróleos de Venezuela S.A. (VE) | C.A. La Electricidad de Caracas S.A.C.A. (VE) | AES Corporation (US) |
| Sector | Extracción petróleo y gas (NACE 6) | Suministro energía (Code 3) | Suministro energía (NACE 35) |
| Empleados | 52.816 | n.a. | |
| Ingresos | 75.788.768 | 570.725 | |
| ROS | 22,03 | n.a. | |
| Año 2008 | GDF (FR) | SUEZ (FR) | SUEZ (FR) |
| Sector | Suministro energía (NACE35) | Suministro agua (NACE36) | Suministro agua (NACE 36) |
| Empleados | 47.650 | 192.821 | |
| Ingresos | 27.793.000 | 47.543.100 | |
| ROS | 16 | 10,66 | |
| Año 2008 | Hunan Nonferrous Metals Corporation Limited (CN) | China Tungsten & High-Tech Materials Ltd (CN) | Zingong Cemented Carbide Ltd (CN) |
| Sector | Minería minerales metálicos (NACE 7) | Fabricación de metales (NACE 24) | Fabricación de metales (NACE 25) |
| Empleados | 22.570 | 1.770 | |
| Ingresos | 2.017.376 | 140.869 | |
| ROS | 4,02 | -2,76 | |
| Año 2009 | Electricité de France S.A. (FR) | EdfLuminus (BE) | Centralica PLC (GB) |
| Sector | Suministro energía (NACE 35) | Suministro energía (NACE 35) | Minería (NACE 61) |
| Empleados | 155.931 | 953 | |
| Ingresos | 65.831.000 | 2.594.359 | |
| ROS | 15,27 | 2,69 | |
| Año 2009 | ENEL Spa (IT) | ENDESA SA (ES) | ENDESA SA (ES) |
| Sector | Suministro energía (NACE 35) | Suministro energía (NACE 35) | Suministro energía (NACE 35) |
| Empleados | 75.981 | 26.587 | |
| Ingresos | 61.184.000 | 22.836.000 | |
| ROS | 16 | 25,14 | |

Anexo 2 (Continuación)
Ejemplos seleccionados de operaciones con EP como adquirentes

| | | | |
|------------------|--|--|---|
| Año 2009 | Sociedad para la Transformación Competitiva SA (ES) | Alcorta Forging Group SA (ES) | Mahle GMBH (DE) |
| Sector | Construcción edificios (NACE 41) | Fabricación metales (NACE 25) | Fabricación vehículos (NACE 29) |
| Empleados | 195 | 166 | |
| Ingresos | 140.923 | 32.118 | |
| ROS | 2,82 | 1,82 | |
| Año 2010 | Edison Energie Speciali Spa (IT) | Parco Eolico San Francesco SRL (IT) | Gamesa Energía Sociedad Anónima (ES) |
| Sector(*) | Suministro energía (NACE 35) | Suministro energía (NACE 35) | Fabricación maquinaria (NACE 28) |
| Empleados | 60 | n.a. | |
| Ingresos | 80.820 | 486 | |
| ROS | 27,04 | 73,28 | |
| Año 2010 | Empresas Públicas de Medellín (CO) | Generadores Hidroeléctricos SA (GT) | Iberdrola Energía SA (ES) |
| Sector | Captación de aguas (NACE 36) | Suministro energía (NACE 35) | Suministro energía (NACE 35) |
| Empleados | n.a. | n.a. | |
| Ingresos | 1.482.276 | n.a. | |
| ROS | 35,19 | n.a. | |
| Año 2011 | Cassa Depositi e Prestiti (IT) | Trans Austria Gasleitung GMBH (AT) | Eni Spa (IT) |
| Sector | Finanzas y Seguros (NACE 66) | Transporte terrestre (NACE 49) | Extracción petróleo y gas (NACE 6) |
| Empleados | 3.916 | 15 | |
| Ingresos | 1.477.500 | 283.825 | |
| ROS | n.a. | 48,48 | |
| Año 2011 | Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (ES) | Ebro Food SA (ES) | Group Torras SA (ES) |
| Sector | Finanzas y fondos de pensiones (NACE 64) | Elaboración de alimentos (NACE 10) | |
| Empleados | 30.759 | 4.592 | |
| Ingresos | 3.746.298 | 1.736.431 | |
| ROS | -3,83 | 12,95 | |
| Año 2012 | Interfin (BE) | Sibelga (BE) | Electrabel (BE) |
| Sector | Finanzas y fondos de pensiones (NACE 64) | Suministro energía (NACE 35) | Suministro energía (NACE 35) |
| Empleados | 1.061 | n.a. | |
| Ingresos | 367.139 | 361.922 | |
| ROS | 20,12 | 18,5 | |

Anexo 2 (Continuación)
Ejemplos seleccionados de operaciones con EP como adquirentes

| Año 2012 | <i>KFW Bankengruppe (DE)</i> | <i>European Aeronautic Defence & Space Company EADS NV (NL)</i> | <i>Daimler AG (DE)</i> |
|------------------|--|---|---------------------------------|
| Sector | Finanzas y fondos de pensiones (NACE 64) | Equipos de transporte (NACE30) | Fabricación vehículos (NACE 29) |
| Empleados | 4.765 | 133.115 | |
| Ingresos | 2.670.000 | 49.506.000 | |
| ROS | n.a. | 3,28 | |

(*) Para una descripción del sector relacionado con el Código NACE, ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-015/EN/KS-RA-07-015-EN.pdf.

(**) Miles de euros.

Fuente: elaboración propia con base en Bureau van Dijk.

Notas

(1) Utilizamos la etiqueta “elección pública” de manera flexible, como de hecho existen diferentes enfoques en la literatura sobre la privatización (ver Florio, 2004).

(2) http://www.ciriec.ulg.ac.be/en/pages/3_2recherches.htm.

(3) Ver las contribuciones de los últimos números especiales de las revistas *Annals of Cooperative and Public Economics* (2011), *International Review of Applied Economics* (2013) y *Journal of Economic Policy Reform* (2014).

(4) <http://www.municipalservicesproject.org>.

(5) <http://www.tni.org>.

(6) SUPER, http://www.publicenterprise.unimi.it/?page=super-what_is_super.

(7) Citado en *The Economist* (2014b).

(8) Disponible en <http://www.forbes.com/global2000/list/>; las principales EPE se muestran en el Anexo 1.

(9) [http://www.bvdinfo.com/en-gb/products/company-information/international/orbis-\(1\)](http://www.bvdinfo.com/en-gb/products/company-information/international/orbis-(1)).

(10) Tomando el *ratio* del indicador financiero EPE/Total, que refleja su participación (10,02%) en términos de cantidad.

(11) Las fuentes provienen de informes, revistas financieras internacionales, comunicados de empresa, publicaciones electrónicas, páginas web de empresas, información bursátil, <https://www.bvdinfo.com/en-gb/products/economic-and-m-a/m-a/zephyr>. Una muestra reducida de ejemplos ilustrativos se presenta en el Anexo 2.

Bibliografía

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| Alonso, José M.; Clifton, Judith; | “The Race for International |
| Díaz-Fuentes, Daniel; | Markets: Were Privatized |
| Fernández-Gutiérrez, Marcos; | Telecommunications |
| y Revuelta, Julio (2013), | Incumbents more Success |

- Full than their Public Counterparts?”, en *International Review of Applied Economics*, Vol. 27 N° 2, pp. 215-236.
- Bös, Dieter (1987), “Public Sector Pricing”, en *Handbook of Public Economics*, A. Auerbach y F. Feldsteid (eds.), North Holland, Elsevier Sciences Publishers, pp. 129-212.
- Ceriani, Lidia y Florio, Massimo (2011), “Consumer’s Surplus and the Reform of Network Industries: a Primer”, en *Journal of Economics*, Vol. 102 N° 2, pp. 111-122.
- Chávez, Daniel y Torres, Sebastián (eds.) (2014), *Reorienting Development: State-Owned Enterprises in Latin America and the World*, Amsterdam, Transnational Institute.
- CIRIEC (2012), “The Future of Public Enterprise. Mission, Performance and Governance: Learning from Success and Failures. A Research Agenda 2012-2014”, Liège, International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy. Paper drafted by Massimo Florio and adopted by the Steering Committee of the Project, http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/CIRIEC_project_FUTURE%20of%20PE2012-2014_%20with%20template.pdf.
- Clò, Stefano; Del Bo, Chiara; Ferraris, Matteo; Florio, Carlo; Florio, Massimo; y Vandone, Daniela (2013), “Publicization versus Privatization: Preliminary Findings 2000-2012”, Liège, International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC Working Papers; N° 2014/03), http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP14-03.pdf.
- Clò, Stefano; Ferraris, Matteo; Florio, Carlo; y Florio, Massimo (2014), *Ownership and the Market for Corporate Control*, Milan, University of Milan. Department of Economics, Management and Quantitative Methods, mimeo.
- De Fraja, Giovanni y Delbono, Flavio (1990), “Game Theoretic Models of Mixed Oligopoly”, en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 4 N° 1, pp. 1-17.
- Del Bo, Chiara y Florio, Massimo (2012), “Public Enterprises, Planning and Policy Adoption: Three Welfare Propositions”, en *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 15 N° 4, pp. 263-279.
- Drèze Jean y Stern, Nicholas (1987), “The Theory of Cost-Benefit Analysis”, en *Handbook of Public Economics*, A. Auerbach y M. Feldstein (eds.), North Holland, Elsevier Sciences Publishers.

- Florio Massimo (2002), “Economists, Privatization in Russia and the Waning of the ‘Washington Consensus’”, en *Review of International Political Economy*, Vol. 9 N° 2, pp. 359-400.
- _____ (2004), *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979-1997*, Cambridge, The MIT Press.
- _____ (2013), “Rethinking on Public Enterprise: Editorial Introduction and Some Personal Remarks on the Research Agenda”, en *International Review of Applied Economics*, Vol. 27 N° 2, pp. 135-149.
- _____ (2014), *Applied Welfare Economics: Cost-Benefit Analysis of Projects and Policies*, Abingdon, Routledge.
- Greiling, Dorothea y Grüb, Birgit (2014), “Sustainability Reporting in Austrian and German Local Public Enterprises”, en *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 17 N° 3, pp. 209-223.
- Grönblom, Sonja y Willner, Johan (2014), “Organisational Form and Individual Motivation: Public Ownership, Privatisation and Fat Cats”, en *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 17 N° 3, pp. 267-283.
- Kowalski, Przemyslaw ...[et al] (2013), “State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications”, Paris, OECD Publishing (OECD Trade Policy Papers; N° 147).
- Laffont, Jean-Jacques (2005), *Regulation and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Laffont, Jean-Jacques y Tirole, Jean (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, The MIT Press.
- Lethbridge, Jane (2014), “Public Enterprises in the Healthcare Sector: a Case Study of Queen Elizabeth Hospital, Greenwich, England”, en *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 17 N° 3 (Special Issue), pp. 224-235.
- McDonald, David (2014), *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*, London, Zed Books.
- Millward, Robert (2011), “Public Enterprise in the Modern Western World: an Historical Analysis”, en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 82 N° 4, pp. 375-398.
- Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sergio G. (2014), *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Cambridge, Harvard University Press.
- Polidori, Paolo y Teobaldelli, Désirée (2013), “Prosocial Behaviour in the Production

- of Publicly Provided Goods and Services: an Overview”, en *International Review of Applied Economics*, Vol. 27 N° 2 (Special Issue), pp. 285-296.
- Rees, Ray (1976), *Public Enterprise Economics*, London, Weidenfeld and Nicolson (Serie London School of Economics Handbooks in Economic Analysis).
- Rhodes Kropf, Matthew y Robinson, David T. (2008), “The Market for Mergers and the Boundaries of the Firm”, en *The Journal of Finance*, Vol. 63 N° 3, pp. 1169-1211.
- The Economist (2014a), “Setting out the Store: State Owned Assets”, en *The Economist*, New York, January 11.
- _____ (2014b), “Leviathan as Capitalist. State Capitalism Continues to Defy Expectations of its Demise”, en *The Economist*, New York, June 21.
- Warner, Mildred E. (2011), “Competition or Cooperation in Urban Service Delivery?”, en *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 82 N° 4, pp. 421-435.
- World Bank (1999), *Bureaucrats in Business: the Economics and Politics of Government Ownership*, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Report; N° 15037).

**Presiones de oferta y demanda sobre
políticas formales de cuidados en
Latinoamérica**

**Mauricio Matus López y
Paula Rodríguez-Modroño**

Mauricio Matus López

Doctor en Economía por la Universidad de Málaga, España; Ingeniero Comercial por la Universidad Austral de Chile. Profesor del Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Su campo de investigación económica gira en torno a la desigualdad y bienestar, principalmente en términos de salud y género. Fue asesor de Gobierno del Ministerio de Salud de Chile (2002 a 2005) y participó en la Comisión de la Reforma de Salud AUGE en el mismo período. Ha sido consultor del Ministerio de Planificación de Chile para la valoración de impacto distributivo del gasto en salud, y de la OIT para el estudio económico de enfermedades catastróficas. En los últimos años ha participado en varios proyectos de investigación europeos, nacionales y autonómicos. En este sentido, ha sido parte del equipo evaluador de la Iniciativa Comunitaria Equal para Andalucía, dirigida a promover nuevas prácticas de lucha contra todo tipo de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo.

Paula Rodríguez-Modroño

Doctora en Economía por la Universidad de Sevilla y Máster en Desarrollo por la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Profesora del Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica de la Universidad Pablo de Olavide. Su área de investigación son los estudios de desarrollo, bienestar y mercados de trabajo desde un enfoque de género. Es experta del PNUD sobre “Trabajo no remunerado, género y economía del cuidado”; del UN Women Roster en “Políticas Macroeconómicas”, y del Grupo de investigación “Economía Ecológica, Feminista y Desarrollo”. Fue miembro de la red europea *Gender and Well-being*, y de la Comisión para la implantación del Eje Transversal de Género del Instituto de Estadística de Andalucía. En 2012 recibió el X Premio de Investigación del Consejo Económico y Social-Andalucía.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: prodmod@upo.es
mmatlop@upo.es

La velocidad a la que se está produciendo el envejecimiento, el aumento de las necesidades de cuidados y las características sanitarias de los países del Sur encienden una luz de alerta.

Presiones de oferta y demanda sobre políticas formales de cuidados en Latinoamérica

Introducción

América Latina está envejeciendo y los diagnósticos (Cotlear, 2011; Huenchuan, 2013a) coinciden en que no está preparada para enfrentar las consecuencias socioeconómicas relacionadas con la atención a la población en situación de dependencia. A pesar de los avances normativos para el reconocimiento de derechos en materia de cuidados, las reformas planteadas para construir un pacto social inclusivo, que incorpore la protección social a mayores y discapacitados a través del desarrollo de programas públicos y redes formales (CEPAL, 2012 y 2014a), parecen aún insuficientes.

Aunque algunos indicadores señalan que hay todavía una distancia considerable entre la situación en la que se encontraban los países ricos cuando debieron adoptar políticas de dependencia y la realidad actual de la región latinoamericana, la velocidad a la que se está produciendo el envejecimiento, el aumento de las necesidades de cuidados y las características sanitarias de los países del Sur encienden una luz de alerta. Lo que tardó cerca de medio siglo en Europa, es posible que se produzca en solo dos o tres décadas en la región (Cotlear, 2011; CEPAL, 2013), y las tesis optimistas de morbilidad no parecen aplicarse para Latinoamérica, donde el incremento de la demanda de servicios asociados a enfermedades crónicas y degenerativas parece ser prácticamente inevitable (Medici, 2011). Además, todo ello deberá enfrentarse con muchos menos recursos públicos de los que disponían los países ricos cuando implantaron sus servicios de atención a la dependencia (Huenchuan, 2013a).

Las cifras respaldan estas opiniones. La relación entre personas menores de 65 años y las mayores de esa edad en el conjunto de la región latinoamericana se redujo de 23,6 a 16,7 entre 1970 y 2000. En solo quince años se espera que caiga a 6,4 y que en 2050 apenas existan 4,3 menores por cada adulto mayor. Las razones más directas son dos. La tasa de fecundidad de las mujeres latinoamericanas ha caído de 5,56 a 2,77 hijos/as entre 1970 y 2000 y la esperanza de vida se ha extendido de 59 a 71 años de edad en este mismo período.

Recibido: 21-04-2014. Aceptado: 08-08-2014.

En menos de cuatro décadas se proyecta que el primer indicador no alcance el mínimo de reposición y se sitúe en 1,82 y que la esperanza de vida supere los 80 años promedio (CELADE, 2013).

A los impactos de la transición demográfica cabe agregar el debilitamiento de la capacidad de las familias para cuidar de manera informal a las personas mayores. Tradicionalmente han sido las madres, esposas e hijas las que han realizado estos trabajos de cuidados, pero a lo largo de las últimas décadas, su incorporación al mercado laboral ha reducido sus horas disponibles. En solo 20 años, 1980-2000, la tasa de actividad de las mujeres pasó del 31,9% al 47,9% y en las próximas dos décadas se espera que supere el 60% (CELADE, 2013). Sin una correspondiente asunción de trabajo de cuidados por parte de los hombres, por cultura o factibilidad real, las opciones de cuidados familiares serán mucho menores.

Este escenario se ve agravado aún más con la emigración. Cerca del 4% de la población de América Latina ha emigrado. En México este valor alcanza el 9,4% y en algunos países de Centroamérica supera el 20%. Tal como señala CEPAL (2006), la actual feminización de este fenómeno responde a las “cadenas globales de cuidados” (Hochschild, 2000: 131), es decir, migraciones de mujeres de los países pobres para realizar trabajos de cuidados que las mujeres mayoritariamente, y en menor medida los hombres, de los países ricos han dejado de realizar en favor de su incorporación a una actividad laboral remunerada. Esta reorganización global de los cuidados no solo refuerza la división de género de los cuidados (Ehrenreich y Hochschild, 2002), sino que tiene también una consecuencia directa sobre la menor capacidad de provisión de cuidados informales en el ámbito familiar por parte de las sociedades latinoamericanas, al exportar la crisis de cuidados de los países del norte a los países del sur (Benería, 2006; Pérez Orozco, 2006).

En el contexto descrito, ¿tienen los gobiernos latinoamericanos tiempo para reaccionar?, ¿disponen de recursos para hacerlo? En el presente artículo se trata de dar respuesta a estas dos cuestiones a través de un análisis comparativo de la situación actual de los países de la región con las condiciones en las que se encontraba una quincena de países ricos cuando desarrollaron sus sistemas para el cuidado de personas dependientes.

El documento se divide en cuatro secciones, además de esta introducción. En la siguiente sección se identifica el momento crítico en que los países ricos debieron crear sus sistemas de cuidados

para la dependencia o el punto en el que debieron reformarlo drásticamente. En la segunda parte se desarrolla el marco conceptual de análisis, con base en el cual se seleccionan las variables de análisis de los condicionantes críticos de la oferta y demanda de servicios de cuidados en la atención a la dependencia. En una tercera se presentan los resultados de este análisis y, finalmente, en la sección cuarta se resumen las conclusiones del mismo.

1. Origen de los sistemas de atención a la dependencia

Poco más de una quincena de países poseen políticas formales organizadas gubernamentalmente para el cuidado y atención a las personas en situación de dependencia. Sin embargo, los diseños, grados de desarrollo, cobertura y servicios son heterogéneos entre los distintos países y sus resultados, difícilmente comparables. Incluso en la definición misma de dependencia no existe homogeneidad y se engloban en un mismo conjunto los cuidados de largo plazo y los de incapacidad permanente.

En este trabajo se utilizan las definiciones más generales al respecto y se consideran como políticas para la atención a la dependencia aquellas que ofrecen cuidados de larga duración, asociados principalmente a las consecuencias del envejecimiento y la discapacidad (aunque no únicamente a ellas) y que están dirigidas a personas que necesitan la ayuda de terceros para realizar las actividades de la vida diaria (OCDE, 2005; Consejo de Europa, 1998).

Países de la OCDE

El grupo de comparación se seleccionó con base en la revisión bibliográfica de informes nacionales e internacionales, sistemas de información y artículos científicos, y está constituido por Alemania, Austria, Dinamarca, EE.UU., España, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Portugal y Suecia.

Los informes utilizados corresponden a tres fuentes. En primer lugar se analizaron 22 informes nacionales del proyecto *Assessing Needs of Care in European Nations* (ANCIEN 2009-2012). Este proyecto estuvo compuesto por 20 países de la Unión Europea con el objetivo de definir la demanda, oferta y uso de los cuidados de larga duración (LTC, por sus siglas en inglés) para las personas mayores en Europa y comparar los modelos entre sí.

El segundo grupo de informes son estudios anuales de 24 países del proyecto *Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms* (ASSIP 2012). Esta es una red de expertos

Todos los países tienen un antecedente previo a la atención a la dependencia, relacionada con sus sistemas de salud, de bienestar o de invalidez, que se puede remontar al inicio de la segunda mitad del siglo XX.

internacionales que comparten información sobre el impacto de las políticas sociales mundiales. Realizan evaluaciones de las políticas nacionales e informes anuales.

A estos informes se agregan los resultados de la exploración del *Mutual Information System on Social Protection* (MISOOC 2013) para 32 países. Este es un sistema de información sobre protección social de los países miembros de la Unión Europea más Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Una de sus bases de datos específicas compara los sistemas de cuidados de larga duración de estos países en torno a trece variables de evaluación como acceso, servicios, etc.

En cuanto a los artículos científicos, se analizó un total de 16 estudios que tratan explícitamente sobre políticas de cuidados de larga duración o de cuidados de la dependencia, comparando uno o más modelos. Estos son los de: Ribbe ...[et al] (1997); de Da Roit, Le Bihan y Osterle (2007); de Campbell, Ikegami y Kwon (2009); de Campbell, Ikegami y Gibson (2010); de Comas-Herrera, Wittenberg y Pickard (2010); de Costa-Font (2010); de Da Roit y Le Bihan (2010); de Karlsson, Mayhew, Plumb y Rickayzen (2006); de Karlsson, Iversen y Oien (2010); de Le Bihan y Martin (2010); de Santana (2010); Rostgaard (2011); Fernández y Forder (2012); Szebehely Trydegard (2012); Vaquerizo ...[et al] (2012); Swartz, Miake y Farag (2012); y Swartz (2013).

Todos los países tienen un antecedente previo a la atención a la dependencia, relacionada con sus sistemas de salud, de bienestar o de invalidez, que se puede remontar al inicio de la segunda mitad del siglo XX. Esta relación puede ser más o menos directa. Por ejemplo, en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial los países nórdicos construyeron un Estado de bienestar amplio que incorporaba explícitamente los derechos a los cuidados derivados de la dependencia. En otros casos, como el español y el portugués, la aprobación de un cuerpo legal reciente es el que ha venido a crear nuevos derechos para los ciudadanos, instaurar sistemas que antes no existían y coordinar una política de cuidados socio-sanitaria.

Por este motivo, existe un componente arbitrario en la asignación de una fecha de inicio del sistema de atención a la dependencia en cada uno de estos países. Es decir, las condiciones que existían en un año determinado, denominado *año base*, en el que dichos países acometieron reformas o crearon los sistemas de protección para la dependencia. A fin de reducir al máximo esta discrecionalidad se han analizado y discutido los antecedentes proporcionados por la bibliografía señalada. En muchos casos existe coincidencia acerca

de este “año base”, aunque con algunas fluctuaciones de dos o tres años. Para el objetivo de este trabajo, dichas variaciones son irrelevantes puesto que las variables seleccionadas para el estudio varían poco de año en año.

El resultado de este proceso de análisis histórico-bibliográfico clasifica los 15 países en cuatro grupos. En primer lugar se encuentran los casos de España y Portugal, con débiles antecedentes previos directos. La razón principal de ello es que ambos países comenzaron a construir sus Estados de bienestar con un retraso temporal de varias décadas en comparación con el resto de Europa. Así, los sistemas aprobados mediante los cuerpos legales -Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en España y el Decreto-Lei N° 101/2006 de 6 de junio, en Portugal- crearon un sistema que previamente no existía y ampliaron los derechos de sus ciudadanos.

