



*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

28

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)  
**Vol. 14, Nro. 28. Enero-junio 2025**

Publicación semestral del  
Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús  
Provincia de Buenos Aires, Argentina

*Revista*  
**Perspectivas de**  
**Políticas Pùblicas**

Vol. 14 No. 28, enero-junio 2025

Departamento de Planificación y Políticas Pùblicas  
Universidad Nacional de Lanús  
Argentina



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

Vol. 14 No. 28  
Publicación semestral  
del Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Propietario:  
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad  
Intelectual nro. en trámite

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)  
[www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas)

Revista catalogada "Nivel 1" por el  
CAICyT

Se imprimió en  
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.  
Manuel Castro 851/855.  
Remedios de Escalada,  
Provincia de Buenos Aires.

**Universidad Nacional de Lanús**

Rector *Daniel Bozzani*  
Vicerrectora *Georgina Hernández*

**Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas**

Directora *Carla Micele*

**Comité Editorial**

*Paula Amaya*, Universidad Nacional Arturo Jauretche  
*Horacio Cao*, Universidad de Buenos Aires  
*Orietta Favaro*, Universidad Nacional del Comahue  
*Belén Fernández*, Universidad Nacional de Lanús  
*Oscar Madoery*, Universidad Nacional de Rosario  
*María Elena Martínez*, Universidad Nacional de La Plata  
*Silvina Pezzetta*, Universidad de Buenos Aires  
*Diego Raus*, Universidad Nacional de Lanús  
*Maximiliano Rey*, Instituto Nacional de Administración Pública  
*Miguel E. V.Trotta*, Universidad Nacional de Lanús  
*Cecilia Varela*, Universidad de Buenos Aires  
*Gabriel Vommaro*, Universidad Nacional de General Sarmiento

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*  
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

**Colaboradores** *Eduardo Barros, Sebastián Cruz Barbosa* (Editor Digital OJS) *Mariano Baladrón y Fernando Durán*  
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

**Diseño**

*Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*  
Directora *Andrea Michel* (UNLa)  
Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Inaki Bolón García* (UNLa)

*Revista*  
**Perspectivas de**  
**Políticas Públicas**

**Misión**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

*Purpose*

*Perspectives on Public Policies Review* is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peered review.



Revista:  
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas  
Universidad Nacional de Lanús

Dirección Postal:  
29 de Septiembre 3901  
1826 Remedios de Escalada  
Pcia. de Buenos Aires, Argentina  
Tel: (5411) 5533 5600  
int. 5138 / Canjes: int. 5225  
revistapolpublicas@gmail.com  
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>  
Revista catalogada “Nivel 1”  
por el CAICyT

Los textos publicados en la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas  
son responsabilidad exclusiva de sus  
autores y no reflejan necesariamente  
la opinión de la Dirección, ni de  
la UNLa y sus autoridades.

**latindex**

  
**REDIB**  
Red Iberoamericana  
de Innovación y Conocimiento Científico

  
**CIASE**  
Clas Latinoamericanas en  
Ciencias Sociales y Humanidades

  
**LatinREV**  
Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales

**EBSCO**  
INFORMATION SERVICES

  
**Dialnet**

## **Consejo Asesor**

*Gerardo ABOY CARLÉS,*

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

*Norberto ALAYÓN,*

Universidad de Buenos Aires, Argentina

*Luis Fernando AYERBE,*

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

*José BELL LARA,*

Universidad de La Habana, Cuba

*Emelio BETANCES,*

Gettysburg College, Estados Unidos

*Barry CARR,*

Australian National University, Australia

*Adriana CLEMENTE,*

Universidad de Buenos Aires, Argentina

*André CORTEN,*

Université de Quebec, Canadá

*Carlos DE LA TORRE,*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(FLACSO), Sede Ecuador

*Fernando DÍAZ ORUETA,*

Universidad de Rioja, España

*José GANDARILLA SALGADO,*

Universidad Nacional Autónoma de México

*Richard HARRIS,*

California State University, Estados Unidos

*Nicolás LYNCH GAMERO,*

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

*Salvador MARTÍ i PUIG,*

Universidad de Salamanca, España

*Pierre OSTIGUY,*

Pontificia Universidad Católica de Chile

*José Luis OSUNA,*

Universidad de Sevilla, España

*Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,*

Universidad Nacional Autónoma de México

*Alexis ROMERO SALAZAR,*

Universidad del Zulia, Venezuela

*Joan SUBIRATS,*

Universidad Autónoma de Barcelona, España

*Alfonso TORRES,*

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

*Mabel THWAITES REY,*

Universidad de Buenos Aires

**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Vol. 14 No. 28  
Enero-junio 2025

**Presentación**  
**Carlos M. Vilas, págs. 225-227**

**Artículos**

**Javier Ortega, págs. 228-253**  
Una ley psicótica: el Régimen de Incentivo para  
Grandes Inversiones (RIGI)  
*A psychotic Law: the Large Investments Promotion Regime*

**María Eugenia Coutinho, págs. 254-274**  
Armando y desarmando ministerios. Una aproximación  
a los determinantes e impactos del diseño del gabinete  
en la maquinaria estatal en Argentina  
*Building and un-building ministries: An approach to factors  
leading to Presidential cabinet designs and their impact on  
Argentina's Government*

**Beatriz Anchorena, págs. 275-300**  
Evaluación de políticas de transparencia: el caso de  
innovación en el Índice de Transparencia de la Agencia  
de Acceso a la Información Pública  
*Evaluation of transparency policies: Innovating the Transparency  
Index, Agency of Access to Public Information*

**Hernán Ouvienda, págs. 301-317**  
De Menem a Milei: ¿el pasado en copa nueva? Reforma  
del Estado y disputa hegemónica en la Argentina reciente  
*From Menem to Milei: cold wine in new wineskins? State  
reform and controversies over hegemony in current Argentina*

**Valeria Ojeda, págs. 318-345**  
De criminales, degenerados y ñoquis. Dimensiones afec-  
tivas interpuestas en el acto de trabajar para el Estado  
*On criminals, degenerates and ghost appointees. Affective  
dimensions in the act of laboring in the state administration*

**Erick Alberto Navarro Esparza, págs. 346-364**

Sistema de evaluación del estado de Guanajuato, México: análisis de los usos de las evaluaciones.

*The Guanajuato state's system of policy evaluation in Mexico: an appraisal of its enforcement*

## **Reseñas**

**Nancy Fraser, págs. 365-370**

*Capitalismo caníbal. Qué hacer con este sistema que devora la democracia y el planeta, y hasta pone en peligro su propia existencia*

**Reseña de Andrea Inés Verdaglia**

**William Callison y Zachary Manfredi**

(compiladores) págs. 371-376

*Neoliberalismo mutante. Gobierno del mercado y ruptura política*

**Reseña de Valentina Pérez Padilla**

**Pares evaluadores del volumen 14 (Nos 27 y 28),**

pág. 377

**Indicaciones a los autores, págs. 378-380**

**Avisos, pág. 381**

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

La tesis central de Ingmar Bergman en *El huevo de la serpiente* (1977) es la previsibilidad del futuro. La observación objetiva de los hechos y su entrelazamiento permitirán intuir la dirección de su ulterior desenvolvimiento. Bergman situó su historia en la Alemania de la década de 1920; el corolario de su narrativa es que la llegada del nazismo al poder estuvo precedida y alimentada por una variedad de acciones cotidianas de los protagonistas, en sí mismas desprovistas de magnitud o complejidad para alcanzar ese resultado, ejecutadas sin necesaria intencionalidad, en el escenario generado por la derrota militar y la crisis económica, que no lo hacían inevitable, pero tampoco imposible.

El recuerdo de la película de Bergman viene al caso por la amplia desorientación ante el encadenamiento de hechos que durante los últimos cuarenta o cincuenta años estuvieron ocurriendo a la vista de todo el mundo: pérdida de legitimidad y crisis del *capitalismo tardío*, vaciamiento progresivo del Estado de Bienestar y sus variantes nacional-populares de las periferias, profundización de la fragmentación social, aparición de nuevos protagonistas, nuevas prácticas y nuevas construcciones culturales, reformulación de relaciones de poder, que actuaron como condiciones de posibilidad de la combinación de elementos que apuntaban en una determinada dirección. No se supo verlos y tampoco interpretarlos, pese a que desde finales de la década de los noventas y particularmente desde la crisis de mediados de la siguiente, varios estudios venían enfocando con agudeza esas transformaciones, sus dinámicas y los efectos posibles de las decisiones que se tomaban en ese marco. En consecuencia no se estuvo en condiciones de anticipar su ulterior derrotero. La *path dependency* de las teorías neoinstitucionalistas fue de utilidad para mirar hacia atrás, (de dónde veníamos), pero careció de utilidad para mirar hacia adelante. Es decir, hacia dónde podía llevar ese camino.

Esta edición de la **RPPP** reúne textos que encaran algunos de los cambios que están teniendo lugar en años recientes en nuestro país en materia de políticas públicas, en el marco de las transformaciones de mayor alcance y profundidad en el orden regional y global y como correlato de las mismas.

El trabajo de Hernán Oubiña explora las principales similitudes y diferencias entre el ajuste político-económico impulsado durante la presidencia de Carlos Menem y el programa ejecutado por el actual gobierno. El texto de Valeria Ojeda enfoca en una

perspectiva etnográfica la retórica agresiva hacia los trabajadores y trabajadoras del sector público que acompaña a la política de masivos licenciamientos; indaga asimismo el impacto de esa política en las dimensiones subjetivas de las relaciones laborales a las que se dirige un discurso estatal particularmente descalificadorio. Javier Ortega aborda el caso particular del Régimen Impositivo para Grandes Inversiones (RIGI), una variante de la promoción de las llamadas “zonas económicas de desarrollo” para la atracción de inversiones que se inició en la República Popular China y posteriormente adoptada con variantes en otros países, incluidos varios de América Latina.

Cambios en los objetivos que orientan las funciones de gobierno conllevan modificaciones formales o informales en la organización y las prácticas de gestión. María Eugenia Coutinho encara las modificaciones que ha tenido desde fines de la década de 1990 la constitución de los gabinetes de gobierno en Argentina, en respuesta a las alteraciones en los objetivos de política de diferentes gestiones de gobierno, y de momentos y alternativas experimentadas por una misma gestión. El acceso a la información pública constituyó durante ese periodo una constante de las demandas de sectores de la ciudadanía misma, que culminaron con la creación de la Agencia para el Acceso a la Información Pública (AAIP) en el año 2017. Beatriz Anchorena destaca la implementación de una nueva metodología para monitorear las políticas de transparencia de los organismos del sector público nacional con la participación de múltiples actores públicos y referentes de la sociedad civil.

La distancia que puede existir entre las enunciaciões normativas o la creación de nuevas instituciones, y las prácticas sociales efectivas, varía de acuerdo a una variedad de factores; son conocidas las múltiples resistencias o alternativas que la realidad efectiva de nuestras sociedades erige para adaptar el ímpetu modernizador o democratizador de los gobiernos y sus cuerpos administrativos. Es la “cultura del atajo” o del “jeito” de las sociedades de “obediencias endebles” (Medellín Torres). La autosuficiencia de la tecnocracia caracteriza estas situaciones como ejemplos de atraso y, en general, de lo *tradicional*. Algo de esto hay, sin dudas, pero la experiencia de las reformas tipo “Consenso de Washington” muestran que la efectiva vigencia de la “Nueva Gestión Pública” y su eficacia en la producción de resultados y ya no más en el cumplimiento burocrático de normas generales –versión vulgar del “modelo weberiano”– muy frecuentemente implica recurrir a adaptaciones, reinterpretaciones y heterodoxias, o por lo menos extender la práctica del recurso al principio administrativo del “mérito, oportunidad y conveniencia”, poniéndolo en tensión con el principio de transparencia y legalidad presentados como barreras contra la opacidad y la arbitrariedad.

La discusión de Javier Ortega sobre el RIGI muestra que la consideración de qué puede o debe considerarse “necesidad” y “urgencia” es en definitiva un asunto que se resuelve de acuerdo a situaciones concretas y objetivos particulares mucho más que

de normativa formal el viejo tema schmittiano de quién decide la excepción-. Por su parte, el artículo de Erick Navarro Esparza sobre el sistema de evaluación de políticas públicas en el estado mexicano de Guanajuato ilustra, a partir de un ejemplo concreto, la distancia que suele existir entre las innovaciones institucionales y las prácticas efectivas de la gestión: la institución existe y el procedimiento se lleva a cabo, pero sus resultados no se aplican. Un asunto sobre el que disciplinas como la antropología y los estudios culturales tienen mucho que aportar al análisis de las políticas públicas.

**Carlos M. Vilas**

**Director**

# Una ley psicótica: el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI)

*A psychotic Law: the Large Investments Promotion Regime*

## Javier Ortega

Abogado, Magíster en Desarrollo Económico (Universidad Internacional de Andalucía), Doctor en Derecho Público y Economía de Gobierno (Universidad Nacional de Tucumán) y en Ciencias Políticas, de la Administración y Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid). Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Económico comparados. Profesor de la Universidad Nacional de Lanús y de la Universidad Nacional de Avellaneda  
[rjavieros@hotmail.com](mailto:rjavieros@hotmail.com)

## Resumen

El artículo explora el mecanismo de construcción de la realidad a través de imágenes y del recurso a un lenguaje “chirle”, y el modo en que el ordenamiento jurídico-institucional puede ser parte de esa creación. Pone el foco en el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones aprobado recientemente por el gobierno argentino, las cuestiones constitucionales que surgen de actos de promoción de instituciones sin conexión con la experiencia, la lógica y normas de mayor jerarquía legal. El artículo plantea asimismo la promoción del extractivismo y de la fuga de capitales como efectos principales de la implementación del RIGI.

**Palabras clave:** economía extractiva - fuga de capitales - enfermedad holandesa- derecho constitucional - Argentina.

*Abstract: This article explores the mechanism of constructing reality through images and watered-down language, and how law can be part of this. It approaches the examination of constitutionality of acts that promote institutions without any connection to the experience, logic and norms of the higher hierarchy. Make focus on the*

**Fecha de recepción:**

2.12.24

**Fecha de aceptación:**

10.2.25

*Regime of incentives for large investments, an act that promotes extractivism and capital flight.*

**Key-words:** *Economic extractivism - capital flight - dutch disease - constitutional law - Argentina*

*“Cada vez que hablamos de algo que se llama sujeto hacemos un uno”*  
Jacques Lacan

## **Introducción: la creación de la realidad**

La novela del momento, “El Mago del Kremlin” del escritor (y consultor político) Giuliano Da Empoli, es la descripción (dentro de un relato ficcional) de las metodologías para manipular la opinión pública y obtener consensos políticos. El sistema para lograr tal cometido prescinde de la persuasión. No se busca convencer a nadie de qué ideología tiene que usar para interpretar la realidad. No. Basta con indagar en los miedos, los prejuicios, los resentimientos que preexisten en los sujetos, y sobre esa base hacerles una puesta en escena. Crearles a medida una realidad paralela, virtual, a la que ellos adscribirán gustosos. La ficción teatralizada será la respuesta anhelada a los antojos atávicos de la población. Cuanto esta realidad virtual más retroalimente y excite esos miedos, prejuicios y resentimientos, más decidido será el apoyo.

Se trata de un guion donde la imagen se fagocita el logos, un guion que no busca persuadir desde la racionalidad sino reclutar desde la emotividad.

¿Esta caracterización es nueva? No, ya hablaba de ella Chomski (1988) en su libro *Manufacturando el consenso*. Es más, la encontramos en el Siglo IV A.C. en *Política* de Aristóteles (1988). En ella, esa forma de gobierno corrompida que era la demagogia apelaba a lo peor de las pasiones de la masa, a través de la adulación, las calumnias, los destierros a los notables (excitando el regodeo) y sobre todo el desprecio por la ley fundada en la razón. Que para el Estagirita, era donde residía la verdadera soberanía popular. Entonces: ¿dónde está la novedad de hoy en estos viejos planteos? En las tecnologías.

Heidegger (2021) sostenía que la tecnología (en las apariencias) se nos presentaba como un medio, una simple herramienta para cumplir un fin. Con el “fin” de comunicarme, yo usaría la tecnología de la mensajería instantánea a través de un teléfono conectado a la red. Pero esa operación conlleva otras cosas ocultas. No es solo la tecnología un artilugio

sometido al hombre y la mujer para que, usándola, se procure un fin humano. La parafernalia de la tecnología moderna constituye un sistema que nos ordena, nos estructura. Heidegger nos advierte que podemos quedar atrapados en la malla tecnológica que nos condiciona. Aprisionados en la inmediatez y la automaticidad de lo ya pre-formateado que produce esa estructura. Una armazón que se presenta como práctica e inmediata, pero que nos va ocultando aquello que es solo descubrible con la actividad curiosa y crítica del propio hombre. Actividad curiosa y crítica que se deja de practicar *“Vivimos en una sociedad profundamente dependiente de la ciencia y la tecnología en la que nadie sabe nada de estos temas, esto constituye una fórmula segura para el desastre”* es una frase que sería de autoría de Carl Sagan.

Así, la mensajería instantánea que era una tecnología-medio para cumplir el fin de comunicarse, empieza a estructurarnos el cómo, cuándo y sobre qué nos vamos a comunicar. Aparece obsesión por la inmediatez, el mensaje corto, el adelgazamiento del vocabulario, la des- configuración de gramática, sintaxis y ortografía. Hasta llegar a la lingüística y la semiótica. Surgen los mensajes de audio larguísimos en sustitución de la redacción, donde hablar cuesta menos trabajo que escribir, pulverizando la capacidad de síntesis. Sin contar a esos interlocutores -que más locutores que inter, ya que aman grabarse para escucharse a sí mismos-. Y si es que optan por el hercúleo esfuerzo de escribir, sustituirán la palabra por un ícono. El lenguaje se empobrece y por ende nuestra capacidad de abstracción. ¿Vamos viendo como la herramienta supuestamente neutra va creando una estructura que limita al usuario más que liberarlo?

Algo de esto ya anticipaba Giovanni Sartori (1998) cuando hablaba del *Homo Videns*, el hombre que ve y que va perdiendo su capacidad de abstracción simbólica, que es la característica del *Homo Sapiens* Sí, estamos hablando de un debilitamiento de nuestra racionalidad. Y eso que Sartori pensaba en la televisión cuando trató el tema. No estaba pensando en redes virtuales.

*...el 90 por ciento de los datos del mundo han sido creados en los dos últimos años, aumentando a un ritmo anual del 40 por ciento. Una persona recibe 6000 impactos publicitarios durante el día, y está conectada a internet, a través de su móvil o de su PC, un promedio de más de seis horas. Los usuarios de redes sociales, que son el 58 por ciento de la humanidad, acceden a ellas en un 80 por ciento de los casos para informarse.*

*Las redes más usadas son Facebook, Whatsapp e Instagram, a través de las cuales se suben 5000 millones de imágenes cada día, constituyendo el 83 por ciento de las publicaciones, donde el texto quedó relegado. Una información visual*

*reúne 84 por ciento más de vistas que una escrita, pudiéndose procesar por el receptor con una velocidad 60.000 veces superior a la de un texto. (Ortega, 2023).*

El debilitamiento del lenguaje no solo redunda en el empobrecimiento de la comunicación. Es la escasez de los ladrillos que usamos para edificar las ideas. El adulto va teniendo una regresión hacia a un joven que usa solo el 0,03 por ciento de las palabras de su lenguaje (Clarín, 2011). Chato será el edificio. Estas cuestiones trascienden la aprehensión precisa (a través del mundo simbólico del lenguaje) de la realidad objetiva que rodea al sujeto. Tienen que ver con la constitución del sujeto mismo.

## 1. El sujeto

En la modernidad occidental, el “*cogito ergo sum*” (pienso, por eso existo) cartesiano es el supuesto momento de la fundación del antropocentrismo. El verdadero momento del “Dios ha muerto” (Feinman 2008). El hombre rompe con la escolástica, le saca la centralidad a Dios y la asume él mismo. Ahora él es el centro desde el que observará el universo. La base cognosciente, cuya única certeza es su propia existencia. La plataforma del espíritu crítico. El sujeto.

*La palabra sujeto deriva del latín *subiectum*, que es un compuesto de *sub-* y el verbo *iacio*, que significa poner debajo. *Subiectum* es el participio pasado de este verbo e indica lo que está puesto debajo y sirve de base de algo. (Perrota 2008:250).*

Siguiendo a Perrota, entendemos que Freud descubre que este sujeto que parecía todo poderoso en su individuación, estaba sin embargo dividido entre lo consciente y lo inconsciente. Y los objetos de su realidad circundante, quedaban configurados por su psiquis que él no dominaba. Lacan en tanto, explica que el inconsciente que construye al mundo (tomando herramientas de Saussure) está estructurado en el lenguaje. Y va más allá. El sujeto mismo es una construcción del lenguaje. Cada sujeto es un efecto del lenguaje (Perrota 2008).

Parece esquivo el concepto, pero es obvio. La construcción del sujeto es simbólica. Y no es de adentro hacia afuera, sino de afuera hacia adentro. Veamos un ejemplo. Un individuo es reconocido por los otros en la sociedad gracias a un manojo de palabras y símbolos preexistentes que se le atribuyen, y que no aparecieron el día de su nacimiento biológico ni se crearon para él. Ya estaban. Esas son palabras que le dan “su entidad” son el nombre y apellido que figuran en el documento, que lo individualizan, lo hacen reconocible como ciudadano y le permite el acceso a ciertos derechos. Luego, siguiendo

con el ejemplo, en el marco de la interacción con los otros individuos de la comunidad, se integrará sistémicamente merced a otros caracteres simbólicos. Uno de ellos, el oficio que desempeñe (v/gr plomero), y en tal calidad se relacionará con todos. De ese oficio tendrá una certificación (conjunto de palabras en un papel o una base electrónica) que lo acredita como tal, luego de pasar esos rituales simbólicos que son los exámenes, para acceder al derecho de usar un código alfanumérico que será su matrícula. Ese es el sujeto Juan González, argentino y plomero. No apareció espontánea ni biológicamente. Ha sido constituido en el lenguaje.

No es “*cogito ergo sum*” (yo estoy pensando, y esa es la única certeza que tengo, lo que prueba que yo existo). Es un “*Loquuntur, ergo sum*” (ellos hablan, por eso yo existo).

En la sopa de significantes adelgazados por el deterioro del lenguaje de la actualidad, vamos a empezar a tener problemas con la constitución del sujeto.

### **1.1. La cuestión en el Derecho**

El derecho es la regulación de la conducta humana en su interferencia inter-subjetiva. Aparece en Carlos Cossio la importancia del ego, del actuar del sujeto y cómo colisiona su actuar en el actuar de los demás sujetos. Para posibilitar la convivencia, ese actuar debe ser regulado (Cossio 1987). El logos, las palabras que regulan al ego, es el objeto de estudio. Pero en Derecho las palabras no solo regulan al ego. Sino que lo crean también. El Derecho como práctica discursiva (ordenación estructurada de un relato) es constituyente en tanto asigna significados a las palabras (significantes). Esta práctica discursiva legitima las relaciones de poder (Ruiz 2001) ya que va erigiendo órganos, consagra prerrogativas y constituye sujetos (Cárcova 2019).

*El Derecho instituye, dota de autoridad, faculta a decir y a hacer, y el sentido que define estas prácticas está determinado por el juego de las relaciones de dominación...* (Ruiz, 2001:164).

Un ejemplo de cómo el discurso jurídico “crea” realidad es la categoría de sujeto de derecho. El sujeto de derecho es un ente que puede interactuar en la comunidad gozando de prerrogativas y adquiriendo deberes. El sujeto de derecho no es anterior al discurso jurídico, sino es una consecuencia posterior de él.

*...no solo el sujeto no es preexistente a la sociedad, al sistema político y particularmente al discurso jurídico, sino que será el mismo discurso el que constituya su propia auto-concepción...* (Duquelsky, 2019: 959).

Una sociedad anónima no es alguien a quien podemos ver caminando por la calle. Sin embargo es un ente creado por la ley, un sujeto de derecho según los artículos 141 del Código Civil y Comercial y artículos 1 y 2 de la Ley 19.550. Y puede interactuar como si fuera alguien de carne y hueso, e incluso con muchísimas más prerrogativas. El derecho ha creado a un sujeto.

## **1.2. El Derecho y la psicosis.**

El lenguaje con sus significantes tienen leyes propias, que conforman un sistema jerarquizado, interrelacionado e interdependiente. Este sistema-lenguaje se ordenará en un discurso cuando pretende desde su abstracción comprender, representar y operar en la realidad material. Pretende anclar en ella. Pero cuando pierde coherencia interna, el sistema-lenguaje se torna ilógico y se divorcia de la realidad material, con la que pierde todo ligamen: estamos ante el fenómeno psicótico (Levín 2014).

¿Pasa esto con la ley? ¿Hay legislación psicótica? Todo el tiempo, y ahora es sencillo promulgarla por la crisis en el lenguaje como plataforma de la razón atacada por la avalancha de contenido de imágenes.

El requisito de razonabilidad de una norma es aquel que no le permite a ésta ir en contra de la lógica, la experiencia y una normativa de jerarquía superior como es la constitución.

Por ejemplo, no es razonable que ante un aumento de casos de poliomielitis, el Estado dicte una norma prohibiendo la aplicación de la vacuna que inmuniza contra la enfermedad (lógica). O que elimine la vacuna sabin-oral, que ha probado ser altamente eficaz en campañas de vacunación anteriores (experiencia). O que mande a dejar en manos de privados la cuestión, cuando el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporado a la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 22, impone a los Estados la obligación de prevenir enfermedades que afecten a su población (acatamiento a normativa de jerarquía superior).

¿Hay leyes que manden a promover el contagio en tiempos de epidemias? Pues sí.

## **2. Una ley psicótica: El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI).**

La Ley 27.742 denominada “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los *Argentinos*” (*en adelante “Ley Bases”*) desde su acápite evidencia una pretensión constituyente que exorbita las potestades del órgano que la sancionó (el Congreso). Modifica treinta y ocho normas pre-existentes (habidas a lo largo de un desarrollo legislativo histórico que demandó ciento veinticinco años) en una discusión que tomó solo sesenta y cuatro horas. Ciento cuarenta y

tres, si le sumamos el tiempo de debate de las apenas tres comisiones incluidas (Presupuesto y Hacienda, Legislación Penal y Asuntos Constitucionales) de las cuarenta y seis permanentes que tiene la Honorable Cámara de Diputados (HCDN). HCDN que se configuró como Cámara de Origen ante el ingreso del proyecto rubricado por el Poder Ejecutivo.<sup>1</sup>

La “Ley Bases” trata tópicos como la declaración de emergencia administrativa, económica, financiera, energética; la delegación de facultades extraordinarias al Presidente. Esto es, que en nombre de la libertad, se apela a un instituto (la emergencia) que la restringe. Sigue la “Ley Bases” con la reorganización de la Administración pública; la privatización de empresas del Estado; reformas al procedimiento administrativo; régimen de empleo público; el régimen de contrataciones del Estado; la concesión de servicios públicos; las relaciones de empleo privado; la explotación de hidrocarburos; temas atinentes a la protección al consumidor y usuario de servicios; el sistema impositivo del tabaco y el régimen de excepción cambiaria, impositiva, aduanera y jurisdiccional para las grandes inversores.

Dentro de aquella pléyade de incoherencia temática, está incluido un sistema que funda a una fiscalidad paralela con privilegios tributarios, cambiarios, aduaneros y jurisdiccionales llamado RIGI.

Nos preguntamos si el discurso legal del RIGI ancla en la realidad. O en los objetivos que para el Estado Argentino establece la Constitución. ¿Es el RIGI en sustancia y forma una normativa razonable? ¿Colisiona o no con la lógica, o con la experiencia, o con la Carta Magna? ¿Puede ser posible de revisión judicial?

## **2.1. Facultades judiciales para la revisión de una ley.**

Las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia de la implementación de una política pública son materia extraña al poder jurisdiccional. Así lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN):

*El control jurisdiccional de los actos primordialmente discrecionales encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en el respeto de la legalidad, conformada por los elementos reglados de la decisión (entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, la forma, la causa y la finalidad del acto) y por otro, en el examen de su razonabilidad o ausencia de arbitrariedad; pero ese control judicial no puede traducirse en la sustitución de los criterios de oportunidad, mérito y conveniencia adoptados por el órgano competente, de conformidad con las pautas definidas en la normativa aplicable al caso (Fallos:346:1471).*

No obstante, sin invadir el ámbito discrecional de otro poder del Estado, es judicable la validez constitucional de una ley en lo que hace a su razonabilidad en relación a los medios elegidos y los fines perseguidos. En este sentido sostuvo el Máximo Tribunal:

*Que una vez acreditado el cumplimiento de los recaudos referidos en el considerando 3º, este Tribunal debe analizar la validez constitucional de las normas en su aspecto sustancial, es decir, su contenido. Para ello se debe evaluar la razonabilidad de las normas en los términos de la relación entre los medios elegidos y los fines perseguidos en cuanto a su idoneidad, necesidad y/o proporcionalidad (conf. doctrina de Fallos: 98:20; 136:161; 162:21; 315:142; 318:1154; 319:2151; 327:3677, entre muchos otros (Fallos: 334:799).*

¿Qué es en la sustancia el test de razonabilidad en el orden judicial?

## 2.2. El test de razonabilidad

Los esfuerzos teóricos por esclarecer el significado de las expresiones racionalidad y razonabilidad han permitido dilucidar que, si bien algo puede ser racional, ello no implica que necesariamente sea razonable.

Racionalidad alude a la corrección lógica de la argumentación y su constatación con la experiencia. La razonabilidad va más allá, porque tiene en cuenta nociones tales como el equilibrio, la corrección moral y la deferencia hacia ciertos elementos normativos (justicia, igualdad y dignidad, por ejemplo) (Pedernera Allende 2019). El Poder Judicial no hace sobre las leyes un test de oportunidad, mérito y conveniencia. Sí lo hace sobre su razonabilidad, como valla de contención contra la arbitrariedad.

El test de razonabilidad es una revisión judicial para descartar la existencia de arbitrariedad en una ley. Engloba el control de racionalidad, que es el análisis de si se siguió la lógica para evitar contradicciones o desviaciones. De si se tuvo en cuenta la experiencia para constatar la viabilidad empírica de lo que se intenta desarrollar. De si esto observó la razonabilidad propiamente dicha, que es el cotejo de que lo actuado lo sea conforme a las leyes y la Constitución y el fin sea justo.

Toda norma, en caso que se suscite una controversia, deberá someterse al test de razonabilidad, que requiere un análisis del fin buscado, una consideración de los medios empleados para conseguirlos, y un examen de si estos no transgreden la lógica, las enseñanzas de la experiencia y el ordenamiento jurídico de jerarquía superior a la norma revisada.

*Linares citando a Cossío enseña que en axiología jurídica se habla de razonabilidad cuando se busca el fundamento de los valores específicos del plexo axiológico: solidaridad, cooperación, poder, paz, seguridad y orden y se lo halla en el valor de totalidad llamado justicia. En sentido coincidente Bidart Campos señala que la mera legalidad es insuficiente, si el contenido de la ley no es justo; de ahí que el principio de legalidad deba integrarse con la razonabilidad.*

*De ello se desprende que el principio formal de legalidad cede al principio sustancial de razonabilidad, y si la ley es arbitraria (esto es, no razonable), resulta el cumplimiento de aquél insuficiente y ésta, por tanto, inconstitucional* (Madariaga: 2001:184).

Asimismo, los citados autores vinculan el deber con las implicancias de un Estado constitucional convencional de derecho y una necesaria visión sistémica de todo el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

### **3. De la irrazonabilidad en el procedimiento de la sanción del RIGI.**

En cuestiones del procedimiento de cómo se sanciona una ley, ha sostenido la CSJN:

*Si bien lo relativo al proceso de formación y sanción de las leyes, al constituir una atribución propia de los dos poderes constitucionalmente encargados de ello -arts. 77 a 84 de la Constitución Nacional-, resulta, por regla general, ajeno a las facultades jurisdiccionales de los tribunales, ello reconoce excepción en los supuestos en que se ha demostrado fehacientemente la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley* (Fallos: 223:2256).

Con una extensión de 238 artículos, la Ley 27.742 podría encarnar no menos de 9 leyes distintas, debatidas cada una en su peculiaridad, de manera de no quebrar el principio de *Nec plus quam de singulis rebus semel consulunto* (No se delibere más que un asunto a la vez) afirmado por Cicerón (2016), en coincidencia con la *Lex Didia Cecilia* del 98 a.c., ley que prohibía presentar a la aprobación del pueblo y el senado romano en un mismo proyecto cuestiones diversas, que no estén íntimamente relacionadas entre sí. Se intentaba que no se involucrara bajo una disposición agradable, otra que aisladamente no se aprobaría. Lo

último ya estaba contenido en la disposición segunda de una ley de la antigua Roma, *lex satra*, que incluso ya existía en tiempos de los Gracos, siendo reconfirmada por la ley de los cónsules Cecilio Metelo Nepote y Tito Didio (Guillen Caballero, 1981).<sup>2</sup>

Esto que antecede no es un ejercicio insustancial de erudición, sino apelación a una racionalidad, ya ejercitada en la antigüedad. Racionalidad que en la actualidad se despreció. El procedimiento legislativo de la “Ley Bases”, amén de sus pretensiones constituyentes y refundacionales, ha obliterado a sabiendas el debate y por ende lacerado a la democracia deliberativa, bien jurídico salvaguardado por la CSJN.

*En el debate legislativo se traduce de forma más genuina la participación de todas las voces sociales y se consolida la idea fundamental de participación y decisión democrática, afianzándose de este modo el valor epistemológico de la democracia deliberativa* (Fallos: 334: 603).

Lo que debe resguardarse es la deliberación racional y razonable lo más amplia posible. Dice el artículo 122 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados (RHCDN), de raigambre Constitucional por el art 66 CN:

*Cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la comisión respectiva (...)*

Solo por las temáticas del Título VII que va desde el artículo 164 al 228 de la “Ley Bases” y que constituye el RIGI, el proyecto debería haberse girado a no menos de nueve comisiones, siguiendo la manda del artículo 102 del RHCDN que ordena:

*Cuando un asunto sea de carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones. (...)*

¿Qué comisiones deberían haberse abocado al estudio del Proyecto “Ley Bases” siguiendo el RHCDN y solo en lo atinente al RIGI dado las temáticas que el mismo engloba? Pues a la de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (art. 67) Justicia (art. 69) Finanzas (art. 79) Industria (art. 80) Energía y Combustible (art. 82), Economías y Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano (art. 91) Economía (art. 93), Minería (art. 94) Derechos Humanos y Garantías (art. 99), Pequeñas y Medianas Empresas (art. 101 bis).

En vez de esto, la “Ley Bases” (y su RIGI anidado) solo se giró a tres Comisiones, la de Presupuesto y Hacienda, la de Legislación Penal y la de Asuntos Constitucionales. Las

comisiones especializadas en Minería, en Economía, en Energía y en Ambiente entre muchas otras fueron soslayadas. De esta manera se amputó el debate. El precio de la chapucería lo pagaremos los argentinos. Serán los costes por la chanza a la democracia deliberativa.

El precedente Sisti Pedro c /Estado Nacional s/ Amparo no resulta el único en el cual la CSJN ha protegido el valor de la democracia deliberativa.<sup>3</sup> También encontramos mención a esta salvaguarda en otros pronunciamientos (Fallos: 344:3166 del año 2021, Fallos: 342:1777 y 342:917 del año 2019).

En el derecho comparado, nos damos con la presencia de los valores de la democracia deliberativa, la calidad del debate, como también la publicidad de los actos de gobierno. De los cincuenta estados que conforman Estados Unidos, en cuarenta y uno están prohibidas constitucionalmente las “leyes ómnibus” (*Omnibus bill*). Por ejemplo, el artículo III, Sección 15, de la Constitución de Nueva York establece que ningún proyecto de ley que deba ser aprobado por la legislatura puede abarcar más de un tema, el que se debe expresar en su título. Es la “regla de un solo tema” (*single-subject rule*) para evitar que a través del intercambio de favores entre legisladores (*logrolling*) se incluya cualquier cosa en un proyecto, y que pueda pasar desapercibida (*riders*).

La “Ley Bases” incluye un *rider* de 64 artículos dividido en 12 capítulos en su título VII denominado RIGI. Se trata de un código de privilegios cambiarios, impositivos, aduaneros y jurisdiccionales para inversiones orientadas a la extracción de recursos naturales principalmente sin agregar valor, que viajando dentro del abigarrado ómnibus, se nos ha pasado desapercibido.

### **3.1. La irrazonabilidad en cuanto a medios y fines del RIGI**

¿Qué pretende el RIGI? Al surcar su excéntrico articulado, la pregunta que nos surge es: ¿Quién lo redactó? ¿Un inversor extranjero considerando su *business plan* o un legislador argentino considerando la Constitución Nacional? Parece lo primero. Y es acá donde está nuestro punto.

¿Cuál sería el fin perseguido por el RIGI? ¿La atracción de la inversión extranjera directa (IED)? Pues ésta no es un fin constitucional *per se*. El art 75 inciso 18, cuando menciona la importación de capitales extranjeros a través de concesión temporal de privilegios, debe leerse conglobado con el inciso siguiente, el 19 del mismo artículo. La “cláusula del progreso”. Por su contundencia, transcribimos sus dos primeros párrafos resaltando las áreas que el RIGI omite resguardar. Más bien que directamente ataca:

“Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social” (sistema de economía social de mercado, opuesto al libertarismo y distinto al liberalismo), “a la

*productividad de la economía nacional*” (mandato de fortalecer el mercado interno por sobre la especulación financiera. ¿Dónde el RIGI propugna encadenamientos productivos en los territorios cuando consagra la libre concurrencia transnacional?), “*a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores*” (debe conjugararse con el artículo 14 bis de la CN), “*a la defensa del valor de la moneda*” (el RIGI institucionaliza a favor de sus beneficiarios mecanismos de fuga), “*a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento*” (hay una omisión total de la cuestión de apuntalar el conocimiento).

Sigue el inciso 19 del artículo 75 CN “*Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen*”. (El RIGI rodea de ventajas la explotación de recursos naturales a modo de enclave en las zonas donde se encuentran, sin agregado de valor ni generación de empleo intensivo en el lugar, y en su formulación el Senado participó como Cámara revisora).

¿Por qué sostenemos que el RIGI colisiona con la cláusula del progreso y el bloque de constitucionalidad?

### **3.2. ¿Puede sacrificarse los fines de la Constitución Nacional en el altar de la Inversión Extranjera Directa?**

El artículo 165 de La “Ley Bases” (correspondería al artículo 2 del RIGI ya que es un régimen sistémico que debió haberse presentado como proyecto de ley individual) dogmáticamente declara (en una cuestión socio económica que requiere análisis por su multi-dimensión y complejidad) que todas las inversiones que se acojan al RIGI son de interés nacional. Intentando blindar al régimen, lo ubica arbitrariamente bajo el art. 75 incisos 18 de la Constitución Nacional (CN).

Sólo es posible tratar razonablemente acorazar al RIGI colgándolo del artículo 75 inciso 18 CN, sin antes conglobar, conjugar y vislumbrar tal artículo de la CN dentro del bloque de constitucionalidad. Sería como dictar una ley favoreciendo la discriminación, derivándola del 25 CN que promueve la inmigración europea.

El Estado constitucional transformó los contenidos y la recíproca relación entre la ley y la Constitución, dejando en claro que la legislación debe ser entendida e interpretada a partir de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales. La apertura principiológica provoca, de algún modo, la ruptura con el modelo subsuntivo derivado de un derecho basado en simples reglas; y en ese escenario, el juez pasa a ser observado como quien identifica los consensos básicos de la sociedad, el ethos jurídico dominante, para erigirlos en sustento de sus decisiones; y con ello, la posibilidad, por conducto de principios, de concretar la política con el derecho (Berizonce 2014: 12).

Ha dicho la CSJN:

*...la mera conveniencia de un mecanismo para conseguir un objetivo de gobierno por más loable que este sea en forma alguna justifica la violación de las garantías y derechos consagrados en el texto constitucional. Así, se ha sostenido que es falsa y debe ser desecharla la idea de que la prosperidad general constituya un fin cuya realización autorice a afectar los derechos individuales o la integralidad del sistema institucional vigente. El desarrollo y el progreso no son incompatibles con la cabal observancia de los arts. 1º y 28 de la Constitución Nacional, sino que, por el contrario, deben integrarse con éstos, de modo tal que la expansión de las fuerzas materiales y el correlativo mejoramiento económico de la comunidad sean posibles sin desmedro de las libertades y con plena sujeción a las formas de gobierno dispuestas por la Ley Fundamental, a cuyas normas y espíritu resultan tan censurables la negación del bienestar de los hombres como pretender edificarlo sobre el desprecio y el quebrantamiento de las instituciones* (Fallos: 247:646). (Fallos: 333:395).

Dado que en la ciencia económica está comprobado que la inversión extranjera directa (IED) no siempre es beneficiosa, sino que hasta puede resultar contraria al bienestar general, no es razonable buscar el paraguas protector del 75 inciso 18 y la declaración de interés nacional en un solo aliento. A veces la IED profundiza los déficits de cuenta corriente de la balanza de pagos del país remitiendo al exterior más recursos que los que genera en el territorio.

*La IED no se limitó solamente a realizar aportes positivos a la cuenta financiera durante la década (se refiere a los noventa). Las estrategias de las empresas extranjeras contribuyeron a profundizar los déficits acumulados en la cuenta corriente de la balanza de pagos, especialmente de la balanza de servicios reales y rentas de la inversión. La relación entre remisión de utilidades y ganancias totales fue de 44% entre 1992 y 1994 y llegó a tomar un valor de 80% entre 1995 y 2000, alcanzando un máximo de 529% en 2001* (Bezchinsky 2006).