Un segundo grupo está formado por Alemania, Austria, Francia, Italia y Japón. En estos casos existen claros antecedentes previos, pero también es posible identificar puntos de ruptura que han dado origen a reformas importantes de servicios de atención a la dependencia. En el caso de Alemania, el antecedente remoto más importante fue la aplicación por parte de los gobiernos locales de la Ley Federal de Asistencia Social de 1962. Sin embargo, la fecha seleccionada como año base corresponde al período 1995-1996 cuando se creó el Seguro de Cuidados de Larga Duración (*German Pflegeversicherung*) como sistema organizado gubernamentalmente para dar respuesta a esta problemática. Algo similar ocurrió en Austria. En este caso fue la Reforma Federal de 1993 (*Bundespflegegeldgesetz*, BPGG) la que desplazó al antiguo funcionamiento fragmentado de servicios ofertados por los gobiernos locales. En Francia, la necesidad de reformar el sistema de protección social llevó a que en 1986 el *Reporte Braun* alertara sobre la urgencia de afrontar los problemas socioeconómicos derivados del envejecimiento poblacional. Las reformas acometidas a partir de entonces tuvieron escaso éxito y su implementación fue fragmentada en los gobiernos locales (*départements*). Por ello, el punto de inicio se suele situar en 1997, con la aprobación de la *Loi N° 97-60 du 24 janvier*, que creó una transferencia monetaria para financiar los gastos de cuidados (*Prestation Spécifique Dépendance*), que más tarde, en 2001, se transformaría en la *Allocation Personnalisée à l'Autonomie*. El modelo italiano es complejo de clasificar. Tiene su origen en la prestación monetaria denominada *Indennità di Accompagnamento*, creada en 1980 para las personas con invalidez o discapacidad. Sin

embargo, a partir de 1992 ha sufrido múltiples intentos de reforma que han sido incapaces de coordinar los servicios ofertados localmente con la ayuda establecida estatalmente. Para el presente trabajo se clasifica en este grupo y se sitúa el año 1992 como base, aunque también podría haber sido incorporado como caso en el cuarto grupo que se presenta más adelante. Japón cierra este segundo grupo con una amplia trayectoria en políticas para mayores; este país tiene sus antecedentes más directos en el Servicio de Asistencia Social de 1963 (*Rojin Fukushi Ho*) y más recientemente en la Ley de Servicios Médicos para Mayores, de 1982 (*Rojin Hoken Ho*). No obstante, la presión demográfica y la necesidad de controlar costes, le llevó a iniciar un nuevo proceso de reforma en 2000 que se tradujo en la creación de un Seguro Obligatorio para Cuidados de Larga Duración (*Kaigo Hoken*).

El tercer grupo está compuesto por las experiencias nórdicas de Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca, a las que se puede sumar Holanda. En estos países, los antecedentes previos son robustos y se basan normalmente en la creación de un sistema de seguridad social integrado y amplio que incluía más o menos directamente los derechos a la atención a la dependencia. Por otra parte, algunos de estos países, especialmente Suecia y Noruega, debieron actuar con rapidez al ser los primeros países que se enfrentaron a un rápido envejecimiento de su población. Estos modelos partieron mayoritariamente (si no absolutamente) como de gestión y provisión públicas, pero el incremento de sus costes y la aplicación de la Nueva Administración Pública en los años 80 y 90 les impulsó a la mercantilización de los mismos. El efecto más notable en este sentido fue la aprobación de reformas que incorporaron en la canasta de beneficios una transferencia monetaria de uso para contratación de servicios públicos o privados. En este trabajo, este punto de inflexión es el que se considera como año base. Para el caso de Suecia, este quiebre se situó en la *Ädel Reform* de 1992, que dio una orientación de los cuidados más enfocada hacia los servicios sociales y a la administración municipal. Para Noruega, las reformas que van en el mismo sentido comienzan con el *Municipal Health Care Act* de 1984. En Finlandia, la base del modelo se encuentra en el Acta de Bienestar Social de 1982 (*Sosiaalihuoltolaki*), pero el antecedente directo más relevante es el Acta de Cuidados Informales de 1993 (*Laki omaishoidon tuesta*). En Dinamarca, las reformas se iniciaron con la creación de la Comisión Nacional para el Envejecimiento de principios de los años ochenta, que se consolidó

Holanda es un caso paradigmático. Estableció un Seguro Obligatorio en 1968 que cubría los problemas de dependencia en todas las edades. No obstante, a principios de los noventa se vio abocada a reformar el sistema. En 2001 se introdujo una prestación económica para la contratación de servicios de cuidado de la dependencia.

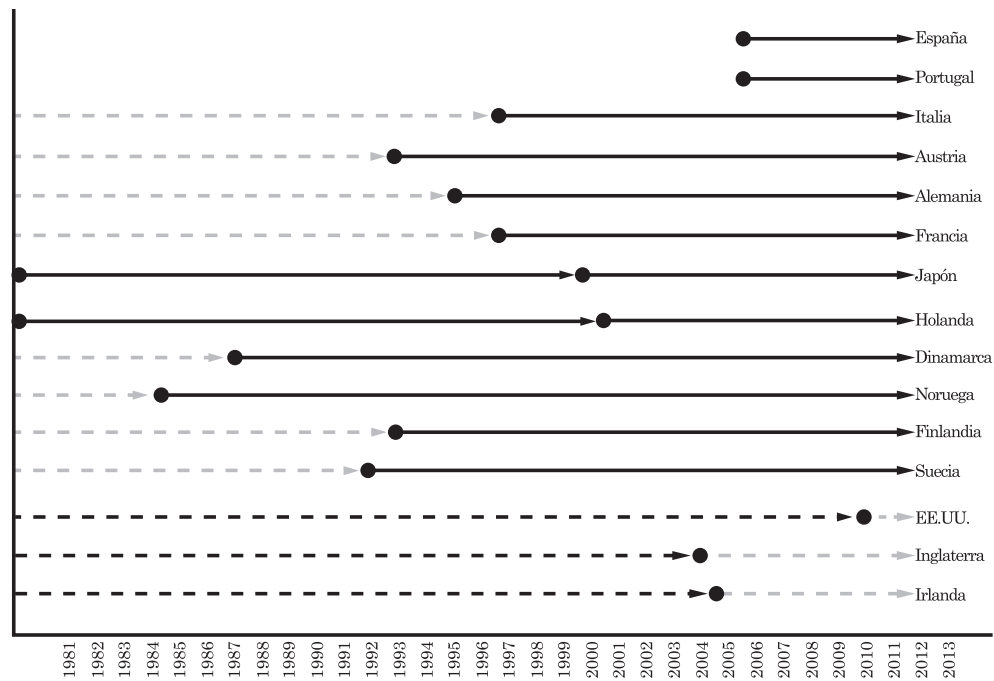
en la adopción por parte del parlamento de una canasta de servicios para la dependencia en 1987 (*Ageing Package*). Holanda es un caso paradigmático. Estableció un Seguro Obligatorio en 1968 que cubría los problemas de dependencia en todas las edades (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*) y que se desarrolló de forma relativamente estable las dos décadas siguientes. No obstante, a principios de los años noventa se vio abocada a reformar el sistema. En 2001 se introdujo la *Persoongebonden Budget* (PB), una prestación económica para la contratación de servicios de cuidado de la dependencia. Las razones esgrimidas fueron el control de costes, pero también la mayor libertad de elección de la persona dependiente y el intento de acercar los cuidados al hogar de la persona beneficiaria.

El último grupo de países está constituido por Inglaterra, Irlanda y Estados Unidos. Los modelos en estos tres países tienen sus orígenes en una protección médica más general de la población. Para Estados Unidos, el origen puede establecerse con la creación del programa *Medicare* en el marco del *Social Security Amendments* de 1965. En Inglaterra, su punto de partida estuvo dado por el *National Assistance Act* de 1948 y en Irlanda, el *Health Act* de 1970. No obstante, los servicios contemplados en estos modelos son muy restringidos y han funcionado más como una red de última instancia que como un sistema formalmente organizado y especializado. Los tres países vienen debatiendo sobre sus modelos desde los años noventa y esta discusión se ha agudizado en los últimos años, aunque con escasos resultados. Podemos considerarlos como modelos colapsados, que se encuentran a las puertas de una reforma que llega tarde con respecto al resto de países ricos. En Inglaterra, la Comisión *Dilnot* de 2011 acaba de presentar sus recomendaciones de reforma en 2013 y se está a la espera de que se transforme en proyecto de ley. En Estados Unidos, el modelo sanitario está en discusión y la ampliación de la cobertura y beneficios del programa *Medicare* se ha transformado en uno de los cuatro pilares de la reforma sanitaria (*Care Act*) de Obama para 2014. Por último, en el caso de Irlanda, la discusión más cercana se remonta a 2003, con una forzada expansión gradual de los beneficios por parte de los municipios, pero sin consolidarse en una reforma ordenada.

En resumen, se ha identificado el denominado “año base” (representado en la Figura 1) en función de las características de los grupos anteriormente descritos. En el primer caso se corresponde con el año en que se aprobó la normativa legal que estableció el sistema de cuidado a la dependencia (España y Portugal). En el segundo grupo,

aunque existen antecedentes previos más robustos, se consideró para este efecto la creación de un nuevo modelo o la introducción de seguros obligatorios para el cuidado de larga duración (Italia, Austria, Alemania y Francia). En el tercer grupo, el año base se corresponde con el momento aproximado en el que la presión sobre la cobertura o los costes obligaron a reformar los sistemas existentes, como se explica precedentemente (Japón, Holanda, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia). Por último, en el cuarto grupo (EE.UU., Inglaterra e Irlanda), se utilizó como punto de comparación el último año con información disponible, normalmente 2012, a la vista de que las reformas aún no se han acometido.

Figura 1
Inicio o puntos de quiebre de las políticas de cuidados para la dependencia
(año base) en países del grupo de comparación



Fuente: elaboración propia.

Países latinoamericanos

En la última década, América Latina ha realizado importantes avances en materia de cuidados y protección de la población mayor. Hitos importantes han sido la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2003, la Declaración Brasilia de 2007, y la Carta de San José adoptada en 2012 sobre los derechos de las personas mayores (Huenchuan, 2013b). La mayoría de los progresos son todavía meramente normativos, pero constituyen un paso importante, pues a través de las propias constituciones, los tratados internacionales y las leyes nacionales los países se encuentran obligados a asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía (Sepúlveda, 2014), entre ellos el derecho al cuidado, a la seguridad social o a la protección.

Esta creciente incorporación de un enfoque de derechos en los instrumentos de política pública es incipiente y la región aún debe avanzar en la implementación práctica. Los programas vigentes parecen ser insuficientes en términos de presupuestos y coberturas (CEPAL, 2012).

Una de las principales complejidades es la heterogeneidad en los sistemas de protección social y grados de madurez de los mismos entre los países latinoamericanos. Mesa-Lago (2009) realiza una clasificación de los sistemas de seguridad social de la región en función del nivel de desarrollo, la importancia del sector informal en la cobertura, la tasa de pobreza y la transición demográfica de la población. De esta forma, clasifica a seis países (Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil, Argentina y Panamá) en el grupo más desarrollado, tres países en el grupo intermedio (Colombia, Venezuela y México) y los restantes nueve en el grupo de menor desarrollo.

Lo interesante de esta clasificación es que el autor la construye en una relación inversa al denominado bono demográfico. Este bono es el período en el cual la transición demográfica afecta a la caída de la tasa de fecundidad sin incrementar aún el número de personas mayores dependientes. Es decir, se produce un aumento de la población económicamente activa en proporción a personas dependientes (menores y mayores), dando cierta situación favorable al país para reaccionar frente al próximo envejecimiento. De esta manera, los seis países del primer grupo tienen menos margen temporal para implementar políticas de cuidados a dependientes mayores, y los del tercer grupo pueden disfrutar aún de esta posición ventajosa.

Menos de la mitad de los latinoamericanos de 65 y más años recibe pensiones en 2011. Solo cuatro países muestran valores elevados: Argentina (90,7%), Brasil (84,7%), Chile (84,2%) y Uruguay (85,6%). Hay que bajar hasta el 45,6% para encontrar a Panamá, y al 32,9% a Ecuador (urbano). Todas las demás naciones tienen menos de una quinta parte de los mayores percibiendo pensiones.

Particular importancia tiene el desarrollo y cobertura de los sistemas de pensiones de cara al proceso de envejecimiento de la población (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). La afiliación a los sistemas de pensiones y la cobertura de estos para las personas mayores muestran valores bajos, aunque heterogéneos (Da Costa ...[et al], 2011). En una revisión comparativa, CEPAL (2013) clasificó a 17 países de la región en tres grupos según afiliación. Con las tasas más altas (68% a 85% de la población asalariada) se encuentran seis países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay (urbano) y Venezuela. El segundo grupo, de igual número de países, registra tasas medias (del 41% al 65%) y está compuesto por Colombia, Ecuador (urbano), El Salvador, México, Perú y República Dominicana. Finalmente, cinco países cierran el tercer grupo: Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, con menos del 40% de las personas asalariadas con sistema de pensiones.

El panorama es complejo. Por ejemplo, las mujeres asalariadas de la región registran en término medio una mayor afiliación que los hombres (57,4% y 54,5% respectivamente), pero no en todos los países ni siempre en los de menor cobertura. Argentina, Chile o Brasil, entre otros, muestran una relación inversa. Asimismo, entre el quintil más pobre de la región, la tasa de afiliación cae hasta el 24% y en el más rico asciende hasta el 73%. Por edad, la tasa de cobertura entre las personas de 65 años o más alcanza una media de 39% en América Latina, similar a la de los jóvenes menores de 25 años (38%), pero muy por debajo del 72% de las personas de 35 a 54 años.

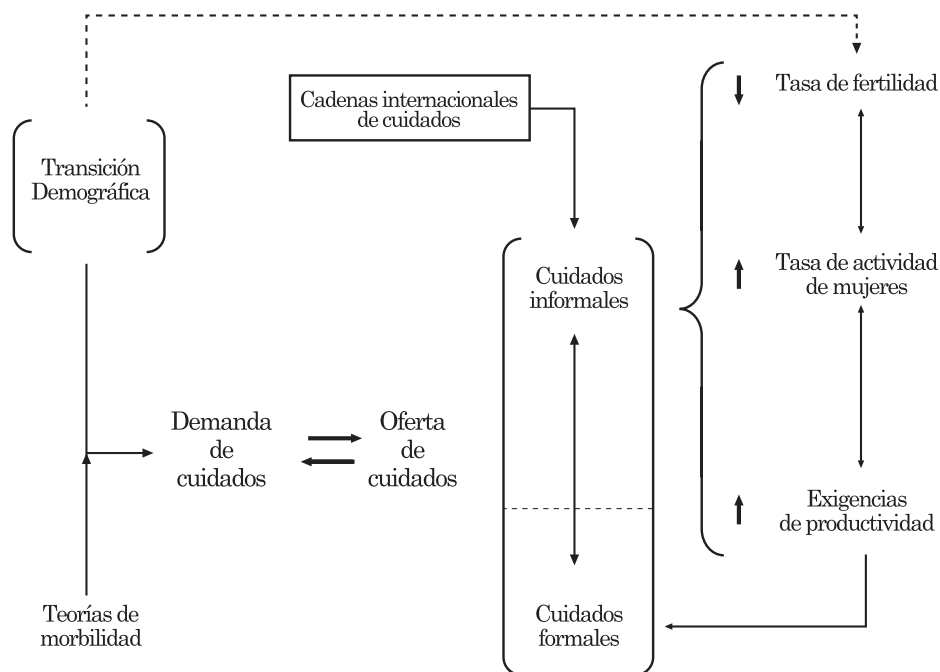
El resultado de esta situación es que menos de la mitad de los latinoamericanos de 65 y más años, el 41,9%, recibe pensiones en 2011. Solo cuatro países muestran valores elevados: Argentina (90,7%), Brasil (84,7%), Chile (84,2%) y Uruguay (85,6%). Hay que bajar hasta el 45,6% para encontrar al siguiente país, Panamá, y al 32,9% a Ecuador (urbano). Todas las demás naciones tienen menos de una quinta parte de los mayores percibiendo pensiones.

En este trabajo se aborda la totalidad de los países que conforman América Latina, con excepción de Cuba y Haití, que presentan problemas de disponibilidad de información en la mayoría de los indicadores seleccionados. De esta manera, el estudio analiza los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

2. Marco teórico de análisis

¿Qué condiciones enfrentaban los países en el momento de crear sus modelos formales de cuidados? Los informes de las comisiones de los distintos países para crear o reformar los sistemas (*Bipartisan Commission on Comprehensive Health Care* para Estados Unidos en 1990, Comisión Onofri para Italia en 1997, *Dilnot Commission on Funding of Care and Support* para Inglaterra en 2011, *European Ageing Working Group* para la Comisión Europea en 2012), así como los informes internacionales de la OCDE (2005 y 2011) coinciden en la mayoría de los argumentos. Básicamente, la presión sobre la construcción de nuevas políticas formales de cuidados o la reforma profunda de las existentes tienen dos vertientes. La primera se debe a una presión de demanda, que viene dada por el incremento de la cantidad y de la intensidad de uso de la ayuda para la población dependiente; la segunda es una presión de oferta, que se deriva de la menor capacidad de oferta de cuidados por la vía informal de las familias (Figura 2).

Figura 2
Factores de presión de demanda y oferta sobre las políticas formales de cuidados



Fuente: elaboración propia.

El origen de la presión de demanda se basa fundamentalmente en la transición demográfica de los países ricos en la segunda mitad del siglo veinte. Dicha transición demográfica es el resultado de una serie de cambios en la composición de las poblaciones, que se tradujo en un incremento de la edad media y mediana de la población. Sus características básicas fueron la extensión de la esperanza de vida, la caída de la tasa de fecundidad y el aumento del peso relativo de las enfermedades no transmisibles como causa de muerte.

La transición demográfica no es necesariamente un factor de presión de demanda, ya que dependerá de la calidad del envejecimiento de la población, así como de los factores de alimentación y prevención sanitaria de cada país. Es decir, los años de vida ganados puedan desarrollarse en mejores o peores condiciones de autonomía personal. Al respecto, existen tres posibles teorías de morbilidad. La más optimista, denominada compresión de la morbilidad (Manton, 1991; Manton y Stallard, 1994), señala que las mejoras en educación, ingresos económicos, políticas sanitarias y avances tecnológicos retrasaría el deterioro físico asociado a la vejez, de manera que los años de vida saludable se extenderán. La teoría más pesimista (Olshansky, Carnes y Cassel, 1993) argumenta que la esperanza media de vida se extenderá pero las condiciones de salud no mejorarán, de manera que los años ganados se desarrollarán mayoritariamente en condiciones de dependencia. En medio de ambas, la de equilibrio dinámico (Fries, 1985), que defiende un equilibrio entre la extensión de los años de vida y la necesidad de ayuda para la autonomía personal.

De esta manera, si el escenario optimista es el acertado, las preocupaciones serían menores y la transición demográfica no sería un factor de presión de la demanda de cuidados. ¿Hasta qué punto es posible que esto ocurra? Lo cierto es que son escasos los estudios que respaldan esta teoría. En la revisión de la literatura internacional que llevan a cabo Kinsella y He (2009), solo Estados Unidos y otros cuatro países de la OCDE (Dinamarca, Finlandia, Italia y Holanda) muestran algunos indicadores favorables. Medici (2011) señala rotundamente que este no será el caso de América Latina y que la demanda de cuidados se expandirá inevitablemente en la región.

La oferta real del trabajo necesario para dar respuesta a los problemas de envejecimiento y discapacidad es el resultado de un *trade-off* flexible entre cuidados formales e informales. Siguiendo el modelo del diamante de cuidados de Razavi (2007), la cantidad de trabajo necesario para cubrir las necesidades de las personas dependientes

La presión de oferta viene dada por la disminución de la capacidad de las familias para hacer frente a las necesidades de cuidado de las personas dependientes.

se distribuye por acción u omisión entre las familias, la sociedad, el Estado y el sector privado. El trabajo de cuidado informal realizado mayoritariamente por las familias, y desarrollado casi en exclusividad por madres, esposas e hijas, suele ser la variable de ajuste que debe completar toda la demanda de cuidados no cubierta desde el sector público, el privado o la sociedad civil.

La presión de oferta viene dada por la disminución de la capacidad de las familias para hacer frente a las necesidades de cuidado de las personas dependientes. Tres factores relacionados entre sí coinciden en casi todos los análisis. El primero de ellos es también una característica de la transición demográfica y está en relación con la disminución de la tasa de fecundidad o número de hijos por mujer, lo que lleva a una caída del número promedio de integrantes por hogar y a la reducción asociada del número de horas totales disponibles para el cuidado de dependientes.

Un segundo fenómeno que ha afectado a la capacidad de cuidados informales ha sido la acelerada incorporación de las mujeres al mercado laboral. Las encuestas de usos del tiempo muestran cómo la distribución del tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado ha reducido la proporción de horas que las mujeres tienen disponibles para el trabajo de cuidados y para actividades de recreación personal y social. Parte de este impacto podría haberse reducido mediante la corresponsabilidad en la realización de estos trabajos de parte de los hombres. Sin embargo, las mismas estadísticas no registran un aumento significativo de la aportación masculina a cuidados al interior del hogar.

En tercer lugar, la competitividad y sostenibilidad de los sistemas económicos de los países ricos pasa necesariamente por el incremento en la productividad de sus trabajadores. Esta exigencia macroeconómica les obligó a maximizar el valor del producto generado por el trabajo, reemplazando las actividades menos productivas en términos de valor de mercado (como el trabajo doméstico) y fomentando la inversión en capital humano. Existe un relativo consenso en que la viabilidad económica de largo plazo descansa en la formación de sus trabajadores formales y la reducción de las actividades informales. Las consecuencias fueron principalmente dos: el aumento de los años medios de educación (y con ello la reducción de las horas totales disponibles de los jóvenes para cuidados) y la puesta en funcionamiento de sistemas formales de atención a la dependencia que exploten las economías de escala (profesionalización del trabajo de cuidados).

A estos factores tradicionales, América Latina agrega uno más que la mayoría de los países ricos no enfrentaron: las consecuencias de las cadenas internacionales de cuidados. La reducción de la fuerza de trabajo informal en los países ricos por los motivos antes señalados no solo fue compensada por el establecimiento de las políticas de cuidados profesionales, sino también por un desplazamiento del trabajo informal desde los nacionales hacia la demanda de trabajo de extranjeros. Desarrollado de manera informal o incluso consentida por las mismas políticas formales, este fenómeno derivó en una pérdida de capital humano de los países latinoamericanos así como de sus redes de cuidados.

3. América Latina en la encrucijada

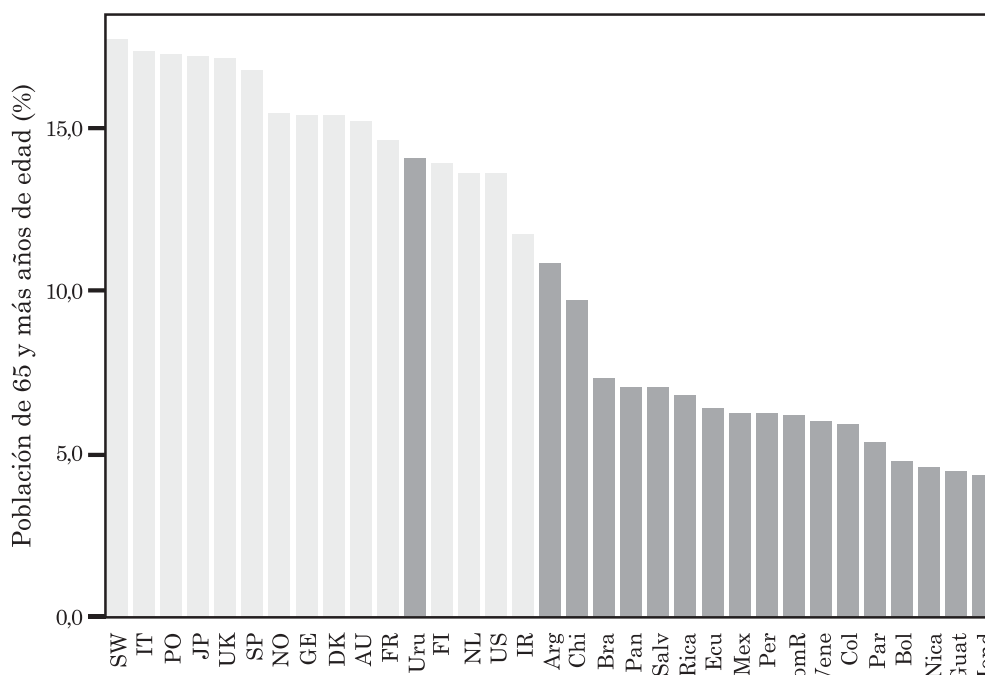
Con el objetivo de evaluar comparativamente la situación actual de América Latina con la que enfrentaron los países ricos en el momento de inicio de sus sistemas de atención a la dependencia, se seleccionó una serie de variables como *proxy* de los factores de oferta y demanda de cuidados de atención a la dependencia. La selección de variables estuvo condicionada por dos cuestiones. En primer lugar, que fueran representativas de los procesos descritos con anterioridad y, en segundo lugar, que estuvieran disponibles para los países latinoamericanos a la vez que para los países del grupo de comparación en sus años base.

La variable más utilizada en este tipo de análisis es la proporción de personas mayores de 65 años sobre el total de la población. A esta variable, comentada en la introducción, se agregan otras adicionales, como son: la esperanza de vida al nacer y la tasa de fecundidad como descriptores (junto al envejecimiento) de la transición demográfica, el número de personas por hogar y la tasa de actividad laboral de las mujeres como descriptores de la reducción de la capacidad de cuidados informales, y el ingreso nacional per cápita y el gasto público en salud per cápita como descriptores de la capacidad para hacer frente a políticas de cuidados.

Para América Latina (AL) se han utilizado los valores del último año disponible, normalmente 2012, y para los países ricos los valores de cada año base. Es decir, el año considerado como inicio del sistema en los países en que es posible identificarlo como tal (Portugal, España, Alemania, Francia, Austria), el año de la reforma más profunda en los modelos integrados (Japón, Holanda, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia) y el último proceso de discusión relevante en los países en proceso de cambio (EE.UU., Inglaterra e Irlanda).

Una mirada rápida al envejecimiento revela una realidad clara: AL es en promedio más joven que los países ricos en el denominado año base. Para 2012, la población de 65 años o más representaba el 6,85% del total de habitantes de la región, prácticamente la mitad que la de los países ricos: 15,49%. Este primer dato es el que ha llevado a que en una primera mirada parezca que AL tiene aún bastante tiempo para enfrentar el envejecimiento de su población y que no es un tema de urgencia. Sin embargo, la realidad es, como siempre, más compleja. Chile se acerca al 10% en este indicador, Argentina lo superó hace unos años y Uruguay alcanza niveles similares e incluso mayores que algunos países ricos en el momento de establecer políticas nacionales de cuidados (Gráfico 1).

Gráfico 1
Porcentaje de población de 65 años y más:
Latinoamérica (2012) y países del grupo de comparación (varios años)



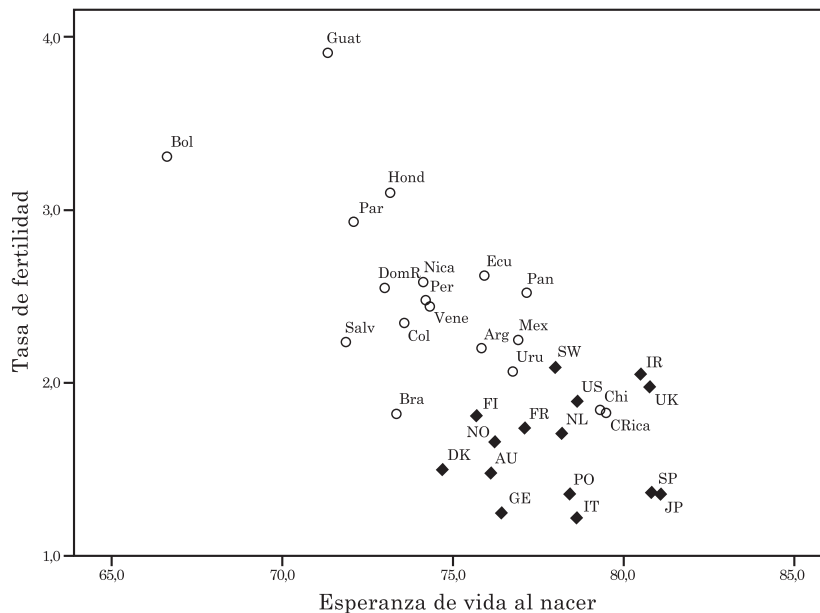
Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (2013).

Las diferencias son menores cuando se analiza la esperanza de vida al nacer. La media para AL es de 74,39 años mientras que para el grupo de comparación es de 78,08 años. La dispersión de esta variable es menor que en el indicador anterior. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, son siete los países de AL que ya han alcanzado niveles similares a los países ricos en el año base: Argentina, Uruguay, Ecuador, México, Panamá, Costa Rica y Chile. Además, los dos últimos muestran niveles superiores a la mayoría de los países ricos en el año base.

Algo similar ocurre con la tasa de fecundidad. En promedio, las mujeres de AL tienen 2,5 hijos/as mientras que en la muestra de comparación esta media solo llega a 1,63 hijos/as por mujer. No obstante, aunque se constituyen como dos grupos diferenciados, hay cuatro países con valores por debajo de la tasa de reposición (2,1): Costa Rica, Brasil, Chile y Uruguay, y otros cuatro con tasas cercanas a este valor: Uruguay, Argentina, El Salvador y México.

De esta manera, si se relacionan ambas variables (Gráfico 2), los resultados son bastante más interesantes que el indicador simple de porcentaje de población mayor.

Gráfico 2
Tasa de fecundidad (hijos/as por mujer) y esperanza de vida al nacer:
América Latina (2012) y muestra de países ricos (varios años)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2013).

Para al menos seis países, la situación de transición demográfica puede estar presionando las necesidades de corto y medio plazo en términos de políticas de dependencia.

En la relación negativa entre tasa de fecundidad y esperanza de vida, cuatro países de AL se encuentran aún en la cola alta de esta distribución (Bolivia, Guatemala, Paraguay y Honduras). Sin embargo, dos países se encuentran claramente en la situación de los años base de los países ricos (Costa Rica y Chile) y uno en el límite (Uruguay). Pero lo más interesante es que al menos otros tres países se acercan bastante a esta relación (Brasil, Argentina y México). Aunque los patrones de evolución conjunta de la tasa de fecundidad y la esperanza de vida no sean los mismos para la región como lo fueron para los países ricos, estos resultados señalan que para al menos seis países, la situación de transición demográfica puede estar presionando las necesidades de corto y medio plazo en términos de políticas de dependencia.

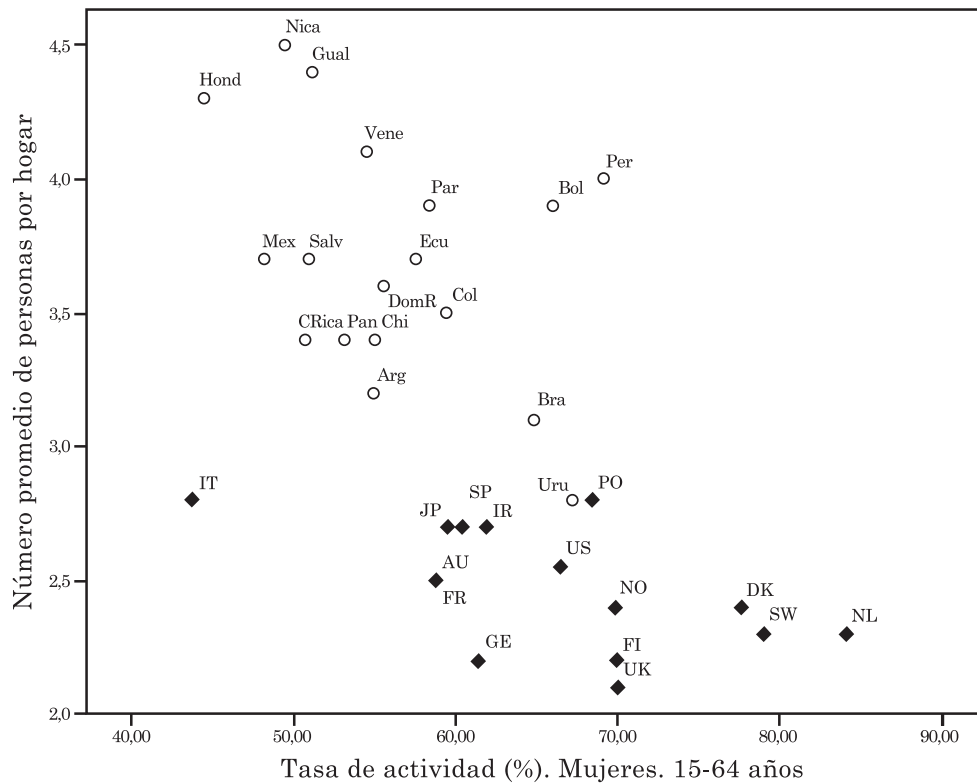
Por otro lado, la incorporación de las mujeres al mercado laboral y el descenso de la tasa de fecundidad han disminuido la capacidad de absorción informal por parte de las familias de los cuidados de las personas en situación de dependencia. Entre 2002 y 2012 la tasa de actividad de las latinoamericanas de 15 a 64 años creció en 4,55 puntos porcentuales, situándose en el 56,1%. Aunque aún se encuentra casi diez puntos por debajo de la de los países ricos en sus años base (en promedio del 69,9%), son varios los casos que se acercan a la media. En cuatro países (Uruguay, Perú, Brasil y Bolivia) las mujeres alcanzan tasas de actividad similares a las del grupo de comparación y en otros tres (Colombia, Paraguay y Ecuador) se encuentran relativamente cerca (Banco Mundial, 2013).

La presión de oferta de cuidados también se da por el número de personas por hogar. En promedio, para América Latina este valor alcanza a 3,7 individuos, mientras que en los países ricos este valor se reduce a 2,47 para los años base. Sin embargo, hace una década aproximadamente este valor superaba las 4,15 personas. Así, cada vez existen menos posibilidades de tiempo total disponible distribuido entre todos los miembros de los hogares para afrontar los cuidados informales de las personas dependientes (Banco Mundial, 2013).

Al representar gráficamente ambas variables, tasa de actividad laboral femenina y número de personas promedio por hogar, se mantienen más o menos diferenciados ambos grupos de países (Gráfico 3). No obstante, aunque con respecto al número de personas por hogar (eje vertical) la división es más clara, con respecto a la tasa de actividad de las mujeres (eje horizontal) los grupos se mezclan. Así, se pueden identificar tres países latinoamericanos con valores cercanos o dentro de la distribución de los países con políticas de cuidados formales.

Uruguay presenta valores similares a los de los países ricos, Brasil se encuentra en el límite de estos y Argentina, aunque más atrás, se acerca también a ambos indicadores.

Gráfico 3
Tasa de actividad femenina (porcentaje para mujeres de 15 a 64 años) y número medio de personas por hogar: América Latina (2010-2011) y muestra de países ricos (varios años)

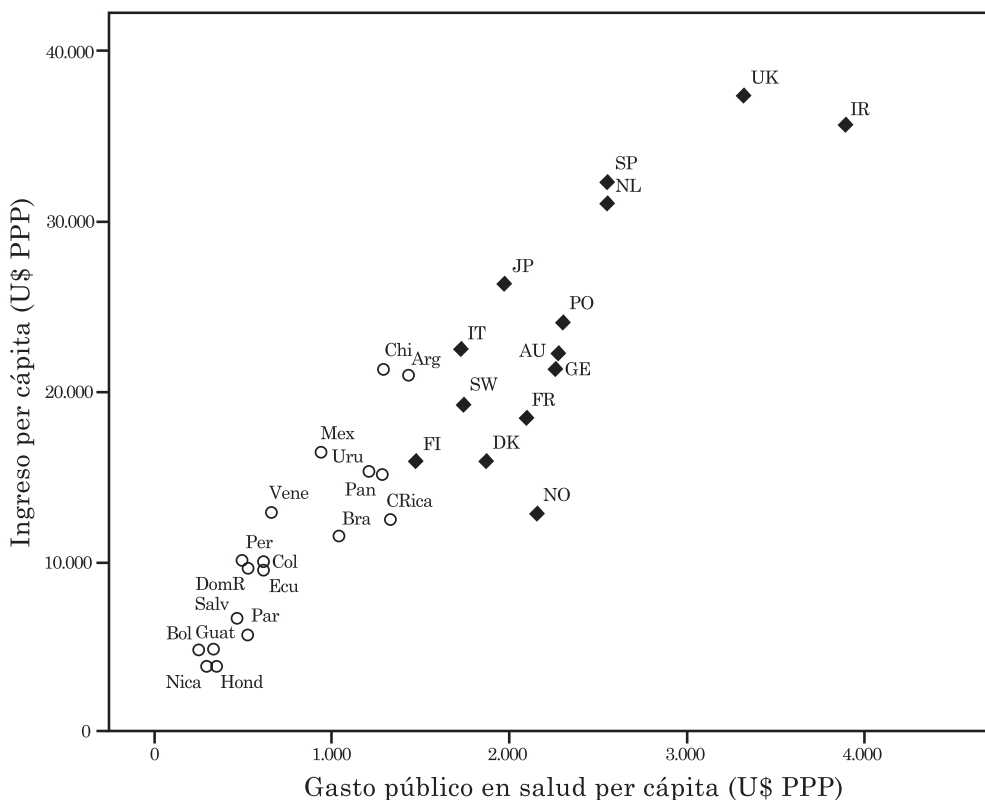


Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2013).

Una tercera cuestión tiene que ver con el nivel de riqueza de los países y los recursos disponibles para costear los sistemas de atención a la dependencia. La información estadística disponible permite comparar el ingreso per cápita en poder de paridad de compra (PPP) de los países, así como el gasto público en salud por habitante, también en PPP. Dos cuestiones generales se obtienen de una diagramación de estos valores. En primer lugar, que la proporción de gasto en salud

ronda el 10% del producto per cápita para la muestra en general (línea diagonal de 45°). En segundo lugar, que la mayoría de los países latinoamericanos conforman un grupo con menores valores en ambas variables y se aproximan más a la línea del 10% (Gráfico 4).

Gráfico 4
PIB per cápita (U\$ PPP) y gasto público en salud per cápita (U\$ PPP):
América Latina (2012) y muestra de países ricos (varios años)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2013).

No obstante, tres países de la región se acercan a los niveles de PIB per cápita de los países ricos en sus años base (México, Uruguay y Panamá) y otros dos ya han alcanzado los valores de dicho grupo (Chile y Argentina); el gasto en salud en todos estos casos es sensiblemente menor que el grupo de comparación. Es decir, países como Austria o Alemania, cuando alcanzaron los niveles de ingreso

per cápita de Chile o Argentina, prácticamente duplicaban el gasto público en salud de estos. La misma comparación se puede hacer entre Dinamarca y Uruguay.

Esta diferencia puede tener distintas explicaciones. Por una parte, la ideología económica imperante en cada momento histórico promovía diferentes conceptos del rol del Estado. Antes de proveedor, hoy de asegurador del acceso a servicios públicos o privados. Por otra parte, los ingresos per cápita de los países latinoamericanos sufren de una distorsión en su interpretación como riqueza de la población. La desigualdad de la renta en estos países lleva a que las medianas se distancien más de las medias, por lo que su representatividad es baja. Así, si se calcula el índice de Gini para los datos más cercanos a cada grupo y año, se tiene que en AL este indicador se eleva hasta 0,497 mientras que en los países ricos en sus años base alcanzaba solo 0,312 (Banco Mundial, 2013).

Si bien existe una gran dispersión entre los países de AL en el gasto público en salud, que varía de poco más del 1% al 7-8% del PIB, y del 3% a más del 25% del gasto público total, en general, el gasto público como proporción del PIB es bajo en comparación con los países desarrollados, y la estructura del gasto público subvalora la salud (Guerra, 2001). Los datos disponibles para 21 países de AL y el Caribe (CEPAL, 2013) muestran que a pesar del incremento en el gasto público social y el gasto en salud en los últimos años, los recursos destinados a salud han perdido peso respecto a otros gastos sociales, por ejemplo educación y pensiones, por lo que en promedio el gasto público en salud como porcentaje del gasto público social ha descendido desde el 21,8% en 1992-1993 al 20,5% en 2010-2011.

4. Conclusiones

América Latina es aún un continente joven, con solo el 6,85% de su población mayor de 65 años, pudiendo parecer que todavía dispone de tiempo suficiente para enfrentar el envejecimiento de su población y que la provisión de los cuidados a la dependencia no es un tema de urgencia. Sin embargo, el planteamiento realizado en este estudio muestra una realidad más compleja. El análisis comparativo de los factores de presión de la oferta y la demanda de cuidados de atención a la dependencia en AL y en los países ricos en el momento de inicio de sus sistemas de atención a la dependencia nos ha permitido distinguir las variadas situaciones de los países latinoamericanos y distintas variables críticas. Así, por ejemplo, países como Argentina,

El análisis indica que, si no todos, gran parte de los gobiernos latinoamericanos debería definir el sistema integral de provisión de cuidados a la dependencia a implantar en los próximos años.

Brasil, Chile, Costa Rica o Uruguay suelen encontrarse en los niveles de los países ricos en la mayoría de las variables clave.

Respecto a los factores de presión de la demanda de cuidados, AL se encuentra ya en plena transición demográfica. La tasa de fecundidad de las mujeres latinoamericanas ha caído a 2,7 hijos/as y la esperanza de vida se ha extendido a 71 años de edad, y se estima que antes de 2050 la fecundidad se sitúe por debajo de su nivel de reposición, y que la esperanza de vida supere los 80 años (CELADE, 2013). Para al menos seis países, la situación de transición demográfica puede estar presionando las necesidades de corto y medio plazo de políticas de dependencia.

En cuanto a los factores de presión de la oferta de cuidados, la disponibilidad de una provisión informal suficiente por parte de las familias es cada vez menor, y en algunos países la tasa de actividad y ocupación de las mujeres, principales cuidadoras, y el número de personas por hogar están alcanzando niveles críticos. Las cadenas globales de cuidados han contribuido a agravar esta situación, provocando la transferencia de la crisis de cuidados del norte al sur.

El análisis indica que, si no todos, gran parte de los gobiernos latinoamericanos debería definir el sistema integral de provisión de cuidados a la dependencia a implantar en los próximos años. Respecto a los recursos necesarios para este sistema, los países en un momento crítico disponen de niveles de PIB suficientes. El resto de países que dispone de un margen de tiempo, registra significativamente menos recursos económicos. Pero se podría incrementar el gasto público y dedicar una parte de este gasto al sistema de cuidados, pues aun considerando un nivel proporcional menor de capacidad contributiva de los países de AL, las mismas diferencias entre los países indican que hay margen significativo para el aumento del gasto público en salud y total en relación con el PIB (Guerra, 2001).

Bibliografía

- | | |
|--|---|
| Antunes, Vanessa y Moreira, J. Paulo (2011), "Approaches to Developing Integrated Care in Europe: a Systematic Literature Review", en <i>Journal of Management and Marketing in Healthcare</i> , Vol. 4 N° 2, pp. 129-135. | Banco Mundial (2013), Base de datos online, http://datos.bancomundial.org/ , 01-02-2014. |
| | Benería, Lourdes (2006), "Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación en América |

- Latina: consideraciones teóricas y prácticas”, UNFPA. http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/830-6-trabajo-productivoreproductivo-pobreza-y-politicas-de-conciliacion-lourdes-beneria-nomadas.html, 14-04-2014.
- Bosch, Mariano; Melguizo, Ángel; y Pagés, Carmen (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Campbell, John; Ikegami, Naoki; y Gibson, Mary (2010), “Lessons from Public Long-Term Care Insurance in Germany and Japan”, en *Health Affairs*, Vol. 29 N° 1, pp. 87-95.
- Campbell, John; Ikegami, Naoki; y Kwon, Soonman (2009), “Policy Learning and Cross-National Diffusion in Social Long-Term Care Insurance: Germany, Japan, and the Republic of Korea”, en *International Social Security Review*, Vol. 62 N° 4, pp. 63-80.
- CELADE (2013), “América Latina: estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100”, Santiago, CEPAL. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. División de Población, http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bd.htm, 01-03-2014.
- CEPAL (2006), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe: síntesis y conclusiones*, Santiago, CEPAL, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/26608/LCW98-migracion.pdf>, 01-04-2014.
- _____ (2009), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago, Naciones Unidas.
- _____ (2012), *Panorama social de América Latina 2012*, Santiago, Naciones Unidas.
- _____ (2013), *Panorama social de América Latina 2013*, Santiago, Naciones Unidas.
- _____ (2014a), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- _____ (2014b), Bases de datos y publicaciones estadísticas, Santiago, CEPAL, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e, 10-01-2014.
- Comas-Herrera, Adelina; Wittenberg, Raphael; y Pickard, Linda (2010), “The Long Road to Universalism? Recent Developments in the Financing of Long-Term Care in England”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 44 N° 4, pp. 375-391.
- Comisión Europea (2012), “The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections

- for the 27 EU Member States (2010-2060). European Economy 2/2012”, Brussels, European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf, 02-02-2014.
- Consejo de Europa (1998), Recommendation N° R (98) 9 of the Committee of Ministers to the Members States on Dependence: 18 September 1998, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=532369&SecMode=1&DocId=486242&Usage=2>, 12-04-2014.
- Costa-Font, Joan (2010), “Devolution, Diversity and Welfare Reform: Long-Term Care in the ‘Latin Rim’”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 44 N° 4, pp. 481-494.
- Cotlear, Daniel (ed.) (2011), *Population Aging: Is Latin America Ready?*, Washington, World Bank.
- Da Costa, Rita; De Laiglesia, Juan; Martínez, Emmanuelle; y Melguizo, Ángel (2011), “The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America”, Paris, OECD (OECD Development Centre Working Papers; N° 295).
- Da Roit, Barbara y Le Bihan, Blanche (2010), “Similar and Yet So Different: Cash-for-Care in Six European Countries’ Long-Term Care Policies”, en *Milbank Quarterly*, Vol. 88 N° 3, pp. 286-309.
- Da Roit, Barbara; Le Bihan, Blanche; y Österle, August (2007), “Long-Term Care Policies in Italy, Austria and France: Variations in Cash-for-Care Schemes”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 41 N° 6, pp. 653-671.
- Dilnot, Andrew (2011), *Fairer Care Funding: the Report of the Commission on Funding of Care and Support*, Vol. 1, Ipswich, Public Information Online, http://www.ilis.co.uk/uploaded_files/dilnott_report_the_future_of_funding_social_care_july_2011.pdf, 30-01-2014.
- Ehrenreich, Barbara y Hochschild, Arlie R. (2002), *Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, New York, Metropolitan Books.
- Eurostat (2002), *Eurostat Yearbook: the Statistical Guide to Europe: Data 1990-2000*, Luxembourg, European Communities. Office for Official Publications.
- Fernández, José y Forder, Julien (2012), “Reforming Long-Term Care Funding Arrangements in England: International Lessons”, en *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol. 34 N° 2, pp. 346-362.
- Fries, James F. (1985), “The Compression of Morbidity”,

- en *Milbank Quarterly*, Vol. 83 N° 84, pp. 801-823.
- Guerra de Macedo, Carlyle (2001), “La extensión de la protección social en salud en el nuevo Estado latinoamericano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, pp. 67-88.
- Hochschild, Arlie R. (2000), “Global Care Chains and Emotional Surplus Value”, en *On the Edge: Living with Global Capitalism*, W. Hutton y A. Giddens (eds.), London, Jonathan Cape.
- Huenchuan, Sandra (2013a), *Ageing, Solidarity and Social Protection in Latin America and the Caribbean*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2013b), *Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2007-2013*, Santiago, CEPAL.
- Jenson, Jane y Jacobzone, Stéphane (2000), “Care Allowances for the Frail Elderly and Their Impact on Women Care-Givers”, Paris, OECD (OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers; N° 41).
- Karlsson, Martin; Mayhew, Les; Plumb, Robert; y Rickayzen, Ben (2006), “Future Costs for Long-Term Care Cost Projections for Long-Term Care for Older People in the United Kingdom”, en *Health Policy*, Vol. 75 N° 2, pp. 187-213.
- Karlsson, Martin; Iversen, Tor; y Øien, Henning (2010), “Scandinavian Long-Term Care Financing”, Oslo, Oslo University (HERO On Line Working Paper Series; N° 2010:2).
- Keilman, Nico (1988), “Recent Trends in Family and Household Composition in Europe”, en *European Journal of Population*, Vol. 3 Nos. 3-4, pp. 297-325.
- Kinsella, Kevin y He, Wan (2009), *An Aging World: 2008 International Population Reports*, Washington, National Institute on Aging; U.S. Census Bureau.
- Le Bihan, Blanche y Martin, Claude (2006), “A Comparative Case Study of Care Systems for Frail Elderly People: Germany, Spain, France, Italy, United Kingdom and Sweden”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 40 N° 1, pp. 26-46.
- Manton, Kenneth y Stallard, Eric (1994), “Medical Demography: Interaction of Disability and Mortality”, en *Demography of Aging*, L. G. Martin y S. H. Preston (eds.), Washington, National Academy Press.
- Manton, Kenneth (1991), “The Dynamics of Population Aging: Demography and Policy Analysis”, en *Milbank Quarterly*, Vol. 69 N° 2, pp. 309-338.
- Medici, André (2011), “How Age Influences the Demand for Health Care in Latin America”, en *Population Aging: Is Latin*

- America Ready?*, Daniel Cotlear (ed.), Washington, World Bank.
- Mesa-Lago, Carmelo (2009), “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, N° 150).
- OCDE (2005), *Long-Term Care for Older People*, Paris, OECD.
- _____ (2011), *Doing Better for Families*, Paris, OECD.
- _____ (2013), Base de datos online, Paris, OECD, <http://stats.oecd.org/>, 01-02-2014.
- Olshansky, S. Jay; Carnes, Bruce A.; y Cassel, Christine K. (1993), “The Aging of the Human Species”, en *Scientific American*, Vol. 268 N° 4, pp. 46-52.
- Pérez Orozco, Amaia (2006), “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”, en *Revista de Economía Crítica*, N° 5, pp. 7-37.
- Razavi, Shahra (2007), “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”, Geneva, UNRISD (Gender and Development Programme; Paper N° 3).
- Ribbe, Miel; Ljunggren, Gunnar; y Jónnson, Palmi (1997), “Nursing Homes in 10 Nations: a Comparison between Countries and Settings”, en *Age and Ageing*, Vol. 26 Supplement 2, pp. 3-12.
- Rostgaard, Tine (coord.) (2011), *Living Independently at Home: Reforms in Home Care in 9 European Countries*, Copenhagen, The Danish National Centre for Social Research.
- Rydegård, G. (2012), “Care Work in Changing Welfare States: Nordic Care Workers’ Experiences”, en *European Journal of Ageing*, Vol. 9 N° 2, pp. 119-129.
- Santana, Silvina (2010), “Reforming Long-term Care in Portugal: Dealing with the Multidimensional Character of Quality”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 44 N° 4, pp. 512-528.
- Sepúlveda, Magdalena (2014), “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales; N° 189).
- Swartz, Katherine; Miako, Naoko; y Farag, Nadine (2012), “Long-Term Care: Common Issues and Unknowns”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 31 N°1, pp. 139-152.
- Swartz, Katherine (2013), “Searching for a Balance of Responsibilities: OECD Countries’ Changing Elderly

- Assistance Policies”, en *Annual Review of Public Health*, Vol. 34, pp. 397-412.
- Szebehely, Marta y Trydegard, Gun Britt (2012), “Home Care for Older People in Sweden: a Universal Model in Transition”, en *Health and Social Care Community*, Vol. 20 N° 3, pp. 300-309.
- Vaquerizo, David; Hennekam, Hans; Knop, Rafael; y Raghallaigh, Emer (2012), *Dependency Care Systems Situation in the European Union*, Madrid, Fundación CASER para la Dependencia, http://www.fundacioncaser.es/actividades/20121101_005, 15-01-2014.
- Wiener, J. y Illston, L. (1994), “How to Share the Burden: Long-Term Care Reform in the 1990s”, en *The Brookings Review*, Vol. 12 N° 2, pp. 16-21.