También en la generación de capital, el aporte de la IED es muy marginal, no llegando a 1% del PBI en América Latina. En tanto, la inversión privada local y la pública es 20

veces superior. Agregaremos que, la IED, es a veces simple cambio de llave de un capital pre-existente en el territorio. Con la extranjerización esto puede traducirse en fuga de capitales por medio de remisiones de utilidades o manipulación de precios de transferencia, hechas con la ganancia de las unidades de negocios compradas. Algo estimado en un 4% del PBI (Rua, 2018)<sup>4</sup>. Todo eso es más significativo que el capital financiero que nos traerá la IED. La IED además desplaza a la inversión local y absorben el financiamiento que podría ir al empresariado de origen nacional (CEPAL, 2016).

La IED no es un “bien” en sí mismo. Y no puede paragonársela con el bienestar *per se* como pretende el RIGI.

#### **4. El articulado del RIGI: Apartheid para el empresario PYME Argentino.**

El RIGI privilegia el capital centralizado. Más se tiene, más se concede. Dentro de esto, el artículo 167 del RIGI arbitrariamente elige para cobijar bajo su manto de privilegios a las inversiones de tipo foresto-industriales, turística, de infraestructura, tecnología y siderúrgica. Y a las energéticas, petróleo, gas y mineras. Es para este último grupo de actividades extractivas, para el cual el RIGI parece estar diseñado. Como si los operadores de estos rubros lo hubieran escrito. Así se omiten las industrias del conocimiento, las manufactureras, metal-mecánicas, las químicas, las farmacéuticas, las electrónicas, las de agro-insumos, las de alimentos para el consumo humano, las aeroespaciales, las de materiales compuestos y las de astilleros. Últimas que son más dinámicas en agregado de valor y dúctiles para generar entramados productivos.

El artículo 183 asigna privilegios impositivos a los beneficiarios del RIGI, que pagarán 10 puntos menos de ganancias que los empresarios Pymes, y que tienen un régimen de amortización acelerada especial, esto es, le permite deducir más impuestos en menos tiempo. El art. 187 les otorga ventajas en impuesto al valor agregado (IVA) al poder transar con certificados fiscales. El 184 le permite al sujeto que accede al RIGI diferir los beneficios de deducción impositiva por una perdida fiscal (quebranto impositivo) a futuro sin límite de tiempo, e incluso a partir del quinto puede transferir ese beneficio a otra firma o entre empresas que forman parte de un mismo grupo económico. El 190 los exime de pagar derechos de exportación y de importación. El 193 los releva de tener que cumplir con cupos para el abastecimiento local. Esto es, no importa la productividad y la satisfacción de las necesidades de la población nacional. Prevalecerá la rentabilidad de los beneficiarios del RIGI. El 198 los dispensa de liquidar divisas en el mercado local de manera incremental (20% a los 2 años, 40% a los tres años, 100% al tercer año a contar desde que se integre el 40% del monto comprometido en el proyecto cuando el inversor se acogió al RIGI, o de su primera exportación, algo fácilmente manipulable.<sup>5</sup> Esto en Argentina, un país con falta estructural de dólares. El artículo 199 les otorga libre disponibilidad de divisas tomadas en crédito, aun si las tomó dentro del país. Una nueva autopista para la fuga de divisas. El

200 refuerza el privilegio que los beneficiarios tendrán de disponibilidad absoluta sobre producido y ganancias, teniendo potestad para acceder al mercado de cambio local sin restricciones, hacerse de divisas y girarlas al exterior. Más fuga.

El artículo 201 consagra un extravagante intangibilidad de 30 años de las canonjías habidas por quienes adhieran al RIGI. El artículo 208 declara la compatibilidad del RIGI con cualquier otro régimen de promoción existente; el 221 faculta a los beneficiarios a buscar tribunales fuera de país (CIADI) para ventilar sus conflictos con el Estado, cosa que los Argentinos de a pie no pueden.

Tal ampulosidad obsecuente del RIGI en cuanto a las ventajas (discriminatorias para el resto de los ciudadanos argentinos) que otorga a los inversores, evidencia su irrazonabilidad.

Aun cuando (no lo concedemos, solo lo decimos a los fines argumentativos) el objetivo de promover la IED sea indiscutiblemente loable, no es razonable para su consecución abrogar el principio de la igualdad ante la ley del 16 CN y de la igualdad como base del impuesto a las cargas públicas. Si bien en materia específicamente tributaria ha señalado la Corte Suprema que escapa a la competencia de los jueces pronunciarse sobre la equidad de los impuestos o contribuciones creados por el Congreso Nacional (Fallos: 242:73; 249:99; 286:301), acá no estamos hablando de ventajas tributarias. Acá hablamos de ventajas tributarias, cambiarias, aduaneras y jurisdiccionales que el resto de los ciudadanos no tienen.

En el caso *Regan v Taxation with Representation of Wash.* (461 US 540), la Corte Suprema de los Estados Unidos dijo que las exenciones fiscales, como la deducibilidad fiscal, son una forma de subsidio. Una exención fiscal tiene el mismo efecto que una subvención en efectivo, dijo el supremo tribunal estadounidense. De acuerdo a esto, en el RIGI se está hiper-subsidiando a determinados actores capitalizados de la economía.

Vamos a un ejemplo concreto. Con el incremento de la electro-motricidad global por cuestiones climáticas y agotamiento de las reservas petroleras, el litio (metal blando necesario para hacer baterías eléctricas) incrementa exponencialmente su demanda mundial. ¿Qué razonabilidad para el bienestar general tendrían estos subsidios cuando recaen en beneficiar a los explotadores del litio en la Argentina? Debemos tener en cuenta que:

- La demanda de litio en el mundo se va multiplicar por 42 en el año 2040 según la Agencia Internacional de Energía;<sup>6</sup>
- La Argentina es la segunda mayor reserva mundial de litio, estando en la zona (el “Triángulo del litio”) donde se concentra el 85% de ese metal blando;<sup>7</sup>

- Argentina tiene el área donde, por razones de accesibilidad, temperatura, suelo, vientos y humedad, se puede extraer el litio de la manera más económica y eficiente. Esto es, por ventajas comparativas estáticas, no tiene rival en competitividad;<sup>8</sup>
- Previo al RIGI, Argentina ya contaba con 64 emprendimientos desarrollados que ya contaban con un superlativo marco legal beneficioso al inversor en lo que hace a la extracción del litio (la ley de inversiones mineras 24.196), que es amigable fiscalmente, que no tiene cupos para autoabastecimiento interno, que no impone redirección de parte de los recursos a la investigación ni a pueblos originarios como si lo exigen los otros dos países del triángulo, Chile y Bolivia.<sup>9</sup>

En síntesis: si la demanda va a multiplicarse, si no hay otro lugar con mayor cantidad de litio, con las mejores ventajas comparativas para sacarlo y con el marco legal más complaciente para explotarlo, ¿por qué Argentina debe entregar, además, el giga subsidio del RIGI?

Algo similar ocurre con la promoción de canonjías para los capitales explotadores de Vaca Muerta, la cuarta reserva de *shale oil* (petróleo de esquisto) y segunda de *shale gas* (gas de lutita) del mundo.<sup>10</sup> El Estado Argentino a través de la estatización de la mayoría de las acciones de YPF en el 2012, de las inversiones que hizo YPF en el área a partir del año 2013, el aseguramiento de un precio mínimo para el barril de petróleo en el 2020, y la construcción del gasoducto Néstor Kirchner entre el 2022 y 2023 (Lechter, 2023) le creó un mercado a medida para la extracción hidrocarburífera a los grandes capitales privados. Ahora, les entrega el RIGI. Es la alegoría de construir un zoológico, poner los animales adentro de las jaulas, atarlos, drogarlos... y luego regalarle una carabina con municiones a un privado e invitarlo a que ingrese de safari.

#### **4.1. La creación de un nuevo sujeto: el Vehículo de Proyecto Único (VPU).**

El lenguaje crea sujetos. En consecuencia el discurso jurídico también lo hace. El RIGI no es excepción. Para ser recipiendario de las prebendas del RIGI, las firmas que postulen deben constituir un “Vehículo de Proyecto Único” (VPU), que no tiene personería jurídica en el sentido estricto, pero que la ley reconoce como individuo para obtención de prerrogativas que en la materialidad van a beneficiar a las firmas que están detrás.

Por el artículo 169, la actividad extractiva y exportadora que aplique para ser beneficiario del RIGI debe vestirse del ropaje jurídico de VPU. Funciona como un rótulo. “Esta actividad se desarrolla bajo este VPU, por ende, dame los beneficios” se le declara al Estado. Su naturaleza es un contrato declarativo entre una empresa y el Estado, donde una parte (la empresa) declara una afectación de determinados recursos materiales (que destinaría a la actividad proyectada) para a cambio recibir de la otra parte (el Estado) todos las prerrogativas impositivas, aduaneras, jurisdiccionales y cambiarias. El VPU entonces no es una sociedad en sí misma, con la regulación rígida de ésta; por ende, tiene una flexibilidad material amplísima. Al punto de que puede ni siquiera existir materialmente.

Pueden asumir la calidad de VPU las sociedades anónimas, las sucursales de sociedades constituidas en el extranjero, las uniones transitorias de empresas y otros contratos asociativos. Por tanto, no imaginemos al VPU como una fábrica con un edificio, máquinas y trabajadores adentro. El VPU vive como entidad en la inmaterialidad de un registro, un papel o un software. Constituida la formalidad, a nombre de VPU se registra un plan de inversión con activos computables por un monto que va de un mínimo de 200 millones de dólares a un máximo de 900 millones de dólares. Este monto no tiene que ser integrando ni al instante ni en efectivo. Y así se accede al beneficio.

¿Por qué conviene hacer un VPU? Conviene porque los negocios que se hagan a nombre de este rótulo pagarán diez puntos menos de impuesto a las ganancias que los demás actores de la economía argentina. También se les suspende el impuesto a los dividendos distribuidos. Pueden cancelar IVA con certificados de crédito fiscal, que también pueden transar; están eximidos de impuestos provinciales y municipales. En caso de que se apropien indebidamente de los recursos de la seguridad social (los descuentos que les retienen a los trabajadores para que se jubilen), la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA, ex AFIP) no los denuncia. Si se exporta a nombre de un VPU, la situación es aún más beneficiosa: los VPU no tendrán que cumplir con cuotas ni cupos para abastecer al mercado local. Piénsese por ejemplo en los conflictos con el trigo prohibiendo que se exportara la cantidad que el mercado interno requería para la elaboración de productos alimenticios básicos (panificación, industria fideísta y similares). Esta limitación no existe para los VPU, y al tercer año la actividad registrada bajo un VPU no pagará retenciones, ni tendrá que liquidar los dólares que reciba en cobro por sus exportaciones, pudiendo depositarlos afuera del país. Si el VPU constituido por empresas entrara en algún conflicto con el Estado, puede obviar a los tribunales nacionales y demandarlo directamente ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) del Banco Mundial.

¿Cómo nacerán los VPUs? Será frecuente que nos encontremos con dos firmas que ya operen en la Argentina (y que puedan tener hasta el mismo dueño) y armen un *joint venture* -contrato de colaboración empresarial-. Luego den cuenta como VPU a esta criatura. A continuación, pedirán un crédito a la banca local o extranjera y lo registrarán

como la inversión que hace el VPU, mientras que en la realidad las empresas padre y madre del VPU seguirán haciendo lo mismo que venían haciendo en el país. La deuda con el banco se pagará sola, con lo que el VPU les ahorre en impuestos y derechos fiscales a estas dos empresas, ya que por esa canaleta virtual del VPU van a registrar sus ingresos. Incluso, no hace falta que pidan un crédito, podrán con contabilidad creativa registrar como inversión del VPU sus gastos de capital (*Capex*) o hasta su propio capital de trabajo. Nunca habrá aumento real de la dotación de capital fijo en el territorio.

Otra opción para las empresas consiste en recurrir a un familiar y hacerles registrar una Sociedad Anónima Unipersonal, que luego se acogerá al RIGI como VPU. En caso de que el interesado sea una sociedad extranjera que quiera extraer litio, petróleo o gas, pagando menos de lo que hoy paga, puede abrirse una Sociedad Vehículo, SPV. Para constituirla alcanza con alquilar una pequeña oficina y registrarla como VPU. Es irrelevante que la sociedad extranjera que constituye su SPV tenga el domicilio en una guarida fiscal; todo esto está dispensado por la Resolución 10/2024 de la Inspección General de Justicia, que se basó en la desregulación amplia del DNU 70/2023.

#### **4.2. El Estado corriendo en auxilio de los poderosos**

El RIGI no supera un análisis de racionalidad ni tampoco el test de razonabilidad, ya que, siguiendo a Bidart Campos, cuando a una Constitución se le reconoce fuerza normativa vinculante, es posible afirmar que todas las políticas económicas que discrepan con el orden económico positivado son inconstitucionales y susceptibles de un control judicial amplio (Bidart Campos 2001).

Para el constitucionalista Andrés Gil Domínguez

*Una Constitución Socioeconómica es el conjunto de normas constitucionales -expresas o implícitas-, ordenadas bajo un solo título o dispersas por todo el texto constitucional- que establecen de forma abierta y con fuerza normativa constitucional, un determinado orden económico, que tiene por objeto posibilitar la plena eficacia del sistema de derechos constitucionalmente establecidos (Gil Domínguez, 2009:21).*

El RIGI contraviene la Constitución Nacional en su faz socioeconómica, faz que repele tal tipo instituto que no se ordena razonablemente con un fin del Estado. La IED no es un fin del Estado, no es el “bienestar general” del Preámbulo, que es

*el esbozo de la constelación sustancial que inspira el contenido de la Constitución. No es un mero decorativo introductorio, sino por el contrario, debe ser aplicado directamente como parámetro de resultado, tanto cuando se utiliza como canon interpretativo de normas, o bien, para la integración de los vacíos normativos en todos los planos del ordenamiento jurídico. El Preámbulo expresa “promover el Bienestar General” -o sea mover hacia adelante el bienestar-que es el equivalente a “estar bien” situados e instalados como personas dentro de a organización política estatal. Si existen situaciones en las que algunos están mal, aunque muchos estén bien, no hay Bienestar General porque el término general apunta a la totalidad y no a una parte del sector (Gil Domínguez, 2009:40).*

La IED no es bienestar general. La IED recalca donde obtiene ventajas por la existencia de abundantes recursos naturales y bajos costos laborales. No lo hace porque un país le regale un marco regulatorio hecho a su medida (Inchauspe 2022) como el RIGI.

#### **4.3. La experiencia de la República Democrática del Congo**

La IED *per se* lejos está de ser sinónimo del desarrollo que impulsa el 75 inciso 19 de la CN.

Pensemos con la lógica y usemos la experiencia. La electro-motricidad, modelo al cual migra nuestro paradigma tecnológico mundial, no solo requiere del litio que tenemos en Argentina. Requiere del cobalto cuyas reservas se sitúan en un 70% del total mundial en la República Democrática del Congo (RDC). El Congo padeció en el siglo XIX el patrón extractivo del caucho, en el siglo XX el patrón extractivo del uranio y ahora en el siglo XXI el patrón extractivo del cobalto.

Con un régimen de protección a la IED con privilegios semejantes al RIGI en asegurar la transferencia al exterior de utilidades y divisas, facilitar la radicación de empresas y prorrogar la jurisdicción en caso de conflictos hacia tribunales y árbitros extranjeros, hoy la RDC tiene sin embargo mayor criterio nacional al exigir que los emprendimientos mineros tengan al menos un 10% de componente congoleño (Ngalula, 2024). Empero, RDC no ha podido evitar la expoliación, la salida del excedente económico y el desorden ambiental (DW Documental, 2023). Algo que llevó al país africano a tener que suspender la explotación en reiteradas ocasiones dado que el Estado no es capaz de regular una actividad que tiende a autonomizarse (Bloomberg, 2024). Una actividad que genera instituciones paralelas, en la práctica deviene un Estado dentro de otro Estado.

La racionalidad se cimienta tanto en la experiencia como en la lógica, y la razonabilidad las conjuga. El test de razonabilidad es independiente de la consideración de oportunidad, mérito y conveniencia. Solo consiste en analizar la proporcionalidad de los medios respecto del fin perseguido. Si el fin perseguido es acercarnos a los estándares de bienestar del Congo, el RIGI pasaría el test de razonabilidad.

#### **4.4. El RIGI como incubadora de la enfermedad holandesa.**

No siempre la posesión de recursos naturales es una bendición. Bien puede ser lo contrario. Como señala un autor,

*La abundancia de petróleo y gas puede llegar a ser una maldición si los ingresos que generan no se usan de forma adecuada. En jerga económica, esta trampa se conoce como síndrome o mal holandés, término que se acuñó después de que la industria de Holanda sufriera un duro golpe tras el descubrimiento de grandes yacimientos de gas cerca del Mar del Norte. Noruega ha sido uno de los países candidatos a sufrir este mal. Unas vastas reservas de crudo en un país que sólo tiene 5 millones de habitantes. Sin embargo, la era del petróleo está cerca de llegar a su fin y este país es uno de los más ricos del mundo. (Nieves, 2018).*

Las existencias cuantiosas de un recurso natural demandado en el mundo, promueven las exportaciones de esos commodities sin industrialización. Esto se convertirá en la actividad de mayor rentabilidad en el país de que se trate, proporcionando ganancias rápidas. Por ende el capital privado se concentrará allí ya que a ningún otro sector le dará ganancias similares. La economía se especializa en la extracción del recurso natural; esto se conjuga con el aumento en la entrada de divisas extranjeras, ya a sea por el pago de exportaciones de ese recurso, ya por inversiones en el sector de ese recurso, lo que en ambos casos apreciará la moneda local. Con el resto de la producción deprimida y la moneda local valorizada, a los agentes económicos del país les convendrá dedicarse a la producción y corretaje del recurso natural exportable, e importar todo lo demás, lo que erosiona los entramados productivos del país y lo hace sumamente dependiente del sector externo en todo lo que no sea el recurso natural estrella. Así, cuando cae el valor del único recurso del que depende toda la economía nacional, sobreviene el desastre.

El RIGI está configurado para potenciar una enfermedad holandesa (De Simone, C, entrevista personal, 29 de Noviembre de 2024) en los hidrocarburos y la minería. La libertad de movimiento de capitales impulsa la circulación de los mismos solo en los enclaves letíferos, petroleros y gasíferos, para su fuga inmediata sin aumento de dotación

de capital, tangible e intangible, en el territorio. No hay ninguna institución en el RIGI que provea a esa acumulación local de las ganancias. Acumulación habrá pero será *off shore*, y no exclusivamente de acuerdo a las normas legales.

En Noruega, luego de los descubrimientos de grandes yacimientos petrolíferos en el año 1969, ante el previsible aumento del ingreso de divisas que la explotación del recurso acarrearía, se previó “fijar” esos capitales en el territorio noruego. Así se fomentó el involucramiento y aprendizaje técnico de los actores locales en la industria petrolera (para no funcionar como un mero enclave de compañías extranjeras) y el desarrollo y producción de insumos tecnológicos para la actividad. Se fortaleció la cadena de proveedores locales y el trasvase de los saberes de la producción petrolera a otros sectores de la economía.

*Los trabajadores de los astilleros que solían ser soldadores hoy en día tienen experiencia en la compleja tecnología de aguas profundas, que es la tecnología usada para extraer crudo a profundidades que van desde los 125 hasta los 1.000 metros bajo el mar* (Nieves, 2018).

Noruega creó un fondo soberano de inversión con parte de las ganancias de la producción petrolera. El fondo financia prestaciones sociales, realiza inversiones en otras áreas de la economía y funciona como reserva anti-cíclica. El resultado es que Noruega se inmunizó así contra la enfermedad holandesa, siendo uno de los países con mejores estándares de vida en el mundo.

El RIGI es lo opuesto a eso. Es la incubadora de las bacterias de la enfermedad. Se trata de un subsidio portentoso a actores muy capitalizados que ya cuentan con ventajas preexistentes, para que encaren una actividad donde no necesitaban ayudas económicas, a costa del tesoro público. Lo que redunda en discriminatorio para el resto de la población (art. 16 CN). Todo en profundización de los ya existentes desequilibrios territoriales y sociales.

## 5. Conclusiones

El RIGI no pasaría un test de constitucionalidad por la irrazonabilidad entre los medios elegidos y los fines perseguidos, en cuanto a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de aquellos. (Fallos:334:799).

*La elección de la forma que se estime adecuada para promover los objetivos propuestos constituye una materia librada al legislador y ajena al control de los jueces (Fallos:322842) en tanto estos tienen el deber de formular juicios de validez constitucional pero les está prohibido*

*basarse en juicios de conveniencia (Fallos: 313:1333)  
Así, en el caso, la tarea del Tribunal no es la de decidir si la ley 26.522 es la mejor solución posible, sino el establecer si los medios elegidos por el legislador son idóneos y proporcionales a sus fines. (Fallos 336:1774).*

El RIGI no conecta con el fin constitucional de promover el bienestar general (Preámbulo) ni con lo establecido en la cláusula del progreso (art. 75 inc 19 CN). No hay proporcionalidad entre el medio y el fin.

La IED no es un fin *per se* del Estado. Y aun cuando lo fuera, el RIGI tampoco es una herramienta hábil para atraerla. La práctica ha demostrado que los institutos legales que cortejan a la IED no son los que determinan que estas recalen en un país. Eso solo lo provoca la sola dotación de recursos naturales. Algo que a la Argentina le sobra en el caso del gas, el petróleo y los minerales. No hay muchos lugares donde ir a buscarlos.

La constitución de un régimen de jubileo paralelo al Estado, un fuero autónomo del privilegio para el capital transnacional que explota recursos naturales, no es ni adecuado, ni necesario, ni proporcional al fin de bienestar general para el cual existe el Estado. Por ello el RIGI es inconstitucional.

En una época de empobrecimiento del lenguaje con su correlato de auge de la irracionalidad política, el discurso jurídico hace su aporte de incoherencia, a tono con el contexto e irrumpe con cosas como el RIGI que, por su ausencia de anclaje con la realidad, tal vez un psiquiatra nos servirá mejor que un Juez para evidenciar que se trata de una legislación psicótica.

<sup>1</sup>Ver “La Cámara de Diputados Sancionó la “Ley Bases” y el paquete Fiscal”, sitio web <https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticia/LA-CAMARA-DE-DIPUTADOS-SANCIONO-LA-LEY-BASES-Y-EL-PAQUE-TE-FISCAL/> , consultado el 19/7/2024

<sup>2</sup> En ocasión de la violación a lo dispuesto por la ley de Cecilia-Didia por parte de Marco Antonio, Cicerón dijo el 1 de enero del 43 a.c. ante el Senado Romano: *¿Dónde está la ley de Cecilia-Didia? ¿Dónde su publicación durante los tres mercados? ¿Dónde las penas establecidas por la reciente ley Junia Licinia? ¿Es posible ratificar estas leyes sin derogar las demás? ¿A quién se permitió entrar en el foro para ejercer su derecho? (...) Pero acaso nosotros, que somos colegas suyos como augures, no procuraremos explicarnos el aparato bélico que ha desplegado Antonio? Primeramente todas las avenidas al foro estaban tan bien cerradas, que, aun no impidiéndolo destacamentos armados, no hubiera sido posible penetrar en aquel sitio sin derribar las vallas. Las guardias estaban dispuestas de modo que impidiesen la entrada en el foro al pueblo y a los tribunos de la plebe, como se impide con trincheras y obras avanzadas la entrada del enemigo en una plaza. Por tales causas, esas leyes que se dice presentó M. Antonio sostengo que han sido dadas por medio de la violencia y contra los auspicios, y que no son obligatorias para el pueblo romano. Si se me arguye que dichas leyes se han dado para confirmar las actas de César, o impedir la vuelta de la dictadura perpetua, o establecer colonias, responderé que para que sean obligatorias es preciso presentarlas de nuevo después de consultar los auspicios. Aunque leyes buenas tienen el vicio de ser debidas a la violencia, y no es posible considerarlas como tales leyes, debiendo rechazar nuestra autoridad la audacia de ese insensato gladiador.* (Cicerón, M., 1994: 98)

<sup>3</sup> La democracia deliberativa ... designa un modelo normativo -un ideal regulativo- que busca coordinar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas (Velazco Arroyo, 2009: 70)

<sup>4</sup> Entendemos por fuga de capitales a el “Drenaje de recursos generados localmente que, en el marco hipotético de un plan estratégico nacional y de políticas macro y regulatorias consistentes, hubieran podido utilizarse -en gran medida- a favor del fortalecimiento del entramado económico productivo local (con positivas consecuencias sobre la competitividad internacional de las actividades nacionales, la fortaleza fiscal, el empleo y la distribución de riqueza e ingresos). (Gaggero, et al, 2007:3

<sup>5</sup> Según Decreto Reglamentario del RIGI, 749/2024.

<sup>6</sup> Agencia Internacional de Energía (2021) The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. Disponible: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transition> , consultado el 21/7/2024

<sup>7</sup> Fundación para el Desarrollo Minero Argentino, disponible en <https://web.archive.org/web/20130330092251/http://www.fundamini.com.ar/es/info/5-minerales-argentinos/315-el-triangulo-del-litio-argentina-chile-y-bolivia-poseen-mas-del-85-de-las-reservas-mundiales-de-litio.html>, consultado el 21/7/2024.

<sup>8</sup> J. Barraza Fierro et al.,(2022) “Obtención de litio a partir de salares”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=dzJB7-g5QOQ>, consultado el 21/7/2024

<sup>9</sup> J. Ortega (2023) El Extractivismo del litio, en Revista Mestiza, Universidad Nacional Arturo Jauretche, disponible en <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/el-extractivismo-del-litio/>, consultado el 21/7/2024,

<sup>10</sup>Ver en <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/vaca-muerta>, consultado el 1/12/24.

## Referencias bibliográficas

**Aristóteles** (1988) *Política*. Madrid, Gredos.

**Berizonce, R.** (2014) *Prólogo a la obra Derecho de una sentencia motivada*. Buenos Aires, Astrea.

**Bezchinsky, G., et al** (2006) “Inversión extranjera directa en la Argentina”. En CEPAL, *Documentos de proyectos Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. Buenos Aires, CEPAL, sitio web <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00539-V.pdf>, consultado el 20/7/2024

**Bidart Campos, G.** (2001) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar.

**Bloomberg** (2024) “Congo suspends ERG subcontractors at major cobalt mine”, en *Mining Weekly*, 4 de abril, disponible en <https://www.miningweekly.com/article/congo-suspends-erg-subcontractors-at-major-cobalt-mine-2024-04-04> , consultado el 21/7/2024.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.** (2016) *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* (LC/G.2680-P), Santiago de Chile, CEPAL.

**Chomsky, N. et al.** (1988) *Manufacturing Consent. The political Economy of The Mass Media*. New York, Pantheon Books.

**Cicerón, M.** (1994) *Filípicas*, Barcelona, Planeta.

**Cicerón, M.** (2016) *De Las Leyes*. Ciudad de México, UNAM.

**Clarín** (2011) “Para hablar, los jóvenes utilizan sólo 240 palabras”, 29/12 diciembre, *Suplemento Sociedad del Diario Clarín*, sitio web [https://www.clarin.com/sociedad/hablar-jovenes-utilizan-solo-palabras\\_0\\_SkLbgZYhv7l.html?rsltid=AfmBOopVSiOnjFu-FhLkE1X7R6S-KfRkmLzwJ55QbuGvIhrDXRSJZPt](https://www.clarin.com/sociedad/hablar-jovenes-utilizan-solo-palabras_0_SkLbgZYhv7l.html?rsltid=AfmBOopVSiOnjFu-FhLkE1X7R6S-KfRkmLzwJ55QbuGvIhrDXRSJZPt) ,consultado el 26/11/24.

**Cossio, C.** (1987) *Radiografía de la teoría egológica del Derecho*. Buenos Aires, Depalma

**Da Empoli, G.** (2023) *El Mago del Kremlin*. Buenos Aires, Planeta.

**Duquesky, D.** (2015) “El rol del juez en la sociedad democrática” en *Revista de direitos e Garantias Fundamentais* 16 (2) 121-148.

**DW Documental** (2023) *Cobalto: el lado oscuro de la transición energética*, documental disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=XRVnPPF7eh8> , consultado el 21/7/2024

**Feinman, J.P.** (2008) *La Filosofía y el barro de la historia*, Buenos Aires, Planeta.

**Gaggero, J. et al.** (2007) *La Fuga de Capitales. Historia, Presente y Perspectivas*. CEFID-AR, Documento de Trabajo N°14. Buenos Aires.

**Gil Domínguez, A.** (2009) *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales*, Buenos Aires, Ad-Hoc.

**Guillén Caballero, J.** (1981) *Héroe de la libertad (vida política de M. Túlio Cicerón)*. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca.

**Heidegger, M.** (2021) *La Pregunta por la técnica*, Barcelona, Herder.

**Inchauspe, F.** (2022) *Argentina en el Régimen Internacional de Inversiones: los laudos CIA-DI y la atracción de IED en el período 2001-2020*. Rosario, Universidad Nacional de Rosario. Disponible en <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/58b9f7b6-f61e-49de-bb0b-3fa44a5a8aec/content> , consultado el 21/7/2024.

**Lacan, J.** (2021) *Seminario 13. El objeto del psicoanálisis*. Sitio web <https://www.psicopsi.com/wp-content/uploads/2021/06/Lacan-Seminario13.pdf> , consultado el 2/12/24

**Lechter, H.** (2023) *El Valor de YPF*, Informe CEPA N° 300. Disponible en <https://centrocepa.com.ar/informes/420-el-valor-de-ypf>, consultado 4/10/2024.

**Levin, E.** ( 2014) *Lacan, una introducción*, Buenos Aires, Quadrata.

**Madariaga, C.** (2001), “Acerca del principio de razonabilidad y el debido proceso”. *Revista Jurídica UCES*, Julio, pp.183-192.

**Ngalula, H. et al.** (2024) *Mining 2024, Democratic Republic of Congo, Law and Practice*, en Chambers and Partners sitio web <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/mining-2024/democratic-republic-of-congo#:~:text=Nevertheless%2C%20the%20law%20governing%20the,research%20permit%20or%20exploitation%20permit>, consultado el 21/7/2024.

**Nieves, V.** (2018) “Noruega logra escapar indemne del mal holandés y con 850.000 millones de euros en el ‘bolsillo’”. *El Economista*, sitio web <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8957890/02/18/Noruega-rompe-la-teoria-economica-y-lo-gra-escapar-indemne-del-mal-holandes> , consultado el 2/12/24.

**Ortega, J.** (2023) “El espejo convexo y el avatar”, *Nodal*, 5/5, en sitio web <https://www.nodal.am/2023/05/el-espejo-convexo-y-el-avatar-repensando-la-interpelacion-politica-por-javier-ortega/>, consultado el 21/11/2024

**Pascale Bonnefoy, M.** (2024) *Chuquicamata 1970-1973. La nacionalización del cobre*, Santiago de Chile, Debate.

**Pedernera Allende, M.** (2019) “Razonabilidad y racionalidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina: dos ejemplos trascendentales”. *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés* 7:27-45.

**Perrota, G.** (2008) “Nociones del Sujeto...”. *Memorias de las XV Jornadas de Investigación y Cuarto Encuentro de Investigadores del MERCOSUR*, Buenos Aires Facultad de Psicología UBA.

**Rúa, M.** (2018) “Tercer Encuentro de Periodistas sobre Flujos Financieros Ilícitos organizado por la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos”, en *Latindadd, IADEM*, sitio web <https://www.iadem.org.ar/noticias/estudios-internacionales-revelaron-que-hay-mucho-mas-delito-economico-que-corrupcion>; consultado el 21/7/2024

**Ruiz, A.** (2001) “La ilusión de lo jurídico. Una aproximación al tema del derecho como un lugar del mito en las sociedades modernas. *Crítica Jurídica Nueva Época*, 4 (4) 161-168.

**Sartori, G.** (1998) *Homo Videns*, Buenos Aires, Taurus.

**Velasco Arroyo, J.** (2009) “Democracia y deliberación pública”. *Confluencia XXI, Revista de Pensamiento Político* 6: 70-79

### Cómo citar este artículo

**Ortega, Javier** (2025) “Una ley psicótica: el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 14 N°28: 228-253

# Armando y desarmando ministerios. Una aproximación a los determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal en Argentina

*Building and un-building ministries: An approach to factors leading to Presidential cabinet designs and their impact on Argentina's Government*

**María Eugenia Coutinho**

Polítóloga (Universidad Católica Argentina) y Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Profesora invitada Universidad Torcuato di Tella (UTDT).  
marucoutinho@gmail.com

## Resumen

La cantidad de ministerios en el gobierno nacional de Argentina se ha incrementado de manera progresiva desde fines de los años '90, pero en la última década se observan con mayor frecuencia alteraciones tanto expansivas como contractivas, aún dentro de una misma administración. La drástica e inédita reducción de carteras que implementó Javier Milei al asumir la presidencia y las modificaciones en el diseño del gabinete en los primeros meses de gestión son un signo del cambio de tendencia. Sin embargo, el tamaño del gabinete es solo la punta del iceberg del fenómeno del diseño del equipo ministerial. La reorganización de los gabinetes de ministros, a través de la creación, eliminación, fusión o escisión de carteras son eventos de gran relevancia, con importantes implicancias políticas y en la gestión de políticas públicas. El presente tra-

**Fecha de recepción:**

14.9.24

**Fecha de aceptación:**

11.2.25

bajo propone dar cuenta de los cambios en el diseño del gabinete del Poder Ejecutivo desde 1983 e identificar los motivos que los originaron. Si bien frecuentemente las reformas en la organización del gabinete son presentadas como una manera de incrementar la eficiencia o reducir el gasto, el análisis de los casos muestra que la dinámica política y las preferencias de los presidentes juegan un rol central.

**Palabras clave:** Diseño de gabinetes - ministerios - organización del gobierno - presidentes - Argentina

***Abstract***

*The number of ministries in Argentina's national government has progressively increased since the end of the 1990s. However, in the last decade, both expansions and contractions have occurred more frequently, even within the same administration. The drastic and unprecedented reduction of portfolios by Javier Milei upon assuming the presidency, along with modifications to his cabinet in the early months of his term, signifies a notable trend shift. Yet, the size of the cabinet is merely a reflection of broader trends in cabinet design. The reorganization of ministerial cabinets -through the creation, elimination, merger, or splitting of portfolios- represents significant events with important implications for political dynamics and public policy management. This paper aims to analyze the changes in cabinet design within the Executive Branch since 1983 and to identify the factors driving these changes. Although reforms in cabinet organization are often framed as strategies to enhance efficiency or reduce spending, the analysis reveals that political dynamics and presidential preferences play a central role.*

**Keywords:** *Cabinet design - ministries - government organization - presidents - Argentina*

## Introducción

La conformación de los gabinetes es quizás uno de los aspectos que concita más atención al inaugurarse una nueva gestión presidencial: ¿quiénes son los ministros, de dónde provienen, a quienes representan? Pero mucha menos atención recibe el diseño del gabinete, esto es, la cantidad de ministerios y la distribución de competencias entre ellos. Los ministerios son las organizaciones que conducen la burocracia y que elaboran e implementan las políticas públicas, pero también son dispositivos para dar señales sobre las prioridades de gobierno, reflejan la ideología de los presidentes, jerarquizan políticas públicas y pueden ser una herramienta para generar apoyos adicionales o gobernabilidad.

El diseño del gabinete es un potente recurso de los presidentes y su alteración es producto de una decisión estratégica. Se crean nuevos ministerios, se eliminan otros, se fusionan o se dividen. Si bien son decisiones administrativas, tienen enorme trascendencia en la política y en la gestión de las políticas públicas. La redistribución de funciones y la eliminación o creación de carteras alteran la importancia relativa de los ministerios; algunos se vuelven más importantes y otros se eclipsan con consecuencias políticas al momento de las designaciones. A veces, el diseño es un paso previo a la designación de ministros y se realiza con los nombres de los ministros en mente.

La organización del gabinete no suele formar parte de las propuestas de los candidatos presidenciales. Pero en la campaña presidencial de 2023 el entonces candidato libertario Javier Milei incluyó el diseño de su futuro gabinete como parte de su programa gubernamental en el marco de una propuesta de fuerte ajuste fiscal y del gasto. “¡¡¡Afuera!!!” clamaba en un programa periodístico televisivo señalando en un pizarrón los ministerios que iba a eliminar, entre ellos, las tradicionales carteras de Educación y Salud. Así ocurrió cuando asumió la presidencia en diciembre de 2023, reduciendo la cantidad de ministerios a la mitad respecto a su antecesor.

Desde 1983 la estructura del Ejecutivo a nivel ministerial ha variado significativamente. Pero en Argentina en particular y en la región en general, este fenómeno no ha sido estudiado sistemáticamente. Para saldar parcialmente esta brecha, en un análisis longitudinal, el artículo describe las modificaciones del gabinete, la creación y eliminación de ministerios en Argentina desde 1983 hasta 2024. Si bien es principalmente descriptivo y exploratorio, intenta indagar de manera preliminar sobre posibles explicaciones y causas de las modificaciones, así como sobre sus consecuencias en términos de coordinación y funcionamiento gubernamental.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se caracteriza al gabinete argentino, luego se repasan las diferentes perspectivas que se utilizan para analizar los cambios en el diseño del gabinete. A continuación, se explora de manera descriptiva la evolu-

ción del diseño del gabinete en Argentina desde 1983, para después indagar sobre posibles motivos de los cambios y sus consecuencias. Por último, se presentan las conclusiones.

## 1. La definición del gabinete y sus límites en Argentina

En Argentina el gabinete de ministros es una institución débilmente institucionalizada, y un primer desafío a la hora de caracterizarlo es determinar sus límites y conformación. Se suele denominar gabinete al conjunto de los ministros, incluyendo también -desde la reforma constitucional de 1994- al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM). La Constitución no provee una definición precisa del gabinete, pero la Ley de Ministerios, el marco normativo que regula la estructura y el diseño del gabinete, establece que lo integran, además de los ministros y el JGM, los secretarios de la Presidencia. Las secretarías presidenciales son aquellas que atienden “las tareas necesarias para posibilitar la actividad del Presidente de la Nación” y que actúan bajo dependencia directa del presidente. Más allá de la persistencia de algunas secretarías en el tiempo, los presidentes han recurrido con diferente intensidad a la creación de unidades con competencias en políticas públicas en el centro presidencial por motivos estratégicos o bien para contrarrestar la limitación constitucional para crear nuevas carteras que regía antes de la reforma (Coutinho 2008, 2013; Camerlo y Coutinho 2018). Pero en rigor, estas unidades, más allá de que algunos de sus titulares tengan rango y jerarquía equivalente, no disponen de idénticas prerrogativas que los ministros. Así, por ejemplo, los secretarios no refrendan los decretos presidenciales -sin cuya presencia los actos presidenciales no tienen validez-, no firman los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), no son interpelados por el Congreso ni asisten a sus sesiones. En consecuencia, en este trabajo se adopta una definición restrictiva de gabinete, incluyendo, entre 1983 y 1995, exclusivamente a los ministros, y de allí en adelante, a los ministros y al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM).

Los ministros desempeñan un rol central en la formulación y ejecución de las políticas públicas y también su incorporación al gabinete por parte del presidente puede ser fuente de soporte político o de otra índole. Son colaboradores del presidente a quien asisten individualmente en materia de sus competencias, son los máximos responsables de sus departamentos y refrendan los actos del presidente para que tengan validez. En determinadas circunstancias, se requiere un “acuerdo general de ministros” (alude en realidad a un requisito formal de la firma de todos los ministros), como cuando el presidente emite Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

Por su parte, el JGM es una suerte de ministro coordinador con igual jerarquía que el resto de los ministros, aunque con algunas atribuciones específicas definidas por la Constitución. Entre otras, el JGM es el jefe de la administración, funciona como nexo con el poder legislativo y dispone de facultades administrativas y económicas, como realizar designaciones, recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto nacional. Sin embargo, la

existencia del JGM no supone subordinación por parte de los ministros, siendo el presidente quien unilateralmente nombra y remueve a ambos.<sup>1</sup> En este sentido, el presidente mantiene supremacía y es el superior indiscutido de los integrantes del gabinete. Por estas características, si bien se puede afirmar que la incorporación de la JGM supuso un cambio en la dinámica del funcionamiento del Ejecutivo constituyendo potencialmente un dispositivo para la coordinación gubernamental, no todos los gabinetes han funcionado bajo su coordinación. Hay experiencias más formalistas y jerárquicas, con una fuerte presencia y participación del JGM en la toma de decisiones, como las presidencias de Carlos Menem y de Mauricio Macri, y otras en las que predominaron formas de vinculación radiales o bilaterales entre el presidente y los ministros. En este sentido el rol efectivo del JGM se encuentra condicionado por la relación de confianza con el presidente y el papel que éste le atribuye, más allá de sus atribuciones formales. Además, las ambigüedades institucionales de la JGM se exponen con frecuencia, como, por ejemplo, en el manejo del presupuesto, una función que en realidad se comparte con el ministro de Economía.

Por otra parte, un elemento a tener en cuenta a la hora de caracterizar el gabinete argentino es que no constituye un cuerpo colegiado y, en consecuencia, su funcionamiento se rige principalmente por arreglos informales y contingentes a los estilos presidenciales y al contexto político (De Luca 2011). Si bien los ministros pueden ser convocados a reuniones de gabinete, presididas por el presidente y, en su ausencia, por el JGM, no existen reglas definidas para la toma de decisiones y lo que allí se define no es vinculante.