**La renovación en las ideas sobre el
Estado y la Administración Pública en
Argentina**

**Horacio Cao y
Arturo Claudio Laguado Duca**

Horacio Cao

Doctor por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Máster en Asuntos Públicos, Política y Gobierno por el Instituto Ortega y Gasset (España); y Licenciado en Ciencia Política. Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha trabajado en los últimos 20 años en tareas de modernización de la administración pública de la Argentina. Es docente e investigador de temas vinculados con su trabajo. Publica regularmente libros y artículos científicos y periodísticos en Argentina e Iberoamérica. Se desempeñó como Secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan (Argentina). En la actualidad es director del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (INAP), de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.

Arturo Claudio Laguado Duca

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA; Magister en Sociología Política; Antropólogo y Sociólogo. Ha sido profesor asociado del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia; docente-investigador en la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario; profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, entre otras universidades colombianas. Se desempeñó como consultor del PNUD para la Red de Solidaridad Social en Participación, Pobreza y Gestión Territorial para el Gobierno de Colombia y consultor sobre juventud y drogadicción por UNDCP para la Alcaldía Mayor de Bogotá. Ha sido investigador invitado del Instituto Gino Germani de la UBA. Actualmente es profesor titular de la Universidad Nacional de La Matanza.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: horaciocao33@hotmail.com

alaguado@yahoo.com

Todos coinciden en que es necesaria una nueva conceptualización luego del *big bang* paradigmático de principios del siglo XXI, pero no se observa un *corpus* sistemático que integre las nuevas ideas y valores surgidos de la crisis.

La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina

Introducción

Este trabajo tiene por objeto analizar los cambios en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública a partir de la explosión política y social de 2001 en la Argentina.

Una compilación que requirió colaboraciones de varios de los investigadores más prestigiosos del país (Blutman y Cao, 2012) muestra que han perdido vigor tanto las perspectivas hegemónicas de los 90 como las ideas previas a la preeminencia del ajuste estructural.

Todos coinciden en que es necesaria una nueva conceptualización luego del *big bang* paradigmático de principios del siglo XXI¹, pero no se observa un *corpus* sistemático que integre las nuevas ideas y valores surgidos de la crisis.

Ante esta situación, en el presente documento se describirán las ideas que motorizaron las tres olas de reforma y modernización del Estado que recorrieron el país en los últimos cincuenta años: el proyecto desarrollista, las distintas fases del ajuste estructural, y el retorno nacional y popular que marca las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En este último caso se trata de primeras aproximaciones, ya que sobre este período no hay una conceptualización consolidada en el mundo académico, en el de las fuerzas políticas o de la administración pública².

En esta descripción se trata de dejar de lado la casuística para centrarse en los ámbitos más generales de lo que ha sido la visión del rol del Estado en la sociedad y cómo, de ese rol, se han derivado modelos de gestión de la administración pública. Más allá de alguna referencia a medidas concretas, se pretende describir las distintas visiones que sobre la cuestión hubo en cada etapa, aunque estas estuvieron permeadas por la coyuntura y la situación contextual.

1. La perspectiva desarrollista

Con la crisis de 1930, el libre mercado comienza a ser cuestionado en toda América Latina, inaugurándose un período de cuatro décadas

Recibido: 23-05-2014. Aceptado: 15-08-2014.

en donde se verifica una ampliación de la intervención estatal, que tuvo diferentes etapas y características.

En Argentina, notoriamente a partir de la Revolución de 1943, se inicia una serie de mutaciones que con las presidencias de Juan Domingo Perón (1946-1955) cristalizarán en una nueva forma de ver al Estado³. Con su caída, tiene creciente presencia en las ideas gubernamentales la perspectiva desarrollista, cuyo momento fundante suele situarse en la ponencia presentada por Raúl Prebisch en la Conferencia de La Habana de 1949⁴.

En la concepción de Prebisch, el desarrollo no se limitaba al crecimiento de la economía, sino que incorporaba elementos de modernización y cambio social. En lo discursivo, estos elementos irán reemplazando las interpelaciones al pueblo de los regímenes nacional-populares o las invocaciones al orden tradicional -de base religiosa y/o patriótica- en aquellos países y regiones en donde habían sobrevivido regímenes oligárquicos.

En ese marco, se postulaba que solo la industrialización dirigida por el Estado podría romper el estancamiento pues, en un contexto de escasez de capital y sobreoferta de mano de obra, el ahorro privado era incapaz de incrementar la ecuación capital/hombre, indispensable para el aumento de la productividad. Una política colateral a la de industrialización era la integración sudamericana, considerada indispensable para superar las limitaciones de escala de producción que imponía el tamaño de los mercados de cada uno de los países del subcontinente.

Lo original del pensamiento cepalino estaba en su énfasis en la asimetría en la formación de precios entre el centro y la periferia. Mientras en los países periféricos los precios de exportación agrícola descansaban en los bajos costos derivados del exceso de oferta de la mano de obra, en los centrales garantizaban una alta retribución a las empresas y los trabajadores gracias a los sobrepuestos monopolísticos que, amparados en la brecha tecnológica, podían aplicar a sus propias exportaciones industriales. Por ese motivo, los aumentos en la productividad industrial no se traducían en un acceso más barato a las importaciones que recibía la región.

Todo diagnóstico lleva implícita una solución. En este caso, esta vendría a partir de:

- una importante actividad reguladora del Estado, tendiente a inducir la industrialización;

En el marco del plan, la política tenía el rol de construir un paraguas que neutralizara la influencia de las tensiones sociales en la economía. Pero, ante la influencia disruptiva del belicoso clima político de la época sobre las iniciativas estatales, el efecto fue el contrario.

- una adecuada planificación de la economía, dirigida a optimizar el aprovechamiento racional de recursos escasos; y

- una especial atención al desarrollo científico y tecnológico, que permitiera la inserción de la industria local en el mercado mundial.

Dentro de las nuevas tareas que se le asignaban al Estado se destacaba la voluntad de estructurar un plan de desarrollo. Si bien los gobiernos nacional-populares ya habían ensayado ejercicios de planeamiento -por ejemplo, los planes quinquenales de Perón-, este nuevo impulso recurrirá, en toda la región latinoamericana, a un novedoso instrumental técnico que criticará los ejercicios anteriores por rudimentarios y politizados (Leiva Lavalle, 2010: 39).

En el marco del plan, la política tenía el rol de construir un paraguas que neutralizara la influencia de las tensiones sociales en la economía. Pero, ante la influencia disruptiva del belicoso clima político de la época sobre las iniciativas estatales, el efecto fue el contrario: para disciplinar a una sociedad que no se adecuaba a las expectativas de los planificadores, se planteó la necesidad de gobiernos autoritarios que, cancelando la actividad política, reencauzaran la rebeldía social (Apter, 1972).

El plan de desarrollo fue propuesto como un instrumento privilegiado para concretar esta actividad transformadora. En él se le asignaba al Estado importantes funciones productivas, pues se consideró que uno de los elementos que explicaban el estancamiento latinoamericano era la falta de empresarios que asumieran riesgos de inversión. Solo el Estado estaba en capacidad de generar una serie de desequilibrios secuenciales con inversiones en sectores de riesgo que garantizaran la tasa de ganancia al capital. Estas inversiones y políticas estatales deberían activar a sectores del capital privado que enlazarían su producción -hacia adelante o hacia atrás- en la cadena insumo/producto⁵.

Otra vía de intervención estatal estaba dirigida al ámbito de la ciencia y tecnología, considerada clave para permitir que la producción nacional pudiera participar en las disputas por rentas tecnológicas. En este aspecto, se daba al sector público un rol crucial en el impulso a I+D, en particular en lo referente a capacitación de mano de obra y dotación de infraestructura.

De la versión argentina del desarrollismo interesa destacar tres aspectos:

- Por un lado, sobre todo en el discurso construido en el período presidencial de Arturo Frondizi (1958-1962), el anclaje en las

tradiciones nacional populares de los ex presidentes Yrigoyen y Perón al equiparar la condición de subdesarrollo con la situación de país neocolonial.

- Por otro lado, la incorporación del concepto de *integración* que acompañaba al de *desarrollo*. Si este último centraba su mirada en lo económico, el primero -con notorias influencias de la teoría del dualismo económico (Lewis, 1954)- tenía connotaciones políticas y territoriales modernizadoras que permitían vincular lo económico con lo social.

- El desarrollismo dio un giro respecto a la mirada nacional popular y del modelo de Estado benefactor europeo en relación con la cuestión social. No se trataba de promover la “ciudadanía social”, sino de establecer requisitos funcionales para el desarrollo: la incorporación de consumidores al mercado interno y la modificación de los patrones culturales de los habitantes eran los que más se resaltaban.

La administración pública para el desarrollo

Para acompañar al Estado en las nuevas tareas que imponían los tiempos, se desplegó un relato -y un menú de políticas concretas vinculado a él- con el fin de hacer de la administración pública un potente dispositivo de gestión.

Consistente con el discurso de la modernización, se postulaba que de la misma forma en que el *desarrollo* iría desplazando un orden precapitalista, las “administraciones ineficientes, corruptas, derrochadoras, rígidas y antidemocráticas” serían reemplazadas por “burocracias ‘normales’ [i.e. las de los países desarrollados] que sirven de modelo implícito” (Márquez y Godau, 1984: 393).

Los instrumentos modernizadores permitirían edificar una estructura racional que dejara atrás la administración pública realmente existente, caracterizada por la informalidad y las relaciones personales. En lo concreto, se buscaba la incorporación de herramientas recomendadas por las escuelas neoclásicas de la teoría de la organización, tales como la estructuración de poderosas oficinas de organización y métodos, la difusión de manuales de procedimientos, el cuidadoso diseño de puestos y estructuras, la racionalización de flujos, la organización de carreras administrativas basadas en la capacitación y la antigüedad, etc. Estas recomendaciones -dirigidas hacia el Estado como organización- se complementaban con las ideas planificadoras, que debían garantizar su unidad de acción y el compromiso de la conducción del sistema político en la prosecución del desarrollo.

Esta mirada implicaba un giro con respecto al enfoque weberiano, vigente como teoría modernizadora en aquel momento, ya que si bien tomaba sus instrumentos racionalizadores, pensaba en un funcionario estatal que no estuviera protegido/aislado por la *jaula de hierro* normativa, sino que se vinculara al entorno en donde se desarrollaba su acción.

Sin embargo, la relación entre *el adentro y el afuera* del Estado, vista desde hoy, era limitada. Como ya se señaló, la esfera política era concebida como un instrumento para disciplinar a la sociedad -por eso se hablaba tanto del compromiso político de los líderes- en el objetivo de hacer efectivo el plan. No obstante, muchos estudios han hecho notar la conflictiva relación entre el par cuadros técnicos/plan, por un lado, y política, por el otro, o, más estrictamente, el propósito de subordinar la última a los primeros.

En la estrategia de adecuar el Estado a las necesidades del desarrollo, un elemento importante fue la construcción de distintos entes de planeación, en cuyo diseño y tareas a menudo fueron asesorados por organismos de Naciones Unidas. En la Argentina, el más importante de estos institutos fue el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo que tenía por finalidad la programación y planificación de políticas para el desarrollo nacional y era dirigido por el Presidente y el Ministro de Economía.

El CONADE no tuvo únicamente tareas de planificación, sino que se le diseñó como una supra organización capaz de dotar de dirección estratégica al Estado. A pesar de los esfuerzos no llegó a organizar el ansiado plan durante el Gobierno de Frondizi, pero sí en los gobiernos posteriores: los planes nacionales de desarrollo 1965-1969 y 1970-1974.

Junto con el plan, cobran importancia las fuentes de datos, impulsando -en varios países de América Latina- la creación de las primeras oficinas de estadísticas como auxiliares de los ministerios de Economía o del Poder Ejecutivo.

Para abastecer las oficinas de planificación y estadística se produce una notable expansión de las facultades de Economía y Sociología y, junto a ello, se multiplicaron las escuelas de Administración Pública. En ellas, desde diferentes vertientes, se debatirá acerca del lugar del Estado y la administración pública en América Latina⁶.

2. El ajuste estructural

Con el ciclo de dictaduras que disparó la crisis del petróleo de 1973, pero sobre todo a lo largo de los años 90, en América Latina se impuso una nueva perspectiva acerca del papel del Estado. Este siguió

Los antiguos revolucionarios del mayo francés -y sus variantes europeas y latinoamericanas- convirtieron su impugnación al capitalismo en un sentimiento de rechazo hacia todo lo que estuviera relacionado con el ámbito estatal.

ocupando un lugar central, pero ya no como herramienta clave para el desarrollo, sino como causante de todos los problemas.

Ahora el motor del crecimiento económico -ya no se hablaba de desarrollo- serían las fuerzas del mercado o las *fuerzas vivas* / *sociedad civil*, entidades borrosas que apelaban alternativamente a los ciudadanos, a los *notables* o al tercer sector. Los componentes de este discurso variaban según la ideología del enunciador, pero siempre se asignaba al Estado un carácter rígido, autoritario e ineficiente, y siempre se priorizaban los intereses de la *sociedad* frente al sector público⁷. Lo que necesitaba la sociedad civil era libertad... y la libertad la daban los mercados. Si los mercados eran el elemento clave, la apertura al comercio internacional fue vista como la forma en que este elemento modernizador llegaba a las sociedades atrasadas; una vez introducido en ellas el germen de la competencia, se disparaba un proceso autosostenido de ampliación de la producción de mercancías.

De allí que las políticas cardinales de los cultores del Estado mínimo estén vinculadas con la liberalización del comercio exterior y el fortalecimiento de los sectores exportadores. No hubo únicamente análisis formal: muchos reconocían las imperfecciones de los mercados de los países subdesarrollados, pero evaluaban que sus Estados eran todavía peores, por lo que las intervenciones públicas solo podían agravar las cosas.

La crítica al papel del Estado fue parte de un clima de época, donde confluyeron sociólogos, antropólogos, filósofos y críticos de la cultura. Los antiguos revolucionarios del mayo francés -y sus variantes europeas y latinoamericanas- convirtieron su impugnación al capitalismo en un sentimiento de rechazo hacia todo lo que estuviera relacionado con el ámbito estatal. El discurso posestructuralista denunciando las *tecnologías de poder*, los movimientos sociales reivindicando la autonomía de las ONG, o el menos sutil pensamiento posmoderno proclamando el *fin de los grandes relatos*, conformaron un poderoso dispositivo antiestatista que Boltanski y Chiapello (2002) tematizaron como el *nuevo espíritu del capitalismo*.

Los contenidos concretos de las políticas públicas que implicaban estas perspectivas han quedado resumidos en un decálogo conocido como *Consenso de Washington*, que proponía disciplina fiscal, privatizaciones, desregulación, liberalización del comercio y el flujo de capitales, fortalecimiento del derecho de propiedad, entre otros (Williamson, 1990).

Esta nueva agenda planteó la necesidad de *reformas de segunda generación*⁸, las cuales se sustentaban en la necesidad de las sociedades de mercado de un entramado institucional que las contuviera. Se argumentaba, además, que el retiro del Estado le permitiría a este especializarse en sus verdaderas funciones, a saber:

- reducir los costos de transacción a partir de un armazón institucional que permitiera el correcto funcionamiento de los mercados (finanzas, justicia, seguridad y, en menor medida, infraestructura);
- construir un poder regulatorio sobre monopolios naturales (de donde, privatizaciones mediante, habían sido desplazadas las empresas públicas); y
- garantizar la oferta de bienes preferentes (*meritry goods*) como salud y educación, aunque el nivel de intervención en este punto estaba sujeto a debate.

El escenario de la reforma tuvo su izquierda, centro y derecha. En este último lugar quedó el FMI, recalcitrante en su defensa del Estado mínimo. A partir de 1997, con la llegada de Joseph Stiglitz, el Banco Mundial se posicionó en el centro al proponer una reforma institucional limitada, dirigida a dar los incentivos correctos a los agentes económicos (Banco Mundial, 1997). Los elementos clave, en este sentido, serían las finanzas, la educación, la justicia y la administración pública (Burki y Perry, 1998: 4). Por su parte, las vertientes socialdemócratas -representadas en la Tercera Vía de Tony Blair- promovieron una ampliación de la oferta de bienes preferentes por parte del Estado, una descentralización democratizadora y una fiscalidad progresiva (Vilas, 2009).

Vinculados a estos enfoques gana centralidad el concepto de gobernanza: si bien el sector público no recupera el carácter de expresión racionalizadora de la sociedad, tampoco es el enemigo a combatir en nombre de la libertad, como lo sostenía la teoría neoliberal; en un camino intermedio, aparece como uno más de los actores en juego (Lozano González, 2009).

Lo relevante a destacar es que la segunda generación de reformas cambió el eje del debate, llevándolo hacia el interior del Estado en clave reconstructiva: ya no era solo ajuste y desestructuración de instituciones interventoras, ahora también había que fortalecer y mejorar sus estructuras administrativas a la vez que reducir la corrupción y el clientelismo. Entre tanto se debatía qué era la participación.

Este cambio de eje puso el foco de atención sobre la discusión conceptual que analizaba a la administración pública. Toma

En términos locales, fue la dictadura militar instaurada en 1976 la que comenzó con las políticas de ajuste estructural amparada en la impunidad que garantizaba un régimen sostenido por el terror.

preponderancia así el *New Public Management* (NPM, también Nueva Gerencia Pública), que se postuló como una alternativa al paradigma racional legal weberiano (Barzelay, 1998).

Bajo el rótulo de “nueva gerencia” se realizaron razonamientos y desarrollos diferentes e incluso contradictorios. A los fines de este trabajo remarcaremos la perspectiva gerencialista, que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone mayor poder y libertad de acción de lo que sería la línea media de las organizaciones públicas. Asimismo, promueve la utilización de herramientas tales como la gerencia de contratos, la mejora de las cadenas de valor a través de la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño.

Este enfoque articula, así, propuestas de limitación de la esfera política -al dar poder a los *gerentes* portadores de un saber técnico no contaminado con los intereses mezquinos de los políticos- con la inserción de herramientas de gestión que construyan escenarios mercantiles o cuasi mercantiles en el interior del Estado. La idea era impedir que en la estructura administrativa se concentrara poder, ya que podía amenazar el libre desarrollo de los mercados, así como también porque “toda burocracia es ontológicamente socialista” (Vargas Llosa, 1994: 15).

Las propuestas de reforma se remataban con elementos de la nueva economía institucional, proponiendo el desarrollo de principios administrativos tales como la respuesta ciudadana, la libre elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a un nuevo sujeto que reemplaza tanto al “ciudadano” como al “pueblo”: el consumidor (García Canclini, 1995).

Una primera ola: privatizaciones y descentralización

En términos locales, fue la dictadura militar instaurada en 1976 la que comenzó con las políticas de ajuste estructural amparada en la impunidad que garantizaba un régimen sostenido por el terror.

La transición democrática, dirigida por el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), no supo o no pudo revertir el equilibrio político construido durante la dictadura. La hiperinflación y los saqueos hacia el final de su mandato dejaron únicamente en pie el proyecto neoliberal: esta fue la matriz histórica que permitió al Gobierno de Carlos Menem (1989-1999) llevar adelante las que fueron, tal vez, las políticas de ajuste estructural más profundas del subcontinente⁹. Su base material

estuvo dada por la confluencia del estancamiento y hasta la regresión económica, los persistentes desequilibrios fiscales y la inflación de tres dígitos que durante años tuvo el país.

Haciendo una síntesis extrema, puede decirse que la estrategia seleccionada fue adecuar el sector público y la estructura económica argentina a las nuevas condiciones que imperaban en el mercado mundial. Esta direccionalidad estuvo signada por la idea de que el único camino posible era el de una reconversión hacia una sociedad de mercado liderada por el capital financiero. No está demás hacer notar que este camino tenía el respaldo de poderes fácticos que parecían imposibles de contradecir: la embajada de los EE.UU. y los organismos financieros internacionales.

En medio de una crisis que no tenía parangón en la historia nacional, se desplegó una estrategia que, a la vez que reformulaba la presencia del sector público en términos de la vertiente de Estado mínimo, disciplinaba la protesta social por la vía del desempleo y la selectividad de la ayuda social.

El puntapié inicial de la reforma fue dado por las Leyes N° 23.696 de Emergencia Administrativa y N° 23.697 de Emergencia Económica, aprobadas en pleno proceso hiperinflacionario. Para poner en práctica sus disposiciones se creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA, Decreto N° 1757/90), al que se le asignaron amplias potestades para “formular y promover la ejecución de la racionalización administrativa que resulte de las políticas de privatización, desregulación, desburocratización, descentralización y transferencia de organismos”.

En la normativa aprobada, las disposiciones de fondo fueron acompañadas por medidas draconianas de reducción del gasto tales como suspender “todos los trámites de contrataciones, licitaciones públicas o privadas y compras” (artículo 9° 435/90), suspender por sesenta días el pago a todos los contratistas de obras públicas (artículo 13° 435/90), arancelar servicios que da el Estado gratuitamente (artículo 9° 1757/90), suprimir todas las secretarías ministeriales y poner un techo de 32 subsecretarías para todo el Estado (artículo 22° 435/90), congelar vacantes y promociones (artículo 27° 435/90), dar potestad de intervención de empresas públicas y organismos descentralizados al Ministerio de Economía (artículos 58°, 59° y 62° 435/90), desafectar la totalidad de los autos oficiales (artículo 57° 435/90), “determinar la magnitud de las reducciones en las dotaciones de personal (...) proponer (...) instrumentos (...) para la revisión de los regímenes

En menos de una década, el Estado perdió un capital de trabajo, organizacional y social que, en algunos casos, había costado más de medio siglo edificar.

de estabilidad y disponibilidad, como asimismo propiciar sistemas de jubilación anticipada, retiro voluntario selectivo” (artículo 29º 1757/90), etc.

Excede al presente trabajo describir con más detalle las medidas del ajuste estructural argentino; todas ellas, de forma más o menos directa, tuvieron notables cambios en la morfología del Estado. Brevemente, describiremos dos: las *privatizaciones* y la *descentralización de funciones hacia las provincias*.

El programa de *privatizaciones* y concesiones llevado a cabo en la década 1990-1999 alcanzó a la mayoría de las empresas estatales y cubrió prácticamente todos los flancos del que había sido uno de los parques de empresas públicas más extendidos de América Latina. En menos de una década, el Estado perdió un capital de trabajo, organizacional y social que, en algunos casos, había costado más de medio siglo edificar. De esta forma, no solo se alcanzó la deseada -y efímera- reducción del gasto corriente del Estado, sino que se desmontó una red que históricamente había permitido al Estado funcionar como contrapeso del capital. Además, y no menos importante, desaparecieron unos 200 mil empleos (casi la mitad en la concesión de Ferrocarriles Argentinos) y una cifra superior -que varía según las diferentes estimaciones- de puestos de trabajo indirectos.

Las privatizaciones no solamente fueron importantes en términos fiscales y económicos. También lo fueron porque Argentina pasaba a implementar -en ese momento se postulaba que definitivamente- políticas amigables hacia los inversores internacionales. De hecho, estas acciones fueron el punto de partida de una amplia expansión de la *inversión extranjera directa* en el país.

La situación de urgencia justificó las condiciones particularmente favorables para las empresas adquirientes: precio vil, falta de competencia, cuadro tarifario garante de superávit, concentración de la propiedad en grupos económicos, cambio de condiciones de trabajo favorables a la patronal.

El segundo componente es el proceso de *descentralización*. La prédica descentralizadora se asentó en el clásico argumento a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos; se argumentó también la necesidad de preservar el corazón estratégico (*i.e.* el Estado central) de las turbulencias de la gestión y de las presiones sociales y sindicales.

En el caso argentino, el proceso descentralizador se valió de la forma federal del Estado, lo que permitió que el aparato estatal

El efecto combinado de privatizaciones y descentralizaciones cambió el eje de la gestión estatal. Las provincias tomaron a su cargo casi dos terceras partes del empleo público y alrededor del 50% del gasto público consolidado.

nacional pasaba a comportarse como una estructura de segundo piso, abandonando la ejecución directa de acciones y concentrando su rol en el diseño y coordinación de programas y en la conducción estratégica del sector público.

Las provincias (estados miembro de la federación), por su parte, pasaron a: a) asumir la responsabilidad de gestionar los grandes sistemas que quedaron en manos del Estado (salud, educación, seguridad, acción social); b) incorporaron potestades de regulación y promoción económica y social; y c) llevaron adelante programas financiados, diseñados y controlados por la Nación.

El efecto combinado de privatizaciones y descentralizaciones cambió el eje de la gestión estatal, que dejó de estar en el ámbito nacional para situarse en las provincias, las que tomaron a su cargo casi dos terceras partes del empleo público y alrededor del 50% del gasto público consolidado (Nación + provincias + municipios). Este cambio no solo generó una nueva matriz organizacional del Estado; también repercutió en el ámbito político con una revalorización de las instituciones de cuño federal y la entronización de los gobernadores como actores políticos de primer nivel.

El ocaso del ajuste estructural y la segunda ola de reformas

Al calor del ajuste se fueron generando dos alas en el Gobierno nacional: el ala política, en donde se pensaba que, al dejar atrás la crisis, se podrían desarrollar políticas más cercanas a la tradición peronista¹⁰, y el ala técnica -liderada por el ministro Cavallo-, que sostenía la necesidad de la continuidad del ajuste¹¹.

Según la adscripción del enunciador se privilegiaban factores distintos: en Economía se hablaba de transparencia, racionalización y reducción del gasto público, mientras que el ala política hablaba de reconstrucción del Estado y del momento de la justicia social. También había puntos de acuerdo: todos consideraban que se debía consolidar el Estado central como una organización de segundo piso, desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada.

La constituyente de 1994, un triunfo del ala política, abrió el debate sobre la segunda reforma del Estado para enseguida congelarlo a partir de la profunda recesión que disparó el *efecto tequila*, con su ola de pánico generalizado del que se produjera una nueva espiral de violencia social y caos económico. Esta situación llevó a que

todo el arco político -inclusive la agrupación de centro izquierda FREPASO, que había superado en votos en la constituyente a la histórica UCR- tomara nota del humor social y, para no perder competitividad electoral, defendiera las privatizaciones y avalara la convertibilidad (Jozami, 2004: 56 y 57).

Por otra parte, comenzaba a sentirse el impacto de la reforma previsional, ejecutada en 1994, que redujo de manera considerable los ingresos estatales. La privatización del sistema de jubilaciones fue, entre otras cosas, una estrategia deliberada de inducir déficits para bajar el gasto público. Esto fue reconocido por el entonces Viceministro de Economía, Juan Llach: “las eliminaciones y reducciones de impuestos, en verdad, eran el único método para bajar el gasto. Si no había plata, no podía gastarse. Si la había, en cambio, las presiones para gastar eran incontenibles” (1997: 153).

A finales de 1995, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Poder Legislativo un proyecto de segunda reforma del Estado, que sería aprobado con importantes modificaciones en marzo de 1996 (Ley N° 24.629). La estrategia comunicacional de la segunda reforma consistió en presentarla como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de Estado vigente. En tal sentido, las adecuaciones del aparato estatal implicarían nuevos ajustes, pero ya no era necesario un terremoto político organizacional comparable al desatado por la *primera ola*.

Este proceso no contó con tanto apoyo como la primera ola de reformas dentro del Gobierno ni del sistema político en general, resolviéndose en una solución de compromiso entre las necesidades fiscales y la agenda de cambio del aparato estatal¹².

Por esa época se produjo el recambio de figuras que habían cumplido un rol clave en el despliegue del ajuste estructural (renuncias de Eduardo Bauzá a la Jefatura de Gabinete en junio y del Ministro de Economía Domingo Cavallo en agosto) y todas las iniciativas -piloteadas por el nuevo hombre fuerte del Gobierno, el Ministro del Interior Carlos Corach- se subordinaron al logro de un tercer mandato consecutivo para el presidente Menem. En ese contexto, la segunda ola de reformas perdió centralidad.

En 1997, la Alianza FREPASO/UCR triunfó en casi todo el país y, también por esa época, comenzaron las turbulencias económicas que terminarán en el estallido social de principios del siglo XXI. Ni desde lo político ni desde lo económico ni desde lo fiscal había espacio para avanzar en las reformas que los defensores del ajuste consideraban

Si bien se acuñaron poderosas ideas fuerza que lograron darle identidad a los procesos políticos regionales -Socialismo del Siglo XXI, Revolución Ciudadana, Desarrollo con Inclusión-, no existe una sólida reflexión experta que sistematice el modelo emergente.

imprescindibles para su supervivencia, ni tampoco para desplegar los cambios que se propusieron en la segunda ola de reformas.

3. El Estado a comienzos del siglo XXI: una centralidad todavía poco definida

La generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los noventa culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que lo habían impulsado. La salida tuvo facetas diferentes: en algunos casos se produjeron reformas menores al modelo neoliberal, en otros el modelo se endureció hacia modalidades más autoritarias y, en la mayoría, se produjo una profunda sacudida de toda la estructura social.

Se ha caracterizado el esquema general de la etapa por “dar al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico [refiere a hidrocarburos, minería, soja, etc.]; a la *sociedad civil* se le cede la tarea del *desarrollo endógeno* y esto se combina con la interpelación a una *burguesía nacional*, que además de pequeños y medianos empresarios de base local incluiría a empresas grandes y, en particular, a las transnacionales de base regional (las denominadas *multilatinas*), que han crecido en las últimas décadas en la región” (Thwaites Rey, 2010: 32).

En todos los casos, la implicancia de estos cambios y su valoración son objeto de profunda controversia. Al menos un acuerdo une a tirios y troyanos: el Estado está llamado a ocupar un lugar más importante que el que se le asignaba en los 90, aunque las estrategias relacionadas con este nuevo sitio estén aún en discusión.

¿Cuáles fueron las ideas que orientaron este retorno del Estado en América Latina y, particularmente, en Argentina? Si bien los distintos gobernantes, pertenecientes a lo que se podría llamar el arco progresista, acuñaron poderosas ideas fuerza que lograron darle identidad a los procesos políticos regionales -Socialismo del Siglo XXI, Revolución Ciudadana, Desarrollo con Inclusión-, no existe una sólida reflexión experta que sistematice el modelo emergente. En lo que resta del trabajo se espera hacer un aporte en tal sentido, a partir de la construcción de una genealogía de sus bases conceptuales.

Aun cuando existen múltiples puntos de contacto con otros procesos del arco progresista latinoamericano, para hacer este análisis se seguirá el caso argentino, cuyas bases valorativas y conceptuales tienen dos fuentes históricas: el desarrollismo y la perspectiva nacional popular.

Las vertientes del nuevo desarrollismo

Buena parte del instrumental de las políticas estatales de la Argentina después de 2001 se basa en una versión *aggiornada* de las ideas desarrollistas.

En efecto, ante el fracaso de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington, un grupo de economistas, con un enfoque más normativo que descriptivo, construyó el término *nuevo desarrollismo* para referirse al paradigma que permitiría abordar el desarrollo en el siglo XXI (ver Bresser Pereira, 2007; Ferrer, 2010 y, en general, los intelectuales agrupados en el Plan Fénix¹³).

Se pueden encontrar varios temas en donde el nuevo desarrollismo retoma las concepciones de su antecesor: centralidad de la industrialización como estrategia de desarrollo, papel clave de la intervención estatal en la regulación y la inversión económica y social, fortalecimiento del Estado como aparato, renovado énfasis en la formación en I+D teniendo en cuenta que, en la actualidad, el conocimiento es universalmente considerado un bien estratégico.

Pero, también se promueven cambios sobre esta visión. En algunos tópicos son menores, como por ejemplo, se mantiene la idea de utilizar el Estado para ampliar el acceso a bienes sociales aunque -sostiene el nuevo desarrollismo- la protección de los derechos del trabajo no puede tener las mismas rígidas reglas de mediados del siglo XX, sino que habría que buscar alternativas vinculadas con la mayor movilidad del capital, del estilo de la *flexiseguridad* que impulsaran, hacia la mitad de la década pasada, países como Dinamarca.

Otro espacio en donde hay un cambio de perspectiva es en el papel de la planificación. Mientras que en el desarrollismo clásico se partía de la idea de un plan que haría funcionar a la sociedad como un mecanismo de relojería, en la nueva perspectiva, si bien se mantiene la valoración positiva de esta herramienta, se reconoce el carácter complejo de la sociedad y de las limitaciones para predecir el futuro y de llevar el orden social hacia una meta previamente definida.

En otros títulos se promueve una transformación completa; por ejemplo, en la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. En su lugar, y tratando de adecuar el camino desplegado por los tigres asiáticos, se promueve una estrategia exportadora que impulse un renovado incremento de la productividad, evitando el estancamiento que tuvo la industria latinoamericana en el desarrollismo tardío. De igual forma, hay un giro copernicano -y se adoptan algunos puntos de vista neoliberales- en lo que respecta a los equilibrios fiscales, la inflación y las cuentas externas; situación

El gran instrumento reindustrializador seguido por los gobiernos kirchneristas fue un tipo de cambio competitivo -un eufemismo para decir subvaluado-, al menos hasta que las presiones inflacionarias, presentes desde 2008, relativizaron esta situación.

lógica si se considera que estos elementos fueron el talón de Aquiles en los procesos desarrollistas del pasado.

La (re)industrialización fue uno de los objetivos explícitos de la política de desarrollo seguida durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Política industrialista que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal e inversión social, y logró, a diferencia del desarrollismo clásico, alcanzar el estratégico superávit gemelo (fiscal y de comercio exterior).

De hecho, si en el período 1991-2001 la industria manufacturera creció a una tasa del 1% anual y el sector servicios al 3%, durante el lapso 2002-2008 esa tasa fue del 11% y 6,9%, respectivamente (CENDA, 2010), marcando una tendencia industrializadora que aún continúa, y que marca una *performance* muy superior a la que muestran Brasil y México. Aunque, también es cierto, como señalan críticos del modelo, que la diversificación del sector ha sido escasa, la concentración del capital sigue siendo elevada y la extranjerización se mantiene alta, lo que obligó a tomar medidas para evitar la constante transferencia de utilidades al exterior.

El gran instrumento reindustrializador seguido por los gobiernos kirchneristas, en concordancia con lo planteado por Bresser Pereira (2007), fue un tipo de cambio competitivo -un eufemismo para decir subvaluado-, al menos hasta que las presiones inflacionarias, presentes desde 2008, relativizaron esta situación. Pero la intervención estatal fue mucho más allá de la injerencia en el tipo de cambio.

Un elemento a destacar es la estrategia mixta respecto a la propiedad de las empresas; en ella, si bien se abandonaba la valoración universalmente negativa del accionar estatal sostenida durante los 90, se tomaban en cuenta las ineficiencias y presiones sobre el equilibrio fiscal que había generado el extendido parque de empresas que gestionó el Estado desde 1940 hasta su liquidación por las privatizaciones de los 90.

Si en los momentos fundacionales del desarrollismo fue un error confundir regulación estatal con estatizaciones, más lo sería ahora cuando los países latinoamericanos cuentan con un importante sector privado con suficientes recursos acumulados para grandes inversiones. Entonces, salvo casos puntuales, no sería el papel del Estado hacerse cargo de la gestión directa.

Más allá de esta idea, el Estado recuperó algunas empresas -casi contra su voluntad política- cuando el deterioro generaba el menoscabo del poder político por los pésimos servicios, cuando las tarifas

En la propuesta del nuevo desarrollismo se combinarían una intervención estatal fuerte -aunque limitada- con reformas institucionales pro mercado, en donde la figura del Estado poderoso pero austero se combina con el manejo cuidadoso de las cuentas fiscales.

amenazaban la capacidad adquisitiva del salario o cuando tenían un impacto crítico sobre la balanza de pagos (por ejemplo, la empresa de petróleos, YPF). El Estado quedó así atrapado en la dura disyuntiva que impusieron las privatizadas: o se les daba condiciones generales que garantizaran tasas extraordinarias de ganancias o ellas atacaban objetivos básicos de Gobierno.

En algunos casos el control fue reasumido totalmente por el sector público; en otros -y esto es una innovación respecto al desarrollismo clásico, aunque algunos de sus teóricos ya lo habían propuesto- en responsabilidad compartida con el sector privado. En este marco se reestatizaron total o parcialmente empresas de servicios públicos o estratégicas para la Nación: Aerolíneas Argentinas, YPF, ferrocarriles, empresas de agua y saneamiento ambiental, correos, etc. Con criterio similar también se crearon algunas empresas (ENARSA, ARSAT, Radio y Televisión Argentina, YPF tecnología SA, etc.).

Pero no solo fueron nacionalizaciones; en el período hubo un incremento sustancial de la intervención económica -regulación de mercados agropecuarios, acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles (se destaca entre ellos el de las tarifas del transporte público), protección externa arancelaria y para arancelaria, negociaciones constantes hacia el interior de diferentes cadenas de valor, etc.-, siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización.

Estos instrumentos económicos fueron acompañados por el impulso a otro sector caro al discurso desarrollista: el de la ciencia y la tecnología. Se aprobó la Ley del Software, se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, se multiplicaron las becas doctorales y postdoctorales del CONICET, se propició el retorno de científicos al país.

Los elementos mencionados no agotan la propuesta del nuevo desarrollismo, pero sintetizan las ideas sobre el rol del Estado en lo que denominan un desarrollismo de economía abierta. En él se combinarían una intervención estatal fuerte -aunque limitada- con reformas institucionales pro mercado, en donde la figura del Estado poderoso pero austero se combina con el manejo cuidadoso de las cuentas fiscales como herramienta clave para garantizar la soberanía económica.

La vertiente nacional y popular

La otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posterioridad a la crisis de 2001 tiene raíces en la tradición nacional popular.

El discurso nacional y popular fue ganando en centralidad en la medida en que el Gobierno precisó domesticar el capital por la vía de la movilización social.

Si en el caso del nuevo desarrollismo su influencia está vinculada principalmente al instrumental de intervención económica y de modernización -entendida esta principalmente como la necesidad de cerrar la brecha científico tecnológica-, en la vertiente nacional popular el foco se coloca en la cuestión del poder y en el referente de igualdad y justicia social.

La influencia de esta perspectiva no puede desligarse del ciclo político: tuvo un *crescendo* sostenido, que se aceleró en el año 2008, cuando el Gobierno sufrió el rechazo de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción¹⁴. A grandes rasgos puede decirse que el lugar central que ocupó en el Gobierno la perspectiva neodesarrollista necesitó, en cierto momento, ser superada para no caer en la misma fragilidad política de mediados del siglo XX (Laguado Duca, 2013).

De esta forma, la prédica *modernizadora* del desarrollismo va siendo reemplazada por un discurso militante, de combate, en donde la política y el accionar del sector público son las únicas instancias que pueden esgrimirse para contrapesar las tendencias hacia la polarización social y la desarticulación económica que surgen del mercado mundial y las corporaciones. Para decirlo de forma directa: el discurso nacional y popular fue ganando en centralidad en la medida en que el Gobierno precisó domesticar el capital por la vía de la movilización social.

El esquema de funcionamiento es bastante simple: el liderazgo político empodera al Estado para que este desarrolle toda una serie de programas dirigidos a operar sobre la cuestión social: *Plan Nacer, Procrear, Remediar, Argentina Trabaja, Microcréditos, Manos a la Obra...* en fin, un sinnúmero de acciones que teniendo al trabajo digno como ordenador general, se dirigieron a ampliar y garantizar los derechos de la población.

Lo significativo es el registro ideológico en que se inscriben estas iniciativas. El retorno al sistema de reparto en jubilaciones o la Asignación Universal por Hijo son esfuerzos universalistas que reinstalan la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social. Esta legislación recupera el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de Bienestar de postguerra y al primer peronismo en la Argentina. Esa lógica trasciende con mucho la propuesta desarrollista de considerar los bienes sociales como condiciones del desarrollo, para tornarse en un imperativo de la legitimación política.

Por ejemplo, en el sistema jubilatorio de reparto se flexibiliza la relación entre el monto de los aportes y el beneficio recibido,

favoreciendo a los ciudadanos que fueron menos exitosos según los parámetros de las leyes del mercado. En este registro, el tema clave pasa a ser hasta qué punto mecanismos como este pueden tornarse en un freno para el crecimiento económico¹⁵.

Desde la centralidad de la política que establece la perspectiva nacional popular -y a partir de la experiencia concreta- se pueden establecer algunos elementos arquetípicos en relación con el modelo de gestión del aparato estatal¹⁶:

- *¿Cuánto poder para el Estado? (Capacidad de actuar y límites en el sector público)*. El Estado es concebido como un instrumento poderoso, el único al que puede apelarse para contrapesar las tendencias degenerativas del mercado mundial y las corporaciones. De más está decir que, en ese marco, las instancias que limitaban su capacidad de intervención -usualmente construidas en la década de los noventa- fueron consideradas trabas impuestas por los sectores dominantes, a los que se esperaba desalojar del poder estatal.

Si el discurso neoliberal enfatiza la necesidad de que las instituciones estatales se controlen mutuamente para que su accionar no interfiriera en los procesos económicos ni en las libertades del individuo/consumidor, el enfoque nacional popular considera indispensable adelantar reformas jurídicas de envergadura que reconstruyan la capacidad de intervención estatal para contrarrestar los poderes fácticos: *regulación del mercado de trabajo, Ley de Medios, límites a la independencia del Banco Central*, etc. En ese marco, es fundamental que las políticas públicas -como sucedió en el caso argentino- le den prioridad a los derechos humanos. No solo como imperativo moral, sino también como contrapeso a la acumulación de poder estatal.

- *¿Qué papel para la administración pública? (Por qué y cuándo interviene el Estado)*. En contraposición a los modelos neoliberal y socialdemócrata, que apelan al mercado y al tercer sector, respectivamente, se retorna a la matriz estadocéntrica.

Esta dimensión está en la base del diferendo existente entre los teóricos de los gobiernos nacional-populares y el *mainstream* de la Ciencia Política, que considera esta interpenetración entre Estado y movimientos sociales como ajeno al “tipo ideal” de política democrática, donde actores sociales, partidos políticos y aparato estatal deberían estar nítidamente separados. La generalización de la experiencia histórica europea y su transposición acrítica a América Latina -obliterando las numerosas y sangrientas guerras que la atravesaron- redundó en que la particularidad latinoamericana sea tachada despectivamente como *populismo*¹⁷.

El Estado es considerado una herramienta vital no solo para superar los problemas asociados al déficit de desarrollo, sino también en su carácter de (re)constructor de las identidades populares y el empoderamiento de los actores sociales.

En Argentina, el Estado es considerado una herramienta vital no solo para superar los problemas asociados al déficit de desarrollo, sino también en su carácter de (re)constructor de las identidades populares y el empoderamiento de los actores sociales.

- *Nunca se gestionan casos corrientes (no hay un modelo de gestión universal)*. El fuerte énfasis en el desarrollo endógeno y en la particularidad latinoamericana de estos gobiernos ha generado una profunda desconfianza en las recetas producidas en los países centrales. En su lugar se ha privilegiado una reacción casuística ante los distintos desafíos de la gestión cotidiana, donde el decisor político actúa en constante tensión entre el saber técnico y el compromiso militante. En palabras de Cao (2011), “para el decisor político, para el funcionario, para el militante, el accionar óptimo será una encrucijada entre objetivos, su microcosmos de relaciones y la perspectiva ideológica (y no hay recetas para llegar a ese óptimo)”.

- *Los sujetos del despliegue estatal (las fuerzas sociales que sostienen al sector público)*. Los sectores populares son el actor privilegiado de las políticas y su soporte fundamental, buscándose que ellos sean el centro de una alianza policlasista, con una relación privilegiada con colectivos sociales, típica de la estrategia desarrollista.

Paralelamente, se considera fundamental proteger el empleo social, lo que lleva a que se establezcan vínculos estrechos -usualmente vía incentivos- con sectores industriales considerados generadores de puestos de trabajo.

Las decisiones tomadas por los técnicos a menudo serán matizadas/ adaptadas por los acuerdos surgidos de la interacción con los actores sociales estratégicos. Veremos que este elemento es uno de los puntos críticos en la articulación del pensamiento neodesarrollista con la visión nacional popular.

A partir de estas ideas, la gestión estatal muestra algunos resultados trascendentes. Es que, como no podía ser de otra manera, en todos los programas que se han desarrollado con éxito hay tras ellos casos notables de eficacia y eficiencia en la gestión: los programas “Conectar Igualdad”, que distribuyeron computadores personales a todos los alumnos secundarios, la transformación en la seguridad y gestión de la documentación personal en el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), el desarrollo de la industria satelital por parte del INVAP, la puesta en marcha de la feria tecnológica *Tecnópolis*, muchos de los programas sociales citados más arriba, por nombrar solo algunos.

El incremento de la demanda de bienes y servicios ofrecidos por el Estado desnuda falencias operativas de este, especialmente en el ámbito provincial.

Por otro lado, en buena parte del resto del Estado, la realización de inversiones en infraestructura largamente retrasadas y el incremento del gasto corriente -por ejemplo, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso- han permitido que el sector público muestre un rendimiento y cobertura superiores al que se observó durante los años 90, pero se está haciendo notoria la falta de estrategias más sofisticadas, eficaces y abiertas al control e información de la población que permitan un mayor empoderamiento ciudadano. De esta manera, el incremento de la población pasiva, resultado de la aprobación de leyes de moratoria previsional, puso de manifiesto la debilidad operativa de la obra social -i.e. servicio de salud- de los jubilados. Los ejemplos podrían multiplicarse, pero, en general, el circuito es similar: el incremento de la demanda de bienes y servicios ofrecidos por el Estado desnuda falencias operativas de este, especialmente en el ámbito provincial.

Se manifiestan, de esta forma, temas y problemas que sin tener relación con la orientación de las políticas públicas, tienen incidencia en su despliegue y en sus resultados finales: falta de planificación, problemas de coordinación -en particular entre ministerios y entre Nación/provincias/municipios-, proliferación y solapamiento de estructuras organizacionales, etc.

Este diagnóstico marca los límites de la casuística y la necesidad de un enfoque global de la intervención estatal. Esto ha generado un intenso debate del que es parte el presente trabajo.

Las tensiones entre desarrollismo y visión nacional popular

Para concluir este apartado, se hará un breve repaso de las tensiones que se generan en la confluencia entre estas dos tradiciones.

El primer elemento a destacar es que, aunque se reconozca la potencia y sofisticación del neodesarrollismo como perspectiva general para el proceso de reindustrialización, tiende a producir una visión instrumental de la política, lo que implica limitaciones insalvables. Concretamente, la política queda restringida a la función de construir poder -a partir de una alianza entre empresarios productivos, trabajadores, técnicos de Gobierno y clases medias profesionales- para que los planificadores y técnicos gubernamentales puedan desplegar el programa industrializador.

Esto queda claro en el seguimiento del proceso argentino. Después de superados los momentos iniciales de crisis, hacia el final del primer gobierno de Néstor Kirchner (año 2007) comenzaron a hacerse visibles

las debilidades del dispositivo político que, alrededor de la burguesía nacional como representante de los intereses industrializadores de la Nación, proponía el nuevo desarrollismo.

La estrategia fracasó, pues, como han destacado varios analistas, la concentración empresarial se mantiene en unas pocas compañías líderes con mínimas variaciones desde comienzos de la década de los 90, cualquiera sea el índice que se use para medirla (Shorr, Manzanelli y Basualdo, 2012). Concentración que se da en el marco de una de las economías más extranjerizadas del mundo, donde de las 500 firmas más importantes, 300 son filiales de empresas multinacionales (Ferrer, 2013). En ese marco de empoderamiento del gran capital, es muy poco probable que los grandes empresarios estén dispuestos a aceptar de buena gana las regulaciones estatales. Menos aun cuando existe una fuerte tradición de pensamiento liberal en el país, empeñado en el rechazo a toda intervención del Estado (Laguado Duca, 2011; Beltrán, 2011) y un comportamiento rentista en la burguesía industrial argentina (Basualdo, 2006).

Tampoco es de esperar que las clases trabajadoras, en un contexto de fuerte movilización, acepten resignar sus ingresos inmediatos para facilitar la acumulación de las grandes empresas que quieren competir en el mercado mundial.

En tal sentido, la tradición nacional popular, con su apuesta a la supremacía de la política como espacio de conducción del proceso social, presenta más posibilidades para mostrarse como instancia sintetizadora. Claro está, este es un debate que tiene múltiples aristas, de las cuales resaltamos dos:

- Si bien es claro que solo un fuerte proceso de legitimación política podrá defender los cambios ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus intereses, el proyecto de legitimación tiene costos. Más aún cuando la legitimación se sostiene en fuertes liderazgos carismáticos. Es obviamente imposible trazar a priori una relación óptima entre inversión/legitimación; este equilibrio es constantemente tensionado por la necesidad de sostener el poder del liderazgo gubernamental, por un lado, y los requerimientos de inversión para mantener la competitividad, por otro.

- Es necesario también poner nuevamente en discusión los alcances del concepto de autonomía del Estado. La autonomía del Estado -como bien señalan los desarrollistas- debe consolidar las capacidades internas de la burocracia (el Estado como administrador). Sin embargo, es necesario pensar los límites de esa autonomía, evitando que se convierta en aislamiento de la sociedad civil tanto como en sometimiento a ella. En

este último caso, la autonomía debe ser pensada frente a los actores poderosos de la sociedad civil, tanto respecto a lo que se conoce como *pretorianismo de masas* como a visiones clientelares y prebendarias.