## **2. Creando y eliminando ministerios. Una breve aproximación al estado de la cuestión**

En el análisis sobre la organización de los gobiernos y los gabinetes confluyen diferentes enfoques y disciplinas, principalmente la ciencia política y la administración pública. Los trabajos abordan en especial dos dimensiones: el tamaño del gabinete y los cambios en la organización –que incluye la creación o eliminación de carteras y la distribución de funciones-. Ambas dimensiones son teóricamente significativas y sustantivas. Los estudios realizados desde la administración pública se enfocan más en los aspectos organizacionales y administrativos, mientras que los que provienen de la ciencia política reparan fundamentalmente en los factores políticos que explican estos cambios.

En cuanto al tamaño del gabinete y sus efectos, se ha estudiado la influencia que la cantidad de ministerios tiene sobre el gasto gubernamental y el déficit fiscal (Wehner 2010; Schaltegger y Feld 2009), sobre la coordinación gubernamental y también sobre la calidad de la democracia (Michener 2015; Wehner & Mills 2022). La cantidad de ministerios como variable dependiente, en cambio, ha sido estudiada con menos frecuencia. Entre los escasos trabajos, Indridadson y Bowler (2014) indagan sobre este aspecto en

sistemas parlamentarios de Europa occidental, encontrando que el tamaño del gabinete puede explicarse por la política interpartidaria e intrapartidaria en contextos de negociaciones de gobiernos de coalición. Ante una mayor cantidad de partidos que participan en una coalición a la hora de formar gobierno, la cantidad de ministerios puede tender a expandirse, aumentando los puestos para distribuir entre los socios. También influye la orientación ideológica del gobierno: los gobiernos de izquierda tienden a favorecer gabinetes más grandes debido a su preferencia por un mayor gasto público, mientras que los gobiernos de derecha pueden ser más reacios a ampliar el tamaño del gabinete para controlar los gastos. En el único estudio hasta el momento sobre régimenes presidenciales de América Latina, Albala et al. (2022) testean las hipótesis de Indridadson y Bowler en 19 países de la región, aunque obtienen resultados diferentes. No hallan una relación estadísticamente significativa entre el número de partidos ni la ideología del presidente y el tamaño del gabinete, pero verifican la influencia de la composición partidista del gabinete. A mayor presencia de ministros partidistas (menor cantidad de independientes o tecnócratas), mayor es el tamaño del gabinete. Por otra parte, los cambios en la organización del gabinete también pueden ser analizados como el resultado de las estrategias de los presidentes para centralizar o descentralizar las responsabilidades sobre políticas públicas en la presidencia (Inácio y Llanos 2016; Coutinho 2013).

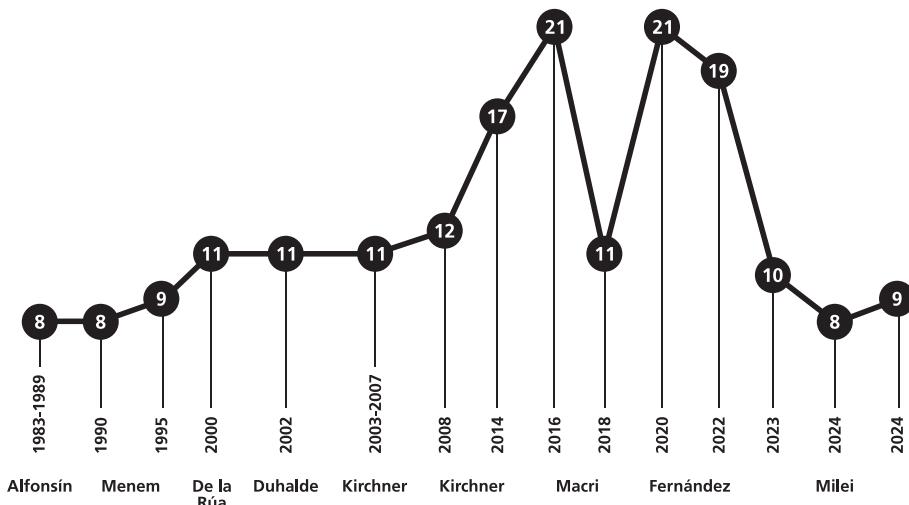
El tamaño del gabinete es solo la dimensión más visible del diseño de los gabinetes. Los cambios en la distribución de funciones, creando, eliminando, dividiendo o fusionando carteras, constituyen un fenómeno de gran relevancia. Estos han sido abordados principalmente por dos marcos analíticos: la “política de la elección estructural”, enrolada en el neoinstitucionalismo y la teoría de la elección racional (Moe 1984, 1995, 2012; Lewis 2003), y la literatura del “cambio en la maquinaria del gobierno” (Pollit 1984; Davis et al. 1999; White and Dunleavy 2010). El primero pone énfasis en la autonomía y los problemas de agencia y delegación, a partir de las preferencias presidenciales para diseñar estructuras que le permitan avanzar con sus programas de gobierno. La segunda, intenta identificar los impulsores de los cambios. Estos incluyen, por ejemplo, la dimensión simbólica, la ideología, la expansión de la agenda de políticas públicas, la búsqueda de eficiencia, coordinación o reducción del gasto y enfrentar cuestiones políticas (Pollit 1984) que pueden ser agrupados en tres grandes categorías: cuestiones administrativas, agendas externas de políticas públicas y necesidad política (Davis et al., 1999; Mortensen y Green Pedersen 2014).

Estos marcos analíticos no son necesariamente excluyentes y, en ocasiones, la identificación de los motivos puede resultar compleja. En efecto, una reforma puede ser presentada por motivos administrativos o de orden presupuestario y fiscal pero las cuestiones políticas no le son ajena, aunque no sean explicitadas. El idioma oficial de los cambios en el diseño del gabinete suele seguir una retórica administrativa pero las cuestiones políticas no se argumentan (March y Olson 1983).

### **3. La trayectoria del diseño del gabinete de ministros desde 1983**

Según la teoría de la elección estructural, los presidentes no toman las estructuras como dadas, sino que intentan construir las propias para poder implementar su programa de gobierno (Moe 1995). En este sentido, cambiar la organización del gabinete de ministros es un recurso del que disponen los presidentes y que pueden utilizar de manera prácticamente unilateral desde la reforma constitucional de 1994.<sup>2</sup> Hasta entonces, la Constitución Nacional establecía la cantidad de carteras en ocho. Desde finales de la administración Menem en 1999 ningún presidente dejó intacto el esquema de su antecesor. Creando, eliminando, fusionando o dividiendo ministerios, los presidentes dan una pista sobre sus prioridades de gobierno, sus preferencias o bien lo utilizan como recurso para generar acuerdos políticos. En el período analizado, se produjeron más de 50 modificaciones en la organización del gabinete y solo cuatro ministerios han mantenido su jerarquía ministerial sin modificaciones, más allá de alteraciones en sus competencias: Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Justicia. Como se verá más adelante, hasta el tradicional Ministerio del Interior fue absorbido por otra cartera.

A pesar de la eliminación de la mencionada restricción constitucional, la creación de nuevos ministerios se produce de manera muy gradual recién a partir de los años 2000. Como se observa en el Gráfico 1, entre 1995 y 1999 prácticamente no hubo nuevos ministerios (con la excepción de la JGM creada por la reforma constitucional de 1994), y a partir de ese momento y hasta 2007, no superan la docena. Es recién a partir de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner cuando al finalizar su mandato se llega a los diecisiete ministerios para luego superar los veinte en las presidencias de Mauricio Macri -aunque en 2018 los redujo casi a la mitad- y de Alberto Fernández. En 2023, cuando asume Javier Milei se reduce drásticamente a la mitad.

**Gráfico 1.** Evolución del tamaño del gabinete (incluye JGM desde 1995)

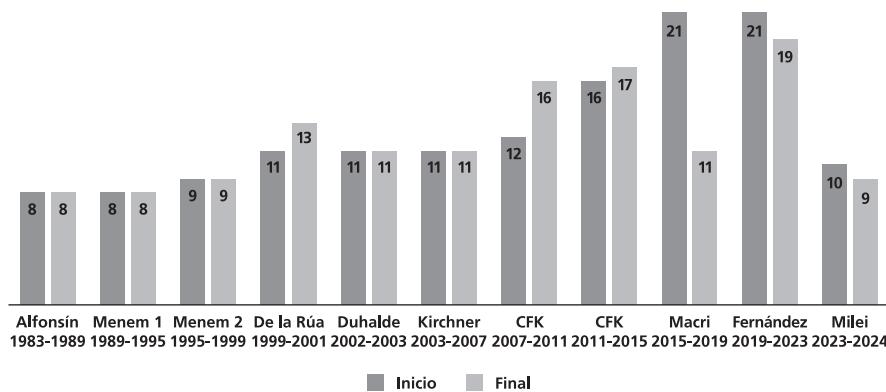
**Fuente:** Elaboración propia

Desde el año 2001 el tamaño de los gabinetes inaugurales oscila entre un mínimo de once y un máximo de veintiuna carteras en una trayectoria progresiva hacia un gabinete más expandido, especializado y diversificado, hasta la presidencia Milei en diciembre de 2023. Estas variaciones en el tamaño son producto de dos movimientos. Por un lado, la expansión se produce principalmente a partir de escisiones de ministerios que concentraban muchas áreas (p.ej. Economía, Planificación Federal) mientras que otros provienen de la jerarquización de Secretarías de la Presidencia (p.ej. Cultura, Desarrollo Social) o de la Jefatura de Gabinete (p.ej. Ambiente). Por otro, se observa también la incorporación de carteras completamente nuevas, como es el caso de Mujeres, Género y Diversidad y Desarrollo Territorial y Hábitat, en la administración Fernández en 2019. Asimismo, en las últimas tres administraciones se registra una organización más inestable, con restructuraciones que redujeron su tamaño. En estos casos, la reducción se produce a partir de la fusión de carteras y, excepcionalmente, por la completa eliminación (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en la presidencia de Milei).

Como se observa en el Gráfico 2, los cambios se registran, no solo entre diferentes administraciones, sino también dentro de una misma presidencia, expandiéndose o contrayéndose. En dicho gráfico es posible apreciar la diferencia entre la cantidad de ministerios al inicio y al final de la gestión y su dirección. Cinco administraciones alteraron la cantidad de carteras durante su mandato (De la Rúa, Cristina Fernández, Macri, Fernández y Milei). En las últimas tres presidencias la dirección fue contractiva fusionando carteras; en los casos de Macri y Fernández en contextos de crisis econó-

micas y políticas, y Milei, de manera muy temprana, elimina dos ministerios por una crisis interna del gabinete, para luego crear uno nuevo (Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado). Durante la administración Macri, en 2018, se eliminaron diez ministerios que pasaron en su mayor parte a integrar “Secretarías de Gobierno”. Fue el caso de las tradicionales carteras de Salud y Trabajo, la de Agroindustria,<sup>3</sup> Ciencia y Tecnología, Cultura, Modernización, Energía, Ambiente y Turismo. En la gestión de Alberto Fernández la crisis económica de 2022 y la renuncia del ministro de Economía resultó en la designación de un nuevo ministro que reclamó mayor concentración de la cuestión económica eliminando los ministerios de Desarrollo Productivo y Agroindustria.

**Gráfico 2.** Tamaño del gabinete al inicio y fin de los mandatos presidenciales



**Fuente:** Elaboración propia

#### 4. La trayectoria progresiva hacia gabinetes especializados (1995-2023)

En la presidencia de Carlos Menem (1991-1999), a partir de 1991 el Ministerio de Economía se convirtió en un “superministerio” que concentraba no solo la hacienda y las finanzas públicas sino también la obra pública, el transporte y cuestiones productivas, como agricultura y ganadería, energía, minería e industria, entre otras. Esta configuración fue progresivamente revertida desde fines de la presidencia de Menem convirtiéndose en la fuente de futuros ministerios. En 1999, pierde el área de obras públicas e infraestructura; en 2002, las áreas productivas pasan al flamante Ministerio de Producción hasta 2003 cuando vuelven a Economía, y, a partir de 2008, comienzan a surgir carteras más especializadas como Producción, Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca, Turismo, Energía, Transporte, Comunicaciones y Finanzas. Como se observa en el Gráfico 3, hacia el final de este período, en las presidencias de Mauricio Macri y Alberto Fernández, podríamos decir que la cartera económica en su diseño inaugural quedaba restringida prácticamente a la hacienda y las finanzas públicas.<sup>4</sup> Es cierto que

la contracara de la atomización de las áreas económicas es la pérdida de protagonismo e importancia política de los titulares de Economía (Burgo 2011; Bonvecchi 2018), pero también la concentración en torno a un ministro puede generar eventuales desafíos a la autoridad presidencial (como ocurrió con Domingo Cavallo en la presidencia de Menem y Roberto Lavagna en la de Néstor Kirchner). Como se verá en la próxima sección, la presidencia de Javier Milei vuelve a establecer un ministerio de Economía muy concentrado, similar al de los años noventa (Tabla I).

La presidencia de Carlos Menem apostó a un diseño estable en sus diez años de gobierno -más allá de la incorporación de la JGM prevista por la constitución reformada en 1994-, a pesar de que ese mismo marco normativo lo habilitaba para realizar modificaciones. No obstante, si bien no se incluye en este análisis, se registraron alteraciones dentro de los ministerios, eliminando unidades que fueron transferidas a secretarías de la presidencia (Coutinho 2008; 2013).

La tendencia a diseñar gabinetes más especializados comienza en la presidencia de Fernando De la Rúa, cuando la Secretaría presidencial de Desarrollo Social fue jerarquizada, convirtiéndose en Ministerio de Desarrollo Social, y se decidió la escisión de Obras Públicas del Ministerio de Economía, que dio lugar al Ministerio de Infraestructura, poniendo así fin al “superministerio” de Economía que predominó en los años noventa. Más adelante, y por un corto período, fue absorbido nuevamente por Economía para luego volver a escindirse. Hacia el final del mandato, y en plena crisis, De la Rúa crea dos ministerios adicionales para poder designar a dirigentes de su confianza y completar un “gabinete de leales”.<sup>5</sup>

La mayor expansión de cantidad de ministerios se produce durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), que pasó de un gabinete de 12 ministerios a 17. Durante su primera presidencia se crearon los ministerios de Ciencia y Tecnología, Industria, Agricultura, Seguridad, Turismo, y en la segunda, el de Cultura. En la mayor parte de los casos los nuevos ministerios fueron creados con el objetivo de jerarquizar una política pública, aunque los ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca se concibieron como una respuesta a situaciones críticas. El primero, a raíz de la crisis financiera internacional del 2008 y el segundo, como una respuesta a la crisis con las patronales del sector agropecuario.

Como ya se señaló, las presidencias de Macri (2015-2019) y Fernández (2019-2023) también incorporaron nuevas carteras en sus gabinetes inaugurales, superando la veintena. En ambos casos, se crean ministerios que responden a una ampliación de la agenda de políticas públicas y con fuerte contenido simbólico, como los ministerios de Ambiente, Energía y Modernización del Estado (Macri) o Mujeres, Géneros y Diversidad (Fernández). En la administración Macri, además, se presenta el máximo

nivel de especialización de las áreas económicas, dividiendo Hacienda de Finanzas, luego revertido. En el caso de Fernández, además de la creación del ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad se estableció un ministerio de Hábitat y se restituyó el rango ministerial a muchas de las carteras que la gestión Macri había transformado en Secretarías (Obras Públicas, Turismo, Trabajo, Salud, Ambiente, Ciencia y Tecnología, Cultura y Agroindustria). Pero en ambos casos, estos diseños son revertidos frente a situaciones críticas.

**Tabla I.** Competencias del Ministerio de Economía 1989-2024

|                              | Menem | De La Rúa | Duhalde | NK   | CFK  | Macri | AF   | Milei |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
|------------------------------|-------|-----------|---------|------|------|-------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|---------|---------|
|                              | 92    | 96        | 99      | 2000 | 2001 | 2002  | 2003 | 2006  | 2008 | 2014 | 2016 | 2018 | 2019 | 2020 | 2022 | 2023/12 | 2024/01 |
| Hacienda e ingresos públicos |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Finanzas                     |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Política Económica           |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Industria                    |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Comercio Interior            |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Comercio Exterior            |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Agricultura                  |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Minería                      |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Obras y Servicios Públicos   |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Transporte                   |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Energía                      |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Comunicaciones               |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| PyMEs                        |       |           |         |      |      |       |      |       |      |      |      |      |      |      |      |         |         |

**Fuente:** Elaboración propia

## 5. ¡¡¡Afuera!!! La presidencia de Javier Milei y un cambio de rumbo en el diseño del gabinete

Como se dijo anteriormente, por primera vez desde 1983 el diseño del gabinete formó parte de las promesas de campaña de un candidato a presidente. El diseño del gabinete inaugural de Javier Milei presenta varios rasgos disruptivos e inéditos con respecto a lo que venía ocurriendo en las últimas décadas.

Milei es el primer presidente en presentar un gabinete con menos ministerios que su antecesor, como se puede observar en el Gráfico I. Diseñó inicialmente un gabinete de diez ministerios (nueve ministros y el JGM), reduciendo casi a la mitad la cantidad de carteras existentes al finalizar la gestión de Alberto Fernández. Es el segundo gabinete más acotado desde el gobierno de Menem en la década de 1990, interrumpiendo una tendencia incremental de gabinetes inaugurales cada vez más voluminosos y especiali-

zados, más allá de reducciones puntuales en momentos de crisis, como ocurrió en las presidencias de Macri y Fernández.

Pero, además, en los primeros meses de gestión, la tendencia a la reducción se profundizó con la muy temprana eliminación del Ministerio de Infraestructura que pasó a Economía y, meses después, del Ministerio del Interior fundiéndolo con la JGM. Es la primera vez desde 1856 que el gabinete no cuenta con este ministerio. La eliminación de estos ministerios se produjo en el marco de tensiones al interior del gabinete. Luego, vuelve a alterar la organización con la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. El detalle de los ministerios eliminados o bien fusionados con otros no es ocioso. Además del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, se eliminaron Salud, Ambiente, Educación. Hay una dimensión programática en esas decisiones.

De esta manera, la redistribución de funciones, producto de la eliminación de carteras, configuró un gabinete con varios “superministerios” que absorbieron los eliminados, como se observa en la Tabla II. Si bien no es la primera vez que nos encontramos con ministerios que acumulan muchas funciones y áreas de política pública, es inédito un “superministerio” que incluya todas las ex carteras del área social -Capital Humano- que absorbió Desarrollo Social, Educación, Trabajo y Cultura. El ministerio de Economía también se convirtió en un “superministerio” similar al de Domingo Cavallo en los años noventa, que concentra no solo el manejo de la hacienda y las finanzas públicas, sino también las áreas vinculadas con la producción agropecuaria e industrial, el comercio, la energía y minería, el transporte, la obra pública, vivienda e infraestructura.

**Tabla II.** Cambios en el diseño del gabinete Presidencia Javier Milei (diciembre 2023 – octubre 2024)

| Ministerios eliminados         | Ministerio de Destino | Jerarquía         |
|--------------------------------|-----------------------|-------------------|
| Interior                       | JGM                   | Vice jefatura JGM |
| Turismo                        | Interior/JGM          | Subsecretaría     |
| Ambiente                       | Interior/JGM          | Subsecretaría     |
| Ciencia y Tecnología           | JGM                   | Secretaría        |
| Desarrollo Social              | Capital Humano        | -                 |
| Cultura                        | Capital Humano*       | Secretaría        |
| Educación                      | Capital Humano        | Secretaría        |
| Trabajo                        | Capital Humano        | Secretaría        |
| Mujeres, Géneros y Diversidad  | **                    | -                 |
| Hábitat y Vivienda             | Economía              | Secretaría        |
| Obras Públicas/Infraestructura | Economía              | Secretaría        |
| Transporte                     | Economía              | Secretaría        |

\*En noviembre de 2024 fue trasladado a la Presidencia de la Nación

\*\* Algunas funciones fueron transferidas al Ministerio de Justicia

**Fuente:** Elaboración propia

La JGM, inicialmente, fue reforzada por amplias competencias en lo que se refiere a la reforma del Estado, absorbió al ministerio de Ciencia y Tecnología y más adelante el Ministerio del Interior, un diseño inédito que fusiona las dos carteras más relevantes desde el punto de vista político y de coordinación gubernamental. Pero luego, al crearse el ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, fue privada de las competencias vinculadas con el manejo del servicio civil y la administración estatal y muchas de las atribuciones de reforma estatal y privatizaciones fueron derivadas a otras jurisdicciones.

## 6. Impulsores de los cambios y problemas de agencia

Como se desprende de la sección anterior, la evolución del diseño del gabinete admite múltiples motivos que están presentes en la literatura de los cambios en la “maquinaria de gobierno”: preferencias e ideología de los presidentes o utilización simbólica, cuestiones de orden administrativo y presupuestario, surgimiento de cuestiones de políticas públicas o para intervenir en crisis políticas. Utilizando la agrupación planteada anteriormente se realiza un intento de categorización de algunos casos en la Tabla III.

**Tabla III.** Impulsores de los cambios en el diseño de los gabinetes

| Categorías                | Motivos  | Casos   |
|---------------------------|--|---|
| <b>Políticas</b>          | Crisis gabinete/tensiones políticas                            | Creación Ministerios de Seguridad Social y Turismo, Cultura y Deportes (De la Rúa, 2001)  |
|                           |  | Economía absorbe Agroindustria y Producción (Fernández, 2022)   |
|                           |  | Se eliminan ministerios de Infraestructura e Interior (Milei 2024)  |
|                           | Agenda presidencial/Ideología/ señal simbólica                 | Creación de Ministerio de Ambiente, Energía, Modernización (Macri, 2015)  |
|                           |  | Creación de los ministerios de Ciencia y Tecnología y de Cultura (CFK, 2007, 2014)  |
|                           |  | Creación de Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad y de Hábitat y restituye rango ministerial a carteras eliminadas (Fernández, 2019)                              |
|                           |  | Eliminación de ministerios, entre ellos, Mujeres, Géneros y Diversidad, Educación, Ambiente; crea ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (Milei, 2023) |
| <b>Políticas Públicas</b> | Expansión de la agenda de políticas públicas/factores externos | Creación de Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (Fernández 2019)  |
|                           |  | Creación del Ministerio de Ambiente (Macri, 2015)   |
|                           |  | Creación de los ministerios de Industria, Agricultura y Seguridad (2008, 2009, 2010)  |
| <b>Administración</b>     | Crisis fiscal/Recorte presupuestario/Eficiencia                | Eliminación de 10 ministerios Macri (2018)  |
|                           |  | Eliminación de ministerios de Agricultura y Desarrollo Productivo, absorbidos por Economía (Fernández 2022)   |
|                           |  | Eliminación de 10 ministerios Milei (2023)  |

**Fuente:** Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla III, las razones para cambiar el diseño del gabinete no son excluyentes y las modificaciones pueden obedecer a diferentes motivos simultáneamente. Por ejemplo, Fernández en 2019 crea el Ministerio de la Mujer, Géneros y Diversidad, dando una fuerte señal simbólica a favor de las políticas de género a la vez que jerarquiza una agenda con fuerte consenso internacional y local, que luego Milei decide eliminar también como un reflejo de su agenda e ideología. En este último caso, a su vez, la retórica es administrativa fundamentada en el ajuste fiscal. Por otra parte, con la excepción de los impulsores administrativos que siempre implican una reducción de ministerios, los motivos no predicen una orientación determinada en términos de expansión o contracción. Una crisis política o de gabinete puede producir un incremento en la cantidad de carteras (De la Rúa en 2001) o su reducción (Fernández en 2022, Milei en 2024).

Los motivos políticos son muy heterogéneos. Incluyen, desde tensiones entre los miembros del gabinete, la ideología del presidente o la necesidad de dar señales sobre prioridades de políticas públicas. A diferencia de lo que ocurre en otros presiden-

cialismos de la región, la conformación de la coalición de gobierno no significó un factor para la configuración de los gabinetes. Por otra parte, en el caso argentino la orientación ideológica de los gobiernos no parece ser un buen predictor. Gobiernos de tendencia más conservadora presentan diseños disímiles. Mauricio Macri en su diseño inicial incrementó significativamente la cantidad de ministerios a pesar de sostener un discurso a favor de la contención del gasto y el equilibrio fiscal.

Las eliminaciones de ministerios no se producen solo como consecuencia de reformas administrativas para ajustar el gasto en contextos de *stress* fiscal o económico, sino también por crisis políticas o de gabinete. La reducción más abrupta del tamaño del gabinete durante una administración se produce en el gobierno de Macri, disminuyendo casi a la mitad su tamaño. El disparador fue una crisis económica y financiera y la intención fue dar una señal de austeridad. Se eliminaron ministerios tradicionales (Salud, Trabajo), carteras de más reciente creación (Ciencia y Tecnología, Turismo) y algunos de los creados al momento de asumir (Modernización del Estado, Energía, y Ambiente). Pero en la administración Fernández, la eliminación de los ministerios de Desarrollo Productivo y Agroindustria obedeció fundamentalmente a una crisis política dentro del gabinete. El objetivo no era dar una señal de austeridad sino responder a un reclamo de concentración de autoridad sobre las cuestiones asimilables a la gestión económica exigido por el nuevo ministro. Esto implica que además de los factores mencionados también intervienen factores estratégicos que pretenden resolver o enfrentar problemas de agencia y delegación.

Por último, se observa cierta tendencia trayectoria-dependiente y acumulativa. Hay carteras nuevas que se crean y que persisten en gobiernos de distinto signo (Seguridad, Agroindustria, Producción o Industria o equivalentes, entre otras).

## **7. Explorando los efectos de la organización ministerial**

Las consecuencias para la gestión gubernamental y de las políticas públicas de los cambios en el diseño de los gabinetes es la dimensión menos estudiada. Los ministerios desempeñan un papel predominante en el proceso de formulación de políticas y los cambios en la organización del gabinete no son neutros. La expansión y especialización de ministerios puede traer aparejados problemas de coordinación, superposición de funciones y problemas de delegación. Aun existiendo motivos para alterar el diseño de los gabinetes, hay razones para no hacerlo de manera frecuente. Armar y desarmar ministerios es un proceso costoso, demanda mucho tiempo y produce alteraciones en la gestión.

Diseños muy especializados pueden promover un abordaje descoordinado de las políticas públicas, y, al contrario, diseños muy concentrados tienen la desventaja de un

esfuerzo significativo para administrar cuestiones de muy diversa índole, como ocurre en la actual administración con los Ministerios de Capital Humano, Economía y la JGM. En muchas ocasiones, los argumentos esgrimidos para fusionar muchas áreas supuestamente afines es que resuelve problemas de delegación y una mayor concentración de la toma de decisiones. Sin embargo, un superministerio puede generar más problemas de agencia que uno especializado, si los equipos del ministerio son heterogéneos o provienen de distintos sectores políticos (frecuentemente denominado “loteo”). Este fenómeno tuvo un papel importante en la administración Fernández en el diseño e implementación de algunas políticas públicas como la energética. La concentración de atribuciones en el flamante Ministerio de Capital Humano en la actual administración Milei significó una devaluación de las políticas educativas; en la presidencia de Macri también se produjo un conflicto entre el devaluado secretario de Salud y la ministra de Desarrollo Social en torno al aborto.

Por otra parte, uno de los problemas de crear ministerios completamente nuevos, es decir que no provienen de la escisión de una cartera existente (como fue el caso del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad), es la carencia de estructuras y procesos y la puesta en marcha y consolidación lleva tiempo. Crear equipos administrativos, negociar presupuesto, establecer sistemas de administración financiera y de recursos humanos, son tareas ciclópeas. Y, además, el desmantelamiento también es más sencillo ante el cambio de una agenda de políticas, a partir de la débil institucionalización.

Por otra parte, más allá de los pros y contras que pueden presentar diseños más concentrados o especializados, los problemas contemporáneos se caracterizan por ser transversales, interdependientes y difíciles de abordar y resolver. Estas cuestiones presentan claros desafíos a la forma que adopta la organización de los gabinetes tipo “silo” tradicionales. Por eso resulta importante pensar en incorporar mecanismos y procesos de coordinación y acuerdos entre las organizaciones.

Pero la fusión de ministerios no necesariamente resuelve problemas de coordinación. La sola agregación de carteras con políticas públicas diversas, trayectorias autónomas e intereses específicos, no garantizan integridad de políticas públicas. Si el objetivo es la reducción de la estructura estatal, el foco no es la eficiencia o eficacia de la política pública.

## **8. Reflexiones finales y una agenda de investigación futura**

Lejos de ser organizaciones inmortales, los ministerios –tanto su cantidad como sus competencias- han variado a lo largo del tiempo. Como señala Peters (1995) la reorganización del gabinete es un ejercicio político más que administrativo o gerencial. Los presidentes diseñan un gabinete con el propósito de llevar a cabo su agenda de

gobierno y sus prioridades, lo cual implica necesariamente priorizar algunas cuestiones en desmedro de otras.

La tendencia general hasta 2023 hacia un incremento en la cantidad de carteras en los gabinetes inaugurales, en realidad oculta cambios que se producen durante las presidencias, tanto de expansión como de contracción. El cambio en el diseño, creando o suprimiendo carteras, es una herramienta adicional que tienen los presidentes para enfrentar situaciones críticas o reforzar su gestión.

La evolución del diseño del gabinete presidencial en Argentina desde 1983 muestra diferentes etapas con cambios progresivos pero significativos y, más recientemente, cierta inestabilidad. En este trabajo, que es una aproximación descriptiva, exploratoria y preliminar, surgen algunas cuestiones que merecen destacarse. En primer lugar, la eliminación de la cláusula constitucional que impedía la modificación en la cantidad de carteras no supuso un aumento en el tamaño del gabinete en lo inmediato entre 1995 y 1999. Como se mencionó, aunque no forma parte de los objetivos de este trabajo, en ocasiones los cambios se reflejaron en las secretarías de la presidencia. En este sentido, la incorporación de éstas al análisis de la dinámica del diseño del gabinete debe ser considerada en una agenda futura. En segundo lugar, hay un núcleo de ministerios que se han sostenido desde el inicio del período y que tienen una trayectoria de muchos años, así como cierta tendencia hacia una trayectoria dependiente de carteras que se crean a lo largo del tiempo y persisten aún en administraciones de signo opuesto. Indagar acerca de las razones de esta estabilidad y patrones puede ser un aporte a la comprensión de las dinámicas del diseño del gabinete.

No parece haber un modelo ideal de organización y diseño del gabinete desde un punto de vista normativo. Puede haber gabinetes más grandes y expandidos o más concentrados y pequeños. En las decisiones de los presidentes sobre la arquitectura del gabinete intervienen numerosos factores que se han agregado en tres categorías: administrativas, de políticas públicas y políticas. Las crisis económicas produjeron retracciones en el tamaño fusionando ministerios (2018 y 2022) y los problemas fiscales fueron una retórica recurrente en diseños más acotados. No hay evidencia de un ahorro presupuestario significativo, pero la señal es fuertemente simbólica, aunque no pueden descartarse cuestiones políticas y estrategias para resolver problemas de agencia y delegación. Por otra parte, también se observa cierta tendencia trayectoria-dependiente y de continuidad en los diseños: hay carteras nuevas que se crean y que persisten en gobiernos de distinto signo.

Teniendo en cuenta las tendencias más recientes en el diseño del gabinete argentino, caracterizadas por una mayor volatilidad, en una futura agenda de investigación sería importante incluir los cambios que se producen hacia adentro de los ministerios, lo que

permitirá dar cuenta de manera más precisa sobre las dinámicas de cambio. Asimismo, y si bien no suelen considerarse parte del gabinete, incluir a las secretarías de la presidencia, tal como lo hace la Ley de Ministerios, permitiría una mejor comprensión del fenómeno, que suele pasar bajo el radar.

<sup>1</sup> Aunque el JGM puede ser removido por el Congreso por una moción de censura por mayoría de ambas cámaras y los ministros pueden ser sometidos a juicio político, lo cual nunca ha ocurrido

<sup>2</sup> La Constitución de 1994 establece que la organización de los ministerios debe ser establecida por ley del Congreso, pero la práctica más frecuente es que se realice por Decretos de Necesidad y Urgencia que nunca son cuestionados por el legislativo

<sup>3</sup> Agroindustria recuperó su jerarquía meses después.

<sup>4</sup> La excepción es al final de la administración Macri, cuando el Ministerio de Energía pasó a Hacienda y en la gestión de Alberto Fernández, se trasladó el Ministerio de Desarrollo Productivo a Economía.

<sup>5</sup> [https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios\\_0\\_SJo-TiIx0Yg.html](https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios_0_SJo-TiIx0Yg.html)

## Referencias bibliográficas

**Albala, A., Clerici, P. & A. Olivares** (2024) “Determinants of the cabinet size in presidential systems”. *Governance*, 37(3), 771-784.

**Bonvecchi, A.** (2018) “De la competencia a la centralización, ida y vuelta: la participación de la presidencia en la conducción de la política económica en Argentina, 1944-2005”. En Lánzaro J. (coordinador), *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.

**Burgo, E.** (2011) *Siete Ministros. La Economía Argentina: historias debajo de la alfombra*. Buenos Aires: Planeta

**Camerlo, M. y M.E. Coutinho** (2018) “El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?”, en Lanzaro, J (coordinador) *Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.

**Coutinho, M. E.** (2008) “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”, *Colección*. 18/19: 17-47.

**Coutinho, M.E.** (2013) “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”, en Alessandro, M y A. Gilio (compiladores), *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial*. Buenos Aires: INAP:185-209

**Davis, Weller, Craswell & Eggins** (1999) “What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997”. *Public Administration* 77(1), 7-50

**De Luca, M.** (2011) “Del principio y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en Malamud, A. y M. De Luca (coords), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, 37-48.

**Inácio, M. & Mariana Llanos** (2016) “The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis”. *Presidential Studies Quarterly* 46 (3): 531-49

**Indridason, Indridi H. & Shaun Bowler** (2014) “Determinants of Cabinet Size.” *European Journal of Political Research* 53(2): 381-403.

**Lewis, D. E.** (2003) *Presidents and the politics of agency design*. Stanford, CA: Stanford University Press.

**March, James G., & Johan P. Olson** (1983) “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government?” *American Political Science Review* 77(2): 281-296.

**Michener, G.** (2015) “How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws”. *Governance*, 28(1), 77-94.

**Moe, T. M.** (1995) “The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy”. In O. E. Williamson (Ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. New York, Oxford University Press, 116-153).

**Moe, T** (2012) “Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy”, *The Forum*: Vol. 10: Iss. 2, Article 4

**Mortensen PB & C. Green-Pedersen** (2015) “Institutional effects of changes in political attention: explaining organizational changes in the top bureaucracy.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 165-189.

**Peters, G. B.** (1995) *The Politics of Bureaucracy*. New York, NY: Longman.

**Pollitt, Ch.** (1984) *Manipulating the machine: Changing the pattern of ministerial departments 1960-83*. London, UK: Allen & Unwin.

**Schaltegger, C.A. & Feld, L.P.** (2009). “Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss cantons”. *Journal of Public Economics* 93(1-2): 35-47.

**Wehner, J.** (2010). “Cabinet structure and fiscal policy outcomes”. *European Journal of Political Research* 49(5): 631-653.

**Wehner, J., & L. Mills** (2022) “Cabinet size and governance in Sub-Saharan Africa”. *Governance*, 35(1), 123-141

**White, A. & P. Dunleavy** (2010) “Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes”. *Institute for Government*, LSE Public Policy Group, London, UK.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Coutinho, Marta Eugenia** (2025) “Armando y desarmando ministerios. Una aproximación a los determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°28: 254-274

# Evaluación de políticas de transparencia: el caso de innovación en el Índice de Transparencia de la Agencia de Acceso a la Información Pública

*Evaluation of transparency policies: Innovating in the Transparency Index, Agency of Access to Public Information*

## **Beatriz Anchorena**

Magíster en Políticas Públicas y Financiamiento del Desarrollo, Georgetown University/UNSAM. Docente en FLACSO Argentina y la Universidad Nacional del Chaco Austral. Actualmente titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). beatriz.anchorena@gmail.com

## **Resumen**

El presente documento analiza la conceptualización y el enfoque de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Pone énfasis en la necesidad de considerar las normativas, prácticas y herramientas en el marco de un ecosistema de transparencia en la Administración Pública Nacional (APN) y destaca la implementación de una nueva metodología para monitorear las políticas de transparencia de los organismos del sector público nacional con la participación de múltiples actores públicos y referentes de la sociedad civil que aportan su experiencia y miradas para el fortalecimiento de las prácticas de apertura de información hacia la ciudadanía.

## **Fecha de recepción:**

14.11.24

## **Fecha de aceptación:**

4.2.25

**Palabras clave:** acceso a la información pública - transparencia - participación ciudadana - Argentina

### ***Abstract***

*This document focuses on the conceptual and methodological policy approach to the access to public information as conducted by the Bureau for the Access to Public Information (AAIP), stressing on the resort to a participative involvement of a broad arch of both public offices and officers and Civil Society representatives, thus enhancing as well as strengthening an effective citizen's access to public information.*

***Key-words:*** *access to public information - transparency - citizen's participation -Argentina*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Este documento presenta una mirada sobre las políticas de transparencia en Argentina, presentando un enfoque experimental para analizar las sinergias e intersecciones entre sus distintos componentes y proponiendo una mirada sistémica como estrategia de fortalecimiento.

Entendemos las políticas de transparencia como el conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno. En este sentido, las políticas de transparencia buscan acercar de forma comprensible y accesible los actos de gobierno a la ciudadanía para que puedan operar como recurso en el ejercicio de sus derechos y enriquecer el debate público de ideas, promoviendo el fortalecimiento democrático.

En el marco del Plan Estratégico 2022-2026 de la AAIP, y en línea con la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información, la Agencia incorpora dentro de sus objetivos garantizar el acceso a la información, impulsar la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana. Para abordar el fortalecimiento de estas políticas, se crea en 2022 la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNPT) con el objetivo de generar metodologías y herramientas a disposición de los organismos del sector público para promover la apertura de información pública, significativa y de calidad.

Desde esta institucionalidad, la AAIP promueve la evaluación como una estrategia de aprendizaje, a través del monitoreo de las políticas de transparencia. En este sentido, esta ponencia presenta cómo fue el proceso de evaluación del Índice de Transparencia Activa

(ITA) y su evolución al Índice de Transparencia a partir de la incorporación de nuevos ítems y dimensiones.

## **Sobre el ITA**

En el año 2020 se confeccionó el Índice de Transparencia Activa (ITA), con el apoyo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como un compromiso asumido en el marco del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Para comenzar, se definió la cantidad de dimensiones a relevar y se estableció una escala de ponderación que determina el nivel de cumplimiento (0 a 100). De la información que es exigida en los términos del art. 32 de la Ley 27.275 se acordó delimitar la medición a 8 de las 19 obligaciones establecidas legalmente, a saber: procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública; autoridades y personal; escalas salariales; declaraciones juradas; compras y contrataciones; presupuesto; auditorías; y subsidios y otras transferencias.

De esta manera, luego de dos años de implementación, durante el 2023 comenzó un proceso evaluativo del índice que tuvo cuatro fases o etapas. La primera consistió en una revisión metodológica de los documentos existentes sobre el índice. En la segunda, se indagó sobre la percepción que los/as Responsables de Acceso a la Información y Transparencia<sup>2</sup> tienen acerca de las dimensiones del índice, y la utilidad de éste como instrumento de gestión para el cumplimiento las políticas de transparencia. La tercera, se focalizó en la percepción de los/as representantes de OSC sobre las dimensiones del índice, el universo que abarca y su utilidad como una herramienta de rendición de cuentas. Finalmente, la cuarta etapa agrupa los hallazgos de las anteriores y presenta una nueva metodología del índice a partir de las recomendaciones identificadas.

Este proceso se caracterizó por ser de índole acumulativa y complementaria, donde cada fase agrega los hallazgos y recomendaciones de la anterior como insumo al incorporar de manera participativa la voz de los actores clave para repensar la metodología: la mirada de la AAIP; de los Sujetos Obligados (SO) a través de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia; y también de las OSC. Cabe destacar que con la incorporación de nuevas dimensiones consideradas proactivas, es decir, a partir de las propuestas de los sujetos obligados para publicar información y datos relevantes para la ciudadanía, el Índice de Transparencia Activa pasó a denominarse Índice de Transparencia por tener mayor alcance.

Finalmente, los hallazgos de la evaluación permitieron desarrollar una nueva metodología que recoge las fortalezas de la anterior e incorpora la mirada de los actores convocados. Esta metodología es parte del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información, plasmado en las resoluciones 76/2024 y 77/2024.

## 1. Las políticas de transparencia gubernamental y el rol de la AAIP

La transparencia, en un sentido amplio, se opone a la opacidad y al secreto. Aplicada a asuntos públicos y de gobierno, es la puesta a disposición de información con el objetivo de rendir cuentas para que la ciudadanía pueda conocer la forma en que se administran los recursos públicos, las acciones impulsadas y los resultados alcanzados por organizaciones estatales.

Diversos autores han asociado a la transparencia con la idea de publicidad, entendida como “la cualidad de lo que es o puede hacerse público” (López Ayllón, 2019, p. 338). Desde el surgimiento de las democracias contemporáneas, la obligación de dar publicidad a los actos de gobierno funciona como una herramienta de contención o preventión de las conductas anti-éticas y poco íntegras en las organizaciones públicas. Además, esta mirada sobre la transparencia se asocia a una forma de control de la ciudadanía sobre los asuntos de gobierno.

La concepción tradicional de transparencia ha ido evolucionando y desde fines del siglo pasado comenzó a concebirse principalmente en el ámbito de los organismos de cooperación internacional como parte de las condiciones necesarias para la gobernanza democrática. También tiene una dimensión relacional, en tanto instrumento de las organizaciones públicas para colaborar activamente con las partes interesadas (Douglas & Meijer, 2016) y consolidar la legitimidad de las acciones de gobierno.

En Argentina, la garantía de la transparencia gubernamental tiene en la Agencia de Acceso a la Información Pública un actor clave. Creada mediante la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública como un ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, es la autoridad de aplicación, órgano rector y garante de la mencionada ley, como así también de la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales y la Ley N° 26.951 del Registro Nacional No Llame.

La AAIP tiene como objetivos centrales monitorear el desempeño de la transparencia en la gestión pública, garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales, abordando los desafíos actuales en estas materias y promoviendo la participación ciudadana, en línea con los estándares internacionales, para reforzar la calidad institucional de las organizaciones ([www.aip.gob.ar](http://www.aip.gob.ar)). Para cumplir sus objetivos institucionales, la AAIP formuló el Plan Estratégico 2022-2026, aprobado por la Resolución 94/2023, documento rector sobre el que se estructuran las acciones, metas, productos y resultados de la Agencia.

El Plan propone impulsar la implementación de políticas de transparencia, eje central del modelo de gestión pública, identificando como desafío su incorporación como una dimensión sustantiva y transversal en todo el ciclo de la política pública (Agencia de Acceso a la Información Pública, 2023). Los objetivos fijados por la AAIP para este periodo son:

- Promover y fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos en materia de protección de datos personales y acceso a la información pública.
- Ampliar las capacidades regulatorias y de gestión a nivel nacional y federal.
- Impulsar la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana.
- Fortalecer las capacidades institucionales de la AAIP.

Para cumplir con estos objetivos estratégicos, la misión de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) es diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de transparencia e instrumentar proyectos y acciones que favorezcan la producción, sistematización, apertura y puesta a disposición de la ciudadanía de información pública tal como lo establece la Ley N° 27.275, en coordinación con las áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia. En esta línea, la DNEPT trabaja para fortalecer las políticas de transparencia de los organismos desde un enfoque integral y estructural, brindando herramientas a los equipos de gestión.

Desde la AAIP concebimos las políticas de transparencia como el conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno. En el contexto actual, la información que tiene mayor valor para poner a disposición de la ciudadanía es aquella que refiere al modo, el contenido y los resultados de la acción del Estado, por ejemplo: información sobre programas, proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, entre otros.

En este sentido, las políticas de transparencia buscan acercar de forma comprensible y accesible los actos de gobierno a la ciudadanía y que estos puedan operar como recurso para el ejercicio de sus derechos y enriquecer el debate público de ideas, promoviendo el fortalecimiento democrático. Como plantea Oszlak (2012), “el acceso a la información permite a los ciudadanos participar de manera más informada en el proceso de-

mocrático, incidir en el proceso de toma de decisiones públicas, controlar activamente las acciones de gobierno y promover la responsabilidad del mismo”.

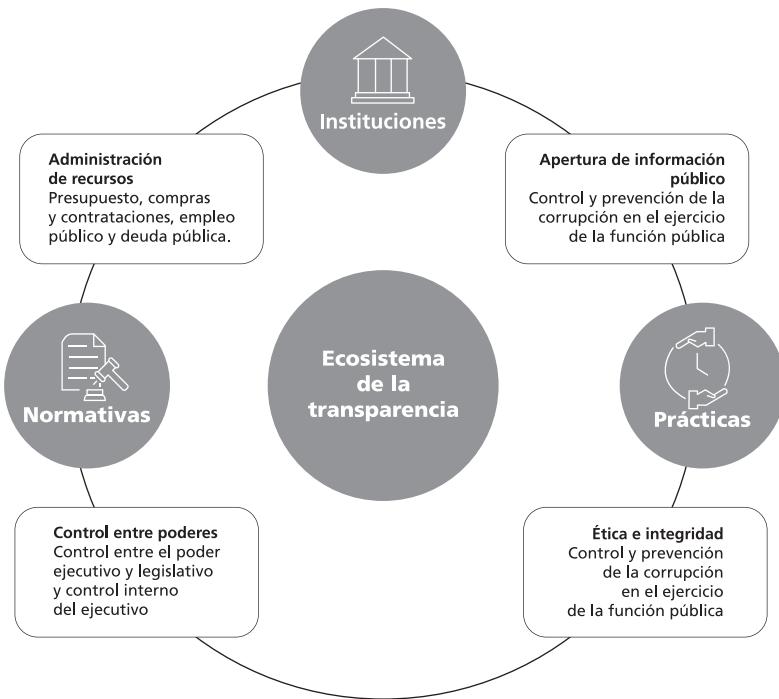
## **2. El ecosistema de la transparencia: actores, regulaciones y prácticas transversales al ciclo de las políticas públicas**

Una política de transparencia implica un conjunto de regulaciones, estrategias, prácticas, instrumentos y procedimientos que las organizaciones públicas llevan a cabo, de manera transversal, en función de poner la información a disposición de la ciudadanía, procurando organizaciones capaces de dar visibilidad a los objetivos planteados, la gestión de los recursos, las acciones que realizan y los resultados logrados.

La política de transparencia es transversal a todas las áreas del Poder Ejecutivo Nacional en la medida en que deben adaptarse procedimientos, regulaciones y destinarse recursos para la producción, utilización y distribución de la información de la gestión estatal entendida como un valor público estratégico (Merino, 2019).

De esta manera, si bien la obligación de publicación de información está dada por la Ley 27.275, esta normativa coexiste con un entramado de instituciones, normativas y prácticas que sostienen los mecanismos a través de los cuales se genera la información sobre la gestión y que requieren que esta información sea pública.

Llamamos ecosistema de la transparencia al conjunto de instituciones, normativas y prácticas que sostienen diversos procesos para generar información sobre la gestión pública. La siguiente figura presenta las dimensiones para analizar un ecosistema de transparencia.



Identificamos cuatro procesos críticos que componen el ecosistema de la transparencia:

- La **administración de recursos** (presupuesto, compras y contrataciones, empleo público) que -siguiendo los procedimientos establecidos- produce información significativa para que la ciudadanía pueda monitorear la transparencia de los procesos públicos;
- El **control interno y externo y entre poderes del Estado** (auditorías internas y externas, mecanismos de rendición de cuentas del poder ejecutivo frente al legislativo) que permiten generar informes sobre el apego a las normas y procedimientos establecidos, así como la rendición de cuentas publicando información sobre el destino de los recursos públicos;
- La **apertura de información pública** que consiste en brindar información a la ciudadanía frente a las solicitudes de información pública y disponer proactivamente información en formatos abiertos

y reutilizables a través de portales de información pública. La información sobre sectores específicos permite generar conocimiento a través de la participación y la colaboración Estado-ciudadanía.

- Las reglas de ética e integridad en la función pública promueven y controlan las conductas de los funcionarios y empleados públicos generando mecanismos para la prevención de la corrupción y publicando códigos de conducta y declaraciones juradas patrimoniales que constituyen información pública;

En cada uno de estos procesos críticos intervienen instituciones/órganos rectores, que tienen como misión regular un aspecto de este ecosistema:

- En el caso de la administración de recursos, intervienen la Oficina Nacional de Presupuesto, la Oficina de Compras y la Oficina de Empleo Público;
- Para el control interno y externo, intervienen la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros a través del área de relaciones parlamentarias, que articula la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo;
- En el caso del proceso de apertura de información intervienen la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), como órgano garante en materia de transparencia reactiva, activa y proactiva; y las direcciones de Datos Abiertos y Gobierno Abierto como impulsoras de políticas de gobernanza de datos;
- En las reglas de ética e integridad en la función pública, intervienen la Oficina Anticorrupción y la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública;

Cada uno de estos órganos rectores se rige por un cuerpo normativo y reglamentaciones que habilitan prácticas de publicación de información que sostienen el entramado del ecosistema de transparencia. A continuación, se detallan algunas de estas normativas y prácticas.

**Tabla 1.** Instituciones, normativas y prácticas que componen el ecosistema de la transparencia.

| Procesos críticos                                    | Prácticas   | Normativas  | Institución/es rectora/s   |
|--|---|---|--|
| Administración de recursos                           | Presupuesto abierto y presupuesto ciudadano<br>Base Integrada de Empleo Público (BIEP)<br>Compr.AR y Contrat.AR<br>Publicación de Escalas salariales                                      | Ley 25.152<br>Administración de los recursos públicos | Oficina Nacional de Presupuesto<br>Oficina de Compras<br>Oficina de Empleo Público                           |
| Control interno y externo y entre poderes del Estado | Aprobación del presupuesto Memoria del Estado de la Nación<br>Informe al Senado y a Diputados<br>Informes de auditoría  | Constitución Nacional                                 | Sindicatura General de la Nación<br>Auditoría General de la Nación<br>Jefatura de Gabinete de Ministros      |
| Apertura de información pública                      | Índice de Transparencia Mesa de Coordinación Institucional de Agencias de Acceso a la Información Pública Planes Nacionales de Gobierno Abierto Plataforma de Datos Abiertos datos.gob.ar | Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública         | Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP)<br>Direcciones de Datos Abiertos y Gobierno Abierto de JGM |
| Ética e integridad en la función pública             | Estrategia Nacional de Integridad<br>Publicación de declaraciones juradas<br>Observatorio de Obra Pública   | Ley Ética pública: 25.188                             | Oficina Anticorrupción Dirección Nacional de Integridad y Transparencia                                      |

El **ecosistema de la transparencia** presenta importantes desafíos de coordinación entre los órganos rectores que permitan diseñar estrategias de difusión de estas prácticas en toda la administración pública nacional. Para ello, una iniciativa valiosa es la **Mesa Nacional de Integridad y Transparencia**, un espacio de coordinación interinstitucional creado por Decisión Administrativa 592/2021, integrado por la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública, la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción y la Agencia de Acceso a la Información Pública. Su finalidad es la implementación, seguimiento y evaluación de políticas relativas a la ética en la Administración Pública Nacional. Además, para el abordaje de la integridad busca fortalecer las capacidades estatales en la materia, con el objetivo de guiar las intervenciones y organizar el funcionamiento del Estado a partir de los valores y principios de la ética pública.

### 3. Innovar y mejorar a través del monitoreo y la evaluación

La innovación en materia de políticas públicas refiere a la incorporación de nuevos procesos, productos, servicios o, incluso, nuevas formas de pensar los asuntos públicos. Sin embargo, en la literatura pueden encontrarse diferentes formas de identificar innovaciones. En ese sentido Schweinheim (2012) define este concepto como “...una

recombinación relativamente original de políticas, instituciones, formas organizativas, programas, sistemas de gestión, procesos y servicios para la ciudadanía...”, es decir, incorporar una nueva práctica en la gestión pública. Asimismo, Berry y Berry (2010) plantean que los procesos de innovación y difusión de políticas públicas se originan cuando una jurisdicción implementa ejecuta una política que ha sido implementada en otras jurisdicciones, otorgando también un carácter incrementalista a la innovación.

El Plan Estratégico de la AAIP tiene entre sus objetivos promover un salto de calidad en las políticas de transparencia y acceso a la información y para ello, la evaluación ocupa un rol central ya que provee evidencias para el (re)diseño de políticas públicas. En este sentido, la generación de evidencia y la innovación se vinculan en la medida que la incorporación de nuevos procesos cuenta con una valoración de su pertinencia y viabilidad.

De esta manera, la AAIP desarrolló un proceso de evaluación a partir del cual se generaron recomendaciones que impactaron en el diseño de una nueva metodología de monitoreo, que no negaba la anterior, sino que incorporaba sus fortalezas y mejoraba aspectos valorados como deficitarios. De esta manera, se innovaba de una manera incremental, generando nuevos procesos incorporando los que estaban vigentes. El resultado fue la construcción de un Sistema de Transparencia y Acceso a la Información que cuenta con un mecanismo de monitoreo y se institucionalizó a través de resoluciones de la AAIP.

#### **4. Evaluación del Índice de Transparencia**

##### *Metodología de la evaluación*

El Índice de Transparencia se implementó durante el período 2021-2022, por lo que en 2023 se inició un proceso evaluativo del mismo impulsado desde la Dirección de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT), a través de la Dirección de Evaluación y Participación Ciudadana (DEyPC). Este informe representa la culminación de una evaluación en 4 etapas (ver figura 1), caracterizado por tener una lógica acumulativa y complementaria donde cada fase agrega los hallazgos y recomendaciones de la anterior como insumo y, a la vez, incorpora de manera participativa la voz de los actores clave para repensar la metodología.

La primera etapa se centró en indagar, analizar e interpretar la información existente del Índice de Transparencia Activa (ITA), a modo de presentar un estado de situación de su implementación durante el período 2021-2022. De esta manera, se realizó una revisión de los documentos metodológicos y operativos utilizados para identificar las dificultades resultantes de su aplicación como estrategia de monitoreo, y, a su vez, ofrecer una primera hoja de ruta que guíe el proceso evaluativo con el propósito de aplicar mejoras para actualizar su metodología e implementación.

La segunda fase se abocó a relevar la percepción del ITA por parte de quienes cumplen el rol de Responsables de Acceso a la Información y Transparencia<sup>5</sup> vinculados a áreas de transparencia. Para tal fin, se diseñó una metodología que trianguló enfoques cuantitativos y cualitativos, desarrollados entre los meses de abril y julio de 2023: el primer enfoque se aplicó mediante una encuesta autoadministrada y permitió construir un primer escenario o estado de situación en base al imaginario que tienen sobre el índice y su implementación; posteriormente, se convocó a los responsables a participar de 7 grupos focales y entrevistas en profundidad (evaluación cualitativa)-. En total, participaron 23 responsables en representación de 20 Sujetos Obligados.

Para la tercera etapa de la evaluación agrupada, se utilizó una metodología de tipo cualitativa para recabar la perspectiva de las OSC<sup>6</sup>. Se realizaron dos instancias de diálogo estructurado a través de una guía de pautas con consignas específicas:

- La primera se realizó en forma presencial en el salón de Pueblos Originarios de Casa Rosada el día 23 de agosto de 2023, donde se hicieron presentes 27 organizaciones con 31 participantes (en algunos casos con más de un representante por OSC);
- La segunda instancia complementaria de carácter virtual, se realizó el día 6 de septiembre de 2023, y contó con una participación de 7 organizaciones (con un representante por OSC) de las cuales se incorporaron 5 que no habían podido asistir al evento presencial. De esta manera, se mantuvo la premisa de una convocatoria federal con representantes de las provincias, como San Luis, Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba, y Buenos Aires.

**Figura 1.** Estrategia de evaluación agrupada del Índice de Transparencia Activa.



**Fuente:** Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

#### *Resultados del proceso evaluativo*

#### **Etapa 1. Análisis de documentos metodológicos**

En esta etapa, el análisis se centró en la valoración de la metodología del ITA tomando como fuente los documentos que dan registro a las decisiones tomadas. Asimismo, también se observaron los resultados obtenidos a dos años de su implementación. Entre las dimensiones analizadas se destacan la muestra de sujetos obligados (SO), la selección de ítems de transparencia activa, y la descripción de las acciones de seguimiento.

Respecto al tipo de organismos que conforman la muestra A, se observó una mejora generalizada de un año a otro en el cumplimiento tanto en organismos centralizados, descentralizados y empresas; y una disminución del cumplimiento por parte de las universidades nacionales. Por otro lado, en la muestra B se apreció una mejora en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de las universidades y una continuidad en el puntaje promedio en el resto de los organismos. En cuanto al análisis metodológico de la estrategia de muestreo, entre los hallazgos destaca en primer lugar, que la muestra B no lograba alcanzar a todas las empresas públicas identificadas como sujetos obligados; en segundo, que no había una estrategia de ajuste ante la variación de la cantidad de sujetos obligados que abarcaba la medición del índice; y finalmente, una característica del muestreo es que no existía un registro del universo de sujetos obligados a relevar. Esta última característica condiciona las anteriores, ya que es complejo seleccionar aleatoriamente o asignar cuotas de SO cuando se desconoce el listado total; también es sumamente difícil abarcar un universo de actores que no tiene límites.

En relación con los apartados de transparencia activa, mientras que en los sujetos obligados monitoreados en la muestra A se evidenció un mayor nivel de cumplimiento en las dimensiones de “Compras y Contrataciones”, “Escalas Salariales”, “Procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública” y “Presupuesto”; las dificultades son compartidas con aquellos evaluados en la muestra B y se centraron en los apartados “Declaraciones Juradas” y “Auditorías”.

Entre las **acciones de fortalecimiento** realizadas en abril de 2022 destacan:

- Se realizó un listado de sujetos obligados alcanzados en el relevamiento del índice. Si bien éste no coincidió con el original, se alcanzó un documento con mayor nivel de información y consistencia<sup>7</sup>.
- Se realizó una migración de los documentos, formularios y planillas de registro, scripts (para el procesamiento), y la herramienta de visualización, al servidor institucional de la AAIP. De esta manera, se instrumentó una política de gestión documental del relevamiento para dar cuenta de los puntajes históricos de cada SO, desagregado por apartado de transparencia activa.
- Se optimizó y documentó el código de los scripts de procesamiento en el sistema “R”. De esta manera, se alcanzó una sistematización detallada del procesamiento y publicación de datos. Por otra parte, el uso de la plataforma *git* permitió archivar y gestionar las bases de datos y scripts del índice. Cabe señalar que, además de la mejora en la visualización de datos, se han publicado en el portal de datos abiertos todas las mediciones históricas del índice.

Respecto a la metodología del relevamiento, se observó que el formulario fue elaborado con una perspectiva centrada en la normativa y realidad de la administración central, lo que lo vuelve un instrumento sesgado que en ciertos casos se adapta mejor a la lógica de los organismos descentralizados, pero su implementación no es directamente aplicable para la evaluación de universidades y empresas. Asimismo, los criterios para considerar completo un indicador distan de estar consolidados en la metodología, por lo que en ciertas ocasiones se han aplicado acuerdos ad hoc para la asignación del puntaje.

Tal como se mencionó más arriba, la periodicidad de aplicación del monitoreo de la muestra B, planteada en la metodología, no garantizaba que el conjunto de las entidades y organismos sean monitoreados en forma aleatoria a lo largo de un año. Al mismo tiempo, en otros casos era necesario iniciar nuevamente el sorteo de dicha muestra cuando se agotaba el conjunto, por lo que algunos sujetos obligados fueron relevados más de una vez al año. De esta forma, el tiempo transcurrido entre la aplicación de un monitoreo y otro no aseguraba que las potenciales mejoras realizadas en la pestaña de transparencia por parte del organismo monitoreado tengan impacto en la medición del nivel de cumplimiento; incluso en la muestra A, las mediciones bimensuales podían llegar a no captar los cambios en la información publicada, dado el breve lapso de tiempo que mediaba entre una y otra. En este caso, se decidió que sea trimestral.

De esta primera etapa se obtuvieron hallazgos que permitieron tomar decisiones de mejora y ajuste en la implementación del índice, fortaleciendo la gestión documental de la metodología del índice, ajustando la frecuencia de medición para ampliar el alcance sin dejar de captar cambios en la política de transparencia, y revisando el universo de sujetos obligados alcanzados por el ITA.

## **Etapa 2. Relevamiento de la percepción de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia**

En esta etapa se pretendió conocer las opiniones y percepciones de los y las Responsables de Acceso a la Información y Transparencia, quienes en su mayoría están en permanente contacto con las políticas de transparencia y con los resultados del índice. De esta manera, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

- **Conocimiento del ITA y de sus resultados:** la mayoría de los responsables conocían el índice, principalmente de los organismos centralizados. Sin embargo, una lectura desagregada por tipo de sujeto obligado, muestra que existe el desafío de ampliar su difusión a universidades nacionales y organismos descentralizados. Una situación similar ocurre con los resultados del ITA: si bien son menos conocidos y las dimensiones que releva el índice son apropiadas para dar cuenta de la implementación de una política de transparencia, el mayor desconocimiento se encuentra en empresas, descentralizados y universidades.

- **Frecuencia de medición:** hubo acuerdos y desacuerdos dependiendo del tipo de organismo. Entre los organismos centralizados llegaron a un consenso en que una medición trimestral era razonable, mientras que en descentralizados hubo dos posiciones sobre la frecuencia de medición: trimestral o semestral. En cuanto a las empresas públicas consultadas, también hubo dos posturas: semestral o anual. Y finalmente, entre las universidades relevadas hubo cierto acuerdo en que la frecuencia sea semestral (inicio y mitad del ciclo lectivo).
- **Selección de la muestra:** si bien las temporalidades de medición de cada tipo de sujeto obligado son diferentes, consideraron que se debe buscar un equilibrio en la selección de casos para cada período, con el objetivo de abarcar a la mayor cantidad de SO. En este sentido, aumentar la cantidad de organismos seleccionados al azar puede ser una alternativa.
- **Dimensiones:** existe una mirada mayoritaria a favor de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a transparencia activa y proactiva, entre las que se destacan: Trámites y Servicios; Código de Ética; Balances (en lugar de Presupuesto para el caso de Empresas); Participación Ciudadana; Desarrollo Sostenible; Estadísticas; Noticias y Novedades; y Política de Género. Sin embargo, algunos organismos centralizados propusieron optimizar las dimensiones actuales antes de incorporar otras nuevas.
- **Difusión:** hubo consenso en que las visualizaciones del índice son claras y fáciles de entender. Sin embargo, manifestaron la necesidad de contar con un calendario de medición y publicación de los resultados, ya que les permitiría tener una mejor planificación del trabajo y comunicación interna sobre el ITA. Incluso, emergió la necesidad de realizar capacitaciones sobre transparencia e incorporar el uso del índice para difundirlo entre los asistentes.

• **Uso del ITA:** se identificaron dos usos. El primero de ellos está asociado a utilizar el índice como un instrumento de monitoreo, permitiendo hacer un seguimiento de la política, tener regularidad y llevar una agenda de trabajo. El segundo, asociado al anterior, es que el índice coadyuvó a la institucionalización de la política de transparencia activa de cada organismo.

• **El rol del/la Responsable:** se identificaron dos grandes grupos: aquellos vinculados a la gestión de las políticas de transparencia de su organismo, y aquellos que solo trabajan vinculados a acceso a la información pública. Dentro del primer grupo, existen dos roles distintos: a) quienes se encargan de todo el proceso de recolección y publicación; b) aquellos que sólo tienen injerencia en algunas etapas. Por su parte mencionaron que, de manera informal, se conformó una comunidad de prácticas donde se fomenta el aprendizaje entre pares a través de mensajes vía mail o comunicación por WhatsApp.

A su vez, para fomentar el conocimiento sobre el ITA, propusieron que se contextualicen mejor los resultados especificando la metodología implementada, junto con los observables de las dimensiones y su ponderación; y diseñar acciones por tipo de sujeto obligado, adoptando las preguntas de relevamiento para cada tipo de organismo. De la misma manera, avalan la posibilidad de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a aspectos no contemplados en las obligaciones del mencionado artículo de la Ley 27.275, con el fin de generar incentivos para la innovación en materia de transparencia.

Por último, un hallazgo crítico, aunque no directamente relacionado con el ITA, es la nueva ubicación del botón de transparencia en el sitio *argentina.gob.ar* producto de su reconfiguración, quedando en la parte inferior de la página. Esto le quita visibilidad y trascendencia a la pestaña, dificultando el acceso a las obligaciones de transparencia publicadas. Además de los hallazgos, en dichas reuniones se recabaron propuestas que fueron sistematizadas y resumidas en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Resumen de las propuestas de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia.

|   |
|---|
| 1. Fomentar el conocimiento sobre el ITA:<br>a. Visibilización<br>b. Contextualización<br>c. Diseñar acciones específicas por tipo de sujeto obligado |
| 2. Abarcar la mayor cantidad de sujetos obligados.  |
| 3. Especificar los observables de las dimensiones del índice.   |
| 4. Incorporar nuevas dimensiones al ITA.  |
| 5. Fortalecer la difusión y comunicación del ITA:<br>a. Calendario de publicaciones<br>b. Capacitaciones  |
| Apoyar las instancias de aprendizaje entre pares<br>Fomentar al índice como un incentivo para la transparencia proactiva.                             |

**Fuente:** Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

### **Etapa 3. Diálogo con Organizaciones de la Sociedad Civil**

Por el lado de las **fortalezas**, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil destacaron que el índice es un instrumento de monitoreo consolidado con un buen alcance y representatividad de los SO. Las dimensiones que lo componen, y a su vez elegidas de manera colaborativa, representan los aspectos centrales de una política de transparencia, siendo las instancias participativas realizadas en este proceso evaluativo un buen ejemplo de ello.

Entre las **oportunidades de mejora** se identificaron:

- la necesidad de incorporar la interacción de la ciudadanía con la información publicada en los sitios web oficiales;
- mitigar la dificultad para captar la diversidad de sujetos obligados;
- dado que el índice no releva indicadores de resultados, de gestión, estadísticas de reclamos o instancias de participación, incorporar una valoración de éstas dimensiones;

- ante la necesidad de mayor difusión del índice, ampliarla de forma descentralizada (esto es, a través de los sujetos obligados y las organizaciones de la sociedad civil);
- y, finalmente, revisar la publicación de las fuentes de la información relevada junto con los documentos metodológicos del índice.

Asimismo, entre las **propuestas** que la sociedad civil realizó se destacan: la incorporación de criterios de disponibilidad y lenguaje claro, en conjunto con los mecanismos de denuncia y solicitud de información (inciso “O” del Art. 32, Ley 27.275) como nuevas dimensiones del índice; el relevamiento de la información financiera, la misión, objetivos y metas; y la inclusión de las métricas de uso de las páginas web oficiales en el cálculo del ITA.

#### **Etapa 4. Enfoque global de la evaluación: recomendaciones para el monitoreo de la política de transparencia**

La última etapa de la evaluación se centró en sistematizar y realizar un análisis agregado de la evaluación del Índice de Transparencia Activa produciendo recomendaciones para el fortalecimiento de la metodología para el monitoreo de las políticas de transparencia.

En este sentido, entre las recomendaciones que se realizaron se destacaron las siguientes:

- **Calendarizar la medición.** Como parte del relevamiento a los funcionarios responsables del acceso a la información se recomendó establecer un calendario de medición y reporte para dar certidumbre tanto del momento en que cada SO es relevado como del impacto de las mejoras que realice.
- **Ampliar la muestra.** Un aspecto relevado al revisar la metodología del índice original fue identificar que la muestra de sujetos obligados no lograba abarcálos a todos, ya que por un lado se seleccionaba al azar sin tener especificado un universo y por otro, en el sorteo original generaba que algunos SO no sean relevados durante todo el año mientras otros eran medidos más de una vez.

- **Incluir más dimensiones.** Tanto en el relevamiento con funcionarios del poder ejecutivo, responsables de acceso a la información como con referentes con OSC un tema emergente fue incorporar nuevos ítems y dimensiones en el índice. Particularmente, las OSC pusieron énfasis en la información sobre resultados de gestión.
- **Documentar el proceso.** Un aspecto crítico identificado en la revisión metodológica es la necesidad de registrar todo el proceso de producción del índice.

De esta manera, con la incorporación de nuevas dimensiones consideradas proactivas, es decir, recuperando las nuevas propuestas de los sujetos obligados para publicar información y datos que sean relevantes a la ciudadanía, el Índice de Transparencia Activa pasa a denominarse Índice **de Transparencia**, ya que presenta un mayor alcance abarcando ítems que no están considerados en el artículo 32 de la ley 27.275. En este sentido, la Tabla 3 muestra de manera panorámica el proceso de evaluación.

**Tabla 3.** Hallazgos para el rediseño metodológico del Índice de Transparencia.

| Variables analizadas                                       | Índice (original)  | Evaluación interna   | Evaluación Responsables De Acceso a la Información y Transparencia   | Evaluación referentes de OSC   | Propuesta nuevo índice   |
|--|--|--|--|--|--|
| <b>Muestra</b>   | Utilizaba dos muestras:<br>A: Organismos de la administración central (JGM, ministerios y secretarías bajo órbita de la presidencia); organismos descentralizados (AFIP, ANSES, PAMI y CNRT); Empresas (AySA, Radio y Televisión Argentina S.E. y holding Trenes Argentinos); y Universidades (UBA y UNC)<br><br>B: Se eligen al azar 15 descentralizados, 9 empresas públicas, 11 universidades nacionales. | La muestra B no garantiza que los organismos sean monitoreados a lo largo de un año. Los criterios para la selección no eran claros, especialmente la fuente de información que se utilizaba para evidenciar el presupuesto de cada organismo.<br><br>La muestra A, por su frecuencia, no deja un lapso de tiempo suficiente para que impacten en el índice los cambios que los sujetos obligados realizan. Sin embargo, si pueden identificarse en la siguiente medición. | Se recomendó abarcar a la mayor cantidad de SO.  | Ampliar la muestra A, priorizando la incorporación de aquellas empresas con mayor volumen de transferencias.<br><br>Reducir la muestra B a las empresas públicas relevantes que tienen incentivos para la transparencia (con injerencia y acciones en organismos internacionales).   | Muestra única aleatoria estratificada por tipo de SO (centralizados, descentralizados, empresas y universidades).  |
| <b>Frecuencia de relevamiento</b>                          | Muestra A se releva los meses pares y la muestra B los impares   | Se modificó la frecuencia de medición: la muestra A se releva de manera trimestral, y la muestra B el resto de los meses.  | Los entrevistados llegaron a algunos acuerdos:<br>Centralizados: trimestral<br>Descentralizados: trimestral o semestral<br>Empresas: semestral o anual<br>Universidades: semestral (al inicio y a mitad del ciclo lectivo) | Hubo 2 posturas para captar las mejoras que hagan los SO: Realizar una medición mensual.<br><br>• Contemplar otros plazos para aquellos organismos que les lleva más tiempo recolectar la información: cada 3 meses evaluar las empresas públicas, y cada 4 o 6 meses para universidades.  | Se relevará de manera trimestral, abarcando el 50% del universo de SO en cada trimestre:<br><br>• Abril (se relevará el periodo febrero-marzo);<br>• Julio (para el periodo abril-junio);<br>• Octubre (el periodo julio-septiembre);<br>• Enero del año siguiente (el periodo octubre-diciembre).   |
| <b>SO abarcados</b>  | 218 (SO alcanzados)<br>432 (medidos)   | 224 (SO alcanzados)<br>413 (medidos)   |  | Se reconoce una buena representatividad en la muestra.   | Se espera alcanzar el 100% del universo de SO dos veces en el año.   |
| <b>Dimensiones de transparencia activa para incluir</b>    | Las 8 dimensiones originales:<br><br>• Solicitud de Información<br>• Autoridades y Personal<br>• Escalas Salariales<br>• Declaraciones Juradas<br>• Compras y Contrataciones<br>• Presupuesto<br>• Auditorías<br>• Subsidios y otras Transferencias  |  | Hay un consenso en que estas dimensiones eran un buen proxy de transparencia activa.<br><br>Las empresas públicas plantearon la necesidad de agregar variables específicas.  | Hubo un común acuerdo en que las 8 dimensiones originales son adecuadas.<br><br>Propusieron incorporar como variables los siguientes puntos:<br><br>• Disponibilidad y claridad de la información como criterios base<br>• Inicio O del art. 32 de la Ley 27.275, "Mecanismos de solicitudes y denuncias a disposición del público"<br>• Explicitar el motivo por el cual algún apartado "no le corresponde publicar al organismo"<br>• Financiamiento, Misión, objetivos generales y específicos<br>• Actas administrativas y órdenes del día (directorio de empresas públicas).<br>• Cargos concursados en general, como un equivalente al modo de contratación. | Se mantienen las dimensiones originales pero reagrupadas, y se agregan otras nuevas. Quedando en total, los siguientes ítems:<br><br>• Misión y/u objetivos<br>• Servicios y trámites con requisitos o procedimientos<br>• Autoridades y sus designaciones<br>• Plantilla de personal y organograma<br>• Declaraciones Juradas<br>• Escalas salariales<br>• Presupuesto<br>• Transferencias<br>• Compras y contrataciones<br>• Informes de auditoría y evaluaciones<br>• Solicitud de información<br>• Datos del área encargada y del Responsable de Políticas de Transparencia<br>• Participación ciudadana |
| <b>Dimensiones de transparencia proactiva para incluir</b> |  |  | Hubo consenso en publicar acciones de transparencia proactiva, como los códigos de ética o política de género.   | • Informes de inicio y cierre de año/gestión y/o balances que reflejen indicadores de resultado y de eficacia.<br>• La interacción de la ciudadanía con los sitios<br>• web (métricas de uso de páginas web oficiales y encuestas a usuarios).<br>• Información sobre desarrollo sostenible (Agenda 2030).<br>• Temáticas transversales (como perspectiva de género).<br>• Vinculo de los organismos con las OSC.<br>• Dotación de personal.<br>• Leyes y normativas que rigen a las empresas y están a la par de la Ley 27.275.<br>• Georreferencia de políticas públicas para asentar un mapa público de los organismos con sus programas.                       | Se agregan 7 ítems:<br>• Dotación óptima<br>• Políticas de integridad<br>• Planificación estratégica<br>• Datos estadísticos<br>• Metas<br>• Informes de gestión<br>• Ítem específico por sujeto obligado:<br>• Políticas prioritarias (para centralizados y descentralizados)<br>• Autonomía financiera o grado de financiamiento propio (para empresas y entidades)<br>• Explicación de la forma de gobierno y autonomía (para universidades nacionales)   |

**Fuente:** Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

## 5. Institucionalización de un mecanismo de monitoreo de las políticas de transparencia

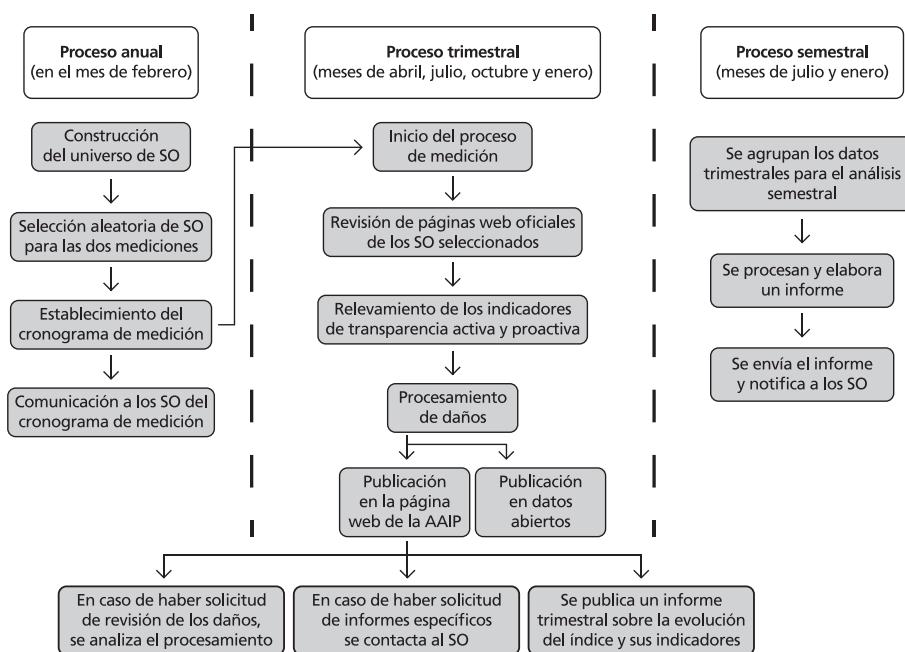
De acuerdo al estudio realizado por Mackay (2007), entre las buenas prácticas internacionales en materia de sistemas de monitoreo y evaluación, se destacan tres dimensiones de éxito: **uso de la información, calidad de la misma y sostenibilidad del sistema** (Mackay, 2007, pp. 23-24). La primera dimensión refiere a que la información producida debe tener una finalidad, como, por ejemplo, ser insumo para la elaboración de políticas públicas, para la implementación de políticas o para la rendición de cuentas. La segunda dimensión alude a la necesidad de contar con información rigurosa que tenga controles de calidad. Finalmente, la tercera, considera que un sistema de monitoreo y evaluación debe persistir en el tiempo, más allá de los cambios de gobiernos o altos funcionarios. A este esquema propuesto por Mackay, se debe agregar una cuarta dimensión vinculada a la **viabilidad** del sistema, la cual refiere a la existencia tanto capacidad y preparación en la administración para llevar adelante procesos de monitoreo y evaluación como así también que existan instrumentos y fuentes de información para alimentar a los indicadores.

La evaluación realizada por la AAIP del Índice de Transparencia Activa reveló fortalezas como su grado de conocimiento entre los sujetos obligados de la administración central así como también ventanas de oportunidad para la mejora de la metodología, pero también respecto de su institucionalización. A partir de las recomendaciones surgidas de este proceso, la AAIP instituyó un mecanismo de monitoreo que tiene como eje central la nueva versión del Índice de Transparencia y que se complementa con un proceso de reporte tanto a los sujetos obligados como a la ciudadanía. Al momento de presentar esta ponencia, el nuevo Índice de Transparencia se encuentra en proceso de implementación por parte de la AAIP. La primera serie de monitoreos incluirá al 100% de los sujetos obligados, a fin de poder contar con una línea de base integral.

De esta manera, siguiendo las buenas prácticas identificadas por Mackay, el mecanismo de monitoreo instituido por la AAIP plantea un **uso de la información** en dos sentidos. Por un lado, la información será visualizada en la página de la agencia y en el Portal Nacional de Transparencia, permitiendo que la ciudadanía y los funcionarios accedan a la valoración del desempeño en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y en los ítems de transparencia proactiva (identificados en el proceso de evaluación participativa). Por otro lado, desde la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) se realizan informes trimestrales por sujeto obligado y también informes globales (por todos los sujetos obligados) que son remitidos a las autoridades de todas las jurisdicciones para que tomen conocimiento del desempeño en esta materia.

En cuanto a la **calidad de la información**, la producción de información y visualización del índice tiene una serie de controles de calidad que permiten resguardar la calidad y ofrecen la posibilidad de replicar cada paso. Para el proceso de relevamiento del índice se elaboraron una serie de instrumentos para garantizar la calidad de la captura de la información: i) documento con notas aclaratorias para interpretar la información a relevar; ii) documento para el registro de las páginas web de sujetos obligados; y, iii) formulario online para la carga de información. Estos instrumentos se complementan en un proceso de control cruzado que realiza el equipo de la DNEPT. En la Figura 2 puede observarse el flujo de producción del índice.

**Figura 2.** Diagrama de flujos del Índice de Transparencia.



**Fuente:** Resolución 77/2024, Anexo II (2024b, p. 41)

Asimismo, en la instancia de procesamiento de la información se diseñó un proyecto en R, alojado en un repositorio de GITLAB que permite realizar un seguimiento de cada paso y tener registro de todas las versiones. Además, utilizar el lenguaje de programación estadística R y contar con un SCRIPT para cada etapa del procesamiento facilita que sea replicable por distintos funcionarios.

Estas decisiones permiten garantizar la calidad del proceso de producción de la información. Sin embargo, para que este mecanismo de monitoreo sea **sostenible** y **viable** se fortalecieron las capacidades de los recursos humanos de la DNEPT a través de capacitación y asistencia técnica en programación estadística en lenguaje R. Además, se publicaron dos resoluciones que dieron institucionalidad al mecanismo de monitoreo. Por un lado, la Resolución 76/2024 organiza el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información incorporando entre los componentes normativos, orientativos y procedimentales al monitoreo de las políticas de transparencia a través del índice (2024a, p. 3). Por otro lado, la Resolución 77/2024 publica en su anexo II el mecanismo de monitoreo junto con la metodología del Índice de Transparencia. Finalmente, a partir de estas resoluciones, se realizaron reuniones con los sujetos obligados para apoyar la adecuación a las disposiciones de las resoluciones y dar conocimiento de los cambios del índice.

<sup>1</sup> Documento presentado en el IV Congreso Nacional de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 22-27 de agosto, 2024. Las opiniones expresadas en él son personales de la autora y no involucra institucionalmente a la AAIP

## Referencias bibliográficas

**Agencia de Acceso a la Información Pública** (2024a). Resolución 76/2024 - Anexo I (IF-2024-31137383-APN-AAIP). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305397/20240405>

**Agencia de Acceso a la Información Pública** (2024b) Resolución 77/2024 - Anexo II (IF-2024-32161046-APN-DNEPT#AAIP). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305398/20240405>

**Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia** (2023a) *Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa. Primer Informe. Balance sobre su implementación en el periodo 2021-2022 y acciones de fortalecimiento*. Agencia de Acceso a la Información Pública. <https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparenciayparticipacion/estrategia-de-evaluacion-del-indice-de-transparencia-activa>

**Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia** (2023b) *Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa. Segundo informe: Percepciones de los Responsables de Acceso a la Información Pública sobre su implementación*. Agencia de Acceso a la Información Pública.

**Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia** (2023c) *Estrategia de Evaluación del Índice de Transparencia Activa. Tercer informe: Percepciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre su implementación*. Agencia de Acceso a la Información Pública. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion\\_del\\_ita\\_3deg\\_informe\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_del_ita_3deg_informe_1.pdf)

**Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia** (2023d) *Resultados de la Evaluación del Índice de Transparencia. Cuarto informe: Síntesis de los hallazgos y actualización metodológica*. Agencia de Acceso a la Información Pública. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4to\\_informe\\_nueva\\_metodologia\\_indice\\_de\\_transparencia\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4to_informe_nueva_metodologia_indice_de_transparencia_1.pdf)

**Berry, P. y W. Berry** (2010) “ Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas”. En P.A. Sabatier, ed. *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado.

**Douglas, S. & A. Meijer** (2016) “Transparency and Public Value – Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities”. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 940–951.