La tensión entre ambas perspectivas también alcanza otros elementos, más directamente vinculados con el Estado y la administración pública.

Uno de sus puntos álgidos refiere a la tirantez entre el discurso político y el técnico. El lugar que se le asignaría a uno y otro en la formulación de las políticas sería una de las grandes diferencias entre el desarrollismo y el nacionalismo popular: mientras que los primeros enfatizan el perfil tecnocrático del agente estatal, los segundos destacan en todo constantemente la supremacía del momento político.

En ese marco debe interpretarse la conflictividad desatada en varios países entre cuadros profesionales y Gobierno. El caso más emblemático es el paro de la empresa estatal venezolana PDVSA, de 2002-2003, que tenía por objetivo desplazar al presidente Chávez -considerada la mayor huelga general en la historia latinoamericana- y en la que tuvieron importante participación directivos y expertos de la empresa. En otro registro, pero pivotando sobre los mismos actores, por esa misma época se desata una ríspida pugna entre el Gobierno del Uruguay y la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), a partir de la intención gubernamental de regular la carrera profesional de los empleados públicos. En algún sentido, también tuvo este cariz de *expertos enfrentados a la conducción política*, la rebelión policial “profesionalista” -devenida en golpe de Estado- de los policías de Ecuador en octubre de 2010.

En esta perspectiva, la tensión entre técnicos y políticos no es menor. Si bien toda política de Estado que pretenda continuarse en el tiempo debe tender hacia una burocracia profesionalizada sujeta al accionar racional, también es cierto que cuando esa mentalidad burocrática se impone a las decisiones políticas no solo la democracia pierde intensidad, sino que los procesos de cambio se ven limitados en su capacidad de legitimación. En sociedades con fuerte tradición de desestabilización por parte de sus elites económicas, esto se traduce en disminución de la sustentabilidad política.

La década neoliberal insistió reiteradamente en conceptos como gobernanza, participación y planeación participativa con el objetivo de que el Estado recabara y movilizara las diferentes potencialidades de los actores sociales. Este discurso, aunque formalmente se presentó como democratizador, terminó siendo funcional para que los actores más poderosos de la sociedad civil impusieran sus intereses. Es un importante tema de reflexión trazar los límites entre los intereses

particulares representados por los actores de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal, sin por ello aislar a los administradores públicos y *policy makers* del entorno social.

Conclusión

Existe un largo camino entre el consenso sobre los elementos descritos y la organización de un *corpus* de conocimiento sobre la cuestión estatal. En efecto, queda en pie la necesidad de una herramienta teórica que ayude a delinear una guía para trabajar cada tema específico y concreto en su problemática en el marco de este *regreso del Estado*.

Por otro lado, hay diferencias en la visión de los distintos actores políticos acerca de qué implica para Argentina este retorno. Así, mientras algunos postulan cambios de fondo frente a las políticas de ajuste estructural, otros propugnan cambios menores tendientes a adecuar el Estado a los nuevos formatos que se postulan desde las usinas del *establishment*.

Quienes sostienen esta última estrategia encuentran dificultades para superar el anclaje que tienen estas herramientas y teorías con la catástrofe socioeconómica de fines de los 90. Adicionalmente, se observa en ellos una suerte de perplejidad e irresolución -a la que no es ajena la crisis que se inicia en el 2008 en el mundo desarrollado- ya que las recomendaciones ortodoxas para los países periféricos en crisis -Grecia, Portugal, Irlanda, Bulgaria, Italia, España- generan resultados muy parecidos a los que sufrió la Argentina.

En cambio, aquellos que se propusieron reformular el sector público en clave latinoamericana y popular intentaron transformar una estructura estatal que, hasta el momento, había priorizado la atracción del capital extranjero y la valorización financiera como motores de la economía, relegando la política social a la función de asistir a los damnificados del ajuste. La propuesta emergente bosquejó una agenda basada en el fortalecimiento del Estado en múltiples campos, para lo cual se buscó fortalecer los ingresos fiscales incrementando los impuestos al sector agroexportador, al tiempo que se enfatizaba en el apoyo a la industria nacional, el empoderamiento de los sectores populares y la integración sudamericana.

Estos cambios en la orientación estatal no son escindibles de una verdadera *ola* regional de la que surgió un arco de gobiernos progresistas que se propusieron modificaciones de fondo en lo que habían sido las orientaciones de las políticas públicas en las últimas tres décadas.

Sin embargo, los cambios no han logrado sintetizarse en un cosmos conceptual que dé una respuesta al momento político que se vive. En efecto, la ola latinoamericana, a pesar de sus éxitos, ha tenido

Los cambios en la orientación estatal no son escindibles de una verdadera ola regional de la que surgió un arco de gobiernos progresistas. Sin embargo, los cambios no han logrado sintetizarse en un cosmos conceptual que dé respuesta al momento político que se vive.

dificultades para desplegar un conjunto ordenado y medianamente sistemático de ideas que refieran al papel que debe ocupar el Estado, la morfología de la administración pública y la forma de gestionar al sector público. En tal sentido, los intelectuales han ido por detrás de la política, que ha trabajado de forma pragmática para superar los diferentes escollos que enfrentó.

Transcurrido más de una década de experiencias progresistas en la región, es urgente un debate informado y riguroso, que sume los aportes de académicos y especialistas para comenzar a saldar esta deuda pendiente.

Notas

(1) La expresión es de Felcman (2012).

(2) Los autores vienen trabajando sobre estos temas. Ver, por ejemplo, Laguado (2012 y 2013), Cao (2011 y 2012), Blutman y Cao (2012) y Espacio Carta Abierta (2012). En este trabajo se han tomado algunos razonamientos desarrollados en tales textos.

(3) Hay acuerdo entre los especialistas en el período que, con la llegada al Gobierno de Juan Domingo Perón, se inicia en Argentina una etapa de fuerte regulación estatal, en la que destacan la intervención de los mercados -especialmente el de trabajo-, la promoción de actividades industriales, así como la creación de numerosas empresas estatales y la inversión en infraestructura para dinamizar las actividades productivas. Entre muchos otros se puede consultar a Campione (2007).

(4) A grandes rasgos, este es el texto que se sigue para comentar en los párrafos subsiguientes las ideas desarrollistas (Prebisch, 1949).

(5) El más conocido teórico de esta postura fue Alfred Hirschman (ver, en particular, Hirschman, 1961).

(6) El período que describimos, si bien mostró la preeminencia de ideas desarrollistas, estuvo surcado por apasionados debates en donde se observa la influencia del modelo francés de fuerte impronta weberiana, el modelo promovido por universidades norteamericanas (que leían el desarrollismo en clave funcionalista y racionalizadora neoclásica) y el *dependentismo* que lo hacía desde el marxismo y el estructuralismo latinoamericano (una aproximación a la trayectoria de esta teoría puede verse en Dos Santos, 2003).

(7) En rigor, el discurso que apelaba a la *sociedad civil* era la contrapartida política del más duro discurso económico que apelaba al *individuo consumidor*.

(8) Inicialmente, la idea de Estado mínimo acompañó las llamadas *reformas de primera generación*. En ellas se articularon objetivos de reducción de los desequilibrios fiscales con aquellos dirigidos a lograr la reducción del tamaño del sector público y un cambio en la orientación de la intervención pública. En la práctica se dejaron de lado las funciones estatales relacionadas con la oferta de bienes universales o la regulación del mercado de trabajo, trocándose por otras amigables con los inversores y el capital financiero.

(9) Michael Mussa, durante diez años director del Departamento de Investigaciones del FMI, lo recuerda así: “después de superar exitosamente las tensiones de la crisis del Tequila, la Argentina pasó a ser considerada como una de las economías emergentes más exitosas. Sus políticas económicas eran elogiadas por doquier en la comunidad internacional oficial” (Mussa, 2002: 29).

(10) Desde los inicios del Gobierno de Menem hubo un ala política que postuló que las medidas de ajuste debían combinarse con otras de reconstrucción estatal. En este afán, ocasionalmente, lograron algunos éxitos parciales, tales como la aprobación de un nuevo escalafón general (el “Sistema Nacional de la Profesión Administrativa”, SINAPA, Decreto N° 993/91), la puesta en vigencia del Convenio Colectivo del Sector Público (Ley N° 24.185) y la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público (Ley N° 24.156).

(11) La diferenciación entre ambas vertientes no remite a una supuesta contradicción entre los políticos con unos técnicos ajenos al quehacer político, sino a la manera de presentarse los actores en el discurso público.

(12) Una crónica de la génesis y el frustrado despliegue de la segunda ola de reformas puede verse en Bozzo y López (1999).

(13) En torno al Plan Fénix se reunió una serie de investigadores de la Universidad de Buenos Aires. Sus enfoques en relación con las diferentes dimensiones de la realidad argentina (economía, Estado, sector externo, salud, educación, etc.) pueden verse en las publicaciones del Plan “Voces del Fénix” (disponibles en <http://www.vocesenelfenix.com>).

(14) La Resolución N° 125 sancionaba un incremento en los impuestos a las exportaciones de soja y girasol y establecía un sistema de tributo móvil de acuerdo al precio internacional de estos productos. Como respuesta a la medida se produjo una fuerte movilización de las patronales agropecuarias, que contó con apoyo de sectores urbanos, jaqueando al Gobierno. Aunque el Poder Ejecutivo aceptó la derogación parlamentaria de la iniciativa, su respuesta se dio en el plano político con un llamado, especialmente a los jóvenes, a intensificar la militancia política.

(15) Quienes critican este tipo de políticas sostienen que generan un efecto bola de nieve sobre el gasto que más tarde o más temprano es imposible de controlar (y financiar). Un análisis sobre los desafíos que enfrenta el sistema previsional argentino puede verse en Cetrángolo y Grushka (2004).

(16) Desde aquí hasta el final del acápite, nos basamos en Cao (2011).

(17) Son muchas las connotaciones peyorativas del término populismo. No tenemos espacio aquí para tratarlas; nuestra perspectiva remite a dos clásicos trabajos sobre el tema: Vilas (1994) y Laclau (2005).

Bibliografía

- Apter, David (1972), *Política de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de*

- la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Beltrán, Gastón (2011), “Las paradojas de la acción económica: las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales”, en *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Alfredo Pucciarelli (coord.), Buenos Aires, Siglo XXI.
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (comps.) (2012), “Continuidades y rupturas en las ideas sobre reforma y modernización del Estado”, en *Revista Aportes*, N° 30, diciembre, pp. 15-43.
- Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Bozzo, Cristina y López, Beatriz (1999), “Crónica de un fracaso anunciado: la segunda reforma del Estado en Argentina”, en *Revista Convergencia*, Vol. 6 N° 19, mayo-agosto, pp. 31-53.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2007), “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, pp. 110-125.
- Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank.
- Campione, Daniel (2007), *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Cao, Horacio (2011), “Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular”, en *Realidad Económica*, N° 260, pp. 123-134.
- _____ (2012), “Políticas públicas para el desarrollo provincial”, en *Voces en el Fénix*, N° 17, pp. 34-41, http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces%20N.17%20baja.pdf, 10-02-2014.
- CENDA (2010), “La macroeconomía después de la convertibilidad”, en *CENDA: la anatomía de un nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino; Cara o Ceca.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004), *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Santiago, CEPAL, <http://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=8CPMTq8ecWMC&oi=fnd&pg=PA7&dq=COSTOS+DEL+SISTEMA+PREVISIONAL&ots=C2KT0Pwxmo&sig=szrjmvCDrDPFzpt0vXQBUMnNQXs#v=onepage&q=COST>

- OS%20DEL%20SISTEMA%20PREVISIONAL&f=false, 15-08-2014.
- Dos Santos, Theotonio (2003), *La teoría de la dependencia: balance y perspectivas*, Buenos Aires, Plaza Janes.
- Espacio Carta Abierta (2012), Documento de la Comisión “Estado y Administración Pública”, <http://comisiones.tadoca.wordpress.com>, 31-07-2013.
- Felcman, Isidoro (2012), “La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del ‘big bang’ paradigmático”, en *Revista Aportes*, N° 30, diciembre, pp. 87-98.
- Ferrer, Aldo (2010), La nueva economía, <http://pea-unc.blogspot.com.ar/2010/12/la-nueva-economia-por-aldo-ferrer.html>, 23/07/2013.
- _____ (2013), “Aliviar la restricción externa”, en *Diario Página 12*, jueves 26 de septiembre, Buenos Aires.
- García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jozami, Eduardo (2004), *Final sin gloria*, Buenos Aires, Biblos.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laguado Duca, Arturo (2011), *La construcción de la cuestión social: el desarrollismo postperonista*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- _____ (2012), “Desarrollismo y neodesarrollismo”, en *Revista Aportes*, N° 30, diciembre, pp. 69-86.
- _____ (2013), “El retorno del desarrollismo”, en *Revista Más Poder Local: Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Miradas desde Argentina*, N° 16, mayo, pp. 6-16, <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/138-F5197d6271381368905255-articulo-1.pdf>, 10-02-2014.
- Leiva Lavalle, Jorge (2010), *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, Brasilia, CEPAL, IPEA.
- Lewis, Arthur (1954), “El desarrollo económico con oferta ilimitada de factores”, en *La economía del subdesarrollo*, A. N. Agarwala y S. P. Singh (eds.), Madrid, Tecnos.
- Llach, Juan (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica.
- Lozano González, Corazón Raquel (2009), “Institucionalismo, gobernanza y participación de la sociedad civil”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, N° 72, enero-abril,

- pp. 37-62, http://www.academia.edu/971377/Institucionalismo_Gobernanza_y_participacion_de_la_Sociedad_civil, 24-04-2014.
- Márquez, Viviane y Godau, Rainer (1984), "Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América Latina", en *Teoría de la burocracia estatal*, Oscar Oszlak (comp.), Buenos Aires, Paidós.
- Mussa, Michael (2002), *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, Planeta.
- Nicoletti, María José (2008), "Conflictos políticos, agencias estatales e implementación de políticas: una aproximación al problema de la racionalización del Estado propuesta por el gobierno de Frondizi", documento presentado en las V Jornadas Naciones Espacio, Memoria e Identidad, 8 al 10 de octubre, Rosario, Argentina, <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/nicoletti.pdf>.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública", en *Colección de documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, Biblioteca Ideas.
- Prebisch, Raúl (1949), *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago, CEPAL.
- Schorr, Martín; Manzanelli, Pablo; y Basualdo, Eduardo (2012), "Régimen económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad", en *Revista Realidad Económica*, N° 265, enero-febrero, pp. 7-37.
- Thwaites Rey, Mabel (2010), "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?", en *OSAL*, Vol. 11 N° 27, pp. 19-43, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/05Thwaites.pdf>, 2-04-2014.
- Vargas Llosa, Mario (1994), "Elogio de la dama de hierro", en *Desafíos a la libertad*, Mario Vargas Llosa, Buenos Aires, Santillana.
- Vilas, Carlos (1994), *La democratización fundamental: el populismo en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- _____ (2009), "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno", en *Estado y Administración Pública*, Guillermo Schweinheim (coord.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform?", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, J. Williamson (ed.), Washington, Institute for International Economics.

**Capacidades subnacionales para
procesos de descentralización: el caso de
cuatro regiones en Chile**

**Guillermo Díaz L. y
Claudio Rivera M.**

Guillermo Díaz L.

Administrador público y Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional. Actualmente es investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Chile.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local
(CEDER)

Universidad de Los Lagos
Cochrane N°1056. Osorno. Chile
Casilla 933
E-mail: gdiaz@ulagos.cl

Claudio Rivera M.

Profesor de Estado en Historia y Geografía, Magíster en Ciencia Política. Actualmente es académico del Departamento de Gobierno y Empresa de la Universidad de Los Lagos, Chile.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Departamento de Gobierno y Empresa
Universidad de Los Lagos

Cochrane N°1056. Osorno. Chile
Casilla 933
E-mail: crivera@ulagos.cl

La descentralización tiende a ser más efectiva si existen la voluntad política del nivel central de delegar atribuciones y recursos a los gobiernos subnacionales, y la capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras.

Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile

Introducción

La descentralización es crecientemente reivindicada por la ciudadanía en aquellas sociedades en las que el poder económico, político y cultural se encuentra fuertemente concentrado. De la misma manera, la descentralización es un tema relevante en conferencias internacionales de Ciencia Política y Administración Pública, así como en encuentros que abordan estudios de desarrollo regional y local. Ello es comprensible dado que los procesos de descentralización, en tanto comprenden la redistribución de recursos y poderes desde el nivel central a cuerpos locales/regionales, afectan a gobiernos subnacionales, instituciones públicas, cooperativas, asociaciones y al sector privado.

La descentralización tiende a ser más efectiva si existen ciertas condiciones elementales, como la voluntad política del nivel central de delegar atribuciones y recursos a los gobiernos subnacionales, y la capacidad de los territorios subnacionales para empoderarse de esas nuevas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras (Falleti, 2005; John y Chathukulam, 2003; Mosca, 2006; Cole, 2004). Mientras la atención hasta ahora se ha puesto preferentemente en la primera de las condiciones y sus efectos, menor atención ha sido colocada en las capacidades subnacionales para apropiarse y hacer sustentable la descentralización.

Este trabajo explora en esta segunda avenida investigativa: las capacidades subnacionales, especialmente instaladas en el propio Estado subnacional y las organizaciones del territorio para apropiarse del proceso de descentralización. Para ello el documento evalúa dos programas inspirados en la retórica de la descentralización en Chile, un país en los que los avances generales en descentralización han sido exigüos.

Recibido: 09-12-2013. Aceptado: 22-07-2014.

(*) Esta publicación se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación N° 11110443, denominado "Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: el caso de cuatro regiones en Chile". Financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONDECYT), Chile.

El objetivo del artículo es analizar las capacidades de los territorios subnacionales en la implementación de procesos de descentralización. Para tal fin se escogieron dos instrumentos públicos con delegación de facultades: los Convenios de Programación (CP) y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). Estos programas fueron estudiados en cuatro regiones. Se analizan dos tipos de factores asociados a la efectividad de los programas y, en cada uno, se distinguen las variables independientes que podrían explicar el desempeño de los programas. El primer factor analizado es la capacidad de la institucionalidad pública regional, y las variables analizadas son: la coordinación subnacional, la gestión de recursos y el diseño institucional. El segundo factor es la capacidad de los actores territoriales, y en este factor se distinguen y estudian como variables específicas: la asociatividad, el capital social y el liderazgo en la implementación de los programas estudiados.

Descentralización: marco explicativo

La descentralización es una forma de gestión pública que tiende a optimizar el funcionamiento del Estado a través de la delegación de autoridad, atribuciones, funciones y recursos a unidades subnacionales, y lograr un mayor empoderamiento de los actores territoriales en su propio desarrollo (Büchs, 2009). Estos actores pueden ser instituciones del Estado, ONG, cooperativas, asociaciones, instancias público/privadas (Ouedraogo, 2003). Es decir, la descentralización tiene como objetivo central que las personas decidan sobre sus propios asuntos, y también la delegación de poder, recursos y capacidades administrativas a gobiernos subnacionales y sus actores territoriales (Agrawal y Ostrom, 2001).

En diversos países, los procesos de descentralización han sido implementados para mejorar las capacidades de los gobiernos regionales y locales, y responder a las necesidades de la población de forma más directa y eficaz (De Montricher, 1995; Linder, 2009) o favorecer el desarrollo económico y social de los territorios y regiones. Lo anterior justifica el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales, el refuerzo de las relaciones entre la sociedad y el Gobierno, y la capacidad social para enfrentar procesos de descentralización. La descentralización está también íntimamente ligada con la capacidad de auto organización territorial (Firman, 2009; Orellana, 2004) y con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y los movimientos sociales.

La literatura especializada ha analizado diferentes factores que explican los alcances y formas de la descentralización. Falleti (2010) muestra que, en un nivel macro, se ha vinculado a grandes procesos que tuvieron lugar en América Latina en las últimas cuatro décadas, tales como los cambios en las estructuras económicas y sociales (liberalización económica, desarrollo económico, urbanización), la influencia de organismos internacionales y las transformaciones políticas (democratizaciones). En cada uno de estos casos, la descentralización era estimulada o acompañada por estos procesos.

Este trabajo se sitúa en una perspectiva político-administrativa del proceso de descentralización. La literatura que pone atención a las variables políticas, como factores explicativos de la descentralización, se mueve en dos niveles diferentes de explicación. En un nivel más general, la descentralización se considera una consecuencia de los procesos de democratización en la región (Selee y Tulchin, 2004). En un nivel micro, los especialistas han puesto atención a las estructuras institucionales y los incentivos de las elites políticas para avanzar en la descentralización (Montero y Samuels, 2004; Bland, 2004; O'Neil, 2003 y 2004).

Si bien tales enfoques han ayudado a comprender mejor la micropolítica de la descentralización al situarse en la *interface* de instituciones e intereses particulares de quienes deciden, el caso de Chile posee peculiaridades que constituyen un puzzle, aun para estos enfoques. Chile ha avanzado consistentemente en su democratización desde 1990; sin embargo, el proceso de descentralización ha sido limitado en sus ámbitos (parcialmente en materias políticas, escaso en el nivel administrativo y nulo en la esfera fiscal) (Mardones, 2008; Waissbluth ...[et al], 2007) y lento en comparación con el ritmo observado en otros países de la región (Eaton, 2004). El ámbito de mayor avance ha sido el de la descentralización política, donde destaca la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, la elección directa de alcaldes, concejales y consejeros regionales y, en el futuro inmediato, la discusión parlamentaria sobre la elección directa de los intendentes, autoridades máximas a nivel regional en Chile.

Efectivamente, desde la normalización democrática en el año 1990, los gobiernos impulsaron acciones constitucionales, legales y programáticas vinculadas a la descentralización. Respecto a los aspectos constitucionales y legales, se promulgaron leyes orgánicas constitucionales que crean instancias formales subnacionales, y además otorgan derechos, obligaciones y alcances de intervención

a los gobiernos regionales y comunales (Mardones, 2008; Eaton, 2004). Respecto a las acciones programáticas, destaca la creación de diversos programas originados desde el nivel central que contienen principios y orientaciones dirigidas a delegar tanto la asignación de recursos públicos como facultades y decisiones (descentralización fiscal, administrativa y territorial).

Estos avances se encuentran enmarcados en un diagnóstico crítico de las capacidades subnacionales (SUBDERE, 2002 y 2009; OCDE, 2009). Según esta visión, Chile se caracterizaría por la baja capacidad de las regiones para participar, definir y proponer políticas públicas; debilidad de los gobiernos subnacionales para implementar prácticas vinculadas a procesos de descentralización; baja legitimidad y correspondencia entre política pública y regiones; desconocimiento de las demandas y necesidades de las sociedades regionales, entre otras (SUBDERE, 2009). También se ha identificado falta de coordinación de actores a nivel territorial y de participación y formación ciudadana para su incorporación en procesos de descentralización (OCDE, 2009; Delamaza, Cunill y Joignant, 2012).

A pesar de estas limitaciones, y en el marco de la descentralización administrativa, desde el nivel central han existido algunos esfuerzos inspirados en un discurso descentralizador tales como los Convenios de Programación (CP) y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). El origen de estos programas y su desarrollo se encuentran fuera del marco analítico proporcionado tanto en el nivel macro como micro de la política. Los programas se desarrollaron en un contexto de democracia, al margen de demandas específicas por la instalación de estas iniciativas desde las regiones. La existencia de estos programas tampoco fue consecuencia de nuevas instituciones o incentivos para las elites nacionales o regionales. Ambos programas fueron diseñados e implementados desde la burocracia central para hacer más eficiente el gasto público, “acercar” los recursos del Estado a las demandas regionales y fomentar las capacidades productivas y la innovación en las regiones. Así, estos programas debieron haber encontrado un ambiente adverso para su desarrollo, dado que carecían de las condiciones políticas previstas para su despliegue y fortalecimiento; sin embargo, bajo algunas condiciones, ambas iniciativas sí lograron cumplir sus propósitos. Este trabajo evalúa ambos programas y examina dos variables que podrían explicar las diferencias en su desempeño: las capacidades de gestión instaladas en la burocracia subnacional y la capacidad social de las regiones.

La investigación se propuso explorar dos grupos de factores críticos del proceso de descentralización administrativa: las capacidades de los gobiernos subnacionales, y la capacidad social de los territorios.

Materiales y métodos

Para responder si las capacidades subnacionales son efectivamente limitadas y si ellas pueden explicar la efectividad en la implementación de programas inspirados en políticas de descentralización administrativa, se escogieron los programas ya referidos, a saber: los Convenios de Programación (CP) y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). La metodología utilizada para esta investigación fue un análisis comparado subnacional. Cuatro regiones fueron seleccionadas: Antofagasta, O'Higgins, Bío Bío y Magallanes. El trabajo de campo fue realizado entre julio de 2012 a febrero de 2013.

Se analizaron fuentes secundarias, como informes y documentos oficiales, que dan muestra del avance y logros de las políticas públicas. Además, se realizaron 63 entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores públicos y privados que tuvieron una participación directa en la ejecución de estos dos programas en particular. Las entrevistas se centraron en dilucidar el comportamiento de las capacidades subnacionales y la influencia que han tenido en el desempeño de los dos programas públicos. En particular, respecto a los gobiernos subnacionales se consultó acerca de: claridad en los roles y funciones en la implementación de las políticas públicas, coordinación y colaboración entre instituciones, y oportunidad del gasto público en las políticas públicas. Mientras que respecto a las capacidades de la sociedad civil se abordaron: asociatividad y empoderamiento de actores territoriales en las políticas públicas, liderazgo y confianza.

La investigación se propuso explorar dos grupos de factores críticos del proceso de descentralización administrativa: a) las capacidades de los gobiernos subnacionales, y b) la capacidad social de los territorios. Respecto del primer grupo, se asumió que la eficiente gestión en la implementación de programas e instrumentos públicos, la transparencia en la gestión de los gobiernos subnacionales, la participación de actores públicos y privados en la toma de decisiones, y la cooperación y colaboración entre instancias multinivel podrían ayudar al éxito y calidad de programas descentralizados (Guess, 2005; John, 2003). Por otra parte, la capacidad social del territorio estaría asociada al funcionamiento permanente de organizaciones intermedias vinculadas a procesos de descentralización, empoderamiento de los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas públicos y el intercambio de información y cooperación entre actores (Putnam ...[et al], 1993). A continuación se fundamenta la selección de las variables.

La capacidad de los gobiernos subnacionales para materializar sus iniciativas pareciera depender de una amplia red de apoyo público a través de espacios de coordinación y colaboración entre actores e instituciones.

a) *Capacidades de gobiernos subnacionales*

La descentralización se sustenta en las capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar acciones y prácticas descentralizadoras en sus respectivos territorios (Willis ...[et al], 1999). Dichas capacidades se traducen en formas efectivas de liderazgo para la conducción de procesos descentralizadores, capital humano en condiciones de gestionar recursos públicos, fomento y funcionamiento de espacios asociativos (comisiones, corporaciones, instancias público/privadas) para la toma de decisiones vinculantes a fondos y/o instrumentos públicos, eficiente gestión financiera y presupuestaria de los recursos públicos delegados, colaboración y cooperación entre gobiernos multinivel al momento de ejecutar políticas públicas, transparencia y rendiciones de la gestión de los gobiernos subnacionales, entre otras. Por lo tanto, las capacidades de los gobiernos subnacionales son factores explicativos a la hora de comprender el desempeño de las instituciones públicas en procesos de descentralización (Mosca, 2006: 117).

- *Colaboración y coordinación subnacional.* Uno de los factores que facilita la implementación de procesos de descentralización son los niveles de colaboración y coordinación entre los distintos niveles subnacionales (Oppong y Larbi, 2008), entre niveles gubernamentales, y con la sociedad civil. La naturaleza de los problemas públicos que abordan diversos tópicos y áreas de influencia torna necesario potenciar áreas de cooperación (Bontenbal, 2009). Por su parte, la capacidad organizacional facilita la coordinación a cada nivel de gobierno con el fin de resolver en forma conjunta la implementación de procesos de descentralización (Falleti, 2005). Por lo tanto, la capacidad de los gobiernos subnacionales para materializar sus iniciativas pareciera depender de una amplia red de apoyo público a través de espacios de coordinación y colaboración entre actores e instituciones (Kumrotomo, 2010). De hecho, una de las mayores deficiencias en la mayoría de los esfuerzos en descentralización es la falta de coordinación de los actores involucrados y el consecuente fracaso para construir vínculos entre los niveles locales e intergubernamentales (Smoke, 2003).

- *Gestión en recursos públicos.* Un oportuno gasto del presupuesto en aquellos instrumentos o programas que tienen un componente descentralizador, refleja que el sistema de asignación y ejecución está cumpliendo con lo establecido en la programación de la política pública (Bardhan, 2002). Además, un uso adecuado de los recursos

públicos es una condición necesaria para lograr los procesos, productos y servicios considerados en los programas o proyectos delegados a los niveles subnacionales (Brillantes, 2004). En este sentido, la descentralización puede lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión de recursos públicos que aquellos procesos dirigidos desde el nivel central. De hecho, existen enfoques (*rational-choice*) que argumentan que la descentralización promueve mayores niveles de eficiencia del sistema público.

- *Claridad en roles y funciones.* Uno de los desafíos en los procesos de descentralización es la mejora del diseño institucional, los procedimientos y las rutinas formales que sustentan dichos procesos. La descentralización involucra la reasignación de roles y funciones en los diferentes niveles de gobierno y en cada institución (pública y/o privada) responsable de la implementación de alguna política o programa público (Selee y Tulchin, 2004). La claridad sobre los vínculos entre los gobiernos nacionales y subnacionales puede ayudar a lograr mayores niveles de efectividad y eficiencia en la gestión pública (Park, 2008). También puede producir mayores niveles de confianza entre las instituciones y actores involucrados, provocando de esta manera reducción en los costos de transacción y mayor eficiencia en la gestión pública. Los gobiernos subnacionales deben tener la capacidad de velar por el cumplimiento de los roles y funciones, tanto de instituciones públicas como de aquellas organizaciones privadas o sociales contempladas en la implementación de políticas públicas.

b) Capacidad social de las regiones

Otra capacidad subnacional de fundamental importancia es la capacidad social de los territorios para absorber los traspasos y espacios de decisión, cuestión muy ausente en América Latina (Boisier, 2004). La transferencia de poder a regiones puede resultar antidemocrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado (Ward, Wilson y Spink, 2010). Además, la construcción de “instituciones regionales” y “conversaciones sociales” son clave para la generación de procesos de desarrollo en regiones y territorios. En cualquier proceso de descentralización, los territorios y regiones juegan un rol fundamental, sobre todo cuando han logrado una construcción social que se traduce en mejores condiciones para procesos de descentralización y desarrollo regional (Debuyst, 2009). Los oponentes a los procesos de descentralización afirman que la falta de organizaciones intermedias para estimular la participación de los ciudadanos en los territorios

puede ser un obstáculo al momento de generar acciones de descentralización. Por lo tanto, se requieren capacidades en los territorios para absorber procesos de delegación: existencia de ambientes de colaboración, cooperación e intercambio de información entre actores públicos y privados; negociaciones y acuerdos para objetivos comunes; presencia de liderazgos públicos y privados; y empoderamiento de los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas y en la toma de decisiones (Bardhan, 2002).

- *Asociatividad / empoderamiento.* El empoderamiento se puede reflejar en la participación de las autoridades públicas y las organizaciones sociales en el diseño y seguimiento de políticas públicas, además del hecho de que la participación de la ciudadanía contribuye al desarrollo de la democracia y la gobernanza (Brinkerhoff ...[et al], 2007). Una característica que debe tener un territorio y sus habitantes para implementar procesos de descentralización es la presencia de una cultura que fomente la asociatividad y el empoderamiento de los actores territoriales frente a instrumentos, programas o políticas públicas (Pius, 2004). Dentro de este contexto, la descentralización se percibe como una forma para crear nuevos espacios de interacción entre agencias del Estado, líderes tradicionales y comunidades (Maconachie, 2009). En la misma medida que los actores e instituciones buscan espacios de asociación y de empoderamiento mejoran las tareas públicas; por lo tanto, la participación de actores u organizaciones puede ayudar a construir un puente entre las instituciones tradicionales y modernas, como también entre acciones políticas formales e informales (Heilnet y Zimmermann, 2010). Del mismo modo, la sociedad civil y el desarrollo de la asociatividad pueden aportar al diseño e implementación de políticas y planes, e incluso cofinanciar iniciativas o proyectos (John y Chathukulam, 2003).

- *Capital social.* Muchos problemas sociales y públicos requieren para su solución algún tipo de acción colectiva (Daniere y Takahashi, 2008). Además, los factores sociales y sociopolíticos tienen efectos en el comportamiento de los sistemas de gobernanza, incluso multinivel. Por lo tanto, la gestión de los poderes locales (públicos y privados) para impulsar procesos de descentralización también depende de sus acciones colectivas desarrolladas en el territorio. La acción colectiva en un territorio se dificulta donde el capital social es bajo y la capacidad de construirlo es débil o inexistente (Anderson, 2000). Existen diferentes formas de analizar el capital social, tales como niveles

de confianza entre actores e instituciones, amplias redes sociales, vínculos intersectoriales, y cooperación y colaboración entre actores e instituciones (Freitag, 2006). Por lo anterior, uno de los factores presentes al momento de implementar procesos de descentralización es la constatación de capital social, y específicamente aspectos relacionados con la confianza, reciprocidad, cooperación, entre otras. Tal como lo expresa Putnam ...[et al] (1993), las diferencias en capital social pueden impactar y condicionar los procesos de descentralización, dependiendo de la trayectoria histórica de los territorios. Los gobiernos pueden ayudar a construir capital social; por lo tanto, se necesitan nuevos espacios para que los diferentes actores se reúnan y generen modalidades de participación que conduzcan al empoderamiento y algún tipo de capital social (O'Dwyer y Ziblatt, 2006).

- *Liderazgo*. Hay una relación simbiótica entre gobiernos descentralizados y capacidad de liderazgo, es decir, los gobiernos subnacionales descentralizados son un insumo para el desarrollo de liderazgos a nivel territorial, y por otro lado, el liderazgo es necesario para el impulso de gobiernos descentralizados. El rol del liderazgo consiste en catalizar y movilizar el poder en acciones colectivas frente a los desafíos del desarrollo a nivel subnacional (Kauzya, 2005). El liderazgo puede ser asumido por personas naturales, de preferencia detentando algún papel formal en la institucionalidad pública regional, es decir, autoridades, líderes y actores locales a nivel territorial. También pueden ser organizaciones sociales y privadas, entre las que destacan ONG y organizaciones funcionales, entre otras (Hagberg, 2004). Asimismo, el liderazgo se puede conceptualizar como actividades asociadas donde líderes a nivel nacional, regional y local (sector público, sector privado y sociedad civil) participan en el ejercicio del poder para el desarrollo territorial (Oppong y Larbi, 2008). Por lo tanto, el éxito de procesos de descentralización también descansa en los liderazgos a nivel nacional y local.

Los casos de estudio: Convenios de Programación (CP) y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)

En los últimos 20 años, el Estado chileno ha creado instrumentos públicos que han pretendido profundizar la descentralización en el país a través de la toma de decisiones en torno a programas y/o recursos públicos a nivel regional. Dos de estos programas son los CP y las ARDP. El CP fomenta la descentralización fiscal a través de la

delegación -desde el poder central a los gobiernos regionales- para concertar acuerdos presupuestarios entre el gobierno regional y un ministerio central. Los ministerios de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo y de Salud son los más recurrentes al momento de firmar estos acuerdos de inversión plurianuales con los gobiernos regionales, que se traducen en proyectos de infraestructura social (construcción de redes viales, pavimentación urbana e infraestructura en salud). Este instrumento público permite la participación formal de municipios, organizaciones sociales y el sector privado.

Las ARDP fueron creadas con el objetivo de favorecer el fomento productivo de las quince regiones del país, a través de la delegación a los gobiernos regionales de la capacidad para concertar acuerdos formales con el sector productivo, centros de investigación y/o universidades, e iniciativas para implementar proyectos de alto impacto en la economía regional. Entre sus propósitos figuraba establecer una plataforma de gobernanza donde los sectores público y privado fueran responsables de definir políticas públicas a nivel regional y participar en la asignación de recursos provenientes de ministerios sectoriales e instituciones públicas.

Tabla 1
Principales características de programas públicos descentralizados

| Características | Convenios de Programación (CP) | Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) |
|-----------------------|---|---|
| Objetivo del programa | Mejorar la calidad de vida de los habitantes a través del financiamiento de infraestructura social. | Favorecer el fomento productivo e innovación en las economías regionales. |
| Forma de intervención | Proyectos de infraestructura social. | Proyectos o programas sectoriales. |
| Principales actores | Ministerios / Gobierno regional / municipios / sector privado. | Ministerios / servicios públicos / Gobierno regional / sector privado / universidades / centros de investigación. |
| Financiamiento | Ministerios - Gobierno regional - municipios - sector privado. | Ministerios - CORFO. |
| Población objetivo | Comunidad en general. | Sector privado. Actividades económicas de la región. |

Fuente: elaboración propia.

El proceso de instalación de los programas

La implementación de los CP tuvo resultados heterogéneos en las regiones estudiadas. Las regiones de Bío Bío y Magallanes han

desarrollado la mayor cantidad de Convenios de Programación en relación con las otras dos regiones. Respecto a la participación de los actores privados, solo en la Región de Antofagasta se incorporaron de manera formal; en las otras tres regiones el sector privado no participó en este tipo de instrumento. Los gobiernos regionales no han aprovechado la normativa que autoriza la participación de otras instituciones (municipalidades y organizaciones sociales y privadas), pudiendo lograr mayores niveles de empoderamiento y recursos de actores territoriales en la implementación de políticas públicas. Las ARDP, por una obligación contemplada en las normas y reglamentos de este programa, debían incorporar a representantes del sector privado, y en particular aquellos con directa relación con los sectores productivos de cada región (ver Tabla 2).

Tabla 2
Nº de convenios de programación y tipo de actores participantes por política pública

| Regiones | Nº de Convenios (2002-2012) | Actores CP | Constitución Corporación ARDP | Actores ARDP |
|-------------|-----------------------------|---|-------------------------------|--|
| Antofagasta | 5 | Municipalidades, empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales). | NO | Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales). |
| O'Higgins | 4 | Otras instituciones públicas (sectoriales). | SÍ | Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales). |
| Bío Bío | 10 | Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales). | SÍ | Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales). |
| Magallanes | 9 | Otras instituciones públicas (sectoriales). | NO | Empresas privadas, otras instituciones públicas (sectoriales). |

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la implementación de las ARDP en cada una de las regiones, esta política pública establecía la creación de corporaciones que dependerían del gobierno regional respectivo. Las regiones de O'Higgins y Bío Bío han constituido dichas corporaciones con financiamiento proveniente del gobierno regional; mientras que en las otras regiones este hito no se cumplió. Los avances más significativos a nivel nacional en ambos programas, se encuentran en la

región del Bío Bío, mientras que las otras regiones logran avances parciales (Figura 1).

Figura 1
Nivel de avance de programas descentralizados: Convenios de Programación y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en regiones, Chile 2002-2013

| | | NO | SÍ |
|------------------------------|----|--|-------------------------------|
| N° CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN | 10 | Metropolitana | Bío Bío |
| | 9 | Los Lagos / Magallanes | Coquimbo |
| | 8 | Maule | |
| | 7 | | |
| | 6 | | Atacama / Tarapacá |
| | 5 | Antofagasta | |
| | 4 | | Araucanía |
| | 3 | Aysén | O'Higgins |
| | 2 | | Arica - Parinacota / Los Ríos |
| | 1 | | |
| 0 | | | |
| | | FUNCIONAMIENTO CORPORACIONES DE DESARROLLO | |

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria y primaria.

Capacidad de los gobiernos subnacionales en procesos de descentralización

Gestión en recursos públicos

El nivel de cumplimiento de los CP ha sido disímil. Las regiones de Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío presentan un alto porcentaje de cumplimiento de los Convenios, lo que significa una gran cantidad de proyectos ejecutados en relación con los proyectos planificados. Esto refleja la capacidad de los gobiernos regionales en la ejecución

presupuestaria contemplada en los CP (Tabla 3). Ello no significa que las regiones estén exentas de dificultades. En el caso de la región de Antofagasta, por ejemplo, que exhibe un alto nivel de cumplimiento del gasto comprometido (80%), uno de los mayores obstáculos es la calidad de los proyectos, los cuales tienen debilidades en su formulación provocando lentitud en su implementación: “ninguno de los proyectos se materializó en los plazos iniciales, por la falta del RS¹, por cambios en la administración, que provocan alguna demora, no se cumplió en lo que respecta a la oportunidad de ejecución en el gasto” (Funcionario público CP, Antofagasta, 27 de enero de 2013).

Tabla 3
Cumplimiento de proyectos contemplados en Convenios de Programación (CP) 2002-2012

| Regiones | Nº de proyectos contemplados en Convenios de Programación | Nº de proyectos no ejecutados | Nº de proyectos ejecutados | % de cumplimiento |
|-------------|---|-------------------------------|----------------------------|-------------------|
| Antofagasta | 30 | 7 | 24 | 80 |
| O'Higgins | 10 | 2 | 8 | 80 |
| Bío Bío | 146 | 44 | 102 | 70 |
| Magallanes | 99 | 45 | 54 | 55 |

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria.

Respecto de la gestión de los recursos en las ARDP, las regiones también presentan diferencias. En las de Magallanes y O'Higgins hubo dificultades en la gestión de los recursos públicos debido a la escasa complementariedad de financiamiento proveniente de distintas instituciones públicas desde el nivel central y de la propia institucionalidad regional. Además, el poco conocimiento y experiencia del sector privado en la gestión de recursos públicos dificultó aún más su implementación: “sobre las transferencias al gestor privado hubo un destino inadecuado en el uso de recursos, por la poca capacitación o apoyo que se brindó a los comités gestores para el uso de los fondos, muchos fondos destinados a estudios y pocos destinados a generar impactos” (Representante del sector privado ARDP, O'Higgins, 29 de agosto de 2012). Esto refleja una débil transferencia de los recursos hacia la institucionalidad regional creada en el marco de ese programa y escasa capacitación de los actores privados al momento de implementar programas públicos. Por el contrario, las regiones de Antofagasta y Bío Bío muestran una ejecución adecuada de los

presupuestos relacionados con la ARDP, generando complementariedad de fondos públicos provenientes de distintas instituciones públicas centrales y regionales. Una experiencia exitosa tuvo lugar en la región de Bío Bío con la decisión del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)² de involucrar a representantes del sector privado en la validación de las iniciativas financiadas.

Coordinación subnacional

En las cuatro regiones se observó una deficiencia en la coordinación y colaboración entre los niveles nacionales y regionales, provocada principalmente por la rigidez de procedimientos de los ministerios en las realidades territoriales. La escasa flexibilidad obstaculizó la coordinación y colaboración entre las instituciones públicas y privadas: “cuando identificamos algunas barreras puntuales de algunos programas, nunca logramos modificar los criterios desde el nivel central; por ejemplo, establecer ciertas negociaciones con una institución a nivel central, eso nunca se logró” (Representante del sector privado ARDP, O’Higgins, 29 de agosto de 2012). En la región del Bío Bío tampoco hubo una adecuada coordinación entre los niveles regional y central, provocada por la rigurosidad en los plazos, procedimientos y metodologías de trabajo establecidos desde los ministerios e instituciones públicas a nivel central: “para que pueda haber una descentralización nítida y adecuados niveles de coordinación, también tienen que concordar los tiempos y las metodologías de los distintos ministerios” (Autoridad pública ARDP, Bío Bío, 16 de diciembre de 2012). Del mismo modo, en Magallanes, la débil coordinación entre los niveles central y regional se reflejó en las ARDP: “cuando identificamos algunas barreras puntuales de algunos programas, nunca logramos establecer negociaciones con alguna institución en Santiago, eso nunca se logró” (Funcionaria pública ARDP, Magallanes, 28 de noviembre de 2012). Una de las mayores dificultades en la coordinación fue el escaso apoyo de las propias instituciones públicas en las ARDP. “Esos comités se desarrollaron desde el ámbito privado sin una participación frecuente de las instituciones públicas” (Representante del sector privado ARDP, Magallanes, 23 de noviembre de 2012).

Otra evidencia detectada en la mayoría de las regiones es la baja coordinación con el nivel municipal en ambos instrumentos públicos, sobre todo en las ARDP: “hay un nivel que nunca fue resuelto; ese fue el nivel local”. Las agencias nunca tuvieron la capacidad para

relacionarse a nivel local, como bien lo grafica uno de los entrevistados: “me estoy refiriendo a los municipios; si esa capacidad hubiese estado instalada se hubiesen hecho avances significativos en el desarrollo productivo a nivel de municipios” (Funcionaria pública ARDP, O’Higgins, 21 de julio de 2012).

Solo en la región de Antofagasta, en ambos programas, existen experiencias de coordinación y colaboración con el nivel municipal y con el sector privado. Allí se desarrolló un CP vinculado al mejoramiento de canales de agua y al mejoramiento de espacios urbanos en la ciudad de Antofagasta. Es la única región en el país que incorporó de manera formal al sector privado (minería) en el desarrollo de los CP.

Claridad en roles y funciones

En todas las regiones se destacó la claridad de los roles y funciones de las instituciones en el desarrollo de los CP. “Desde lo público había una claridad sobre cuáles eran los roles, porque los convenios son un ordenamiento de funciones y recursos” (Funcionario del gobierno regional CP, Magallanes, 22 de octubre de 2012). Lo anterior refleja la clara estructura y diseño institucional de este instrumento público.

Respecto a los roles y funciones establecidos para el funcionamiento de la ARDP, la situación es contraria. En tres de las cuatro regiones se manifiesta que los roles y funciones definidas en este programa no eran claras, provocando problemas en su implementación: “hubo confusiones de roles a nivel de la secretaría ejecutiva; uno nunca sabía cuál era el rol concreto de cada uno de los actores” (Representante del sector privado ARDP, Antofagasta, 24 de enero de 2013). Esta situación también se extrapola al papel esperado para el sector privado: “como no estaba normada con claridad la política pública, habían algunos empresarios que trataban de sobrepasar absolutamente sus facultades” (Funcionario público ARDP, Magallanes, 27 de noviembre de 2012).

La región de Bío Bío es la única donde hubo claridad en los roles y funciones en el marco de la ARDP. Esto podría estar asociado a una mayor experiencia de coordinación entre diferentes instituciones presentes en la región (Espinoza y Rabi, 2009), dado que esas experiencias ayudan a explicitar debidamente tanto los roles y funciones como las expectativas en la relación interinstitucional (ver Tabla 4).

Tabla 4
Principales características sobre capacidades subnacionales de la institucionalidad pública regional

| Regiones / Capacidades | Gestión en recursos públicos | Coordinación subnacional | Claridad en roles y funciones |
|--------------------------------|---|--|---|
| Antofagasta | <ul style="list-style-type: none"> Financiamiento inoportuno por la calidad de los proyectos (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Baja coordinación con el nivel municipal (ARDP). Buen nivel de coordinación con municipios y sector privado (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Claridad en los roles y funciones (CP). Poca claridad en las funciones y roles (ARDP). |
| O'Higgins | <ul style="list-style-type: none"> Bajo nivel de autonomía para la asignación de recursos (ARDP-CP). | <ul style="list-style-type: none"> Baja coordinación con el nivel municipal (ARDP). Bajo nivel de coordinación con el nivel central (ARDP-CP). | <ul style="list-style-type: none"> Poca claridad en las funciones y roles (ARDP). Claridad en las funciones y roles (CP). |
| Bío Bío | <ul style="list-style-type: none"> Oportuna asignación de recursos (ARDP-CP). | <ul style="list-style-type: none"> Baja coordinación con el nivel municipal (CP-ARDP). Buen nivel de coordinación (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Claridad en las funciones y roles (CP-ARDP). |
| Magallanes y Antártica chilena | <ul style="list-style-type: none"> Buen nivel de ejecución de los presupuestos (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Baja coordinación con el nivel municipal (CP), regional y central (ARDP). Buen nivel de coordinación a nivel regional (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Poca claridad en las funciones y roles (ARDP). |

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

Capacidad de la sociedad civil en procesos de descentralización

Asociatividad y empoderamiento

En todas las regiones del país los CP abordan inversiones públicas de tipo social (salud, vivienda, obras públicas, etc.). La investigación estableció que el nivel de asociatividad detectado en los CP es bajo. A pesar de que su diseño permite la asociatividad entre instituciones públicas y privadas, solo en las regiones de Antofagasta y Bío Bío tuvieron lugar CP en los que participaron instituciones no estatales, como universidades en el caso de Bío Bío y empresas mineras en el de Antofagasta. En la región del Bío Bío tuvo lugar una experiencia única en Chile al establecerse un CP orientado al fomento productivo y competitividad regional: “en el convenio Innova Bío Bío se creó un comité que sanciona los proyectos, que está conformado por actores

de Corfo, del Gore, y en gran medida por empresarios y representantes del Consejo Regional” (Funcionario público CP, Bío Bío, 17 de diciembre de 2012). En las mismas dos regiones la frecuencia en las reuniones y número de participantes fue también superior (Tabla 5).

Tabla 5
Espacios asociativos por región y por instrumento público

| Regiones | Convenios de Programación (CP) | | | Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) | | |
|-------------|--------------------------------|-------------------------|------------------|---|-------------------------|------------------|
| | Espacios asociativos | Frecuencia de reuniones | Tipo de decisión | Espacios asociativos | Frecuencia de reuniones | Tipo de decisión |
| Antofagasta | No | Anual | Resolutiva | Comité estratégico | Mensual | Resolutiva |
| O'Higgins | No | Anual | Consultiva | Comité estratégico | Quincenal | Resolutiva |
| Bío Bío | Comisión | Mensual | Resolutiva | Comité estratégico | Mensual | Resolutiva |
| Magallanes | No | Anual | Consultiva | Comité estratégico | 60 días | Consultiva |

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria.