**López Ayllón, S.** (2019) “Transparencia gubernamental”. En G. Cejudo, *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

**Mackay, K. R. (with World Bank)** (2007) *How to build M&E systems to support better government*. Washington D.C., World Bank.

**Manin, B.** (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Alianza.

**Merino, M.** (2019) “Política de transparencia”. En G. Cejudo, *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

**Oszlak, O.** (2012) “Gobierno Abierto Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. Conferencia Anual. San Juan, INPAE.

**Schweinheim, G.** (2012) “Innovación en políticas públicas y administración del Estado para el desarrollo con equidad”. *Voces en el Fénix*, 17. <http://vocesenelfenix.com/content/innovaci%C3%B3n-en-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas- y-administraci%C3%B3n-del-estado-para-el-desarrollo-con-equidad>

#### **Cómo citar este artículo:**

**Anchorena, Beatriz** (2025) “Evaluación de políticas de transparencia: el caso de innovación en el Índice de Transparencia de la Agencia de Acceso a la Información Pública”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°28: 275-300

# De Menem a Milei: ¿el pasado en copa nueva? Reforma del Estado y disputa hegemónica en la Argentina reciente

*From Menem to Milei: ¿old wine in new wineskins? State reform and controversies over hegemony in current Argentina*

## Hernán Ouvíña

Polítólogo y Doctor en Ciencias Sociales. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador del CONICET-UNLu y del IEALC-UBA  
hernanou@yahoo.com.ar

## Resumen

El artículo busca dar cuenta de las afinidades y contrastes entre lo que fue la primera reforma del Estado realizada por el gobierno de Carlos Menem a comienzos de los años noventa y la actual propuesta impulsada por el gobierno de Javier Milei. Se parte de un análisis neogramsciano de las relaciones de fuerzas existentes tanto en aquellos años como en el contexto actual, del proyecto de reestructuración del Estado y de la disputa hegemónica que subyace a ambos momentos en una clave socio-política, tanto en el país como a nivel regional y global, para formular una caracterización de la coyuntura y del tipo de reforma del Estado que intenta implementar Milei, atendiendo a la crisis profunda por la que transita Argentina en la actualidad.

**Fecha de recepción:**  
30.11.24

**Palabras clave:** reforma del estado – disputa hegemónica – relaciones de fuerza – crisis.

**Fecha de aceptación:**  
21.2.25

**Abstract:** The article attempts to account of the affinities and contrasts of Carlos Menem's government state reform in the early nineties vis-á-vis the current reform proposal promoted by the government of Javier Milei. Relying on a neo-gramscian analysis of the relations of forces at both those former years and the current context of the State restructuring project and the hegemonic dispute that underlies both moments, we focus on local, regional and global levels in order to reach a characterization of the effective conditions and the type of State reform Milei is trying to implement, taking into account the deep crisis that Argentina is currently going through.

**Keywords:** state reform - hegemonic dispute - relations of forces -, crisis.

## A modo de Introducción<sup>1</sup>

El inesperado triunfo de Javier Milei en las elecciones presidenciales de noviembre 2023 con el 56% de los votos, resultó sin duda un cimbronazo a nivel nacional e internacional. Una figura totalmente ajena a las estructuras políticas tradicionales y con un discurso derechista confrontativo y ultraliberal logró derrotar al candidato del peronismo Sergio Massa, así como concitar el apoyo en segunda vuelta del PRO, y disputar el electorado en territorios y sectores en los que históricamente las derechas no tenían receptividad ni arraigo.

A poco más de un año de iniciado su gobierno, el perfil de su gabinete, la insistente diatriba en contra del Estado y la vocación “refundacional” que pregonó e intenta llevar adelante, han generado intensos debates y numerosas interpretaciones tanto en medios de comunicación como en el seno de las propias Ciencias Sociales. ¿En qué medida su proyecto se emparenta con el encabezado por Carlos Menem a comienzos de la década del noventa? ¿Qué elementos de continuidad y de ruptura se evidencian con respecto a la llamada reforma del Estado impulsada y concretada en aquel entonces con cierto consenso social y político? ¿Estamos nuevamente ante un proyecto de corte neoliberal y excluyente, tal como el que resultó hegemónico durante aquella década en Argentina y en la región, o más bien ostenta rasgos originales que ameritan caracterizar de forma diferente a su propuesta?

Atendiendo a estas interrogantes y al contexto específico de crisis que vive en la actualidad en nuestro país y a escala global, el presente artículo busca dar cuenta de las afinidades y contrastes entre lo que fue la primera reforma del Estado realizada por el gobierno de Carlos Menem, en particular durante su primer mandato, y la actual propuesta de reforma impulsada por el gobierno de Javier Milei. Para ello, partiremos de un análisis neogramsciano de las relaciones de fuerza existentes tanto en aquellos años como en el contexto actual, del proyecto de reestructuración del Estado y de la disputa hegemónica que subyace a ambos momentos en una clave socio-política, tanto en el país como a nivel regional y global, para formular una posible caracterización de la coyuntura y del tipo de Reforma del Estado que intenta implementar Milei.

## **1. Neoliberalismo y Reforma del Estado: del contexto global a la especificidad latinoamericana**

Si bien excede el propósito de este artículo, consideramos importante dar cuenta y describir brevemente el contexto en el cual cobra fuerza la prédica privatista y neoconservadora a partir de los años ochenta y comienzos de los noventa a nivel global, y cómo impacta y condiciona la implantación del neoliberalismo en América Latina y, en particular, en Argentina. Sin desestimar la precursora experiencia chilena que implicó una verdadera “contrarrevolución” al decir de Tomás Moulian (1998),<sup>2</sup> lo cierto es que con la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan al poder gubernamental, el discurso neoliberal adquiere un protagonismo inusitado a escala mundial.

La “ingobernabilidad”, descripta de manera elocuente por el tristemente famoso Informe de la Comisión Trilateral, sólo permitía una única salida, tal como rezaba el slogan de campaña de la llamada dama de hierro: el ajuste estructural y la ofensiva generalizada contra todas aquellas conquistas históricas de los sectores subalternos, cristalizadas en numerosos espacios, organismos y políticas estatales, tales como las destinadas a la seguridad social. Como plantea David Harvey (2015), el proyecto neoliberal se orientó a *restaurar un poder de clase* parcialmente perdido en el período previo, lo que implicaba modificar la correlación de fuerzas en un sentido integral, y especialmente dentro de la estatalidad propia del *bienestarismo* keynesiano.

De acuerdo a Joachim Hirsch, esta transformación estructural del capitalismo global condujo a un cambio en la configuración y la función del Estado y al sistema de Estados, dando paso a una nueva forma de Estado que define como “nacional de competencia”, debido a que los Estados compiten entre sí por “capturar” porciones de capital que fluctúan a escala planetaria, generando condiciones óptimas para su radicación y virtual inmovilidad fronteras adentro. Ello implica, por un lado, una retracción de la faceta “bienestarista” del Estado (dejando atrás los rasgos propios del Estado de “seguridad fordista”, que garantizaba un conjunto de derechos y contraprestaciones a la

ciudadanía), y por el otro, un extenso proceso de privatización de activos públicos que permita relanzar la acumulación capitalista sobre nuevas bases (Hirsch, 1999 y 2001).

En el caso específico de los países latinoamericanos, la perspectiva neoliberal se condensó en el “Consenso de Washington” –verdadero Bretton Woods de los ’90–, que apuntaba a una feroz apertura económica y a un desguace del aparato estatal, incluyendo un drástico ajuste del gasto público, entre otras medidas. Los supuestos males a erradicar eran la deuda externa y el déficit fiscal. En paralelo, escuelas como las de Chicago y Virginia, cubiertas con un ropaje tecnicista y neutral, se encargaron de brindar los basamentos teóricos del repliegue y reducción del Estado a su “mínima” expresión. Tal como había pregonado Friedrich von Hayek (2011) varias décadas atrás el estatismo, constituía el camino inevitable hacia la servidumbre.

Experimentos como los de Pinochet en Chile demostraron que era necesaria una generalizada dosis de miedo y represión para imponer un modelo, por demás excluyente, que redefiniera la intervención estatal, y que, a contramano de ciertas lecturas erróneas del neoliberalismo que lo presentaban como un “ultroliberalismo” ajeno a cualquier regla de juego, supo implantar un tipo de intervencionismo de “emergencia”, interesado “en crear y mantener la *estructura jurídica* indispensable para el orden del mercado”, que en sus orígenes bien puede interpretarse como una guerra “*en favor* de la competencia y *en contra* de la igualdad” (Dardot et al, 2024, p. 28-29; cursivas en el original).

En Argentina, de manera similar, la cruenta dictadura cívico-militar sentó las bases del disciplinamiento social, proceso que terminaría de consumarse con el shock psicológico de la hiperinflación. El terrorismo político y el económico, cada uno con sus particularidades, daban forma así al nuevo patrón de dominación que se consolidaría en los primeros años del gobierno menemista. La fragmentación y rotura de los lazos de solidaridad entre los diversos sectores de la sociedad civil posibilitó que se avanzara, como en pocos lugares del mundo, hacia un salvaje darwinismo social que el sentido común de la época sintetizó sabiamente como el “sálvese quien pueda”, sucesor inmediato del “por algo será”.

Tal como señaló Oscar Oszlak (2000), a finales de los años ochenta y durante toda la década del noventa, la mayoría de los países del mundo se embarcaron en programas de ajustes estructurales de enorme envergadura, cuya característica principal fue la disminución de ciertos aparatos estatales a través de políticas de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de “reformas de primera generación”, previendo que una segunda generación de reformas acometería la tarea pendiente de “mejorar” el aparato institucional remanente. De esta forma, las opciones monetaristas y neoconservadoras fueron ganando cada vez más terreno en el continente, al calor de las experiencias “exitosas” en Inglaterra y los Estados Unidos.

Es importante aclarar que, paradójicamente, las políticas de ajuste propuestas por los países capitalistas avanzados fueron negadas en la práctica tanto en Europa como en Norteamérica, donde el Estado continuó ejerciendo importantes funciones de regulación directa e indirecta y, lejos de haberse achicado en términos materiales (v.g. gasto público, personal), tendió cuanto menos a solventarse o incluso acrecentarse (Baldwin 1990). En la misma época en que se pregonaba en América Latina como salida única la estrepitosa reducción del Estado en todas sus facetas, en los países desarrollados acontecía todo lo contrario. Así, entre 1978 y 1994, los gastos totales de las administraciones públicas en porcentaje del producto interior bruto crecieron en todos los países de la OCDE, en especial en los países europeos donde este porcentaje se incrementó desde el 43,6 al 53,5 (Ouviña 2002).

## **2. El experimento menemista: ¿ausencia, minimización o metamorfosis del Estado?**

En Argentina, así como en buena parte del continente, parodiando un juego de suma cero, la decidida pasividad estatal tuvo como correlato un protagonismo creciente del mercado como “eficiente” asignador de recursos. La remercantilización de numerosas relaciones sociales que anteriormente regían bajo el amparo de la regulación del Estado devino en un requisito imprescindible, de acuerdo al discurso neoliberal. No obstante, más allá de los numerosos ejemplos que podrían relatarse, lo que interesa es mostrar el profundo cambio producido: de ciudadanos portadores de derechos universales, a meros clientes (o usuarios) cuya única mediación se encuentra constituida por el mercado.

En tal sentido, como sugiere Mabel Thwaites Rey, puede interpretarse que el proceso de Reforma en la Argentina se orientó a

*tornar funcionales las estructuras estatales para las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global, en el contexto de una correlación de fuerzas claramente desfavorable a las clases subalternas. El viejo andamiaje, asociado a un modelo de acumulación en estado de crisis terminal, ya no era funcional a los requerimientos de valorización y circulación capitalista prevalecientes” (Thwaites Rey 1998, p. 80).*

Es un lugar común afirmar que el Estado argentino durante el período menemista (1989-1999), sufrió un abrupto repliegue y se achicó tanto en términos de su volumen, como en relación a su “intervención” en la sociedad civil y la economía. Sin embargo, creemos que es preciso leer este proceso de manera más compleja y detallada. En efecto, retomando varios estudios e investigaciones realizados (Oszlak 2000a, 2002; Bonnet

2007; Piva 2015), podemos contrastar los datos provistos por los principales organismos internacionales y nacionales para dar cuenta que, lejos de haberse achicado en tamaño y participación, el Estado se incrementó (o, cuanto menos, se mantuvo estable) en términos de su planta de personal, sus unidades organizativas, y su gasto público, por nombrar sólo los indicadores más conocidos.

Ello supone confrontar el discurso hegemónico de la llamada “minimización” o “ausencia” del Estado, con los datos que permiten dar cuenta del carácter falseado -o cuanto menos problemático y sesgado- del mismo. Lo que se produjo, ante todo, fue una disminución en el ritmo de crecimiento -a la vez que una profunda reformulación, al calor de la reestructuración capitalista, que supuso una ofensiva brutal contra ciertas conquistas de la clase trabajadora- de estos indicadores, que es bien distinto a postular su abrupta caída. Teniendo en cuenta este planteo, podemos afirmar que el mentado “adelgazamiento” del Estado trocó, en realidad, en ausencia o disminución de su presencia, sí, aunque en áreas claves e indelegables en relación a la lógica del mercado: regulación de los servicios públicos privatizados, políticas activas y sistemáticas de lucha contra el desempleo y la pobreza, fomento de las economías regionales y de pequeña escala, vigencia y respeto de los derechos humanos, atención médica-sanitaria, educación pública y gratuita, etc.

Como contrapartida, el Estado se mantuvo por demás activo en otros ámbitos: pago puntual de los intereses de la deuda externa, incremento desmedido de su aparato represivo (v.g. gendarmería y prefectura, policía, guardia cárceles, etc.), así como exenciones impositivas y subsidios a empresas privatizadas y grupos transnacionales. En este último caso existe una “renovada presencia estatal en todo aquello que se relacione con cortejar a los inversores y volcar a favor de los empresarios las condiciones de contratación y utilización de la fuerza de trabajo” (Borón 1999:48). Esta especie de *keynesianismo invertido* da cuenta de la complejidad de la ofensiva neoliberal actual: lejos de implicar solamente un achicamiento estrepitoso de los aparatos administrativos gubernamentales, supone a la vez -y, sobre todo- una reformulación fundamental de los límites entre el Estado y el mercado (lo que es decir entre la política y la economía).

No estaría en cuestión, por lo tanto, *la intervención* del Estado como tal, sino más bien una reconfiguración de la misma en función de una sustancial transformación de la correlación de fuerzas entre los múltiples sectores y clases que desgarran la totalidad social.<sup>3</sup> Por ello, si bien es cierto que durante la década menemista una parte relevante del Estado se ha minimizado -o, mejor aún, reestructurado-, huelga insistir que esto ocurrió sólo en aquellas áreas “improductivas” en relación a la acumulación del capital. Por el contrario, como expresamos anteriormente, su nivel de intervención creció en aquellos ámbitos que potencian dicho ciclo. En palabras de Alejandro Rofman

*lo que se hizo fue convertir al Estado en una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza que perdura hasta hoy. En lugar de estar ausente, el Estado estuvo omnipresente en la defensa de intereses concretos. Entonces, es una gruesa equivocación plantear que el sector público ha desempeñado un rol pasivo, en cuestiones referidas al accionar de grandes empresas privadas* (Rofman, 1997, p. 4).

Así, lejos de afincarse en supuestas “irrationalidades”, las diferentes variantes de reforma, modernización, reingeniería y/o fortalecimiento institucional que se pregonó en aquellos años desde el gobierno y los ideólogos neoliberales, en rigor “configuraron un perfil estatal acorde con la tónica excluyente instalada por el modelo de acumulación consolidado en la década del noventa” (López, Corrado y Oubiña 2007:141). En el caso específico del gasto público y de la capacidad recaudadora del Estado, es relevante mencionar que para el año 2000 su aparato cubría más del 70% de sus ingresos con impuestos de carácter indirecto, cristalizando un principio de evidente regresividad, al tiempo que los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social involucraban menos del 15% del gasto total del Estado nacional.

A su vez, el incremento de los planteles burocráticos en las áreas de Defensa y Seguridad Interior da cuenta de la intensificación de la faceta coercitiva: para el año 2000, las reparticiones del Ministerio de Defensa y del Interior, destinadas a tareas de control social y represión, comprendían a 66% de los agentes del Poder Ejecutivo Nacional, contribuyendo al afianzamiento de un nuevo esquema de poder (López, Corrado y Oubiña 2007:142). Ello sin contemplar el crecimiento desmedido de las agencias privadas de seguridad y empresas de vigilancia durante toda la década menemista e incluso a posteriori de ella, que en conjunto no hacen sino informar acerca de la permanencia de un “residuo hegémónico” de *punitivismo estatal y policiamiento securitario* (asumiendo al Estado de manera “integral” de acuerdo a Gramsci, es decir, involucrando no solamente a la sociedad política sino también a ciertas instituciones e instancias de la sociedad civil) que, al decir de Esteban Rodríguez Alzueta (2014), han mantenido activo un aceitado dispositivo de “temor y control” compatible con -y tendiente a reforzar- el régimen neoliberal.

### **3. ¿El pasado en copa nueva? El proyecto de Reforma del Estado del gobierno de Javier Milei**

El inesperado triunfo con el 56% de los votos en las elecciones de segunda vuelta en noviembre de 2023, del tandem Javier Milei-Victoria Villarruel, frente al candidato peronista Sergio Massa (en ese entonces ministro de Economía de Alberto Fernández),

abrió un acalorado debate tanto en el seno de las Ciencias Sociales como a nivel más general en la propia sociedad, acerca de los motivos por los cuales un partido con escasa capilaridad y tan novedoso pudo lograr acceder a ser gobierno en tan poco tiempo.

Más allá de las diferentes hipótesis que han intentado dar cuenta de este inédito fenómeno, la polémica acerca de su caracterización y las causas de su triunfo no se ha cerrado aún. Lo cierto es que resulta claro que el programa propuesto en plena campaña por *La Libertad Avanza* reivindicaba de manera insistente un ideario y un conjunto de políticas definidas explícitamente como neoliberales, e incluso “ultraliberales”, apelando a figuras intelectuales como Friedrich von Hayek y a personajes emblemáticos a nivel político nacional como el ex presidente Carlos Menem y el ex ministro de Economía Domingo Cavallo. A los pocos días del triunfo, el propio Milei llegó a expresar: “Hoy comienza la reconstrucción de Argentina, hoy comienza el fin de la decadencia. Se termina el modelo empobrecedor del Estado omnipresente. Hoy volvemos a abrazar las ideas de la libertad, las de nuestros padres fundadores” (*El País*, 20/11/23).

Si bien al momento de escribir este artículo ha transcurrido tan solo poco más de un año de su gestión, desde un comienzo la retórica de Milei como presidente de la Nación fue de abierta denostación contra el Estado, llegando a definirlo en varias ocasiones incluso como “una organización criminal”, a la que hay que horadar cual “topo”. No resultaron escasos los análisis (sobre todo mediáticos, aunque también de parte de dirigentes políticos de la oposición) que intentaron plantear similitudes y paralelismos con respecto al discurso y proyecto encabezado por Carlos Menem, en particular durante su primer mandato, cuando la consigna repetida como un mantra fue que “achicar el Estado es agrandar la nación”.

La semejanza cobró mayor connotación no solamente a partir de la reducción de los ministerios a casi la mitad ni bien asumió (de los 18 existentes al finalizar el gobierno de Alberto Fernández, quedaron un total de 9), sino sobre todo a partir de la propuesta del DNU 70/2023, titulado “Bases para la reconstrucción de la economía argentina” y conocida popularmente como “Ley Bases”, que el gobierno de Milei envió para su aprobación al Congreso Nacional a pocas semanas de la asunción, y cuyo contenido se fue modificando al calor de las negociaciones y críticas formuladas por la oposición, ya sea dentro del recinto como fuera de él. A su vez, como dato de color, Martín Menem, sobrino del ex presidente, asumió de presidente de la Cámara de Diputados a propuesta de *La Libertad Avanza* y terminó cumpliendo un papel clave en la aprobación final del articulado, el cual inicialmente contemplaba la modificación de más de 300 leyes, pero que con el correr del tiempo debió transigir y recortar una parte no menor en aras de su sanción definitiva.

La idea de un Estado reducido a su mínima expresión, e identificado como el principal responsable de la crisis por la que transita Argentina, exacerbó por cierto las afinidades

y parentescos con aquella retórica neoliberal hegemónica en los años noventa. Así, el lunes 22 de abril, por cadena nacional, Javier Milei expresó sin medias tintas que “la supuesta era del «Estado presente»” ha sido “un fracaso estrepitoso que ha sumergido al 60% de la población en la pobreza y nunca más vamos a volver a eso”, por lo cual “la salida vendrá de la mano de la inversión del sector privado” (*Infobae* 22/03/24).

Más allá de las idas y vueltas en el Congreso Nacional y de sucesivas movilizaciones y protestas vividas en las calles que en algunos casos padecieron la implementación del denominado “Protocolo anti-piquete” (con represión y detenciones de manifestantes), la llamada “Ley Bases” -que reproducía en espejo el articulado del DNU 70/2023- logró aprobación, publicándose finalmente el 8 de julio de 2024 en el Boletín Oficial la Ley Número 27.742. No obstante, el oficialismo se vio obligado a modificar el proyecto inicial y contemplar algunos señalamientos importantes de la oposición, sobre todo en lo atinente a posibles privatizaciones, despidos indiscriminados o al desmantelamiento de ciertos organismos públicos.

Ahora bien, ¿qué similitudes y contrastes podemos establecer con la Reforma del Estado implementada durante el primer gobierno de Carlos Menem?

A nivel general, una primera hipótesis es que estamos nuevamente en presencia de un proyecto que busca *restaurar el poder de clase*, en una clave semejante a la que postuló en su momento David Harvey (2015). Si se analiza los primeros capítulos de la “Ley Bases”, resulta evidente que, tras la apuesta en favor de la privatización de empresas y activos públicos, subyace un intento -similar al del gobierno menemista- de revertir los derechos de propiedad común “ganados a través de años de dura lucha de clases” hacia el dominio privado, lo que redundaría en una transferencia de bienes desde el ámbito público-estatal hacia entidades empresariales y capitales transnacionales, reforzando por tanto los privilegios de clase y la conformación de un aparato estatal más receptivo y permeable a las demandas de los sectores dominantes (Campione y Muñoz, 1994; Harvey, 2015;).<sup>4</sup>

De manera análoga, el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (conocido por las siglas como “RIGI”) impulsado por el gobierno de Javier Milei, se propone otorgar beneficios impositivos, tributarios, cambiarios y jurídicos para las empresas transnacionales en proyectos vinculados con actividades extractivas, además de disponer que cualquier litigio o controversia se dirima en tribunales extranjeros. Diversos autores han llamado la atención señalando que este régimen se parece a la Ley Número 24.196 de Inversiones Mineras, sancionada bajo el menemismo en 1993, y que también garantizaba tres décadas de estabilidad fiscal, tributaria, arancelaria y cambiaria a este sector (Seoane y Hayes 2024).

En segundo lugar, es importante advertir que *esta embestida de neoliberalización no equivaldría, en principio, a “minimización” o “retirada” del Estado en términos absolutos*, aunque sí

involucra -tal como ocurrió durante el menemismo- un violento ataque contra aquellas aristas, gastos y políticas públicas consideradas “onerosas” o innecesarias desde el punto de vista del gobierno de Milei y del ideario ultraliberal que reivindica. Va de suyo que no estamos subestimando la envergadura de las transformaciones implícitas en lo que cabe definir como un verdadero proyecto “refundacional” por parte de *La Libertad Avanza*.

Nos interesa, ante todo, destacar que la contracara de esta pretensión de “jibarizar” al Estado requiere un reforzamiento de las funciones y aparatos destinados al control, el disciplinamiento y la represión de quienes no consientan ni acuerden con estas políticas neoliberales, con el objetivo de restringir el derecho a la protesta y criminalizar o judicializar a las organizaciones, movimientos o sectores que se manifiesten abiertamente en contra del actual plan de ajuste que pretende imponer el gobierno.<sup>5</sup> En particular, resaltamos el papel clave cumplido por Patricia Bullrich y el Ministerio de Seguridad de la Nación que encabeza (hoy renombrado como de “Seguridad Nacional”, con todo lo que implica esa denominación). Con un altísimo nivel de exposición en el debate público, la cartera liderada por Bullrich, a contramano de casi la totalidad de las dependencias estatales, vio incrementarse sus fondos en un 91% en la propuesta original de Presupuesto 2025 (*Ámbito Financiero* 14/10/2024), dato significativo que refuerza nuestra hipótesis.

Otro elemento convergente y de posible afinidad es *la persistente inflación -con el descalabro de precios en aumento y salarios en vías de pulverización, que ha redundado en una puja distributiva y expropiación de ingresos- en las coyunturas previas a los gobiernos de Menem y Milei*, como “violencia dineraria” y de considerable gravitación a nivel socio-económico, subjetivo y en tanto mecanismo disciplinante/desarticulador de los sectores populares. Si bien en el caso del contexto inmediatamente precedente al ascenso de Milei no estamos ante un proceso de hiperinflación equivalente al vivido a partir de febrero de 1989 (Bonnet 2007), de todas maneras, abonó a un creciente malestar e incertidumbre (intensificado por la experiencia pandémica), y allanó el terreno para disputar el sentido común en favor de la inevitabilidad de un proyecto urgente y radical de reformas estructurales, restauración del “orden”, reducción del gasto público y ajuste fiscal, que supo capitalizar Milei como candidato. Aunque no existe total acuerdo entre los economistas en torno al momento de inicio de la crisis de ingresos (si ocho o doce años), es claro que resultó ser lo suficientemente prolongada como “para provocar hastío y desaliento en un sector importante de la población” (Zaiat, 2023: 2).

Curiosamente (y salvando las distancias) la apelación al dólar como moneda de referencia y talismán casi mágico, ha sido algo en común al plantear una salida a la crisis endémica sufrida en el país: ya sea en el caso del gobierno de Carlos Menem, a partir del tipo de cambio fijo por convertibilidad (que resultó ser la columna vertebral de la hegemonía de los años noventa), o en el más reciente y polémico de Javier Milei,

haciendo campaña en favor de la lisa y llana dolarización de la economía argentina. En ambas coyunturas, se apeló a él como símbolo de estabilidad, asociándolo en el imaginario colectivo y en la materialidad social a una moneda externa “confiable”, de ahorro, transacción y referencia en materia de precios. La renuncia a la soberanía y política monetaria como contracara necesaria de un horizonte de previsibilidad y “orden”, hermana por tanto la convertibilidad menemista y la (de momento tan utópica como ansiada) dolarización milesta.

En términos más generales, “es claro que Milei es más que un topo antiestatal. Es vedad que odia al Estado de manera casi patológica, pero no es menos cierto que duda en utilizarlo para fortalecer su poder” (Stefanoni 2024:1). Por ello el autor del libro *¿La rebeldía se volvió de derecha?* concluye que “para dar cuenta de lo que hoy se intenta proyectar como el mileísmo, hay que tener en cuenta la complementariedad de una discursividad utópica/radical –que a veces se proyecta de manera bufonesca– con una hábil utilización de los mecanismos de la ‘rosca política’” (Stefanoni, 2024, loc.cit.).

A pesar de estas parciales semejanzas con respecto a lo acontecido tanto en los prolegómenos de su asunción como durante la gestión gubernamental de Carlos Menem en materia de reforma del Estado, ajuste estructural y hegemonía neoliberal, sería arriesgado afirmar que estamos en presencia de un contexto nacional, latinoamericano y mundial similar –y menos aún, idéntico– al vivido en los años noventa.

En primer lugar, el proyecto encabezado por Menem se inscribió en una coyuntura donde Estados Unidos emergió como potencia triunfante y hegemónica a nivel ideológico-político tras la debacle de la URSS y la caída del muro de Berlín, que sintonizó además en términos ideológicos con el llamado “fin de la historia” y un auge del neoliberalismo como “razón global” del capitalismo contemporáneo (Laval y Dardot 2013). Por contraste, hoy vivimos a escala planetaria una dinámica de “multilateralismo centrífugo”, proliferación de conflictos bélicos e inestabilidad hegemónica, que se combina con una crisis socio-económica y ambiental casi sin precedentes, y un agotamiento de las energías fósiles que plantea la necesidad de esbozar escenarios de transición hacia una matriz productiva alternativa (Brand y Wissen 2021).

Asimismo, de acuerdo a la caracterización del economista Claudio Katz, Milei parece ignorar cierto declive o des prestigio del neoliberalismo a escala global, al igual que el giro verificado en casi todo el mundo hacia una política de mayor regulación estatal, por lo que su discurso y actitud gubernamental sería la de un “neoliberal a destiempo” (Katz 2024:313). En efecto, una cuestión de enorme gravitación estriba en que después de la década explícitamente neoliberal de los años noventa, se abrió en la región una etapa de impugnación al Consenso de Washington que supuso un cambio en las bases de sustentación para los proyectos políticos con pretensión hegemónica (Oubiña y Thwaites Rey 2019).

En el caso específico de Argentina, mientras las políticas pro-mercado y de despojo de derechos colectivos se erigieron sobre la “tierra arrasada” de la derrota del campo popular infligida por la dictadura cívico-militar a sangre y fuego (una violencia política que se complementó a posteriori con el shock psicológico y subjetivo de la hiperinflación), el proceso que surge tras la crisis del 2001 es hijo -por cierto, a destiempo- de las luchas populares de resistencia.

Ese ciclo de auge de movilización y participación activa tuvo su declive y reabsorción por mediaciones institucionales, pero logró materializarse en conquistas socio-políticas que constituyen un piso fundamental, tanto en términos materiales como simbólicos, muy distinto al momento de derrota defensiva noventista. Los sectores populares acumularon una vasta experiencia y formatos organizativos en los que apoyarse para activar la resistencia ante medidas regresivas que se intentaran en su contra, lo que conforma un escenario bastante diferente al inaugurado con la hiperinflación de finales de los años ochenta en Argentina (Thwaites Rey y Oubiña 2016).

#### **4. Palabras finales**

A pesar de las semejanzas y afinidades con el gobierno de Carlos Menem, tanto en términos retóricos como por su vocación refundacional, la inesperada llegada de Javier Milei al gobierno no es fruto de una derrota inapelable del campo popular y allí reside una diferencia fundamental con relación al ciclo menemista. Más allá de la disparidad de intereses, motivos y factores que incidieron para garantizar su triunfo, el caudal de votos obtenidos no parece responder mayoritariamente a un “cheque en blanco” en favor de la implementación de un plan coherente de extrema neoliberalización, sino a un hastío generalizado que supo ser canalizado por una figura ajena al quehacer político tradicional, que conectó con ciertos malestares, ansias de libertad y deseos de cambio de un sector importante de la ciudadanía.

Una pregunta que queda flotando en el aire y excede a este artículo es qué nivel de reversibilidad y reestructuración conservadora tienen las conquistas parciales -cristalizadas en políticas públicas, normativas y ampliación de derechos- obtenidas tras la debacle neoliberal que siguió a la crisis de 2001-2002, y en qué medida el actual gobierno de Javier Milei logrará construir una nueva hegemonía a través del *consenso activo*, o privilegiará el dominio (si bien selectivo, en grados cada vez más amplios) ante el cambio de coyuntura. La construcción de un país “normal” a partir del incremento de las fuerzas de seguridad con carácter preventivo y una represión manifiesta a todo tipo de protesta callejera, mediante la implementación del llamado “Protocolo anti-piquete”, parece brindar pistas de cuál es el escenario más probable.

Sin desestimar el panorama sombrío que se avizora en Argentina, no estamos aún en presencia de un pueblo trabajador derrotado en términos políticos. El escenario de simultánea recesión interna, puja distributiva, descontento e inflación, y la coyuntura latinoamericana y mundial de extrema inestabilidad, constituyen el contexto en el que se desenvolverán, sin duda de manera cada vez más aguda, las luchas y disputas hegemónicas en el corto y mediano plazo. Una enseñanza no desdeñable de aquellos años noventa, que bien vale la pena traer al presente, es que el límite de todo ajuste no es otro que la reacción de las y los ajustados.

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este artículo fue presentada y debatida en el IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, realizado en la Universidad Nacional de Córdoba los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2024.

<sup>2</sup> De acuerdo a su señera lectura, esta contrarrevolución fue “una reacción contra un movimiento popular ascendente”, encarnado en la experiencia del gobierno de la Unidad Popular (Moulian 1998, p. 25)

<sup>3</sup> Para el proyecto neoliberal “el Estado y los gobiernos -y esto es en lo que deben ser fuertes- deben tomar un rol activo en la generación de situaciones de mercado que luego deben funcionar autónomamente y forzar si es necesario a las personas a ingresar dentro de ellas” (Ramírez González, 2022, p. 57)

<sup>4</sup> No obstante, como rasgo novedoso y diferencial con respecto a la década del noventa y al proyecto refundacional encabezado por Carlos Menem, podría plantearse que el gobierno de Javier Milei también aspira a *restaurar un poder heterocispatriarcal o una masculinidad hegemónica* lacerada -o bien puesta en cuestión- en los últimos años, al calor de la ola feminista que irrumpió con fuerza con el “¡Ni Una Menos!” y la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Además de la eliminación del Ministerio de Mujeres y Diversidad y del desfinanciamiento de programas específicos vinculados con la lucha contra las violencias hacia las mujeres y disidencias, resultó significativo que, en el marco de una Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU), la Argentina haya sido el único país en el mundo que votó en contra de una resolución que buscaba prevenir la violencia contra mujeres y niñas (*Página/12*, 15/11/2024).

<sup>5</sup> Al respecto, una iniciativa llamativa del gobierno de Javier Milei ha sido la ampliación de la partida presupuestaria de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), luego de realizar una reforma profunda de esta institución, dotándola de 100 mil millones de pesos, lo que representa un incremento de casi el 900%, y siendo el grueso de estos fondos de carácter “reservados” (*Página/12*, 24/06/34).

## Referencias bibliográficas

**Baldwin, Peter** (1990) *The politics of social solidarity: class bases of the european welfare state*, Nueva York: Cambrigde University Press.

**Bonnet, Alberto** (2007) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Buenos Aires: Prometeo.

**Borón, Atilio** (1999) “Las transformaciones del Estado en el período 1999-2003”, en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6 N° 14, págs. 1-10.

**Brand, Ulrich y Markus Wissens** (2021) *Modo de vida imperial. Vida cotidiana y crisis ecológica del capitalismo*, Buenos Aires: Tinta Limón.

**Campione, Daniel y Muñoz, Irene** (1994) *El Estado y la Sociedad. De Alfonsín a Menem*, Buenos Aires: Letra Buena.

**Dardot, Pierre, Haud Guéguen, Christian Laval y Pierre Sauvêtre** (2024) *La opción por la guerra civil. Otra historia del neoliberalismo*, Buenos Aires: Tinta Limón.

**Diario El País** (2024) “El ultraderechista Milei arrasa en las elecciones y Argentina da un salto a lo desconocido”, 20 de noviembre de 2023. Consultado el 5 de agosto de 2024.

**Harvey, David** (2015) *Breve historia del neoliberalismo*, Buenos Aires: Akal.

**Hayek, Friedrich** (2011) *Camino de servidumbre*, Madrid: Alianza.

**Hirsch, Joachim** (1999) “Globalización del capital y las transformaciones de los sistemas de Estado: del ‘Estado de seguridad’ al ‘Estado nacional competitivo’”, en *Revista Cuadernos del Sur* N° 28, págs. 71-82.

**Hirsch, Joachim** (2001) *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*, México: UAM.

**Holloway, John** (1993) “La Reforma del Estado: capital global y Estado nacional”, en *Revista Doxa* N° 9/10, págs. 2-12.

**Katz, Claudio** (2024) *América Latina en la encrucijada global*, Buenos Aires: Batalla de Ideas.

**Laval, Christian y Dardot, Pierre** (2013) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona: Gedisa.

**López, Andrea, Aníbal Corrado y Hernán Oubiña** (2005) “Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas”, en Mabel Thwaites Rey y Andrea López, editoras, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires: Prometeo, pág. 115-146.

**Moulian, Tomás** (1998) *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago de Chile: ARCIS/LOM.

**Oszlak, Oscar** (1997) “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 9: 7-60.

**Oszlak, Oscar** (2000a) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 24-27 de octubre.

**Oszlak, Oscar** (2000b) “El Estado transversal”, en *Revista Encrucijadas* N° 6: 1-12.

**Oubiña, Hernán** (2002) “¿Minimización o metamorfosis del Estado? Las transformaciones de la última década en el aparato estatal argentino”, en Galafassi, Guido, Bonnet, Alberto y Zarrilli, Adrián (comp.) *Modernización y crisis. Transformaciones sociales y reestructuración capitalista en la Argentina del siglo XX*, Quilmes: UNQui., pág. 249-276.

**Oubiña, Hernán y Thwaites Rey, Mabel**, editores (2019) *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires: CLAC-SO/El Colectivo.

**Piva, Adrián** (2015) *Economía y política en la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires: Batalla de Ideas.

**Ramírez González, Simón** (2022) *El Gran Ensayo. Génesis social, consolidación y crisis del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile: Tiempo Robado.

**Rodríguez Alzueta, Esteban** (2014) *Terror y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*, Buenos Aires: Futuro Anterior.

**Rofman, Alejandro** (1997) “¿Reforma o un nuevo rol para el Estado?”, en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N°11: pág. 3-12.

**Seoane, José y Hayes, Inés** (2024) “Colonialismo 2.0: el RIGI, la ofensiva extractivista de pobreza programada”, en Página/12, 6/11/24, recuperado el 7/02/25 de <https://www.pagina12.com.ar/765219-colonialismo-2-0-el-rigi-la-ofensiva-extractivista-de-pobreza>

**Stefanoni, Pablo** (2024) “¿De Milei al mileísmo?”, en portal *Nueva Sociedad*, recuperado el 18/12/24 de <https://nuso.org/articulo/de-milei-al-mileismo/>

**Thwaites Rey, Mabel** (1998) “Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los ‘90”, *Realidad Económica* 160/161, págs.76-109.

**Thwaites Rey, Mabel y Hernán Ouviña** (2016) “Tensiones hegemónicas en la Argentina Reciente”, en Oliver, Lucio (editor), *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina*, México: UNAM, págs. 211-248.

**Zaiat, Alfredo** (2023) “La Revolución reaccionaria de Javier Milei”, en Página/12, 31/12/2023, recuperado el 6/02/25 de <https://www.pagina12.com.ar/700000-la-revolucion-reaccionaria-de-javier-milei>

#### **Cómo citar este artículo:**

**Ouviña, Hernán** (2025) “De Menem a Milei: ¿el pasado en copa nueva? Reforma del Estado y disputa hegemónica en la Argentina reciente”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 14 N°28: 301-317

# De criminales, degenerados y ñoquis. Dimensiones afectivas interpuestas en el acto de trabajar para el Estado

*On criminals, degenerates and ghost appointees. Affective dimensions in the act of laboring in the state administration.*

## Valeria Ojeda

Dra. en Ciencias Sociales con mención en Administración Pública y Ciencias Políticas (Universidad Nacional de Cuyo). Integrante de GrISEL (Grupo de Investigaciones Sociales y Estudios Laborales), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Noreste. Especializada en estudios sociales del trabajo.  
leryval@hotmail.com  
valeria.ojeda@comunidad.unne.edu.ar

## Resumen

Desde una perspectiva socioantropológica sustentada en el método etnográfico, este artículo expone la manera en que las modulaciones discursivas propias del gobierno de Javier Milei, colisionan con las dimensiones objetivas y subjetivas del acto de trabajar para el Estado, en un conjunto de burócratas de nivel callejero de una región periférica de Argentina. El principal supuesto orientador de esta contribución es que, más allá de las disfuncionalidades y condicionamientos del sistema de administración pública argentino, el orgullo e involucramiento emergen como afectividades construidas en el marco del trabajo para con la ciudadanía destinataria de la función, reeditándose permanentemente por parte de sus agentes.

## Fecha de recepción:

20.11.24

**Palabras clave:** trabajo estatal – periferias – burocracias de nivel callejero – afectividades – etnografías de las burocracias

## Fecha de aceptación:

17.2.25

### ***Abstract***

From a socio-anthropological perspective based on the ethnographic method, this article exposes the way in which the discursive modulations of Javier Milei's government collide with the objective and subjective dimensions of the act of working for the State in a group of street-level bureaucrats in a peripheral region of Argentina. The main guiding assumption of this contribution is that, beyond the dysfunctionalities and conditioning factors of the Argentine public administration system, pride and involvement emerge as affectivities constructed within the framework of the work for the citizenship to which the function is addressed, and are permanently reissued by its agents.

***Keywords:*** *state work - peripheries - street-level bureaucracies - affectivities - ethnographies of bureaucracies*

## **Introducción**

Con un repertorio de frases y elementos discursivos que apuntan a denostar al Estado en cualquiera de sus niveles y funciones, cada vez más creciente, soez, e insultante,<sup>1</sup> el proceso de re-instalación de discursos e imágenes (y consecuentemente decisiones y acciones) acerca de las instituciones públicas como arcaicas, ineficaces, viles y/o impregnadas de corrupción, resulta un éxito por su velocidad y contundencia.<sup>2</sup> Con objetivos irrefutablemente antiestatistas, la constitución de este relato no resulta novedosa, sino que se corresponde con lecturas acerca del Estado (y sus posibilidades en tanto organización soporte de las políticas), instaladas y consolidadas durante fases de desarrollo de la burocracia argentina propias de regímenes de gobierno, tanto democráticos como dictatoriales, de corte conservador/neoliberal. Por lo tanto, no son los discursos sino sus campos de resonancia,<sup>3</sup> los que habilitan memorias mitificadas, un “¡piedra libre a decir lo que siempre pensé!”, impulsado desde las más altas cúpulas de poder político y económico, a partir de, en la actualidad, las infalibles redes sociales y, en menor medida, los medios de comunicación tradicionales.

Siguiendo a Jacoby y Krochmalny, a Giselle Beiguelman, y fundamentalmente a Giorgi y Kiffer, lo que sí resulta una novedad son los modos de construcción de estas imáge-

nes.<sup>4</sup> Desde el clásico “la industria del empleo público”, pasando por “caer en la pública<sup>5</sup>”, a calificarlo como “organización criminal (...), esquema putrefacto (...), que hace todo y todo lo hace mal”,<sup>6</sup> los denominadores se van acumulando y exponen duras incriminaciones a un sistema que, con sus disfuncionalidades y condicionamientos, resulta fundante de la legitimidad de un orden jurídico-normativo no solo en Argentina, sino en todos los países del mundo desde hace ya más de dos siglos.<sup>7</sup>

En este trabajo tenemos por objetivo poner en discusión las tensiones generadas a partir de este tipo de lecturas, con el aporte humano desplegado por las y los empleados públicos, desde la dimensión afectiva del trabajo estatal. Esta puesta en discusión, implica deconstruir las narrativas hegemónizadas acerca de la ineficacia e inefficiencia del Estado y sus agentes, quienes son, justamente, su encarnación, y por lo tanto la representación viva de las intervenciones de la “maquinaria estatal”, en términos althusserianos. En cierto sentido, el fin último de este artículo se asienta sobre la necesidad de “exponer” aquello que ha sido largamente velado tras las iniciativas objetivantes, modernizadoras y profesionalizantes de la función pública durante las últimas cinco décadas que, lejos de colisionar con ellas, le dan sustento: el aporte humano y afectivo que realizan las y los trabajadores estatales al poner a disposición de la ciudadanía, **no solo**, su fuerza de trabajo.<sup>8</sup>

Entendemos entonces al Estado como un conjunto de “procesos vivos” (Fernández Álvarez, Gaztañaga y Quirós 2017) y no solamente como una construcción ideal-normativa que se eleva sobre las personas que lo constituyen. Sin pretensiones de resolver las categorías ontológicas de Estado, nuestro objetivo es más humilde: deseamos recuperar cómo se construye día a día la noción de Estado (más o menos presente, interventor, regulador, benefactor) a partir de las intervenciones que despliegan en territorios periféricos,<sup>9</sup> aquellos trabajadores y trabajadoras de la primera línea de contacto con la ciudadanía.

Desplegaremos nuestro análisis partiendo de algunas anticipaciones de sentido, tales como que el territorio –especialmente al alejarse de los centros urbanos hacia sectores más periféricos comúnmente denominados “el interior argentino”, y más específicamente “el interior profundo”, el cual alude a las áreas más pobres del país– significa los entendimientos generales acerca de cómo el Estado se hace presente (o cómo se ausenta). Asimismo, y en este sentido de hacer próximos los procesos relativos al Estado, el concepto de burocracias de calle, o burócratas de nivel callejero de Lipsky (1980), a fin de comprender los elementos desde los cuales estos trabajadores estatales operan las acciones más desagregadas y cotidianas. Y por último apelaremos a algunas trazas teóricas provenientes de las perspectivas de la afectividad (Lerner 1998; Rodriguez Salazar 2012; Cano 2018; Arfuch 2016), con miras a resaltar cuáles son las resonancias y/o disonancias que emergen de este intercambio “vivo” entre burócratas de nivel callejero (en adelante BNC) y ciudadanía, y que coinciden/collisionan con estas calificaciones peyorativas del Estado desde las cuales partimos en esta presentación.

Nuestro recorte empírico está constituido por cuatro BNC de las ciudades de Resistencia, provincia del Chaco, y la ciudad de Corrientes: dos trabajadoras en actividad y dos pasivas de reciente retiro, pertenecientes a diversos niveles del Estado. En todos los casos, se trata de profesionales de diversas ramas. Las primeras se desempeñan en áreas técnicas vinculadas a lo tributario y a lo productivo, mientras que las trabajadoras jubiladas han desarrollado labores docentes en escuelas primarias, secundarias, instituciones de nivel superior y sectores técnicos del área Educación. Al apoyarnos en una perspectiva etnográfica, hemos privilegiado un trabajo de campo que nos permita construir un “ida y vuelta” entre nuestras reflexividades en tanto sujetos cognoscentes, y la de nuestras BNC (Guber 2011). La posibilidad de intercambiar, interactuar y generar una reciprocidad genuina deriva entonces del conocimiento cercano que poseemos respecto de estas BNC y sus trayectorias laborales, algunas de las cuales hemos tenido el privilegio de compartir. De allí que hayamos utilizado como principal herramienta de acceso a datos, los intercambios conversacionales a partir de tópicos disparadores abiertos, no centrados en un hecho discursivo específico como por ejemplo algunas declaraciones constitutivas del amplio abanico de frases del presidente Milei, sino que condensaran la densidad de estas afirmaciones a lo largo de sus historias laborales como burócratas de nivel callejero.

Ordenamos este aporte a partir del siguiente esquema. Una primera parte que aglutina los elementos teóricos desde los cuales construimos nuestros principales supuestos: territorio y periferia, burocracias de nivel callejero y trabajo, y afectividades y subjetividades constitutivas del acto de trabajar para otros; una segunda parte que funcionará como una suerte de recupero de lo que caracterizamos como las discusiones más recientes acerca de “lo público” en Argentina en términos institucionales (legitimidad, gestión de la democracia), políticos (corrupción e impunidad), económicos (empleo y desempleo), y sociales (pobreza). Este panorama conformará el telón de fondo desde donde operaremos las siguientes construcciones categoriales, y que constituirán la tercera parte del artículo: a) las representaciones y/o entendimientos desde donde se elaboran experiencias de trabajo en vinculación con lo público, b) los aspectos humanos y afectivos que ingresan en la relación entre BNC y ciudadanía que tensionan, modifican o resignifican estas interpretaciones peyorativas y generalistas sobre el Estado y sus agentes.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que hemos diseñado esta contribución a partir del trabajo de mujeres BNC que, sin resultar una categoría ni apriorística ni generalizable, resulta un dato relevante en términos de la apuesta etnometodológica que pretendemos transitar como mujeres científicas sociales y también trabajadoras estatales. Asimismo, el optar por el enfoque etnográfico de las burocracias estatales, también transforma nuestra escritura, pues, en tanto método “ofrece medios inmejorables porque desde su estatura humana nos permite conocernos, aún bajo la prevaleciente pero engañosa imagen de que todos pertenecemos al mismo mundo de una misma manera” (Guber 2011:22). En ese devenir nos inscribimos.

## **Sobre qué se siente ser empleada pública en dos provincias del noreste argentino**

Una aproximación superficial al contenido de este artículo podría confundir su contenido con algún tipo de apologética del burócrata y/o de las burocracias, cuánto más si se tiene en cuenta el lugar desde donde estamos escribiendo este análisis.<sup>10</sup> Sin embargo, nuestra búsqueda radica en poner en perspectiva el trasfondo discursivo que circula sobre la misma como sujeto, en tanto dispositivos de construcción de sentido que permea todas las capas de la sociedad, y que llega con especial resonancia a los sectores populares (los más numerosos), y por lo tanto no debería ser ignorado.<sup>11</sup> No nos es ajena la limitada resonancia de un *paper* académico versus el poder de los medios masivos de comunicación, y en especial y actualmente las redes sociales en la construcción de “realidades”. No obstante, esta propuesta se funda en el valor que asume para nosotras, en tanto analistas del campo del trabajo y de lo público, la evidencia empírica proveniente de nuestros accesos al campo. Por lo tanto, la frase que titula esta sección pretende poner en diálogo los tres conceptos que articulan nuestro trabajo: periferia, empleo estatal (BNC) y afectividades, y queemergerán de manera entramada en las experiencias y significados respecto del trabajo de nuestras consultantes.

Es interesante observar cómo, a más de 70 años de la publicación del *Estudio Económico sobre América Latina 1949*, elaborado por, en aquel momento la recientemente creada CEPAL e introducido por Raúl Prebisch, la noción de centro-periferia continúa resultando un elemento valioso y recuperado por los análisis actuales acerca del capitalismo contemporáneo (Beigel 2006; Cañón Niño y Ramírez Díaz 2022; Torres y Ahumada 2022). Al reactualizar el valor de estas conceptualizaciones, podemos evidenciar cuánto de la dimensión estructural se expresa en la cotidianidad de los distintos niveles geopolíticos. Desde lo mundial a lo local, pasando por lo regional y nacional, el tandem centro-periferia refleja “la acción de los sujetos en los centros que dominan y en las periferias que se marginan” (Cañón Niño y Ramírez Díaz, 2022:326). Ya no hablamos entonces y solamente de los vínculos entre países, sino que aludimos a una forma de relación específica, que trasunta la misma dinámica de dominio global a las más amplias dimensiones de la vida humana, tales lo económico, político, social y cultural.<sup>12</sup>

Dentro del esquema socioproyectivo del país, el Noreste, parte del Norte Grande Argentino, presenta los indicadores de desarrollo menos dinámicos para las lógicas de mercado actualmente imperantes.<sup>13</sup> Su configuración productiva se asienta en la generación de bienes primarios provenientes de la agricultura y ganadería, y que asimismo compiten con otras regiones del país, en condiciones desventajosas, tales como el Centro y la Pampa Húmeda. Específicamente en Corrientes y Chaco, la producción primaria se acota entonces a bienes como el arroz, el algodón, en menor cuantía la yerba mate, la producción frutihortícola y actividades de naturaleza extractiva tales como

la forestación y consecuentemente la agroindustria. No existen iniciativas vinculadas a la explotación de recursos energéticos ni minería, aunque el potencial hidroeléctrico resultaría una alternativa a ser explorada.

Esto da cuenta del lugar que ocupan las provincias del Nordeste en el aporte al PBI. Y aunque las apuestas a la industrialización y a la dinamización del sector servicios formen parte de las agendas políticas de los diversos gobiernos provinciales desde hace varias décadas, los indicadores de desarrollo económico y especialmente los de desarrollo humano,<sup>14</sup> nos permitirían inferir el peso de la noción periferia para nuestro análisis, y su incidencia en las estructuras sociolaborales resultantes.

De allí que “ser empleada pública” en una región marginal del país, pueda resultar un interesante foco de estudio. No sólo en términos de trabajo: para algunos resultará una salida laboral, para algunos otros un “salvavidas”, para otros implicará un “mientras tanto consiga algo mejor”. Pero aquellos que ponen a disposición su fuerza de trabajo para cualquiera de los niveles del Estado, en estas regiones periféricas de Argentina, desplegar sus labores allí donde el mercado se retira de forma más evidente y sólo queda “el Estado” como resguardo último de los derechos más básicos, puede llegar a resultar desafío, voluntad, compromiso, o incomodidad, enojo, y hasta desdén con la ciudadanía. La característica de ser BNC complejiza aún más este repertorio de afectos. Tal como lo expone Perelmíter en *Burocracia Plebeya* (2016), el tratamiento personalizado y cercano de los problemas sociales en territorio, anuda el Estado a las personas, borrando fronteras institucionales. El trabajo de los BNC se torna entonces difuso, personificando el organismo del cual son empleados y, a la poste, encarnando al Estado y sus intervenciones a partir del desarrollo de sus funciones laborales.<sup>15</sup>

Sin embargo, en ese interjuego entre la función, el servicio, y la cotidianeidad de los intercambios con la ciudadanía destinataria de las intervenciones estatales, se reedita el trabajo, que, al parecer difuso, se desarrolla a partir de una trama de microdecisiones, al alcance de los BNC y que asimismo no dependen del Estado que les emplea. Allí ingresan a la ecuación la puesta en juego de diversos capitales, que siguiendo la propuesta de Bourdieu podrían clasificarse en económicos, sociales, culturales y simbólicos, pero que no se agotan allí.<sup>16</sup> Al cruzar elementos teóricos provenientes del giro afectivo (Ahmed, Berlant, Arfuch, Canevaro, Flores) con los aportes sociológicos de la teoría crítica, logramos incorporar, en la lectura e interpretación de las experiencias de trabajar para el Estado, la idea del afecto, en cualquiera de sus modulaciones, en tanto “relaciones ideológicas, ya sea que estos modos de vida supongan en realidad una amenaza para el bienestar de dichas personas o les proporcionen un marco de referencia aparentemente neutral y confiable que les permita soportar el mundo (o ambas cosas a la vez)” (Berlant 2020:104).

Tanto BNC como ciudadanos revisten la cualidad ontológica de ser personas, y por lo tanto constituirse a partir de la reciprocidad con un mundo que les es exterior. Esto implica haber introyectado expectativas, deseos y formas de relación, en un proceso de alfabetización en la normatividad que significará los modos en cómo encaremos nuestros vínculos, sean personales, familiares, o laborales, entre muchos otros.

## **¿De qué material está hecho lo público?**

En un esfuerzo por bosquejar algo de la escena que da sentido a los intercambios en el marco del trabajo estatal,<sup>17</sup> nos preguntamos entonces por los materiales a partir de los cuales está hecho el Estado, que de por sí podría alterar al más riguroso de los estudiados en la cuestión, pues ¿cómo considerar un ente simbólico desde la materialidad? Optamos entonces por observar, a partir de un conjunto de antecedentes, las formas que asumen lo institucional, lo político, lo económico y lo social, a partir de un conjunto de indicadores bien concretos que producen información agregada y general, pero que también impactan en términos individuales, afectando intereses, proyectos y subjetividades que terminan generando condiciones diversas para la interpretación del Estado y su rol. Es lo que Balbi (2010) identifica como la dificultad de encarar su estudio ya que, como objeto elusivo, se nos escapa de las categorías, pero al mismo tiempo “satura nuestra experiencia, atraviesa toda nuestra vida cotidiana y parece estar dotado de una cierta ‘realidad’ y de determinados rasgos que se nos hacen auto-evidentes” (pág. 172). De ello, abordaremos rápidamente algunos elementos para su descripción, especialmente centrados en su devenir a partir de los inicios de Siglo XXI: las formas de gestionar las democracias, los modos de ejercicio de la legitimidad, la corrupción y la impunidad como “disfuncionalidades” del sistema, el empleo, el desempleo y la precariedad laboral en el seno del mismo Estado que las debería regular (Diana Menéndez 2009), y la pobreza e indigencia como los puntos más agudos de esta materialidad.

### *Democracia, legitimidad y Estado*

Estado, gobierno, democracia, resultan vocablos de extendida circulación en los más diversos sectores, ya sean políticos, periodísticos, académicos, o simplemente ciudadanos en una charla de café (o un posteo de Instagram), a fin de referirse y/o argüir cómo los distintos ámbitos de lo político de la vida en sociedad (la esfera pública) inciden en la propia vida (la esfera de lo privado). Sin embargo, esta circulación no está exenta de vaguedades y contradicciones. En el caso de la noción democracia, “la teoría y las prácticas democráticas contemporáneas exhiben incongruencias y contradicciones que a veces se manifiestan en problemas profundos” (Dahl 1991:21). De ello podemos considerar que la dimensión situada, es decir las condiciones sociales, económicas, institucionales, e incluso las prácticas culturales vinculadas a lo político, definirán el tipo de democracia específica de la cual se trate. Schimtter y Karl nos proveen un concepto operativo para los

objetivos de este artículo, en tanto la consideran “un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos” (1991:38). Al referirse a sistema de gobierno dan cuenta de: a) los métodos de acceso a los principales cargos públicos, b) quiénes pueden ser admitidos o excluidos, c) las estrategias permitidas para acceder, y c) la observancia a las normas desde las cuales se toman las decisiones de carácter público. La democracia entonces, como dispositivo de acceso al gobierno y toma de decisiones de carácter pluralista, y como rasgo propio de los sistemas representativos (Hanna Arendt, en González Oquendo y Hernández Castro 2016), resulta actualmente fuertemente condicionada, pues no es posible comprender los procesos democráticos dejando de lado el rol de los distintos actores que configuran las sociedades contemporáneas. Así, partidos políticos, movimientos sociales, redes y medios de comunicación, corporaciones y grupos de presión, entre otros, resultan constitutivos de las tramas ocultas del poder. Un poder que se condensa en el Estado, pero que es tributario de estas otras múltiples fuentes. De ello, según Kelsen (2023) el fundamento del poder el Estado es el reconocimiento de su legitimidad (poder auténtico) por parte de los dominados, mientras que desconfía de que tal reconocimiento se asiente en el monopolio de la coacción física (al que califica como poder artificial).

Nos preguntamos entonces si es posible organizarse al margen de un orden coactivo/legítimo, tal el Estado. Ya sea como ilusión, como objeto elusivo pero al mismo tiempo como construcción sociohistórica, institucional, jurídica, política y cultural, a lo largo y ancho del mundo que conocemos, ha sido demostrado, empíricamente que no. Desde la modernidad, todos los países del mundo se han organizado a partir de Estados.<sup>18</sup> Esta evidencia recae en el poder regulador que posee en todos los órdenes, planos y aspectos de la vida en sociedad. Haciendo un ejercicio de transposición que incluso podría juzgarse como superficial, nos preguntamos si es posible hacer recaer en la institución mercado la garantía de acceso a aspectos mínimos que suponen la vida en sociedades modernas, tales como la salud, la educación, la justicia o la seguridad social. La evidencia histórica y empírica demuestra que no.<sup>19</sup> El Estado es necesario.

### *Corrupción e impunidad*

El carácter sistémico de la corrupción en Argentina ha sido largamente estudiado a través de su historia. Desde el dispendio arbitrario de tierras durante la Campaña al Desierto, pasando por las compras de voluntades políticas por parte de empresas frigoríficas inglesas en la década de 1930, hasta las más recientes, mediáticamente conocidas como los *Panamá Papers* o la *Ruta del Dinero “K”* (Hernández 2022), la corrupción en la administración del Estado ocupa un lugar central en las interpretaciones sobre su rol, su naturaleza, pero por sobre todo por su función a nivel social.

En términos teóricos, la corrupción ha sido estudiada como un fenómeno cruzado por cuestiones culturales, sistémicas y organizacionales. Tal como lo sostiene Estévez (2005) existen por lo menos cinco factores estructurales que modelizan la corrupción: un poder concentrado y la consiguiente captación de riquezas, las crecientes brechas de desigualdad social (en términos de acceso a condiciones materiales pero también a derechos y deberes), el énfasis en una racionalidad de corte instrumental-eficientista, la degradación de un sistema de valores que resultan fundantes para el sostenimiento de decisiones públicas, y por último la primacía de la individualidad y el cálculo racional individual, por sobre las necesidades colectivas.

Por su parte, Sandoval Ballesteros (2016) sostiene que los análisis teóricos sobre la cuestión corrupción se asientan sobre premisas equívocas.<sup>20</sup> La primera de ellas es que este tipo de hechos se originan exclusivamente en el sector público y en los gobiernos. Y, en segundo lugar, que la corrupción es un hecho individual. Ambas aseveraciones resultan tributarias de teorías de la modernización en donde la corrupción resulta una “disfuncionalidad” del sistema, resultado del “subdesarrollo”. Sin embargo, la autora señala que

*Los verdaderos problemas de la corrupción, bajan de los más altos niveles de la pirámide social y no provienen, como comúnmente se sostiene, de los estratos sociales y económicos más bajos. La corrupción no es un problema de servidores públicos de bajo perfil que llenan sus bolsillos a expensas del ciudadano común. (...) La corrupción es un problema institucional y político que requiere de soluciones igualmente estructurales (...) Los problemas más graves de la corrupción surgen de la captura del Estado por parte de intereses económicos rentistas y de la estructura política piramidal sobre la que funciona la corrupción institucionalizada y a través de la cual los burócratas se ven forzados a extorsionar a los ciudadanos ya sea por órdenes de sus superiores o por inercias políticas y organizacionales. En otras palabras, los problemas más acuñantes de la corrupción emergen no del Estado, sino de fuera de él. (Sandoval Ballesteros, 2016:120).*

En Argentina, y según datos del Centro de Información Judicial recabados por el Observatorio de Causas de Corrupción, al año 2022 existían más de 1100 causas de corrupción abiertas, de las cuales 429 fueron concluidas y 197 se elevaron a juicio oral de manera total o parcial. Entre los delitos, el abuso de autoridad y la violación de los deberes de funcionario público ocupan el primer lugar, mientras que le siguen el perjuicio a la administración, los negocios incompatibles con la función pública, y la asociación ilícita en el último término.<sup>21</sup>

¿Es posible pensar al Estado como una organización criminal? Acaso nos preguntamos si no correspondería mejor comprender que existen vínculos que algunas instituciones, actores y prácticas estatales desarrollan con la criminalidad, siguiendo a Charles Tilly, que ya en la década de 1980 exponía la dinámica entre el crimen organizado y la organización de los estados-nación. Lilian Bovea (2016) sostiene que el Estado, en sus expresiones concretas, despliega patrones de comportamiento institucional volcados hacia la criminalidad que pueden ser más o menos explícitos, lo cual depende en gran medida de que el contexto lo favorezca o no. En este sentido, el Estado no puede considerarse una “organización criminal”, pues no resulta una entidad capturada para tal fin, sino que se encuentra sometido a un orden social y político legitimado por el conjunto de la sociedad. La penetración de actividades ilícitas en el Estado sí avanza, expone Bovea,

*en el marco de Estados cada vez más disminuidos en sus funciones de gestores sociales, menos presentes territorialmente, con reducidas capacidades de intermediación entre poblaciones vulnerables y sectores centralizadores de poder, y más orientados a la función penal-policial. (2016:67-68).*

#### *Empleo, desempleo y precariedad en el Estado*

Los indicadores laborales en el Estado acusan serias dificultades, especialmente en términos de precarización e informalidad dentro de un espacio que es, paradójicamente, el que debe promover, sostener y resguardar los derechos de los sujetos que trabajan. Sin embargo, nos toca relativizar el peso de algunas de las tantas frases que circulan como preceptos de verdad y que, se supondría, describen la realidad laboral del trabajo público. Especialmente aquella que sostiene que el empleo público es una industria, y que, por lo tanto, el número de empleados superaría al del sector privado. Si consideramos los datos arrojados por el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), que releva información sobre trabajo registrado tanto de monotributistas, trabajadores de casas particulares, asalariados del sector privado como del público nacional e inclusive provincial correspondientes a cajas previsionales no transferidas al sistema, en la actualidad el 48% de los trabajadores registrados corresponden al sector privado (contra un pico del 55% durante 2012), mientras que en el público se computa una cifra que supera levemente el 26% (contra poco menos del 24% en el mismo período).

En contextos de crisis, el empleo estatal se constituye en resguardo de la dinámica expulsiva del sector privado del mercado de trabajo, resguardando, aunque sea en parte, la masa salarial desempleada. Forma parte de una de las tantas funciones que un Estado despliega a fin de mitigar el conflicto social, tal como lo identifica Joseph Blanch Ribas (2003). Inclusive, las modalidades de vinculación con el Estado como empleador resultan consecuentes con las características generales del mercado de trabajo, en donde la informalidad y la vulneración de derechos a partir de modalidades no promovidas de

relación constituyen la norma de acceso al empleo. En resumen, el Estado provee trabajo, aunque las condiciones resulten reñidas con la normativa protectoria del empleo.

No obstante, también son significativas las iniciativas en materia de regularización llevadas adelante. En lo que concierne al Estado nacional, la más significativa de las dos últimas décadas fue la reconfiguración del SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa) al SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público), lo cual facilitó “la regularización del personal transitorio, una contribución significativa para corregir las situaciones anómalas que persisten en el empleo público” (Salas y Wegman, 2016). En este sentido, de acuerdo con Chudnovsky y Doussett Farjat (2016) “el Estado buscó «desprecarizar» las contrataciones por monotributo al trasladarlas a una modalidad de contratación específica de la Ley Marco que es equivalente al escalafón SINEP, con la excepción de la estabilidad en el empleo” (apud Sabatto 2023: 47). También el Plan de Fortalecimiento del Personal de Organismos de Ciencia y Tecnología, pero especialmente el Plan de Regularización del Empleo Público, ambos iniciados en 2021, emergieron de decisiones administrativas que buscaron resolver situaciones anómalas que violaban la Ley 25164 (Ley Marco de Regulación del Empleo Público) (Sabatto op.cit.)

#### *Pobreza e indigencia*

Esta última sección de la segunda parte requiere una atención que excede las evidencias teóricas y empíricas. Debemos explicitar, de manera convincente, por qué la pobreza y la indigencia, como fenómenos que trascienden lo meramente económico, constituyen el trasfondo desde el cual las y los agentes estatales ponen a disposición su fuerza de trabajo. Y es que las cifras de la pobreza y la indigencia resultan fuertemente interpelantes: su densidad estructural expone la faceta más concreta en la relación entre BNC y ciudadanía pues, si más de la mitad de las y los argentinos se encuentran en situación de pobreza, es altamente probable en términos estadísticos, que esos intercambios se realicen entre pobres, ya sean trabajadores estatales o la ciudadanía objeto de las intervenciones.<sup>22</sup>

A medida que avanzan las distintas gestiones de gobierno, desde 2010 a la fecha no han podido resolver la cara más dolorosa del fracaso del Estado como fuente y/o garante de derechos mínimos.<sup>23</sup> En el caso de la pobreza, según cifras del INDEC relevadas a través de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) para el segundo trimestre de 2024, la etapa más álgida en materia económica del primer año de gobierno de La Libertad Avanza, casi el 55% de la población no superaba la denominada “línea de pobreza”, es decir la suma de los ingresos de todos los miembros de un hogar, la cual ascendía a \$873.168,77 para junio del mismo año.<sup>24</sup> En el caso de la indigencia, esta ascendió al 20,3% de la población. Esto significó que una familia tipo (dos adultos y dos niños) que perciba por debajo de \$393.319,27 mensuales sólo podía cubrir los mínimos requerimientos alimentarios, sin considerar otros elementos que ingresan en su economía y sostenimiento.<sup>25</sup>

Estas cifras, que son dinámicas<sup>26</sup>, se traducen en vidas y proyectos personales que son obturados o facilitados según sea la orientación del gobierno de turno. ¿A qué ente recurrir para sostener estándares básicos de acceso y equidad de posibilidades? ¿Acaso al Estado? Entonces ¿a partir de qué dispositivos y/o instrumentos el Estado materializa sus intervenciones? La denominada burocracia estatal, desacreditada, denigrada, mancillada bajo referencias como las que titulan este artículo, se sostiene y permanece operativa, dando forma y materialidad al Estado, merced a las interacciones de múltiples burócratas de nivel callejero que, lejos de indicadores de corrupción, impunidad, criminalidad, llevan día a día el servicio público a la ciudadanía de los más recónditos lugares de la Argentina. De ellos, en realidad de ellas, hablaremos en la tercera parte de este trabajo.

### **El Estado y lo público como constructores de sentidos sobre el trabajo**

Anticipábamos en la introducción que el abordaje de campo resultaría de un acercamiento etnográfico, el cual se tradujo en una serie de encuentros, conversaciones e intercambios en diversas situaciones cotidianas (incluso laborales) con las trabajadoras, todas ellas burócratas de nivel callejero, que conforman la muestra constituida a la fecha<sup>27</sup>: dos trabajadoras activas (una contadora y una veterinaria), y dos trabajadoras jubiladas (una docente de nivel secundario y otra de nivel superior). Estas agentes, desempeñan y han desempeñado sus labores en distintos niveles del Estado. En algún momento de sus trayectorias laborales todas han sido empleadas de algún estado subnacional.<sup>28</sup>

La construcción de los datos ha sido diseñada también intentando incorporar las reflexividades surgidas entre entrevistadas y etnógrafo, con el objetivo de recuperar aquellas lecturas que interpelaron sentidos propios como trabajadora del Estado. De allí que el ritmo del texto cambie a partir de esta porción del artículo. Por último, como advertencia metodológica, las identidades de nuestras consultantes han sido preservadas, utilizando nombres de fantasía a fin de dar cuerpo al relato etnográfico. Asimismo, sus intervenciones estarán destacadas con itálica entrecomillada.

*“Soy contadora. Yo elegí trabajar en el Estado”*

Luana tiene 38 años. Ostenta con orgullo y en cada lugar posible su pertenencia institucional: agente de la administración tributaria provincial. Reconocemos que esta marca de presentación nos resultaba algo llamativa durante nuestra etapa de reconocimiento. Habíamos leído algunos trabajos suyos en el marco de un posgrado que compartíamos. El apelativo a su lugar de trabajo era permanente, no sólo como institución, sino también formando parte de su universo de significación de las distintas realidades laborales que convivían/collisionaban en los análisis propios de la actividad académica.

En la búsqueda de elementos que nos permitieran atisbar cómo Luana entendía y representaba su rol como empleada del estado provincial, pero asimismo como trabajadora construyendo una experiencia subjetiva de trabajo para un Estado con las características desarrolladas en la segunda parte de esta comunicación. Relevamos algunas categorías que, lejos de haber sido planteadas de manera apriorística, surgieron de la misma apropiación consciente de esta identificación tan intensa con su espacio de trabajo y con lo público en particular, facilitadas por la relación etnográfica.

Por lo tanto, la primera de ellas es la que da origen a esta contribución, y tiene que ver con el **despliegue racional y consciente de un acto de compromiso**, traducido en el “*soy y elijo*”: de ambos verbos, el primero de ellos trasunta la mayor potencia ontológica, que resume las interrogaciones y resoluciones del sujeto y, asimismo, las resuelve en “*soy contadora*”. Ahora, el verbo elijo nos permite comprender que la puesta a disposición de su fuerza de trabajo no resultó de un hecho fortuito<sup>29</sup> sino que medió un acto racional y consciente<sup>30</sup>.

Un segundo elemento se vincula a su percepción respecto de lo que es público. De hecho, la tensión más tradicional sitúa a lo público como aquello que es de todos. Sin embargo, como no hay una identificación colectiva concreta, consecuentemente, no es de nadie. En el caso de Luana esto se resume en una idea de responsabilidad por lo público que lo transforma en “propio”. De manera reiterada en sus conversaciones surgen frases como “*mi sector*”, o “*no puedo tomarme licencia porque me da culpa dejar solo a mi sector*”, cuando el mismo está integrado por otros profesionales y agentes estatales. El Estado, circumscripto a “*su sector*” es entonces “*lo propio*”. El Estado es leído, interpretado y construido desde su área.

Un tercer elemento, que opera ya por fuera de la subjetividad de la agente, tiene que ver con las tensiones entre **profesión y función** que estructuran las relaciones en el organismo. Estas tensiones son el resultado de las diferencias asumidas entre quienes ostentan algún tipo de título o diploma de grado (por ejemplo, contadores, licenciados o abogados), y quienes sólo poseen su *expertise* basado en la antigüedad o en cierto conocimiento del ámbito a partir de una socialización temprana con las funciones del organismo.<sup>31</sup> Estos últimos serían agentes sin profesión, aunque, paradójicamente, cumplan las mismas funciones que quienes sí se han diplomado.

Pese a esto, Luana enfatiza que “*algunos hacen unas cosas y otros otras cosas*” y que en función de ello hay “*categorías de personas*”. “*El profesional es lo que vale, y después están los ‘otros’*”. Es muy interesante esta construcción acerca de los “*otros*”, y resulta un elemento en el cual ella pone mucho cuidado al describirlo. Insiste en que hay diferencias, pues

*“la profesionalización es lo que vale para un organismo técnico: porque nosotros somos un organismo público, pero nuestro fin último es social, una cuestión social (...) Me parece que ahí está lo que está desdibujado de nuestro rol, más allá de ser técnicos (profesionales, contadores, licenciados), y los otros que no son nada”.*

En esta visión acerca de la tensión profesión-función emerge la idea de distinción, vinculada específicamente a la posesión, en términos Bourdieanos, de un capital cultural diferenciado, que impacta en lo simbólico del desarrollo de la función, y que se resume en una titulación universitaria.

Esta lectura nos permite arribar a una de las más interesantes categorías que significan los sentidos desde donde se construyen entendimientos acerca de la experiencia de trabajar en el Estado. Y las imaginaciones de Luana nos disparan hacia la **noción de otredad**,<sup>32</sup> tanto al interior como, especialmente, al exterior de la misma experiencia laboral, es decir hacia la ciudadanía. Este “otro” es aquel necesario para la construcción de un “nosotros”, por lo tanto, si consideramos la diferenciación entre profesión y función expuesta en la piel de los contadores y/o licenciados y quienes no lo son, se evidencia un paso dialéctico entre ambos, y por el cual sin unos no son posibles los otros, y viceversa. Esto se traduce bien concretamente en la posibilidad que tienen los no diplomados de ejercer las mismas funciones que quienes sí lo son. En términos de Luana “*lo único que nos distingue es que nosotros cobramos un ítem por diploma universitario*”. Aquí se expresa entonces, de forma contundente, la otra dimensión Bourdieana, vinculada al capital económico.

Ahora, si abrimos la noción de **otredad** hacia la experiencia laboral *respecto de la ciudadanía*, tenemos que apelar a un valor que apareció en nuestra contadora, pero con mayor fuerza en las dos trabajadoras jubiladas, Miriam y Pilar. Pero antes realizaremos una breve semblanza de estas BNC:

La primera fue profesora de Educación Secundaria, directora de escuela pública y culminó su carrera en el empleo estatal como Supervisora Escolar. Fuertemente ideologizada, desplegaba sus intervenciones con la mayor de las empatías, pero también con el mayor de los ajustes a la normatividad educacional. El territorio y el intercambio especialmente con las juventudes de sectores populares le permitió sostener un estilo de gestión basado en la confianza y la lealtad, en estrecha relación con sus subordinados, pero también con la ciudadanía destinataria de su labor (estudiantes y sus familias). La construcción de la figura de autoridad en Miriam recayó entonces en un conjunto de valores que incluían la lealtad, el apego a la normatividad, la empatía y el vínculo afectivo como aspectos troncales de su gestión.

Pilar fue maestra de escuela primaria y luego se especializó en diversas áreas de la Educación, lo cual la llevó a consolidar una trayectoria formativa distintiva, cruzada por miradas críticas respecto del rol social de la escuela. La última etapa de su vida laboral como profesora del Nivel Superior, y a partir de una movilización mayormente de naturaleza sensible, se vinculó con escuelas primarias de, en sus palabras “contextos desfavorecidos”.<sup>33</sup> La cuestión “ideológica” resulta una arista que Pilar evita abordar (por lo menos desde lo discursivo), sosteniendo sus interpretaciones e intervenciones desde un conjunto de elementos teórico-metodológicos construidos a lo largo de su carrera formativa, que sin embargo abreva en lecturas críticas sin posicionarse concluyentemente en alguna opción político-ideológica.

Retornando a la categoría que significa la relación entre el BNC y la ciudadanía (la otredad), especialmente Pilar, quien aún ejerce labores docentes *ad honorem* en algunas escuelas primarias de la periferia de la ciudad,<sup>34</sup> se enciende al momento de responder a lo que ella entiende una provocación “¿Cómo voy a entender al Estado como algo criminal si me ha tocado ver cómo las maestras hacen vaquitas<sup>35</sup> para comprarles *alguna zapatillita a los chicos en invierno?*”. La profesora explica que, aún con las herramientas “que tiene, puede o dispone, el Estado, en la persona de sus agentes, enseña, cura y contiene”. Y este recurso de apelar a la construcción semántica de “**en la persona de**” nos recuerda que son humanos, no recursos (Ackerman 1995), personas antes que burócratas, quienes resuelven las problemáticas de estos “otros”, ciudadanos, estudiantes, ancianos, trabajadores, madres, personas en las más diversas situaciones. Inclusive, en consonancia con lo que plantea Sandoval Ballesteros, quienes están en la base de la pirámide burocrático-administrativa, cuentan con una posibilidad más cierta de deshacerse de generalizaciones y calificaciones de conjunto, para distinguir, como sostiene Pilar, que

*como en todos los ámbitos hay personas que se comprometen más con su tarea, algunas que se comprometen menos, algunos que lo hacen solo por el dinero, y algunos los que lo hacemos por el placer que nos da trabajar para otro.*

Es viable entonces, en este sector de la burocracia estatal, establecer con mayor certeza las cercanías ontológicas entre ellos y nosotros, nosotros y los otros.

Asimismo, recuperamos la noción de “contiene”, que también proviene de los intercambios con Pilar. Y si bien la emisión se completa con “enseña, cura y contiene”, las dos primeras palabras dan cuenta de dos funciones básicas dentro del conjunto de intervenciones estatales: la educación y la salud. Ahora, ¿qué es esto de “contener”? Amanece en el horizonte de significados una de las primeras luces de afectividad. Hipotetizamos que, por la función de educadora desempeñada por esta docente, la cercanía con sus destinatarios genera lazos que van más allá de cumplimentar objetivos pedagógicos.

Sin embargo, esa contención se traduce en otras múltiples funciones más allá de la de enseñar. “Trabajar para otro” rezuma un afecto positivo, que sitúa a la BNC por fuera del marco de lo netamente normativo, la corre del centro de la escena, y posiciona al sujeto destinatario de la intervención en un lugar de protagonismo: “*mis alumnitos*”, diría Pilar. En términos de Lauren Berlant, “en vez de seguir la lógica de la excepción (...) prefiero prestar atención al trabajo por medio del cual el afecto da forma a nuevas realidades corrientes” (2020:108)

Miriam, por su parte, gestiona la tensión provocada por los discursos peyorativos sobre el Estado apelando a su carga ideológica. Sostiene que afirmaciones como las lanzadas por el presidente Milei forman parte de un plan destinado a “*estigmatizar a un sector de trabajadores sumamente importante que hace a la constitución del tejido social (...) Dado que tengo un posicionamiento*,<sup>36</sup> *considero que esto está orquestado*”. Cabe detenernos entonces en la **noción de estigma**, como una construcción, en este caso promovida desde la misma jefatura del Estado, que busca generar una respuesta negativa por parte del conjunto social.<sup>37</sup> En este sentido, el establecimiento de jerarquías o medios para categorizar a las personas es propia de las sociedades, aunque esto no implica un proceso automático y natural, sino que, muy por el contrario, resulta de la conjunción de diversos intereses en un momento y espacio determinado.<sup>38</sup> El efecto estigmatizante opera de manera colectiva, ya que no apunta a individuos concretos, sino que refiere a la misma trama social (Goffman, 1963). ¿Cuál es el objetivo tras lo que, para el ojo no avezado, son solo discursos?

Miriam sostiene que

*“las palabras no son elegidas al azar, sino que tienen un mensaje y un sentido,<sup>39</sup> justamente para que la sociedad crea que todo aquel que trabaja en el Estado está solamente sentado detrás de un escritorio tomando mate, y criminalizar es sumamente peyorativo. Es más, yo diría que es cruel, porque esa es la palabra, como es este gobierno, cruel.*

Rita Segato, en “Contra-Pedagogías de la Crueldad”, sostiene que “la repetición de la violencia produce un efecto de normalización de un paisaje de la残酷 y, con esto, promueve en la gente los bajos umbrales de empatía indispensables para la empresa (*Estado?*<sup>40</sup>) predadora” (Segato 2018:11). Si bien la autora alude formalmente a la cuestión de género, esta alusión no está exenta de practicidad para el análisis que proponemos aquí, en tanto se dispensa como un discurso que emerge desde un posicionamiento de poder heteropatriarcal y que fuerza una lectura violenta y descalificativa hacia un conjunto legitimado y de amplio reconocimiento social, tal es el Estado y su administración.

Del grupo de consultantes, el caso de Nina es particular, pues ella operaba dos posiciones bien diferenciadas, aun cumpliendo la misma función en un espacio vinculado a lo productivo a nivel provincial. Profesional veterinaria, se constituía en nexo entre las necesidades de productores y productoras rurales, y por lo tanto podría inferírsela como una BNC, pero al mismo tiempo participaba de mesas de decisión a niveles ministeriales. Sin embargo, esto no la confundía:

*Nosotros veíamos cada cosa, cada cosa... había cosas bien jodidas, como por ejemplo facturaciones truchas. Pero, uno como empleado público, con su sueldito de planta permanente, con su contratito, estaba atado.*

(refuerza esta última palabra, dando cuenta de la solidez de la atadura)”.<sup>41</sup> La tensión entre la **dimensión ética** de la función social desplegada como empleada estatal, y la corrupción estructural reflejada en este tipo de prácticas que describe, la ubicaban en un lugar de muy difícil resolución.<sup>42</sup>

*Te hacían sentir de esa forma, te incriminaban de forma indirecta en decisiones que no teníamos la más pálida idea. Éramos conscientes de que había cosas criminales (...) pero también sabíamos que una organización es así si lo maneja un criminal sin escrúpulos.*

A pesar de esta lectura cargada de referencias negativas, nuevamente la posibilidad de operar en las bases de la pirámide burocrática le permitía poder realizar las distinciones adecuadas, sin caer en interpretaciones totalizantes acerca del Estado. Es más, muchos de los BNC (podríamos sostener, sin miedo a las generalizaciones, que la amplia mayoría), no desconocen la trama que se despliega “por sobre” sus niveles de decisión. Conocen actores, intereses y estrategias, y, aunque en calidad de espectadores, identifican las consecuencias de la interacción de estos elementos, e inclusive, en algunos casos, las readecúan a sus propios intereses.<sup>43</sup>

Por último, aunque no menor, nos referiremos a la **noción de poder**. Del grupo de informantes, dos de ellas lo señalaron, aunque en sentidos diferentes. En el caso de Miriam, dando cuenta que poder implica una dimensión dinámica vinculada a la acción, esto es la gestión.