En relación con las ARDP, los espacios asociativos eran un objetivo explícito desde el origen del programa. En las cuatro regiones se destaca la alta participación de representantes de instituciones públicas (Tabla 6). También participaron representantes del sector privado, de gremios y de asociaciones empresariales. En las regiones de Antofagasta y Bío Bío además participaron otros tipos de actores, como universidades e instituciones de educación superior, con las cuales se desarrollaron programas relacionados con el fomento productivo y la innovación. Hubo vínculos con las universidades en aspectos relacionados con transferencia tecnológica en sectores productivos que participaron en la ARDP: “nosotros logramos sobre todo actuar con las universidades muy bien, con varios proyectos que estaban liderados por ellas, trabajando con nosotros y con todo el sistema público” (Representante del sector privado ARDP, Bío Bío, 15 de diciembre de 2012). Se destaca Antofagasta como la única región que ha incorporado representantes del nivel municipal, lo que refleja una mayor cobertura y amplitud de los espacios asociativos establecidos en este programa.

Tabla 6
Número y tipo de representantes que integran el Consejo Estratégico de la ARDP en las regiones de estudio

| Regiones | Sector público | Sector privado | Educación superior | Municipios | Gremios/ Asociaciones | TOTAL |
|-------------|----------------|----------------|--------------------|------------|-----------------------|-------|
| Antofagasta | 5 | 2 | 3 | 1 | 5 | 16 |
| O'Higgins | 7 | 3 | - | - | 5 | 15 |
| Bío Bío | 9 | 2 | 1 | - | 4 | 16 |
| Magallanes | 7 | 3 | - | - | 2 | 12 |

Fuente: elaboración propia con base en información secundaria.

Una de las principales observaciones de los actores del sector privado entrevistados es la falta de compromiso de las propias instituciones públicas con el fomento de la asociatividad. Un caso es la región de O'Higgins, donde el nivel de empoderamiento del sector privado se tradujo en que las asociaciones empresariales financiaban la evaluación de proyectos con el fin de tomar mejores decisiones para la asignación de recursos; este último caso se dio en el funcionamiento de las ARDP: "quienes representábamos al sector privado éramos los más convencidos de esta política pública; nosotros no podemos esperar un día para nuestras decisiones" (Representante del sector privado ARDP, O'Higgins, 28 de agosto de 2012). No ocurre lo mismo con el sector público; las instituciones públicas, durante el desarrollo de la ARDP, no fomentaron la asociatividad entre ellos, lo que reflejó bajos niveles de asociatividad y de acuerdos en la asignación de recursos.

Confianza y cooperación/capital social

En relación con la confianza entre los actores/instituciones involucrados en la implementación de los programas, surgen diferencias en los dos programas estudiados. Los CP exhiben altos niveles de confianza institucional en las cuatro regiones, debido principalmente a la claridad en los roles y funciones que tiene cada institución en la implementación de este programa. Los CP funcionan desde el año 1993, con claridad en las normativas, reglamentos, funciones y roles de cada institución. Por lo tanto, su estructura y diseño generan confianza entre los distintos actores e instituciones que participan en los CP: "todas las instituciones que participan en los CP tienen la certeza que este es un instrumento de planificación serio, y por lo tanto yo creo que las confianzas están; es más... cada vez que uno tiene dudas

del financiamiento de un proyecto, tanto del nivel sectorial como del nivel regional, se elabora un Convenio de Programación, porque otorga certeza de que se va a desarrollar” (Funcionario público CP, Magallanes, 25 de octubre de 2012).

En las ARDP, por otra parte, un factor de desconfianza observado en los actores clave entrevistados es la poca claridad en los procedimientos, roles y funciones que debían haber presentado las instituciones centrales y, sobre todo, las instituciones subnacionales, tales como gobiernos regionales y direcciones regionales de instituciones públicas. Solo en la región del Bío Bío, el conocimiento entre los actores y la existencia de vínculos históricos entre ellos facilitaron la implementación de políticas públicas a nivel territorial: “la gran virtud del funcionamiento de la ARDP era generar confianzas, sustentadas en años de trabajo colaborativo entre diferentes actores públicos y privados en diversas políticas públicas” (Funcionario público ARDP, Bío Bío, 18 de diciembre de 2012). Un factor extra regional que provoca desconfianzas en las ARDP es el cambio del gobierno central y regional. Esto genera problemas en el desarrollo de los programas dado que los actores no visualizan la sustentabilidad de largo plazo de las iniciativas: “una de las grandes carencias regionales es tener políticas de desarrollo que sobrepasen a los gobiernos de turno” (Funcionario público ARDP, Antofagasta, 24 de enero de 2013).

Por otra parte, la cooperación entre actores e instituciones fue observada en dos de las cuatro regiones estudiadas. Las regiones de Bío Bío y Antofagasta han desarrollado altos grados de cooperación entre instituciones públicas y con instituciones privadas, lo que se ha traducido en la transferencia e intercambio de información, acceso a fuentes de financiamiento, generación de proyectos colaborativos, entre otros. Por ejemplo, en la región del Bío Bío se encuentran experiencias de cooperación entre empresas privadas, universidades y asociaciones gremiales a través de la implementación de proyectos colaborativos. Mientras que en Antofagasta se generaron instancias de colaboración entre instituciones públicas, organizaciones sociales y gremios vinculados con la pesca artesanal y la minería. Por el contrario, en la región de Magallanes se identifican bajos niveles de cooperación entre los actores públicos y privados, tanto en el marco de la implementación de las políticas públicas como en otras experiencias de desarrollo regional y local (Tabla 7).

Tabla 7
Presencia de capital social en el desarrollo de políticas públicas en regiones bajo estudio

| Regiones | Convenios de Programación (CP) | | Agendas Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) | |
|-------------|--------------------------------|-------------|--|-------------|
| | Confianza institucional | Cooperación | Confianza institucional | Cooperación |
| Antofagasta | Alto nivel de confianza | Alta | Alto nivel de confianza | Alta |
| O'Higgins | Alto nivel de confianza | Alta | Bajo nivel de confianza | Baja |
| Bío Bío | Alto nivel de confianza | Alta | Alto nivel de confianza | Alta |
| Magallanes | Bajo nivel de confianza | Baja | Bajo nivel de confianza | Baja |

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

Liderazgo

En tres de las regiones estudiadas (Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío) se destacó el liderazgo de las autoridades regionales del sector público: "el liderazgo de los consejeros regionales y del Intendente de visualizar esta oportunidad fue fundamental" (Funcionario público CP, Bío Bío, 15 de diciembre de 2012). En la región de O'Higgins se destacó adicionalmente la mantención de los profesionales en sus funciones, lo que significó una continuación en la conducción de la política pública. En la región de Magallanes se observó una falta de liderazgo en las autoridades regionales, lo que dificultó la conducción del programa: "hay un tema serio, la rotación de autoridades; es un tema que es la principal dificultad" (Funcionario público CP, Magallanes, 29 de noviembre de 2012). En todas las regiones se presentó una visión crítica de la ausencia de un responsable que permita llevar una conducción y seguimiento de este programa.

En el caso de las ARDP, la región de Magallanes también presentó bajo liderazgo de las autoridades regionales y actores privados al momento de implementar los programas. Esta falta de liderazgo se centró en las autoridades del gobierno regional y los directivos de la ARDP, que no contaban con las capacidades técnicas y sociales para la conducción de esa política pública: "el director es vital en el funcionamiento de una organización y en esta región no funcionó" (Funcionario público ARDP, Magallanes, 27 de octubre de 2012). Por el contrario, en las regiones de O'Higgins y Bío Bío se destacan los liderazgos de la autoridad máxima a nivel regional (Intendente) al momento de explicar la implementación de la ARDP. En estas dos regiones, una de las causas por las cuales las ARDP tuvieron éxito fue por el involucramiento de la autoridad regional y los profesionales en la implementación del programa.

En la región de O'Higgins y Antofagasta se observó un alto nivel de liderazgo del sector privado en el funcionamiento de la ARDP, a través de acciones que provocaron mayores compromisos de las instituciones públicas regionales en el funcionamiento del programa: “creo que esa fue una diferencia relevante para que la agencia funcionara como funcionó, porque éramos nosotros los que llevábamos la iniciativa” (Representante del sector privado, ARDP, O'Higgins, 27 de agosto de 2012). Por lo tanto, el liderazgo es un factor que influyó en la implementación de las ARDP y en el desarrollo de procesos de descentralización (Tabla 8).

Tabla 8
Principales características sobre la capacidad subnacional de la sociedad civil

| Regiones/ Capacidades | Liderazgo | Asociatividad y empoderamiento | Capital social |
|-----------------------------------|--|--|--|
| Antofagasta | <ul style="list-style-type: none"> Alto liderazgo de autoridades regionales (Intendente - ARDP). | <ul style="list-style-type: none"> Bajo nivel asociativo entre el sector público (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Altos niveles de confianza (CP). |
| O'Higgins | <ul style="list-style-type: none"> Alto liderazgo del sector privado (ARDP). Bajo nivel de liderazgo del sector público (ARDP). Alto liderazgo del sector público (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Alto empoderamiento del sector privado y bajo del sector público (ARDP). Bajo nivel de asociatividad (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Desconfianza entre las instituciones públicas y con el nivel central (ARDP). Alto nivel de confianza (CP). |
| Bío Bío | <ul style="list-style-type: none"> Liderazgo de actores públicos (gobierno regional - agencia regional ARDP). Bajo liderazgo de actores públicos (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Empoderamiento del sector privado (CP). Asociatividad entre privados/universidades (ARDP). Falta de asociatividad del sector público (CP). | <ul style="list-style-type: none"> Alto nivel de confianza entre actores públicos (CP). Alto nivel de confianza entre actores regionales (ARDP). |
| Magallanes y la Antártica chilena | <ul style="list-style-type: none"> Bajo liderazgo de autoridades regionales (ARDP). Bajo liderazgo del sector privado (ARDP). | <ul style="list-style-type: none"> Poco nivel asociativo entre instituciones públicas y privadas (ARDP). | <ul style="list-style-type: none"> Bajo nivel de confianza con autoridades centrales (ARDP). Buen nivel de confianza (CP). |

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Conclusiones finales

Existe una amplia literatura especializada que ha permitido una mayor comprensión de los procesos que facilitan la descentralización en América Latina. Sin embargo, estos marcos explicativos

La confianza depende de la claridad en los roles y funciones que tiene cada actor en su implementación y de la trayectoria histórica de los actores regionales en el desarrollo de políticas públicas, con experiencias de trabajo colaborativo.

son preeminentemente generales, asociados a grandes procesos de transformación socioeconómica y política. Una menor atención ha sido dada a fenómenos micropolíticos y al rol que juegan las propias capacidades instaladas en los niveles subnacionales, tales como las de la burocracia, y las capacidades sociales de las regiones. Esta investigación avanzó en la identificación de variables instaladas en este nivel analítico al abordar el rol que las capacidades subnacionales juegan en la efectividad de dos programas relacionados con la descentralización en Chile.

Los programas analizados, Convenios de Programación y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, se diseñaron inspirados en una política de descentralización que, en un contexto regional comparado, exhibe a Chile como un país atrasado respecto de la amplitud y profundidad de la descentralización. La implementación de estos programas exhibe resultados contradictorios. Por una parte, la realización del propósito general de los CP, que consiste en la coordinación intraestatal entre los niveles nacionales y regionales, ha sido satisfactoria en tres de las cuatro regiones estudiadas. Por otra parte, las ARDP solo tuvieron éxito relativo en dos de las cuatro regiones analizadas.

El análisis de las variables del estudio permitió examinar con mayor detalle los factores que explicarían estas diferencias. Altos niveles de confianza están presentes en aquellas regiones donde los programas han tenido un mejor desempeño, como son las regiones de Bío Bío y Antofagasta. En ambas, la confianza depende de la claridad en los roles y funciones que tiene cada actor en su implementación, como también de la trayectoria histórica de los actores regionales en el desarrollo de políticas públicas, con experiencias de trabajo colaborativo, como es el caso de la región del Bío Bío. Por ello, la existencia de diseños institucionales claros y la experiencia de los actores territoriales en procesos de delegación y autogestión, aumentan los niveles de confianza de los actores territoriales en la implementación de procesos de descentralización. Además, en estas mismas regiones se encuentran experiencias de *coordinación y colaboración* exitosas. Por ejemplo, ambas regiones son las únicas en las que, en términos formales, participaron municipios y empresas privadas en los CP, y hubo también una mayor participación de actores e instituciones universitarias y otras organizaciones vinculadas con los programas.

Respecto a la asociatividad y empoderamiento, también surgen diferencias entre las regiones. En la región de Magallanes hubo pocos

espacios asociativos y bajo empoderamiento del sector privado en la implementación de los instrumentos públicos. Mientras que en las regiones de Antofagasta, Bío Bío y O'Higgins, los actores privados y públicos se involucraron y asumieron un rol importante en la implementación, en particular en la ARDP.

Otro factor presente en esta investigación es la valoración que se otorga a los liderazgos impulsados desde la institucionalidad pública y la sociedad civil. Ese liderazgo se sustenta en aspectos de formación y calificación profesional, como también en la experiencia de las personas que están coordinando y dirigiendo la ejecución de las políticas públicas. También el desarrollo de actividades asociadas entre diferentes actores territoriales y sectoriales, asumiendo responsabilidades en el ejercicio del poder, genera liderazgos en red que permiten una mejor implementación de políticas públicas a nivel territorial. Por lo tanto, al momento de analizar desempeños de territorios en procesos de descentralización, es necesario considerar los diversos liderazgos personales e institucionales como un factor que puede condicionar la gestión de políticas públicas. Según la evidencia, en las regiones bajo estudio los procesos de descentralización y la implementación de políticas públicas a nivel regional dependen de los liderazgos públicos o privados presentes en los territorios.

En este mismo marco, el capital social surge, en las regiones analizadas, como un factor que influye en los procesos de descentralización. El arraigo de organizaciones y autoridades, la confianza y la colaboración en el diseño e implementación de políticas públicas facilita el cumplimiento de los objetivos y el mejoramiento de las "tareas públicas", e incluso el cofinanciamiento de iniciativas y proyectos en algunas regiones en estudio. En el mismo sentido, los espacios asociativos construyen puentes o vínculos entre las instituciones y los actores involucrados en procesos de descentralización, lo que permite la ejecución de políticas públicas con mayor validación desde los actores territoriales. Asimismo, las prácticas asociativas y el empoderamiento de los actores generan hábitos y rutinas que se traducen en patrones culturales que hacen parte de la trayectoria histórica de los territorios y sociedades que allí habitan, siendo un elemento diferenciador entre las regiones al momento de implementar políticas de descentralización.

La presencia y desarrollo de capital social en un territorio puede condicionar la implementación de procesos de descentralización,

La presencia y desarrollo de capital social en un territorio puede condicionar la implementación de procesos de descentralización, sobre todo cuando se está frente a programas públicos que incorporan la cooperación y articulación de actores como forma de gestión.

sobre todo cuando se está frente a programas públicos que incorporan la cooperación y articulación de actores como forma de gestión. Lo anterior releva la trayectoria histórica de los territorios como un factor importante al momento de encontrar mejores desempeños territoriales en procesos de descentralización. Por lo tanto, aquellos territorios que desarrollan capital social, cohesión social de sus actores y reconocimiento de intereses diversos en el territorio están en mejores condiciones para implementar procesos de descentralización.

Es preciso avanzar hacia una mayor flexibilidad que permita a las regiones desarrollar sus potencialidades, especialmente ahora que se constituyó en Chile una Comisión de Descentralización de rango presidencial, cuyo propósito es la construcción de una propuesta que entregue un nuevo marco de políticas y un impulso decidido a la descentralización en el país. Del mismo modo, los gobiernos subnacionales deben integrar en términos formales a los actores privados y sociales en la implementación de los instrumentos públicos, formalizar las prácticas de coordinación y colaboración entre las instituciones, y mejorar el análisis y efectos de estas relaciones intra e interterritoriales. En este sentido, futuras investigaciones podrían avanzar en la construcción de mapas regionales o territoriales que permitan visualizar los niveles de coordinación y asociatividad, y sus efectos e impactos en el desempeño de instituciones públicas en procesos de descentralización.

Una conclusión fundamental de este estudio es que para el desarrollo de la descentralización no solo es necesaria la voluntad política del poder central de delegar atribuciones y recursos, sino también las realidades territoriales presentes al momento de implementar este tipo de procesos. Las capacidades de las sociedades regionales y de las instituciones públicas regionales/locales pasan a ser un factor a considerar al momento de explicar el éxito de procesos de delegación de atribuciones y de mayor autonomía a nivel territorial.

Notas

(1) RS significa que el proyecto tiene la calidad técnica para ser financiado, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública en Chile.

(2) FIC, Fondo de Innovación para la Competitividad, son recursos públicos destinados a cada región del país para financiar proyectos de fomento productivo e innovación en los sectores productivos más importantes a nivel regional.

Bibliografía

- Agrawal, Arun y Ostrom, Elinor (2001), "Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 4, pp. 485-514.
- Anderson, Jon (2000), "Four Considerations for Decentralized Forest Management: Subsidiarity, Empowerment, Pluralism and Social Capital", en *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*, T. Enters, P. B. Durst y M. Victor (eds.), Bangkok (RECOFTC Report; N° 18 and RAP Publication 2000/1).
- Bardhan, Pranab (2002), "Decentralization of Governance and Development", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 N° 4, pp. 185-205.
- Bland, Gary (2004), "Enclaves and Elections: the Decision to Decentralize in Chile", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Boisier, Sergio (2004), "Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", en *Revista EURE*, Vol. 30 N° 90, pp. 27-40.
- Bontenbal, Marike (2009), "Strengthening Urban Governance in the South through City-to-City Cooperation: towards an Analytical Framework", en *Habitat International*, Vol. 33 N° 2, pp. 181-189.
- Brillantes, Alex (2004), "Decentralization Imperatives: Lessons from Some Asian Countries", en *Journal of International Studies*, Vol. 12 N° 1, pp. 33-55.
- Brinkerhoff, Derick W.; Brinkerhoof, Jennifer M.; y McNulty, Stephanie (2007), "Decentralization and Participatory Local Governance: a Decision Space Analysis and Application to Peru", en *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practice*, G. Shabbir y D. Rondinelli (eds.), Washington, Brookings Institution Press.
- Büchs, Milena (2009), "Examining the Interaction between Vertical and Horizontal Dimensions of State Transformation", en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 7 N° 2, pp. 35-49.

- Cole, Alistair (2004), "Devolution and Decentralization in Wales and Brittany: a Framework for Evaluation", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28 N° 2, pp. 354-368.
- Daniere, Amrita y Takahashi, Lois (2008), "Decentralization and Social Capital in Urban Thailand", en *Planning and Decentralization: Contested Spaces for Public Action in the Global South*, V. Beard, F. Miraftab y C. Silver (eds.), London, Routledge.
- Debuyst, Frédéric (2009), "Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales", en *Revista POLIS*, Vol. 8 N° 2, pp. 21-37.
- Delamaza, Gonzalo; Cunill, Nuria; y Joignant, Alfredo (2012), "La descentralización: asunto de actores y su articulación", en *Nueva agenda de descentralización en Chile*, G. Delamaza, N. Cunill y A. Joignant (eds.), Santiago, Universidad de Los Lagos, RIL Editores.
- De Montricher, Nicole (1995), "Decentralization in France", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 8 N° 3, pp. 405-418.
- Eaton, Kent (2004), "Designing Subnational Institutions, Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile", en *Comparative Political Studies*, Vol. 37 N° 2, pp. 218-244.
- Espinoza, Vicente y Rabi, Violeta (2009), "Capital social y civismo en las regiones chilenas", Santiago, Universidad de Chile; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Proyecto Desigualdades.
- Falleti, Tulia (2005), "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, Vol. 99 N° 3, pp. 327-346.
- _____ (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Firman, Tommy (2009), "Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: towards a Fragmentation of Regional Development", en *Review of Urban and Regional Development Studies*, Vol. 21 Nos. 2-3, pp. 143-157.
- Freitag, Markus (2006), "Bowling the State Back in: Political Institutions and the Creation of Social Capital", en *European Journal of Political*

- Research*, Vol. 45 N° 1, pp. 123-152.
- Guess, George M. (2005), “Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines”, en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 2, pp. 217-230.
- Hagberg, Sten (2004), “Political Decentralization and Traditional Leadership in the Benkadi Hunters’ Association in Western Burkina Faso”, en *Africa Today*, Vol. 50 N° 4, pp. 51-70.
- Heilnet Hubert y Zimmermann, Karsten (2010), “How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? Some Reflections on Recent Developments in Germany”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35 N° 6, pp. 1175-1192.
- John, Moolakkattu y Chathukulam, Jos (2003), “Measuring Decentralisation: the Case of Kerala (India)”, en *Public Administration and Development*, Vol. 23 N° 4, pp. 347-360.
- Kauzya, John M. (2005), “Decentralized Governance and Leadership Capacity Building: Symbiotic Linkages and Potential for Local Level Development”, paper presented at the Ministerial Conference on Leadership Capacity Building for Decentralized Governance and Poverty Reduction for Sub-Saharan Africa, Kigali, Rwanda, June 6-8.
- Kumorotomo, Wahyudi (2010), “Challenges of Inter-Local Cooperation in Indonesia’s Decentralized Governance: the Case of Kartamantul, Jogja Province”, en *Journal of Policy Science*, N° 5, pp. 3-18.
- Linder, Wolf (2009), “On the Merits of Decentralization in Young Democracies”, en *The Journal of Federalism*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-30.
- Maconachie, Roy (2009), “Decentralization and Local Institutional Arrangements for Wetland Management in Ethiopia and Sierra Leone”, en *Applied Geography*, Vol. 29 N° 2, pp. 269-279.
- Manor, James (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, World Bank.
- Mardones, Rodrigo (2008), “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa (1990-2008)”, en *Revista EURE*, Vol. 34 N° 102, pp. 39-60.

- Montero, Alfred P. y Samuels, David J. (2004), "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Mosca, Ilaria (2006), "Is Decentralization the Real Solution?: a Three Country Study", en *Health Policy*, Vol. 77 N° 1, pp. 113-120.
- O'Brien, Peter; Pike, Andy; y Tomaney, John (2004), "Devolution, the Governance of Regional Development and the Trade Union Congress in the North East Region of England", en *Geoforum*, Vol. 35 N° 1, pp. 59-68.
- OCDE (2009), *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*, París, OCDE.
- O'Dwyer, Conor y Ziblatt, Daniel (2006), "Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective?", en *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 44 N° 3, pp. 326-343.
- O'Neil, Kathleen (2003), "Decentralization as an Electoral Strategy", en *Comparative Political Studies*, Vol. 36, N° 9, pp. 1068-1091.
- _____ (2004), "Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. P. Montero y D. J. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Oppong, Roger y Larbi, George (2008), "Policy Networks, Politics and Decentralisation Policies in Ghana", en *Public Administration and Development*, Vol. 28 N° 3, pp. 212-222.
- Orellana, Roberto (2004), "Descentralización de la sociedad chilena: elementos conceptuales para su tratamiento", en *Revista MAD*, N° 11, pp. 4-19.
- Ouedraogo, Hubert (2003), "Decentralization and Local Governance: Experiences from Francophone West Africa", en *Public Administration and Development*, Vol. 23 N° 1, pp. 97-103.
- Park, Bae-Gyoon (2008), "Uneven Development, Inter-scalar Tensions, and the Politics of Decentralization in South Korea", en *International Journal of Urban and Regional*

- Research*, Vol. 32 N° 1, pp. 40-59.
- Pike, Andy; Rodriguez, Andrés; y Tomaney, John (2006), *Local and Regional Development*, London, Routledge.
- Pius, Fidelx (2004), “Decentralization and Democracy in Developing Countries: an Overview”, en *Development in Practice*, Vol. 14 N° 6, pp. 45-59.
- Putnam, Robert ...[et al] (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Restrepo, Darío (2004), “De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”, en *Revista EURE*, Vol. 30 N° 89, pp. 81-96.
- Selee, Andrew y Tulchin, Joseph (2004), “Decentralization and Democratic Governance: Lessons and Challenges”, en *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, P. Oxhorn, J. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- Smoke, Paul (2003), *Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges*, en *Public Administration and Development*, Vol. 23 N° 1, pp. 7-16.
- SUBDERE (2002), “Medición y evaluación del proceso de descentralización”, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Serie de Estudios; N° 7).
- _____ (2009), “Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina”, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas y Estudios (Serie Documentos de Trabajo).
- Waissbluth, Mario; Leyton, Cristian; e Inostroza, José (2007), “Descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, pp. 223-242.
- Ward, Peter; Wilson, Robert; y Spink, Peter (2010), “Decentralization, Democracy and Sub-National Governance: Comparative Reflections for Policy-Making in Brazil, Mexico and the US”, en *Regional Science Policy and Practice*, Vol. 2 N° 1, pp. 51-62.

- Willis, Eliza; Garman, Christopher; y Haggard, Stephan (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol. 34 N° 1, pp. 7-56.
- Work, R. (2001), "Decentralization, Governance and Sustainable Regional Development", en *New Regional Development Paradigms: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, W. B. Stohr, J. Edralin y D. Mani (eds.), Westport, Greenwood Press.