*Igual, los que hablan así me parece que son una manga de inoperantes que nunca trabajaron ni gestionaron adentro del Estado. Y lo hablan desde el total desconocimiento, de todas las aristas, que son infinitas, sin saber que hay distintos estamentos, distintos roles que se cumplen dentro del Estado.*

Gestión y conocimiento son un *tándem* imprescindible para la consecución del éxito en cualquier empresa. Acordamos con lo que Miriam sostiene: las peligrosas premisas generalizadoras y reduccionistas desde las cuales el actual gobierno pretende entender la labor del Estado, ponen en peligro la gobernabilidad, pero sobre todo la legitimidad sobre la cual se asienta el Estado argentino. Como dijera una importante referente social en el marco de una causa de desaparición de un menor en Corrientes, “No es posible creer en un Estado que no da respuestas”.<sup>44</sup>

Sin embargo, emerge otra lectura sobre el poder y su uso. Y es la que vivenció Nina a raíz de la naturaleza de sus intercambios burocráticos, más cercanos a los espacios de decisión político-administrativa. “*El poder conlleva pasarse los límites*”, sostuvo. Aquí ya no se lo entiende desde un poder institucionalizado (aún con o sin conocimiento y/o *expertise*, en algún marco), sino que justamente da cuenta del carácter sistémico de la corrupción. Si bien no resulta objeto de esta ponencia, de los factores estructurales desarrollados por Estévez (2005), y teniendo en cuenta el peso de los elementos socioculturales vigentes en las administraciones públicas subnacionales de la periferia, podríamos sostener que la concentración del poder en unas pocas manos y consecuentemente la captación de rentas podrían estar operando como fundamentos para esta lectura.

### **“Navego en dulce de leche todos los días, pero igual vengo”<sup>45</sup>**

En Argentina es muy utilizada la frase “remar en dulce de leche”. Al ser un dulce de consistencia pastosa, ilustraría exponer una fortaleza excepcional para transitar algunas situaciones. Además, la acción de navegar o remar implica mucho de sí, mucho del propio cuerpo, del sujeto que sufre e incorpora (*in corpore*) las condiciones del sistema y, a nivel de la función, las características de sus procesos de trabajo.

No es fácil trabajar en el Estado, en ello coinciden plenamente las cuatro entrevistadas. Y aún ante este desafío, lo tomaron, lo desarrollaron, y en tres de los cuatro casos, lo eligieron. En sus discursos emerge, como primer elemento a destacar, el **orgullo**. Paradójico y/o por lo menos incompatible con las banderas que se agitan desde la cúspide del Estado, en donde la búsqueda es destruirlo desde adentro “como un topo”,<sup>46</sup> en tanto categoría con indicadores concretos tales como el vaciamiento, la desfinanciación y hasta el cierre de diferentes organismos estatales, hasta la profusión de discursos alentando su antagónico directo, el estigma.

Otro segundo elemento es el **compromiso o involucramiento**, tanto con las funciones desplegadas como, especialmente y vinculado a una de las dimensiones que construyen la experiencia laboral de trabajar en el ámbito público, **con los otros**. Este interés estrecho, que deriva del intercambio continuo (en el caso de Miriam y Pilar, docentes), o en el conocimiento de los destinatarios de las intervenciones (como Luana y Nina), implica

también el entendimiento de que existe una rendición de cuentas, una especie de *accountability* inmediata entre la ciudadanía y estas BNC, encarnaciones de lo público, identificadas por los sujetos como “el Estado”. Como Pilar, que cuando observa que las intervenciones previstas del Estado no llegan, acude a sus redes de cercanía para facilitarlas, “*hacer palanca*”. O como Miriam, que más de una vez les cargó la SUBE a los pibes que venían desde las chacras del cinturón frutihortícola para que llegaran a la escuela pues el frío calaba los huesos. Cada una de ellas ha operado y reeditado al Estado desde sus cuerpos, desde sus capitales, desde su tiempo vital, sin mediar presupuestos ni prerrogativas estatales. Ellas identifican esta reedición permanente de su rol como BNC, como representantes del Estado, como “anécdotas”. El “*¿te acordás cuando...?*” se transforma en una frase recurrente mientras el mate pasa de mano en mano. Sin embargo, lo anecdótico no es más que la cristalización de situaciones excepcionales, que las marcaron por algún motivo y que, agregadas, conforman la “realidad”, el “día a día” de los organismos estatales, y especialmente de las burocracias de nivel callejero, y más específicamente de las subnacionales y periféricas.

Aunque aparezca en tercer lugar, el **sistema de valores de los sujetos** cumple un papel fundamental en las formas en las cuales significan su trabajo, y resignifican estas interpretaciones negativas sobre el Estado. El valor “servicio”, que puede incluso evidenciarse en esta preocupación por “los otros”, permanece incólume en las cuatro entrevistadas. Cada una siente que lo que está haciendo es lo más importante, pero no para ellas, sino para esos otros, la ciudadanía destinataria/beneficiaria.

Será entonces la configuración del sistema de valores de quien genere juicios de valor sobre el Estado como dispositivo de sostenimiento de la vida en sociedad, el que nutra las premisas con las que se lo califique. Estas trabajadoras pusieron en juego, al momento de valorizar su trabajo, elementos o categorías que provenían no solamente de la cuantía de la retribución económica por prestar su fuerza de trabajo a un empleador público, sino que integraban (en una necesariamente compleja trama) factores como lo ético, lo relacional, lo afectivo, lo histórico, lo político, y lo personal, entre otros. Este tejido, denso, imposible de abordar desde lecturas *ceteris paribus*, también nutre y califica al Estado. Finalmente, una digresión, quizás fruto de lo que Wright Mills llamaba “la imaginación sociológica”. Estas mujeres trabajadoras del Estado creen profundamente en su hacer. No como capricho ni como algo a ser conseguido, tal un objetivo financiero. Creen en que su labor tendrá resonancias que excederán su propio esfuerzo. No se han dejado ganar por la tristeza, ni por el azoro de los descalificativos que “bajan” desde la misma cúspide del poder gubernamental. Militan su trabajo con alegría y decisión.

### **A modo de cierre (*intuimos*) provisorio**

Si bien a lo largo de este trabajo hemos ido anticipando los principales hallazgos en ajuste a las dos grandes categorías a partir de las cuales operamos el corpus de datos,

este momento final nos permite organizarlas en razón del objetivo de nuestro artículo. Discutir las tensiones provocadas por discursos descalificantes implicó también desnudar las narrativas hegemónizadas del Estado, siempre ineficiente, vetusto, arcaico, elefantásico, a través de los cuerpos y de la trama de afectos tejida por cuatro BNC, mujeres estatales que representan y reconstruyen imágenes de ese mismo Estado, que distan y mucho de las expuestas por las esferas más altas del poder gubernamental nacional.

De los intercambios con Luana, Miriam, Pilar y Nina, pudimos recuperar (creemos), la principal tensión que estructuró nuestros objetivos, y es la pregunta sobre quiénes constituyen el Estado, y qué les pasa cuando se los sindica como enemigos, ñoquis,<sup>47</sup> degenerados, básicamente como parte de una organización criminal. Pero, llamativamente, esta segunda porción del interrogante no hizo tanta resonancia, como la primera, dado que les hablábamos específicamente a ellas como hilos del entramado estatal.

La respuesta, en diversos registros y coloraturas, podría sintetizarse en “El Estado somos todos”, lo cual puede tomarse como una perogrullada o, por el contrario, puede invitarnos a reflexionar acerca de la dimensión ética y ciudadana del ejercicio del trabajo estatal. Son las BNC quienes apelaron a las dimensiones morales para describir(se) la experiencia de trabajar para el Estado. En esta puesta a disposición de su fuerza de trabajo, les resulta imposible exceptuar valorizaciones (más o menos conscientes) de su aporte al conjunto social. Un colectivo que, supera la mera agregación de sujetos, destinatarios y/o ciudadanía, y que adquieren rostro en alumnitos, estudiantes secundarios, contribuyentes, o campesinos. Este despliegue ético y ciudadano que es propio del acto de trabajar, y que en términos de la teoría crítica de inspiración marxista implica una actividad autotélica, sólo es viable si se realiza junto a otros y otras, lo cual nos da pistas acerca de la dimensión política del Trabajo, aspecto del cual ha pretendido ser vaciado: ni Capital Humano, ni Recursos Humanos, sino trabajadores y trabajadoras que ponen a disposición su fuerza de trabajo implicando no sólo su valor productivo (limitado y/o expresado en la función), sino todas aquellas dimensiones éticas, políticas, valorativas y afectivas, tal como nos ilustraron nuestras compañeras BNC.

En este sentido, y para finalizar, Eduardo Conesa (2000) sostenía (y muy a contrapelo de los discursos del presidente Milei), que es necesario prestigiar y legitimar al Estado frente a la sociedad, algo en lo cual acordamos, y que ha constituido gran parte de los esfuerzos del Estado (especialmente a nivel nacional) desde hace más de dos décadas. También que la profesionalización, junto al fortalecimiento y cuidado de la dimensión ciudadana y colectiva en sus trabajadores, permitiría la consolidación de funcionarios capaces e independientes, que puedan sobreponerse a los intereses (clientelares, patrimonialistas, rentísticos) que intentan operar por fuera de la racionalidad instrumental estatal (de naturaleza weberiana). Sin embargo, nos permitimos apuntar que esa racionalidad es desplegada por sujetos que forman parte de una trama relacional cruzada por

afectos, interacciones simbólicas construidas principalmente a partir de la acción comunicativa (de raíz habermasiana) y que, finalmente, resultan lo más concreto del acto de poner a disposición nuestra fuerza de trabajo para el Estado: el tejido de afectividades (y de ello abrevamos en la cantera del feminismo crítico) que permite sostener las intervenciones en territorio y hacia la ciudadanía, aun cuando fallan los dispositivos formales y racionales propios de las burocracias estatales. Sobre esta base, quienes constituimos al Estado lo encarnamos, superando incluso racionalidades instrumentales, a fin de colonizar la gestión estratégica y lograr (en ínfimas interacciones, en ínfimos territorios) una gestión estatal inclusiva.

<sup>1</sup> Muy a pesar nuestro, esta primera nota contiene algunos de los tantos epítetos de uso habitual en los discursos del presidente Javier Milei: “Casta putrefacta”, “ensobrados”, “kukas”, “manga de delincuentes, ladrones, mentirosos”, “traidores”, “cobardes”, “imbéciles”, “ratas miserables”, “culo sucio”, “degenerados fiscales”, “zurderío innundo”. Estas agresiones fueron contabilizadas por La Nación en un discurso que duró sesenta minutos. Disponible en: [https://www.utdt.edu/ver\\_nota\\_prensa.php?id\\_nota\\_prensa=22328&id\\_item\\_menu=6](https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=22328&id_item_menu=6)

<sup>2</sup> “(...) tenemos facultades delegadas para seguir desregulando a manera veloz, hasta que los políticos vuelvan a poner nos la bota en la cabeza. Mientras tanto hemos hecho la reforma estructural más grande de la historia argentina, porque es 8 veces más grande que la que hizo Menem (...). Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/disursos/50769-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-la-gala-anual-de-la-fundacion-endeavor>

<sup>3</sup> La noción de campo de resonancia permite ir más allá de lo enunciado, para indagar en los desplazamientos que provocan estos discursos en el horizonte normativo de las sociedades.

<sup>4</sup> Para profundizar en estas nuevas modalidades, esencialmente en el odio escrito, el anonimato, la heteroglosía de la enunciación “online”, y sus circuitos, sugerimos *Las vueltas del odio*, de Giorgi y Kieffer (2020).

<sup>5</sup> En marzo de 2017, en el marco de un conflicto docente, el entonces presidente Mauricio Macri expuso “tenemos que trabajar en terminar con la terrible inequidad entre aquel que puede ir a una privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública”.

<sup>6</sup> Conjunto de apreciaciones expuestas por el presidente Javier Milei en el discurso de apertura de sesiones ordinarias 2024, ante la Asamblea Legislativa.

<sup>7</sup> Interesante como punto de partida para un nuevo análisis, es la propuesta que la recientemente asumida gestión gubernamental en EEUU ha dispuesto respecto a la “reducción” del Estado, en manos de Elon Musk, magnate de la industria tecnológica y CEO de Tesla INC.

<sup>8</sup> Fue Marx quien propuso la distinción entre trabajo y fuerza de trabajo, conceptualizando a esta última en términos de la aptitud que tienen las personas para trabajar cada día en condiciones normales, producir bienes o prestar servicios. Sin embargo, esta dimensión netamente productiva es escasa para describir la complejidad del fenómeno. Julio Neffa (2003), a partir de la psicodinámica del Trabajo y de autores franceses como Dubar y Dejours, sostiene que el trabajo humano es un multidimensional, pues es una actividad corporal y espiritual, física y metafísica.

<sup>9</sup> Cuando hablamos de periferias nos referimos a la geográfica, pero también a la política y decisional, tal es la condición del conjunto de provincias del Nordeste Argentino.

<sup>10</sup> Esta presentación forma parte del conjunto de investigaciones que integran el proyecto “La dimensión humana del Trabajo estatal: los procesos de trabajo y sus reconfiguraciones en las burocracias de nivel callejero”, radicado y acreditado ante la Universidad Nacional del Nordeste. Asimismo, es tributaria del proyecto “De burócratas, funcionarios y trabajadores: hacia la comprensión de los procesos de trabajo en el Estado provincial correntino”, finalizado en diciembre de 2023.

<sup>11</sup> Los datos de las PASO (Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias) de agosto 2023 señalan que Javier Milei se impuso contundentemente en los centros urbanos más pobres del país, como ser las ciudades de Resistencia, Corrientes, Salta y San Salvador de Jujuy, aglomerados pertenecientes a la región del Norte Grande Argentino.

<sup>12</sup> En este aspecto, y en razón del auge de la globalización y el neoliberalismo, el devenir de la visión centro-periferia fue tornando más difusa el rol de los Estados-Nación. El aporte de Wallerstein a partir de la construcción “sistema-mundo” fue fundante al exponer que la estructura económica es la encargada de brindar operatividad a las desigualdades ya existentes (Beigel, 2006). Incluso Jan Bazant (2015, en Cañón Niño y Ramírez Díaz, 2022) sostiene que la noción centro-periferia presenta indicadores concretos y visibles a nivel local, al analizar el tipo de crecimiento de algunas ciudades.

<sup>13</sup> Para una descripción de la dinámica socioprodutiva de tres aglomerados del Norte Grande Argentino en tiempos de crisis, ver Ojeda, et. al (2022).

<sup>14</sup> En 2024, Schwarz y Cabal del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) elaboraron el *Informe de Desarrollo Humano Regional y Local en Argentina*, en el cual concluyen que Corrientes, Chaco, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, San Juan y Santiago del Estero (provincias del Norte Grande) poseen los indicadores más desfavorables en cuanto a Economía, Educación y Salud.

<sup>15</sup> Para la administración y gestión de la fuerza de trabajo, la función laboral se centra en el conjunto de tareas y actividades, y por lo tanto responsabilidades, que debe desarrollar un trabajador o trabajadora. Respecto a la función en el ámbito de lo público, resulta “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona física en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus poderes y en todos sus niveles jerárquicos” (Bernazza, 2006:4)

<sup>16</sup> En “Cuatro breves etnografías sobre la afectividad burocrática. Relaciones entre la dimensión funcional y las estructuras burocratizadas en un Estado subnacional” (Ojeda, 2023), abordamos el universo de capitales que despliegan los BNC para materializar las intervenciones estatales inherentes a sus funciones.

<sup>17</sup> Nos referimos a trabajo estatal y no empleo público en razón de que, en el marco de las instituciones del Estado, conviven diversas modalidades de vínculo laboral que no revisten precisamente la calificación de empleo, en el estricto sentido del término, es decir con la correspondiente cobertura en materia de derechos protectores del trabajo.

<sup>18</sup> Y aún en edades premodernas, existieron instituciones que condensaron la potestad de organizar territorios y monopolizar la violencia, como las monarquías y los imperios, sin desconocer el rol de la Iglesia Católica como referente del orden en el Occidente.

<sup>19</sup> Un ejemplo claro de esto es la gestión de la pandemia por COVID-19. En todo el mundo, fueron los Estados quienes garantizaron (con mayor o menor éxito) la protección de la población a partir de una batería de decisiones e intervenciones en la salud, en la economía, en la seguridad y en lo institucional.

<sup>20</sup> Tanto el Programa Global contra la Corrupción de la ONU como la organización Transparencia Internacional confluyen en entender a la corrupción como un fenómeno vinculado al poder estatal, la satisfacción de intereses privados, y el abuso de poder público.

<sup>21</sup> Datos extraídos de <https://acij.org.ar/el-mapa-de-la-corrupcion-quienes-son-los-dirigentes-y-exfuncionarios-con-mas-causas-en-la-justicia/>

<sup>22</sup> En el municipio de Corrientes, a diciembre de 2024, el salario inicial de un agente ronda los \$150000. Un docente provincial de escuela primaria percibe, por un turno, en promedio \$550000. En el caso de los trabajadores docentes de las universidades nacionales, un docente ayudante de primera categoría, sin antigüedad, cobra poco menos de \$170000.

<sup>23</sup> Según el informe “Argentina (2004-2023): un régimen inflacionario de empobrecimiento y mayor asistencia social”, elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, durante el período (2007-2010), la economía argentina tuvo una fase más moderada de crecimiento, y la indigencia y pobreza volvieron a caer, aunque a un ritmo más lento que en el período anterior, como consecuencia de la expansión de políticas sociales compensatorias.

<sup>24</sup> El mismo INDEC produce diferentes valorizaciones de la canasta alimentaria básica, que marca la línea de indigencia, y la canasta básica total, a partir de la cual se referencian las líneas de pobreza. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_07\\_249C2B27D401.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_249C2B27D401.pdf)

<sup>25</sup> Durante la gestión del presidente Milei, la progresión de la emergencia creció casi 11 puntos respecto del cuarto trimestre de 2023, cuando estas cifras eran de 45,2% y 14,6% para pobreza e indigencia respectivamente (Fuente: EPH – Cuarto Trimestre 2023)

<sup>26</sup> Según el Informe *Incidencia de la pobreza y de la indigencia* correspondiente al primer semestre 2024 (elaborado por el INDEC a partir de datos de la EPH), el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza descendió a 52,9%, mientras que el 18,1% de la población se encuentra en situación de indigencia. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_09\\_241C2355AD3A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf)

<sup>27</sup> Este trabajo resulta una primera aproximación al debate, y por lo tanto la muestra se encuentra en permanente reconfiguración. Dada la densidad e intensidad de los ataques al Estado, sus instituciones y sus actores, por parte de sus más altos niveles de conducción, este abordaje permanecerá abierto, en el marco de la producción vinculada a los Proyectos de Investigación acreditados referenciados más arriba.

<sup>28</sup> A fin de operar la categoría teórica territorio desde la noción de periferia, no ahondaremos en este artículo sobre las particularidades socioeconómicas, históricas, políticas, e institucionales de las provincias de Chaco y Corrientes.

<sup>29</sup> Entre los discursos que circulan naturalizando algunas características del trabajo en el Estado, están aquellos que señalan que los profesionales que se desempeñan en las administraciones estatales lo hacen “*porque no les quedó otra*”, “*porque en lo público ‘se cae’*”, etc.

<sup>30</sup> Inclusive, por la naturaleza del organismo estatal en donde desempeña funciones, Luana tiene inhabilitada su firma como contadora, y por lo tanto no puede dedicarse a la actividad profesional de manera libre.

<sup>31</sup> La normativa estatal de la provincia del Chaco contemplaba la figura de “transferencia generacional” de un puesto de trabajo. Posteriormente esta norma se derogó, sin embargo, persiste en tanto práctica. De allí que muchos hijos de ex trabajadores conozcan, a partir de su socialización primaria, algunos aspectos de las labores que se despliegan en los organismos donde laboraron sus padres.

<sup>32</sup> Esta noción, de fuerte carga antropológica, merece un tratamiento en profundidad, el cual, por cuestiones disciplinares y temáticas, no estamos en condiciones de realizar. No obstante, entendemos que el concepto adecuado sería el de “Alteridad”, como aquello que “introduce por principio el proceso real de la historia humana. Pues, con el correr del tiempo se modifica el ser otro observado y experimentado de los otros” (Krotz, 1994:20). No obstante, conservaremos la categoría nativa.

<sup>33</sup> “La enseñanza en contextos desfavorecidos” fue el nombre de una cátedra taller formulada a partir de un espacio de opción institucional dentro del Instituto de Formación Docente en el cual trabajaba Pilar como profesora de Práctica y Residencia.

<sup>34</sup> A raíz de su larga experiencia y de una formación en Educación de marcada profundidad, Pilar es requerida como docente consultora especialmente en escuelas primarias de barrios populares y zonas vulnerables de la ciudad.

<sup>35</sup> “*Váquita*” es el apelativo popular al aporte libre, solidario y voluntario de dinero por parte de un grupo de personas para determinado fin.

<sup>36</sup> A diferencia de nuestras otras tres informantes, Miriam acepta y se reconoce como militante del campo nacional y popular.

<sup>37</sup> Leonor Arfuch analiza el aporte de una de las más importantes autoras del *affective turn*, Sarah Ahmed, alertando que “más que interrogarse sobre ‘qué son’ las emociones la pregunta es ‘qué hacen’ (...) nombrar las emociones tiene por cierto un poder diferenciador y performativo: el sentimiento/afecto puede existir antes de su expresión, pero deviene real como efecto y puede dar forma y orientar diferentes tipos de acción” (Arfuch, 2016:251). La autora está en verdad preocupada por el discurso público y sus alcances éticos y políticos, y por el modo en que cierta metaforicidad en los mismos puede entrañar serias consecuencias.

<sup>38</sup> Incluso puede derivar en la tentativa de avance sobre derechos formalmente institucionalizados (algunos consagrados constitucionalmente) de minorías, diversidades y grupos vulnerados, tal es la situación que a enero de 2025 se está desarrollando en Argentina, a partir de los discursos homo-transodiantes, y antifeministas expuestos por el presidente Milei en la Conferencia de Davos. Disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/50848-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-desde-el-foro-de-davos-suiza>

<sup>39</sup> De hecho, señalábamos en la porción teórica de esta ponencia que el sistema de gestión democrático resulta condicionado por una compleja trama de actores, los cuales conforman las tramas de poder tras el Estado, y a quienes “hay que hablarles”. De allí la importancia de la construcción discursiva como elemento aglutinante y condensador de la “voluntad del Estado”.

<sup>40</sup> La inserción es nuestra.

<sup>41</sup> Consultada sobre el contenido de aquella atadura, esta se vinculaba principalmente a la estabilidad laboral, la seguridad salarial, y una proyección de carrera acotada a la estructura del ministerio.

<sup>42</sup> Al tiempo Nina renunció a su trabajo como empleada estatal, para dedicarse a la actividad profesional independiente.

<sup>43</sup> En Ojeda (2016) pueden encontrarse descripciones acerca de las prácticas que despliegan estatales de diversos organismos a fin de lograr algún tipo de objetivo: “(...) los trabajadores saben cómo operar en este marco. En sí, su poder de decisión se encuentra acotado a las restricciones del entorno laboral (...). Conocen las pautas del juego, su posición dentro del tablero y el probable resultado de la jugada”.

<sup>44</sup> Martha Pelloni, monja consagrada de la Iglesia Católica con asiento en la localidad de Goya (Corrientes), en el marco de los pedidos de resolución de la denominada “Causa Loan”.

<sup>45</sup> Esta frase corresponde a Luana.

<sup>46</sup> La referencia exacta puede encontrarse en una entrevista que el presidente argentino Javier Milei concedió a un sitio de noticias de Estados Unidos llamado “*The Free Press*”. Disponible en: <https://www.thefp.com/p/bari-weiss-argentina-president-javier-milei>

<sup>47</sup> En Argentina, existe la tradición de comer una pasta elaborada con harina y papas (los ñoquis), los días 29 de mes. Sin embargo, esta acepción se traslada al ámbito de lo administrativo público, para identificar a aquellos agentes con algún tipo de vinculación con el Estado, que no cumplen funciones específicas, y que sólo se presentan a cobrar sus haberes a final del mes (los 29).

## Referencias bibliográficas

**Ackerman, Mario** (1995) “Si son humanos no son recursos”. *Relaciones Laborales y Seguridad Social*. 1 ( 7) 691-696

**Arfuch, Leonor** (2016) “El ‘giro afectivo’. Emociones, subjetividad y política”. *deSigris*, vol. 24: 245-254.

**Balbi, Fernando** (2010) “Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado”. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*. 3(3):172-178. [http://estudiosmaritimossociales.org/wp-content/uploads/2016/05/rems-nc2ba-3-28x21-29-4-2011\\_p171-179-2.pdf](http://estudiosmaritimossociales.org/wp-content/uploads/2016/05/rems-nc2ba-3-28x21-29-4-2011_p171-179-2.pdf)

**Beigel, Fernanda** (2006) “Vida, muerte y resurrección de las ‘teorías de la dependencia’”. En Fernanda Beigel et al. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, págs. 287-326.

**Beiguelman, Giselle** (2017) *Odiolândia*. Sao Paulo: n-1 edições.

**Berlant, Lauren** (2020) *El optimismo cruel*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Caja Negra

**Bernazza, Claudia** (2006) *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*. Buenos Aires, Consejo Federal de la Función Pública.

**Blanch Ribas, José**, comp. (2003) *Teoría de las Relaciones Laborales. Tomo II-Desafíos*. Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.

**Bovea, Lilian** (2016) “El Estado como demiurgo de la criminalidad”. *Nueva Sociedad* 263, mayo-junio de 2016.

**Cano, Virginia** (2018) “Solx no se nace, se llega a estarlo. Ego-liberalismo y auto-precarización afectiva”. En Nijensohn, M. (Comp.). *Los feminismos ante el neoliberalismo*. Buenos Aires: LatFem-La Cebra, págs. 27-38.

**Cañon Niño, Jorge Armando y Catalina Ramirez Díaz** (2022) “Vigencia del concepto centro-periferia para comprender nuestra realidad líquida”. *Revista Mexicana de Sociología* 84 (2) 323-360.

**Conesa, Eduardo** (2000) *Qué pasa en la Economía Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

**Dahl, Robert** (1991) *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Editorial Paidós

**Diana Menéndez, Nicolás** (2009) “Precariedad laboral en el Estado: hacia una categoría multidimensional”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología -VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

**Estévez, Alejandro** (2005) “Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social”. *Revista Venezolana de Gerencia* 10 (29). Disponible en: [https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-99842005000100004](https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004)

**Fernández Alvarez, Inés, Julieta Gaztañaga y Julieta Quirós** (2017) “La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62 (231) 277-304.

**Flores, V.** (2019) “ Palabras preliminares. Sentirse precari\*s. Afectos, emociones y gobiernos de los cuerpos”. En Moretti, I. y Perrote, N. (eds.). *Sentirse precari\*s. Afectos, emociones y gobiernos de los cuerpos*. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, págs. 19-23.

**Giorgi, Gabriel y Ana Kiffer** (2020) *Las vueltas del odio: gestos, escrituras, política*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eterna Cadencia

**Goffman, Erving** (2006) *Estigma. La identidad deteriorada*. 1era Edición 1963. Buenos Aires: Amorrortu.

**González Oquendo, Luis y Ana Hernandez Castro** (2016) “La democracia como concepto en la filosofía política de Hannah Arendt”. *Fronesis*, 23 (3), 328-349.

**Guber, Rosana** (2011) *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Hernández, Antonio** (2022) “La corrupción en Argentina”. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídica Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6677/8.pdf>

**INDEC** (2024) *Informe Técnico “Condiciones de vida” Vol. 8, n° 15. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.* Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_07\\_249C2B27D401.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_249C2B27D401.pdf)

**Jacoby, Roberto y Syd Krochmalny** (2017) *Diarios del odio.* Buenos Aires: n direcciones.

**Kelsen, Hans** (2023) *Teoría General del Estado.* Ciudad de México, Editorial. Coyoacan.

**Krotz, Esteban** (1994) “Alteridad y pregunta antropológica”. *Revista Alteridades*, 4 (8) Unidad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Yucatán

**Lerner, Hugo** (1998) “Afectos, afecciones, afectaciones”. *Psicoanálisis APdeBA* XX (3) 683-704.

**Lipsky, Michael** (1980) *Street level Bureaucracy: Dilemmas of Individuals in Public Services.* New York, Russell Sage Foundation.

**Neffa, Julio César** (2003) “*El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*”. Buenos Aires, CEIL-PIETTE/CONICET - Lumen Hvmanitas.

**Observatorio de la Deuda Social Argentina** (2023) *Argentina (2004-2023): un régimen inflacionario crónico de empobrecimiento y mayor asistencia social. En el marco del informe de avance Argentina siglo XXI: Deudas sociales crónicas y desigualdades crecientes. Perspectivas y desafíos.* <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/Observatorio-Pobreza-Informe-serie-historica-2004-2023.pdf>

**Ojeda, Valeria** (2023) “Cuatro breves etnografías sobre la afectividad burocrática. Relaciones entre la dimensión funcionarial y las estructuras burocratizadas en un Estado subnacional”. En Inda, Graciela, *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación.* Buenos Aires: Teseopress, págs. 215-249.

**Ojeda, Valeria; Sabrina Zinger, Juan Ignacio Kesque Hreñuk, Evangelina Patagua y Guiomar Sakamoto** (2022) “La esencialidad de y en la economía popular. Organizaciones, estrategias y dinámica de las relaciones mediatisadas por el trabajo en tiempos de pandemia en Chaco, Corrientes y Jujuy”. En P. Dalle (comp.) *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia. Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa.* Tomo II. Buenos Aires: IIGG UBA - Agencia I+D+i / Imago Mundi, 215-249.

**Ojeda, Valeria** (2016) *Configuración de intereses en la gestión de la fuerza de trabajo en el ámbito público. Implicancias políticas e institucionales en la Administración Pública de Corrientes: 1983-2012*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

**Perelemiter, Luisina** (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

**Rodriguez Salazar, Tania** (2012) “El amor en las ciencias sociales: cuatro visiones teóricas”. *Culturales* VIII (15) 155-180. págs.

**Sabatto, Dante** (2023) *Políticas de profesionalización y regularización del empleo público. El Plan de Regularización del Empleo Público en Argentina (2021-2023)*. Buenos Aires, Cuadernos del INAP, Año 4.

**Sandoval Ballesteros, Irma** (2016) “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”. *Revista Mexicana de Sociología* 78 (1). Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032016000100119](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119)

**Schmitter, Philippe y Terry Karl** (1991) “Qué es la democracia... y qué no es”. *Journal of Democracy* 2 (3), 75-88.

**Schwarz, Gerardo Alonso, Juan Cuevas y Nayla Cabal** (2024) *Informe de Desarrollo Humano Regional y Local en Argentina*. Buenos Aires, IERAL (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana). Año 1 N°4.

**Segato, Rita** (2018) *Contra-pedagogías de la残酷*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros

**Torres, Miguel y José Miguel Ahumada**, (2022). Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI. *El Trimestre Económico*, 89 (353), 151-195.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Ojeda, Valeria** (2025) “De criminales, degenerados y ñoquis. Dimensiones afectivas interpuestas en el acto de trabajar para el Estado”. *Revista Perspectivas de Políticas Pùblicas* vol. 14 N°28: 318-345

# Sistema de evaluación del estado de Guanajuato, México: análisis de los usos de las evaluaciones

*The Guanajuato state's system of policy evaluation in Mexico: an appraisal of its enforcement*

**Erick Alberto Navarro Esparza**

Maestrando en Equidad de Género  
Universidad Antonio Nariño, Colombia.  
erick.navarro.e@gmail.com

## Resumen

El artículo examina los usos de las evaluaciones de programas y políticas del gobierno del estado de Guanajuato, México, entre 2017 y 2020, coordinadas por su sistema de evaluación estatal. Los principales hallazgos de la investigación indican que el gobierno de Guanajuato no incorpora adecuadamente los resultados de las evaluaciones en sus procesos de toma de decisiones. La falta de voluntad política, la capacidad institucional limitada, la resistencia para la evaluación en la cultura organizacional y el seguimiento inadecuado de las recomendaciones de mejora son factores clave que contribuyen a esta ineficacia. El artículo concluye que es necesario que la política de evaluación del estado de Guanajuato trascienda el discurso político para convertirse en una herramienta efectiva para mejorar la gestión gubernamental.

**Palabras clave:** evaluación subnacional - políticas públicas - desempeño gubernamental - seguimiento - México

**Fecha de recepción:**  
12.7.24

**Fecha de aceptación:**  
9.1.25

## **Abstract**

*The article examines the implementation of the program of policy evaluation in the state of Guanajuato from 2017 to 2020. Our main findings indicate that the government of Guanajuato does not adequately incorporate evaluation results into its decision-making processes. Lack of political will, limited institutional capacity, resistance to evaluation in the organizational culture, and inadequate tracking of suggested improvements are key factors contributing to this ineffectiveness. The article concludes that the evaluation policy of the state of Guanajuato needs to transcend political discourse to become an effective tool for improving government management.*

**Keywords:** *subnational evaluation - public policies - government performance - tracking - Mexico*

## **1. Introducción<sup>1</sup>**

La evaluación de políticas y programas públicos en México se ha posicionado como herramienta esencial para la promoción de mejoras, basadas en evidencia, de la gestión gubernamental. Esta idea se fundamenta en el lema “lo que se mide, se puede mejorar”. En este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha monitoreado desde 2011 las prácticas de evaluación de programas públicos en las entidades federativas del país. Esto se realiza a través de diagnósticos que reflejan el progreso en este campo.<sup>2</sup> De manera paralela, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) también lleva a cabo diagnósticos sobre el avance del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño (PbR-SED).<sup>3</sup> Como resultado de estos esfuerzos, se ha generado un conjunto de datos que muestra los logros y desafíos de las prácticas de evaluación en las entidades federativas (CONEVAL 2021; SHCP 2022).

De acuerdo con el diagnóstico de CONEVAL (2021) el progreso promedio en la evaluación a nivel nacional es del 89%. En contraste, la SHCP, en su análisis del progreso en el PbR-SED, indica que el avance promedio en la gestión para resultados (GpR) en el país es del 76%; además, la evaluación se posiciona como la segunda categoría con mayor progreso, con un promedio del 85.7% (SHCP 2022). Estos datos sugieren que los gobiernos subnacionales en México han logrado importantes avances en materia de evaluación, lo que a su vez indica que la evaluación en México es una práctica institucionalizada.

A nivel nacional, Guanajuato destaca tanto en el diagnóstico del CONEVAL (2021) como en el de la SHCP (2022), posicionándose como una de las entidades federativas<sup>4</sup> con mayor progreso en la evaluación de programas públicos. Según las mediciones, Guanajuato ha logrado un avance del 97.2% en el diagnóstico del CONEVAL y un 100% en la categoría de evaluación de la SHCP. Además, entre 2017 y 2019 se llevaron a cabo 126 evaluaciones a programas públicos en el estado, la mayoría de ellas enfocadas a programas de desarrollo social (Secretaría de Desarrollo Social y Humano [SEDESHU] 2020). Esto pone en evidencia que en Guanajuato la evaluación de programas públicos es una práctica recurrente.

No obstante, en un trabajo anterior (Navarro Esparza 2024) argumento que las evaluaciones que se implementan en el estado de Guanajuato carecen de calidad. Esto debido a la falta de metodologías adecuadas al contexto de la entidad federativa, la contratación de empresas evaluadoras con bajo rigor metodológico y la ausencia de personal cualificado en las organizaciones encargadas de la evaluación. Aunque en la entidad federativa se ha institucionalizado la evaluación de políticas y programas públicos, afirmo que persisten fuertes debilidades en el proceso evaluativo del estado.

A pesar de la cantidad significativa de evaluaciones llevadas a cabo y la considerable evidencia generada a partir de ellas, los resultados de las intervenciones del gobierno del estado de Guanajuato no han sido positivos. Según datos del CONEVAL (2020), la pobreza es un problema extendido, 80.3% de la población de la entidad se encuentra en situación de pobreza o con algún tipo de vulnerabilidad económica. Además, hay un rezago educativo, con un promedio de 9 años de escolaridad para la población mayor de 15 años, una cifra que está por debajo del promedio nacional (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] 2020). Asimismo, Guanajuato se encuentra en la tercera posición de las entidades federativas con la mayor percepción de inseguridad (INEGI 2019) y en la novena posición en términos de incidencia delictiva (INEGI 2018).

Estos hallazgos ponen en duda el impacto de la realización del gran número de evaluaciones. Aunque han aportado evidencia sobre el rendimiento del gobierno del estado, parece haber una escasa influencia de las evaluaciones como instrumentos de mejora de las acciones gubernamentales. Eso hace de Guanajuato un caso relevante para la investigación. De acuerdo con Cardozo (2013a) las evidencias generadas a partir de las evaluaciones podrían dar lugar a procesos de retroalimentación y ajustes en las políticas públicas; en Guanajuato, este no parece ser el caso. Por ello, este estudio tiene como pregunta de investigación: ¿Cuáles son los usos de las evaluaciones de los programas y políticas del gobierno del estado de Guanajuato coordinadas por su sistema de evaluación entre 2017 y 2020?

El artículo está organizado en cinco partes principales. La primera sección se dedica al marco teórico y conceptual de la evaluación de políticas públicas. A continuación,

se detalla el estado de la cuestión respecto a los sistemas de evaluación en América Latina y México. En seguida se exhibe la metodología que se implementó en el estudio. Posteriormente, se presentan los resultados de la investigación y se reflexiona sobre ellos. Para concluir, el estudio identifica las áreas de oportunidad dentro del sistema de evaluación del estado de Guanajuato respecto a los usos de los resultados de las evaluaciones de los programas públicos estatales.

## **2. Fundamentos para la evaluación de políticas públicas**

La administración pública ha evolucionado desde el enfoque burocrático de Max Weber hasta modelos más pragmáticos, como la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD). Estos cambios paradigmáticos han surgido con el objetivo de resolver las crisis del sector público. En la actualidad los enfoques pragmáticos son los más coherentes para establecer las bases teóricas y prácticas de la administración pública moderna (Arellano 2004).

La NGP ha ganado gran relevancia en el sector público, aunque su diseño ha sido influido principalmente por las experiencias de los países desarrollados. Ante la brecha existente en la institucionalización del sector público, entre estos y los países en desarrollo, surge la GpRD. Esta última busca adaptar los principios de la NGP al contexto de los países en vías de desarrollo (Gonzales 2013); pues en varias organizaciones multilaterales, desde agencias de la ONU hasta la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y el Banco Mundial (BM), se ha reconocido la necesidad de asegurar que la globalización beneficie a todos los países y se alcancen los objetivos globales de desarrollo (OCDE y BM 2008).

El enfoque de la GpRD busca establecer un consenso sobre cómo conceptualizar e intervenir el desarrollo global. Este modelo de gestión prioriza la obtención de resultados, sin centrarse en los procedimientos; para lograrlo, es esencial generar evidencias (OCDE y BM 2008). La GpRD no introduce nuevos postulados teóricos ni prácticos para la administración pública, sino que reafirma conceptos fundamentales de modelos previos a través del aprendizaje y la retroalimentación, siendo componentes clave el seguimiento y la evaluación del desempeño (Dussauge 2017).

Aunque la ciencia de las políticas públicas tiene sus raíces en el trabajo de Harold Lasswell (1936), no fue hasta la década de 1990 que las evidencias comenzaron a ser reconocidas como un componente crucial de las políticas públicas (*evidence based policies*) (Feinstein 2017). Hoy en día, las políticas públicas se interpretan como respuestas (políticas y técnicas) para abordar problemas sociales, siendo el Estado el actor principal en la gestión de estos problemas, aunque no el único (Cardozo 2013b).

Por ende, las prácticas de evaluación destacan como fuentes de evidencia para las políticas públicas (Bertranou 2019), ya que proporcionan herramientas para examinar la eficacia de las intervenciones públicas (Gómez 2012). La evaluación de políticas implica emitir un juicio de valor sobre la intervención gubernamental, resultado de una reflexión basada en el análisis sistemático del rendimiento de dicha intervención; este análisis puede llevarse a cabo en diferentes etapas de la vida de las políticas (DiVirgilio y Solano 2012; Gómez 2012; Bertranou 2019). Dado que se trata de un juicio de valor, la credibilidad de las evaluaciones depende de la credibilidad de quien evalúa, en función de su experiencia, confianza y rigor analítico (Cardozo 2006).

En este marco, las evaluaciones destacan como fuentes valiosas de evidencia que pueden ser utilizadas en los procesos de toma de decisiones (Aguilar 2017). No obstante, es importante señalar que no todas las evidencias provienen de evaluaciones, ni todas las evaluaciones producen evidencias (Feinstein 2017). Pues hay evaluaciones que generan resultados alterados con fines políticos (pseudo evaluaciones) y evaluaciones que no emiten algún tipo de juicio de valor (cuasi evaluaciones); ninguno de estos tipos da pie a conclusiones rigurosas y creíbles (Cardozo 2006). Por lo tanto, la simple implementación de evaluación a políticas o programas públicos no garantiza, por sí misma, que se generen mejoras en éstas (Ballart 1996).

En este orden de ideas, los sistemas de monitoreo y evaluación se presentan como instrumentos útiles para la rendición de cuentas y la toma de decisiones (Arellano et al. 2012). Esto se debe a que a través de ellos se produce información y se adquiere conocimiento sobre las intervenciones públicas (Bertranou 2019). De ahí que Arellano et al. (2012) enfaticen la necesidad de establecer e institucionalizar sistemas de evaluación del desempeño gubernamental que sirvan como guías para la acción pública.

### **3. Evaluación del desempeño gubernamental en América Latina**

#### **3.1 Sistemas de evaluación en América Latina**

Según la medición realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2012, en promedio América Latina presentó 1.9 puntos de 5 con relación al avance de la GpRD, posicionándose en un nivel de avance medio (entre 1.5 y 3 puntos). No obstante Brasil, Chile, Colombia y México son los únicos países de la región que alcanzan un nivel alto (mayor a 3 puntos) de avance en la medición del BID, ya que en la región existe un desarrollo heterogéneo de la GpRD. Además, el componente de monitoreo y evaluación de la GpRD es uno de los de menor avance en la región (BID 2012).

Cabe destacar, que la evaluación del desempeño gubernamental en América Latina adquirió relevancia a partir de la década de 1980. Es en esa época que la evaluación se

posicionó como elemento central en los esfuerzos de modernización del sector público en la región. Por consiguiente, los países latinoamericanos formularon sistemas específicos para la evaluación del desempeño gubernamental, con el propósito de medir y mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de las políticas y programas gubernamentales (Amaya 2016).

Ahora bien, los gobiernos de la región emplean las evaluaciones con diversos propósitos y objetivos. Algunos países, como Perú, Paraguay y Chile, utilizan las evidencias generadas para fortalecer los procesos de presupuestación de sus programas y políticas. Otros, como Colombia, Costa Rica y Ecuador emplean la información obtenida para ajustar y mejorar sus planes nacionales de desarrollo (CEPAL 2018).

En general existe en la región un interés creciente en evaluar el desempeño gubernamental en lo que respecta al gasto público. Países como Brasil, Chile, Colombia y México han logrado avances significativos en esta área. Empero, solo en Chile se ha corroborado que los resultados de las evaluaciones de programas y políticas tienen incidencia en la toma de decisiones (BID 2012). Pues la región aún no ha logrado utilizar de manera extensa las evidencias derivadas de las evaluaciones. En general, los resultados de las evaluaciones se emplean más con fines informativos que para la toma de decisiones (CEPAL 2018).

Sin perjuicio de la creciente aceptación de la evaluación y de su mayor relevancia como tema de agenda pública, no es posible afirmar que exista un proceso maduro y consolidado de evaluación en Latinoamérica (Amaya 2016). Es evidente que persisten importantes desafíos en cuanto a los usos de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones. En particular, aún se encuentran en proceso de desarrollo el seguimiento y la evaluación del desempeño gubernamental a nivel subnacional.

### **3.2 Sistema de evaluación del desempeño de México**

La evaluación del desempeño gubernamental comenzó en México en el año 2000, cuando se implementó por primera vez una evaluación de impacto, siendo el programa PROGRESA<sup>5</sup> el primero en ser evaluado. Al mismo tiempo, se estableció que todos los programas de la administración pública federal deberían ser evaluados externamente; por ello, en 2014 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Posteriormente, en 2006, fue creado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) responsables de examinar los resultados de los programas y políticas federales (CONEVAL, 2015a).

Con el fin de supervisar el desempeño gubernamental en la administración pública federal, el SED se apoya en los indicadores de las Matrices de Indicadores de Resultados<sup>6</sup> (MIR) de los programas analizados. El SED desempeña asimismo un papel fundamental en la implementación del Presupuesto basado en Resultados<sup>7</sup> (PbR), ya que se utiliza la información generada por este sistema para ajustar los programas presupuestarios a nivel federal (Takahashi 2013).

## 4. Método

### 4.1 Diseño de la investigación

Para este estudio se eligió un enfoque metodológico cualitativo. Este tipo de enfoque permite entender la realidad a través de su construcción e interpretación, basándose en la percepción de los participantes (Hernández et al. 2014). La finalidad de la investigación es comprender cuáles son los usos de las evaluaciones coordinadas por el sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato (SEE), desde la perspectiva de quienes forman parte de él.

Se optó asimismo un enfoque de estudio de caso, como diseño metodológico, con un nivel exploratorio, ya que no hay aun suficiente información sobre el análisis de los sistemas de evaluación en México. El estudio de caso permite comprender fenómenos complejos y poco explorados; además, ayuda a analizar el fenómeno desde una perspectiva holística a partir del caso seleccionado, sin necesidad de desvincularlo de su contexto real (Canta y Quesada 2021; Guzmán 2021).

El objeto de estudio de la investigación es el SEE y para su análisis se optó por dos muestras. La primera de casos tipo, pues el propósito fue obtener información que fuera enriquecedora en lugar de enfocarse en la estandarización de los hallazgos; las segunda es una muestra de expertos, pues se creyó conveniente la opinión de estos sujetos expertos en la materia (Hernández et al. 2014).

La muestra de casos tipo incluye a la Dirección de Evaluación del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (DE-IPLANEG), la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato (DE-SEDESHU) y la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato (DP-SFIA). Estos organismos son los responsables del SEE y de la implementación de las evaluaciones en la entidad federativa. Para la muestra de expertos se contempló a un grupo conformado por cinco personas pertenecientes a la Academia de Evaluadores de México (ACEVAL), por poseer conocimiento y experiencia relevantes en varias jurisdicciones de la Federación.

El estudio de los usos de las evaluaciones coordinadas por el SEE implica, necesariamente, el análisis de la utilización de los resultados generados al implementar la política de evaluación del estado de Guanajuato. Para ello, se han establecido dos categorías de análisis que facilitan la comprensión de los usos de las evaluaciones. La primera se centra en la utilización instrumental de las evaluaciones, buscando entender los usos fácticos de las evaluaciones en el estado. La segunda se enfoca la utilización conceptual y simbólica de las evaluaciones, abordando la motivación para la evaluación, el aprendizaje a partir de la evaluación y la incidencia en la resignificación de conceptos dentro de la administración pública del estado de Guanajuato.

#### **4.2 Recolección de los datos**

Para analizar las categorías en cuestión, se emplearon dos técnicas de recopilación de datos. La primera fue la revisión documental de archivos pertinentes, los cuales se obtuvieron a través de una solicitud de transparencia. La segunda consistió en realizar entrevistas estructuradas a los directivos de las organizaciones que forman parte del sistema y a un grupo de expertos en la materia.

- Los archivos examinados en la investigación fueron:
- Informes de las recomendaciones de mejora de los programas evaluados
- Planes de trabajo de las recomendaciones de mejora;
- Reportes de cumplimiento de las recomendaciones de mejora; y
- Evidencias del cumplimiento de las agendas de mejora.

En una segunda fase, se llevaron a cabo tres entrevistas estructuradas con los representantes seleccionados para la muestra de casos tipo. Para lograr esto, se envió una solicitud formal pidiendo la participación de los encargados de las áreas a analizar o de un representante designado por ellos. En consecuencia, se entrevistó a la directora de la DE-IPLANEG, al jefe de desarrollo estratégico para la evaluación de la DE-SEDESHU y al coordinador de monitoreo y evaluación de la DP-SFIA. Por otra parte, se realizaron cinco entrevistas estructuradas a la muestra de expertos. Para ello, se tuvo acercamiento con la ACEVAL y mediante la técnica de bola de nieve se obtuvo la participación de un grupo de personas (tabla 1) pertenecientes a la organización.

**Tabla 1.** Personas expertas entrevistadas

| Seudónimo | Educación   | Experiencia  |
|-----------|---|--|
| A         | Maestría en administración y políticas públicas                     | Auditoría gubernamental del desempeño  |
| B         | Maestría en finanzas con especialización en evaluación de proyectos | Evaluación en los tres niveles de gobierno                                     |
| C         | Licenciatura en ciencia política y administración pública           | Auditoría superior de la Federación  |
| D         | Maestría en alta dirección de gobierno y políticas públicas         | Dirección de planeación estratégica de la secretaría de finanzas de Tamaulipas |
| E         | Maestría en gobierno y asuntos públicos                             | Dirección de evaluación del CONEVAL  |

**Nota:** Elaboración propia

### 4.3 Análisis de los datos

Para la sistematización y el análisis de los datos, se empleó como método el análisis temático, optando por un enfoque inductivo, ya que los temas emergieron directamente de los datos recolectados. Además, se adoptó una epistemología esencialista para comprender las experiencias de los informantes y cómo éstas se manifiestan en diferentes contextos. La identificación de los temas se realizó a través de un nivel semántico de interpretación, manteniendo una postura descriptiva respecto a la información recabada por los informantes.

El análisis temático es un enfoque cualitativo que permite identificar y analizar patrones en un conjunto de datos, organizándolos y describiéndolos. El enfoque inductivo en el análisis temático favorece la generación de conocimiento basado en la experiencia de los participantes, vinculando estrechamente los temas analíticos con los datos recabados. La epistemología esencialista reconoce la experiencia de los participantes y su significado, generando una reflexión sobre la realidad analizada. Asimismo, el nivel semántico de interpretación permite obtener una comprensión general de los datos a partir de la descripción de la realidad de los participantes (Braun y Clarke 2006).

En el análisis se siguieron los pasos propuestos por Braun y Clarke (2006). Primero, se transcribieron las entrevistas realizadas en la investigación y se estudiaron tanto los documentos solicitados por transparencia como las entrevistas. Luego, se codificaron los hallazgos iniciales de la revisión documental y las entrevistas. A continuación, se clasificaron los códigos y se generaron los temas de análisis. Posteriormente, se revisó la estructura de cada tema para asegurar la coherencia en la interpretación de los datos. Finalmente, se sintetizó e interpretó toda la información obtenida en la recolección de datos y se estructuró el informe con los principales hallazgos de la investigación.

## 5. Resultados de la investigación

Antes de comenzar a abordar los resultados respecto a los usos de las evaluaciones, cabe contextualizar sobre el proceso de evaluación en la entidad. A partir del 2017 el SEE es el organismo que coordina la evaluación de programas del gobierno del estado de Guanajuato. Siendo la SFIA la encargada del sistema; el IPLANEG el responsable técnico del sistema y el responsable de la coordinación de evaluaciones a los programas y políticas no sociales y la SEDESHU la encargada de coordinar las evaluaciones a los programas de desarrollo social de la entidad federativa.

### 5.1 Utilización instrumental

En las entrevistas a los funcionarios públicos integrantes de la muestra, se cuestionó sobre el proceso siguiente a la generación de los informes de resultados por parte de las empresas evaluadoras. Al respecto, la DE-IPLAGE, la DE-SEDESHU y la DP-SFIA<sup>8</sup> destacaron que los informes de resultados obtenidos de los procesos evaluativos son entregados a quienes ejecutan los programas y los responsables de estos. Además, se hace una exposición sintetizando los principales hallazgos obtenidos en las evaluaciones. Esto para corroborar que la información obtenida sea del conocimiento de la persona responsable del programa.

Posteriormente, las tres direcciones entrevistadas comentaron que la organización pública que implementa el programa evaluado analiza de manera interna los resultados obtenidos, con énfasis en las recomendaciones de mejora. De esta forma, los responsables de los programas evaluados determinan la factibilidad y pertinencia de las recomendaciones y formulan un plan de trabajo para atender las que consideran viables. Cabe destacar que la formulación de este plan de trabajo es de forma obligatoria para los responsables de los programas evaluados. Finalmente, se ejecutan las acciones estipuladas en dicho plan de trabajo.

*Se les entrega los resultados a las dependencias que tienen el programa. Se les hace una presentación para que conozcan los resultados y sus áreas de oportunidad y solicitamos que hagan una carta de la opinión de los resultados. También solicitamos que hagan un plan de trabajo para la atención de las recomendaciones (DE-IPLANEG)*

*Una acción inmediata es que los operadores de los programas toman como insumo la recomendación que genera la evaluación para rediseñar o reorientar la operación del programa. Los operadores definen cada año las reglas de operación del*

*siguiente ejercicio fiscal y ellos retoman las recomendaciones y en el documento nuevo ya está la mejora realizada derivada de los resultados de las evaluaciones (DE-SEDESHU)*

*Las recomendaciones se les pasan directamente a quien está ejecutando el programa y tiene que atenderlas. Éstas toman las recomendaciones de las evaluaciones, revisan si son factibles y en caso de que sí lo sean comienzan a elaborar su plan de acción para modificar su programa (DP-SFIA).*

Respecto a las agendas de mejora o planes de trabajo, se observa, con base en los planes de trabajo y reportes de cumplimiento proporcionados por transparencia, que la SEDESHU da seguimiento a las agendas de mejora mediante su sistema interno de control (SIMEG). En dicho sistema se enlistan las recomendaciones a atender y las acciones pertinentes para dar solución a ellas. Además, se exhibe la evidencia del cumplimiento de las acciones de mejora. En el caso del IPLANEG se aprecia que también se enlistan las actividades a realizar para atender las recomendaciones de mejora y se estipula el responsable de realizarla. Sin embargo, no se proporcionaron reportes de seguimiento ni evidencia del cumplimiento de dichas acciones.

Es pertinente mencionar que, si bien la SEDESHU tiene un sistema interno para el seguimiento a las agendas de mejora, este es un sistema simple y limitado. Pues únicamente genera un *check list* de las recomendaciones a atender, sin analizar o reflexionar sobre la idoneidad de las acciones implementadas. Centrándose en si se realizó alguna acción, sin importar que la acción sea satisfactoria para la atención de la recomendación de mejora.

Al analizar los reportes del cumplimiento de mejoras, se observa que las acciones estipuladas para la atención de las recomendaciones seleccionadas son de baja complejidad. Realizando ajustes menores a los programas, como cambios simples a las reglas de operación, los cuales no representan cambios estructurales significativos, ni la existencia de procesos de aprendizaje organizacional para garantizar un mayor impacto en la implementación de los programas estatales.

Al cuestionar a las direcciones entrevistadas sobre el seguimiento a las recomendaciones de mejora, la DE-IPLANEG mencionó que esa es un área de oportunidad que se tiene en el SEE. Por su parte, la DP-SFIA puntualizó que resulta pertinente que los responsables de los programas evaluados sean los encargados del seguimiento a las agendas de mejora, puesto que ellos son los responsables de la implementación de los programas. Evidenciando que la participación del SEE en la política de evaluación de la entidad termina con la formulación de los planes de trabajo de los responsables de los programas.

En este contexto, se preguntó a los expertos entrevistados sobre los factores que existen en el país para atender, o no, las recomendaciones de mejora de las evaluaciones, quienes resaltaron como factores: la voluntad política en la generación de cambios a los programas evaluados, el compromiso que se tenga con la rendición de cuentas, la capacidad institucional de las organizaciones públicas para atender las recomendaciones, la profesionalización del personal de las organizaciones, y la calidad de las evaluaciones.

Entonces, pareciese que el objetivo del SEE se limita a generar informes de resultados de las evaluaciones de los programas del gobierno del estado de Guanajuato, quedando fuera del objetivo la utilización de los resultados. Se ha podido observar que el SEE coordina evaluaciones sin considerar la finalidad de obtener la información y evidencias que generan las evaluaciones. Por lo que se puede intuir que la política de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato no conceptualiza, del todo, a la evaluación como una herramienta para la mejora de la gestión.

Por lo tanto, es poco probable que los resultados de las evaluaciones se utilicen para perfeccionar los programas y políticas evaluadas, puesto que se tiene un gran reto sobre el seguimiento a las agendas de mejora. El proceso de selección de las recomendaciones es discrecional y se escogen las recomendaciones con menor complejidad posible. No se da un correcto seguimiento a los planes de trabajo, pues no se profundiza sobre si las acciones realizadas son pertinentes o en qué medida contribuyen a la atención de las recomendaciones. Finalmente, no se cuenta con un ente que califique, valide e incentive el cumplimiento de dichas recomendaciones de mejora.

## **5.2 Utilización conceptual y simbólica**

Sobre los usos que debería darse a los resultados de las evaluaciones, los expertos entrevistados señalaron que esos resultados tendrían que influir en la toma de decisiones, especialmente las presupuestales. Además, las evaluaciones deberían incidir en la cultura organizacional para concebir a las evaluaciones como herramientas para la mejora de los programas y la consecución de resultados. En otras palabras, los resultados de las evaluaciones deberían incidir en las decisiones que atraviesan a los programas evaluados. Aunado a lo anterior, los expertos entrevistados comentaron que las evaluaciones generan evidencias sobre la realidad de los programas evaluados. Proporcionando información certera sobre los programas y el gasto público, lo que permite realizar comparaciones de lo que se dice en los discursos y la realidad. Finalmente, los expertos mencionaron que las evaluaciones permiten dar claridad a aspectos opacos de los programas, por lo que se puede generar un proceso de aprendizaje de ellas.

Respecto a la percepción de la evaluación en México, los expertos entrevistados puntualizaron que se tiene una apertura generalizada a la implementación de evaluaciones,

habiendo más aceptación de las evaluaciones ahora que antes. Una explicación de esto es que las evaluaciones sirven para los discursos políticos y son fuentes confiables de evidencias de la acción pública. Uno de los principales retos del país, según señalan los expertos, es la necesidad de involucrar más a las organizaciones y su personal en las evaluaciones, para que exista más aceptación de ellas y se utilicen los resultados.

En cuanto al aprendizaje en materia de evaluación para el gobierno del estado de Guanajuato, la DE-IPLENNEG y la DE-SEDESHU estipularon que ha habido un aprendizaje organizacional del SEE y las organizaciones rectoras, a partir de la implementación de evaluaciones a los programas del estado. Además, mencionaron que se ha podido identificar múltiples áreas de oportunidad, lo cual les permitirá mejorar; pues con la implementación de evaluaciones en el estado se ha obtenido información y evidencias del desempeño público.

En este contexto, según detallan la DE-IPLENNEG y la DE-SEDESHU, se ha podido avanzar en la percepción y apertura de los funcionarios públicos para con las evaluaciones. Generando un cambio en la cultura organizacional del gobierno del estado, donde la evaluación es vista como una herramienta y no como un instrumento para fiscalizar o castigar. No obstante, las direcciones entrevistadas señalan que aún existe cierta resistencia en la entidad federativa para la implementación de evaluaciones.

Ahora bien, al indagar sobre la motivación del estado de Guanajuato para realizar evaluaciones a sus programas, las tres direcciones entrevistadas concordaron en que el motivo de implementar evaluaciones en la entidad federativa es la mejora de los programas evaluados. Pues, según comentaron las direcciones, se busca mejorar la efectividad de los programas evaluados mediante la identificación de áreas de oportunidad. Además, de mejorar la generación de valor público del gobierno del estado a partir de políticas públicas que gestionen las problemáticas por las cuales fueron creadas.

*En todo momento se busca mejorar la calidad de los servicios y la pertinencia de los servicios que son entregados a la ciudadanía. Es por eso por lo que tratamos de hacer las evaluaciones para mejorar el producto o servicio que se está entregando (DE-IPLENNEG).*

*Lo que se evalúa se mejora. Lo que estamos tratando de hacer es política pública que sirva a la ciudadanía, que produzca resultados para los que fueron creados. En la medida en lo que se hace para el objetivo de generar valor público y de cumplimiento de las políticas públicas comprometidas, más exitoso será el programa y cumpliremos con nuestro cometido para lo que fueron diseñados los programa (DP-SFIA).*

Por otro lado, los expertos entrevistados indicaron que en general la principal motivación que se tiene en el país para realizar, o no, evaluaciones es política. Puesto que con los resultados de las evaluaciones se puede fortalecer discursos políticos, los cuales pueden ser favorables para los gobiernos en turno. No obstante, señalaron que la motivación debería dirigirse a generar valor público mediante el aprendizaje, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la efectividad en la utilización de presupuesto público. Una de las principales motivaciones debería ser acotar la discrecionalidad en la toma de decisiones. Con relación a la incidencia de los resultados de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones, la DE-IPLANEG estipuló que no han podido corroborar que los resultados se utilicen para decidir presupuestos o decisiones estratégicas de los programas. Por su parte, la DE-SEDESHU indicó que las decisiones presupuestales son algo que no le competen al SEE. Por lo que es cuestionable y poco creíble que la motivación real del estado de Guanajuato, respecto a la realización de evaluaciones, sea generar mejoras a sus programas. No se puede descartar que el gobierno del estado de Guanajuato pretenda generar mejoras a partir de los resultados de las evaluaciones, pero no hay evidencia para comprobar dicha hipótesis.

*Los resultados, si bien se presentan en el consejo, todavía no hemos podido comprobar que sirvieron para decidir presupuesto o modificar una política, no hemos podido comprobar esta parte de cambios. Se ha propuesto un índice, pero no se ha trabajado, estamos aun en ese proceso (DE-IPLANEG).*

Finalmente, como retos que tienen respecto al SEE, la DE-IPLANEG señaló que deben trabajar para incorporar los resultados de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones. La DE-SEDESHU comentó que un reto que tienen es lo relativo a la profesionalización de los servidores públicos en materia de evaluación o de metodología de marco lógico. La DP-SFIA mencionó que el principal reto es la armonización de los sistemas para el seguimiento del desempeño, pues deberían dirigirse hacia una misma dirección, lo que permitiría tener mayor impacto en los resultados de la acción gubernamental.

## 6. Conclusiones

Los gobiernos subnacionales de México han tenido avances relevantes en la evaluación de programas y políticas públicas, empero estos continúan siendo anacrónicos con el contexto federal (Dussauge 2017). Por ello, resulta necesario institucionalizar y fortalecer las prácticas y el uso de las evaluaciones en los gobiernos estatales, así como sus propios sistemas de evaluación (CONEVAL 2015a). Pues a través del uso de las evidencias obtenidas de la evaluación del desempeño gubernamental se puede mejorar las intervenciones públicas (CONEVAL 2015b).

El caso del Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato (SEE) evidencia una brecha existente entre los objetivos teóricos de la evaluación y la práctica evaluativa de Guanajuato. Aunque se ha logrado institucionalizar procesos que generan evidencia sobre el desempeño de los programas gubernamentales, existen deficiencias significativas en el uso de dicha información para mejorar los programas y políticas públicas de la entidad federativa. Puesto que no se ha podido comprobar que los resultados de las evaluaciones impacten la asignación de presupuesto o en las decisiones estratégicas.

En Guanajuato, las acciones para atender las recomendaciones de las evaluaciones suelen ser superficiales y de baja complejidad. Además, persiste una resistencia cultural dentro de las instituciones públicas, donde las evaluaciones son percibidas, en ocasiones, más como herramientas de fiscalización que como oportunidades de aprendizaje. Igualmente, existe una desconexión evidente entre los resultados de las evaluaciones y su incidencia en la toma de decisiones estratégicas, particularmente en la asignación presupuestal y el rediseño de políticas públicas.

Esto sugiere no solo una falta de voluntad política en Guanajuato, sino también una visión limitada sobre el potencial transformador de las evaluaciones. Como las recomendaciones suelen carecer de un seguimiento adecuado y no están vinculadas sistemáticamente con procesos estratégicos, el impacto de la implementación de evaluaciones en el estado es limitado. En este contexto, se puede inferir que la política de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato no percibe, más allá del discurso político, a la evaluación como una herramienta de mejora de la intervención gubernamental.

Aunque el estado de Guanajuato ha avanzado en la institucionalización de la evaluación de programas y políticas públicas, es crucial asegurar un seguimiento riguroso a las recomendaciones de mejora obtenidas de las evaluaciones. Asimismo, es necesario trascender el mero cumplimiento normativo y adoptar un enfoque estratégico y transformador en la implementación de evaluaciones. Esto requiere un compromiso con la calidad metodológica, la capacitación institucional y un uso crítico de las evidencias generadas.

La evaluación debe ser vista no solo como un requisito burocrático, sino como una herramienta esencial para la toma de decisiones con base en evidencias y para la generación de valor público. De esta forma se podrá asegurar que las evaluaciones contribuyan de manera sustancial a la mejora de los programas y al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, gestionando las problemáticas sociales con mayor efectividad. Solo a través de este enfoque se logrará que las evaluaciones dejen de ser ejercicios formales y se conviertan en auténticos motores de mejora para la intervención pública del gobierno del estado de Guanajuato.

<sup>1</sup> El artículo es resultado del trabajo de grado titulado: “Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis sobre las prácticas y los usos de las evaluaciones de programas estatales”. El autor agradece a la Dra. Macarena Orozco Martínez por el acompañamiento y asesoría en el proyecto de investigación. El autor agradece a la Dra. Macarena Orozco Martínez por el acompañamiento y asesoría en el proyecto de investigación.

<sup>2</sup> El estudio llevado a cabo por CONEVAL incluye dos componentes analíticos: uno normativo y otro práctico. Este diagnóstico se efectúa de manera periódica, cada dos años, empleando una metodología constante, lo que facilita la realización de comparaciones válidas a lo largo del tiempo.

<sup>3</sup> La SHCP estableció un índice que refleja una valoración integral del progreso en la implementación y funcionamiento del PbR-SED. Después, se evaluó el progreso en cada categoría de análisis, entre ellas la evaluación.

<sup>4</sup> Como república federal, México se compone de 32 entidades federativas. De estas, 31 son reconocidas como estados, mientras que la Ciudad de México es la única que no se clasifica como tal. Por lo tanto, en el artículo, los términos “entidad federativa” y “estado” se utilizan indistintamente para referirse a Guanajuato.

<sup>5</sup> PROGRESA fue un programa social que proporcionaba ayuda monetaria a familias rurales en situación de pobreza, siempre y cuando sus hijos asistieran a la escuela y la familia realizaran visitas periódicas a los centros de salud locales.

<sup>6</sup> Una MIR es una herramienta de gestión y evaluación que se utiliza para planificar, monitorear y evaluar proyectos y programas; en ella se organiza la información clave sobre los objetivos, resultados esperados, indicadores y medios de verificación de estos.

<sup>7</sup> El PbR es una metodología de gestión presupuestaria que vincula la asignación de recursos financieros con los resultados esperados de los programas y proyectos gubernamentales.

<sup>8</sup> En la sección de resultados se hace referencia a las direcciones de la muestra en lugar de a los individuos entrevistados. Esta elección se hizo para enfocar la atención en las entidades y sus funciones dentro de la administración pública, en lugar de en las personas que ocupan estos roles. Es importante mencionar que los individuos entrevistados son representantes de sus respectivas direcciones, por lo que sus respuestas se consideran como la respuesta institucional.

## Referencias bibliográficas

**Aguilar Astorga, Carlos Ricardo** (2017) *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. Ciudad de México: UAM.

**Amaya, Paula Nazarena** (2016) *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

**Arellano Gault, David** (2004) “Nueva gestión pública ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” En David Arellano Gault (comp.) *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ciudad de México: Miguel Ángel Purrúa.13-48.

**Arellano Gault, David; Lepore, Walter; Zamudio, Emilio y Blanco, Felipe** (2012) *Sistema de evaluación al desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* Ciudad de México: CIDE.

**Banco Interamericano de Desarrollo** (2012) *Libro de buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*. Nueva York: BID.

**Ballart, Xavier** (1996) “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas” En Quim Burgué y Joan Subirats (eds.) *Lecturas de gestión públicas*. Madrid: INAP:321-353.

**Bertranou, Julián** (2019) “El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas”. *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales* 10:151-188.

**Braun, Virginia y Clarke, Victoria** (2006) “Using thematic analysis in psychology”. *Qualitative Research in Psychology*, 3:277-299. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

**Canta Honores, Jorge Luis y Quesada Llanto, Julio** (2021) “El uso del enfoque del estudio de caso: Una revisión de la literatura”. *Horizontes Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 5: 775-786. <https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v5i19.236>

**Cardozo Brum, Miriam** (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

**Cardozo Brum, Miriam** (2013a) “De la evaluación a la reformulación de políticas públicas”. *Política y cultura* 40:123-149.

**Cardozo Brum, Miriam** (2013b) “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”. *Andamios* 39-59.

**CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (2018) *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile: Cepal.

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2015a) *Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México*. México: CONEVAL.

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2015b) *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL.

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2020) *Informe de pobreza y evaluación 2020*. México: CONEVAL.

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2021) *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021*. México: CONEVAL.

**Di Virgilio, Mercedes y Romina Solano** (2012) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

**Dussauge Laguna, Mauricio** (2017) “Introducción a la gestión para resultados” En Mauricio Dussauge Laguna (ed.) *Gestión para resultados*. Ciudad de México: CIDE, 17-63.

**Feinstein, Osvaldo** (2017) “Evaluación pragmática de políticas públicas”. *ICE Revista de economía* 836:19-31.

**Gómez Mateos, Jesús** (2012) *Evaluación de la calidad de programas de servicios sociales*. Granada: Universidad de Granada.

**González Arreola, Alejandro** (2013) “Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD”. En Centro de Investigación y Docencia Económicas *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. Ciudad de México: CIDE. 11-20.

**Guzmán, Víctor** (2021) “El método cualitativo y su aporte a la investigación en las ciencias sociales”. *Gestionar: revista de empresa y gobierno*, 1: 19-31. <https://doi.org/10.35622/j.rg.2021.04.002>

**Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, María del Pilar** (2014) *Metodología de la investigación. Sexta edición*. Ciudad de México: McGraw-Hill Education.

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (2018) *Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes (Casos por cada 100 mil habitantes), 2018*. INEGI.

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (2019) *Porcentaje de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa (Porcentaje), 2019*. INEGI.

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (2020) *Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Años de escolaridad), 2020*. INEGI.

**Lasswell, Harold** (1936) “La orientación de las políticas públicas”. En Luis F. Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 1992:79-103.

**Navarro Esparza, Erick Alberto** (2024) “Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis de las prácticas de evaluación” *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 22: 134-153. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74162>

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Mundial** (2008) *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. OCDE & BM.

**Secretaría de Desarrollo Social y Humano** (2020) *¿Qué es Monitoreo y Evaluación?* <https://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/monitoreo-y-evaluacion/>

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público** (2022) *Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implementación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. SHCP.

**Takahashi Iturriaga, Tamón** (2013) “Avances y retos de PbR” En Centro de Investigación y Docencia Económicas *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. Ciudad de México: CIDE. 26-32.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Navarro Esparza, Erick Alberto** (2025) “Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis de los usos de las evaluaciones”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°28: 346-364

**Reseñas**

**Nancy Fraser**

# **Capitalismo caníbal. Qué hacer con este sistema que devora la democracia y el planeta, y hasta pone en peligro su propia existencia**

C.A.B.A., Siglo XXI, 1<sup>a</sup> edición, 2023, 238 páginas. Traducción de Elena Odriozola.  
ISBN 978-987-801-247-6

**Reseña de Andrea Inés Verdaglia**  
Universidad Nacional de La Plata

Nancy Fraser reúne en este libro una selección de textos publicados en años recientes en una variedad de medios académicos. Además de destacar los aciertos y debilidades de la obra y sus contribuciones al avance de nuestro conocimiento y comprensión de los asuntos que trata, el objeto de esta reseña es ubicarla en el marco de la trayectoria reciente del debate académico sobre las transformaciones que están ocurriendo en el capitalismo global.

Apelando a la metáfora del *canibalismo* la autora analiza críticamente el sostenido avance del capitalismo en su variante actual de predominio del capital financiero, sobre ámbitos de la vida colectiva e

individual sobre los que se abalanza el capitalismo neoliberal. Lo hace con acusiosidad, intensidad narrativa e inocultable repudio.

La imagen del capitalismo voraz que la autora presenta no es ciertamente la que emana de la visión que Marx y Engels presentaron en el Manifiesto Comunista, de una burguesía arrolladora, que pone al mundo de cabeza y disuelve en el aire todo lo sólido. La de Fraser es, como ella misma expone, una concepción post marxista, mas no como cuestión cronológica, sino en cuanto a su elaboración abarca en el concepto de capitalismo el mundo de la reproducción social y no únicamente el de la producción, y la articulación entre esta y aquella. El “post marxismo” tiene relación con las luchas del movimiento obrero, las sufragistas, los partidos y otras organizaciones socialdemócratas, nacional-populares, las rebeliones indígenas, las revoluciones de los pueblos coloniales, que de una u otra manera y con desigual alcance modelaron al capitalismo del siglo veinte. Los avances de ese capitalismo expandido más allá de la producción y la llamada economía real revelan la victoria del capital sobre las reacciones populares y democráticas para alcanzar la conversión de distintas expresiones de lo *común* en normas e instituciones de cumplimiento obligatorio por todos y todas. Es decir, la construcción de un capitalismo democrático o socialdemócrata (en la versión europea) o nacional-popular, a la manera nuestra. Fraser muestra en sucesivos capítulos la dinámica de este capitalismo expandido respecto de las prácticas de reproducción social, las relaciones de género e interraciales, el medio ambiente, la democracia. Lo hace acusosamente y con prosa intensa; los capítulos dedicados a los ámbitos escogidos con fines de demostración crítica de los efectos de ese capitalismo expandido en áreas típicas de la reproducción conjugan meticulosidad descriptiva y fuerza argumental.

Sin desconocer esos méritos, cabe preguntarse hasta qué punto la metáfora del *canibalismo* ilumina u oscurece, particularmente en el uso que Fraser hace de ella, el canibalismo no es un mero adjetivo, un modo de ser del capitalismo, sino una transformación sustancial, ontológica del mismo.

El recurso a las metáforas tiene riesgos: son útiles en cuanto simplifican la presentación de un fenómeno complejo recurriendo a una figura retórica, cuyo significado todas y todos conocemos. Pero también pueden ser peligrosas, en la medida en que la novedad del recurso lingüístico puede distorsionar el fenómeno al que alude, e incluso distorsionar la percepción del mismo por quien pone en circulación la metáfora.

El “canibalismo” no es otra cosa que el proceso de mercantilización que *engulle, devora, fagocita*, es decir *incluye* en su dinámica propia de la acumulación capitalista, ámbitos de la vida social hasta entonces resguardados de ella -por el nivel de desarrollo técnico-científico, la disponibilidad de recursos, etc. pero también por la resistencia opuesta por determinados actores sociales. Una forma de ver la marcha del capitalismo es a través de este movimiento multisecular de mercantilización/desmercantilización (pensemos por

ejemplo en la salud, la educación, el medio ambiente, la fuerza de trabajo, la ciencia y la técnica, etc.). Esa marcha no es unilineal, como se advierte en todo lo que ha pasado en esos ámbitos en los últimos cien años y está ocurriendo en tiempos recientes. No advertir esta continuidad por encima de múltiples variaciones lleva a pensar que el “capitalismo caníbal” es poco menos que creación, por no decir invención, del neoliberalismo.

Habría sido importante, para prevenir esta confusión, incorporar a la discusión al papel del estado en ese proceso, porque los avances, desaceleraciones e retrocesos en la mercantilización de actividades y áreas siempre fueron producto de intervenciones directas o indirectas del estado como expresión de determinadas correlaciones de fuerza: lo advirtió Polanyi en 1944 y desarrolló en años recientes Jessop (2008). La “gran transformación” del *capitalismo organizado* (Offe 1990) y el desmantelamiento del *estado de bienestar*, y las múltiples variantes de ambas, se aceleraron dramáticamente a partir de la década de 1990 y sobre todo de la crisis de 2007-2008, pero fueron gestándose desde mucho antes (Brenner 1998) impulsadas por estados endeudados (Streeck 2016) asentados en nuevos alineamientos de fuerzas locales, regionales y globales.

En 1992 Nancy Fraser publicó junto con la socióloga Linda Gordon un importante artículo (Fraser & Gordon 1992) sobre el conflicto entre el concepto y la práctica de la *ciudadanía civil* en Estados Unidos, asentada en una concepción contractualista de la sociedad, y la *ciudadanía social*, expresión de la persistencia, dentro de lo contractual, de solidaridades y afectividades comunitarias, en general expresadas en la idea y práctica de *lo común*, lo que es de todas y de todos, fruto de prácticas, percepciones y convenciones culturales y de su propia persistencia, más que de acuerdos contractuales. El artículo alcanzó amplia difusión a través de numerosas traducciones y se incorporó a los debates en torno a la tesis de Marshall sobre la ciudadanía social. Esta no era solamente el resultado de las luchas políticas de los movimientos de trabajadoras y trabajadores, de intelectuales con sensibilidad social o de las instituciones del estado interesado en la paz social, sino que esas luchas incluían la preservación, incluso la resignificación, de lo común, de lo público, a pesar de que por su propia dinámica el capitalismo lo negaba y había nacido tratando de reducirlo hasta donde pudiera (Thompson 1995).

En *Capitalismo caníbal* Fraser admite que la voracidad fagocitatoria tolera la persistencia de ciertas dimensiones de lo común, de lo público, ciertos aspectos de la reproducción social desde el ámbito “privado” o doméstico -tradicionalmente pero no únicamente: las mujeres-, que hacen posible ese canibalismo en la esfera del mercado y la acumulación de capital. Es decir, “canibalismo” es un tipo particular de mercantilización, una *mercantilización desigual* que conjuga avances, restricciones y eventuales retrocesos de acuerdo a una variedad de circunstancias. Una de las mejores manifestaciones relativamente recientes de esta tensión entre lo que el mercado capitalista puede hacer de acuerdo a la eficacia del sistema, y lo que debe quedar a cargo de lo común -en este caso del Estado como su representante- se

encuentra en el estudio del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial (Banco Mundial, 1997) y la necesidad de avanzar “más allá del Consenso de Washington”, vale decir la necesidad o conveniencia (según se la mire) de garantizar por el Estado una canasta de bienes públicos, ya sea porque no son rentables desde una perspectiva de mercado (por ejemplo atención primaria en salud, educación básica), ya de preservación de la gobernabilidad.

A partir de los resultados de estas confrontaciones que la autora expone con mucha fuerza literaria, el libro cierra con dos interrogantes: ¿cuál es el problema del capitalismo? ¿qué es el socialismo

La respuesta que ofrece a la primera pone el acento en las nuevas injusticias y desigualdades que ponen de manifiesto el canibalismo de ese capitalismo que es más que económico o productivo y anticipa la respuesta a la segunda. Las contradicciones que genera no son sólo entre el capital en sus múltiples expresiones de ejercicio de poder y apropiación de recursos; puesto que en su concepción ampliada el capitalismo es más que eso, las contradicciones relevantes también van más allá: son las nuevas injusticias, desigualdades, tropelías, abusos y opresiones derivados de esa ampliación conceptual. Contradicciones que en mayor o menor medida siempre estuvieron presentes pero que no eran registradas en el radar del capitalismo solamente económico, o no eran vividas como tales ni por los sujetos perjudicados ni por los beneficiados. Junto a las contradicciones “verticales” entre clases propietarias y no propietarias, están y de manera mucho más evidente las contradicciones “horizontales” dentro de cada grupo social y cada clase.

La respuesta que Fraser brinda es, por lo menos, incompleta, y se aproxima mucho a las interpretaciones de alguna sociología europea respecto de una era de “nuevas desigualdades”, que no se olvida de las “viejas desigualdades”, la explotación de clase y los conflictos en torno a ellas, pero las erige en una especie de telón de fondo o de supuesto de las sociedades contemporáneas: algo que no se cuestiona, frente a las explicitación de lo nuevo contra lo que se encamina la insatisfacción o la protesta social. Es decir, el abandono del cuestionamiento del núcleo duro del capitalismo -la propiedad privada del capital, la orientación hacia la ganancia, el “trabajo libre”, dirigiendo las energías intelectuales y organizativas hacia la “nuevas demandas” derivadas de la ampliación del canibalismo capitalista hacia el amplio mundo de los “nuevos derechos”.

Tengo la impresión que detrás de esta respuesta incompleta de la autora se encuentra su convicción o por lo menos hipótesis de una convivencia efectivamente posible en el largo plazo entre el capitalismo –gracias a las nuevas problemáticas abiertas por su capitalismo ampliado, que al mismo tiempo que renuevan la voracidad del caníbal dotan de nuevos reclamos a la insatisfacción social- y la democracia, en virtud de su capacidad de regulación estatal, estilo keynesiano, de las formas más agresivas del capitalismo desde la segunda posguerra hasta revolución neoliberal de las décadas de 1980 y 1990.

La tesis de la posibilidad de un capitalismo democrático a la europea (que es lo que se desprende de las páginas finales de este libro) tiene en todo caso la condición político-estructural de las circunstancias que lo hicieron posible. La que la autora desarrolla en los capítulos precedentes del libro demuestra que el momento de ese capitalismo se agotó, no solo por la agresividad de los capitalistas instalados en la cúspide de la financierización globalizada y la trama de instituciones reguladoras transnacionales, o por las sucesivas concesiones de los gobiernos, sino también por la desaparición de muchos de los actores que lo protagonizaron: fragmentación del movimiento obrero, nuevas modalidades de relación de trabajo, desempleo en alza, tecnologías laborales de nueva generación, migraciones masivas, entre otras. Adicionalmente, la desaparición de la alternativa comunista tras la implosión del bloque soviético en 1989 y la evolución de la República Popular de China de las décadas recientes diluyen el factor miedo que movió al capital a ceder ante las presiones del mal menor *socialdemócrata*, al tiempo que el deterioro de las prestaciones estatales de bienestar y lo que es visto por mucha gente como claudicación de la democracia ante el capital abonan el desplazamiento de porciones importantes de la ciudadanía hacia la derecha extrema, que suma así victorias políticas a sus triunfos económicos.

La respuesta ofrecida por la autora a su segunda interrogante es a todas luces insuficiente y hace poca justicia a la acusosidad de sus descripciones en los capítulos precedentes de los efectos de esta nueva expansión favorecida por la hegemonía avasalladora del capital financiero.

## Referencias bibliográficas

**Banco Mundial** (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.; Banco Mundial.

**Brenner, Robert** (1998) “The Economics of Global Turbulence”. *New Left Review* 229.

**Fraser, Nancy & Linda Johnson** (1992) “Contract versus Charity: Why is there no Social Citizenship in the United States?”. *Socialist Review* 22.

**Jessop, Robert** (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, Libros de la Catarata.

**Offe, Claus** (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza editorial.

**Streeck, Wolfgang** (2016) *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Buenos Aires: Capital Intelectual/Katz.

**Thompson, Edward P.** (1995) *Costumbres en común*. Barcelona, Editorial Crítica.

**Reseña**

**William Callison y Zachary Manfredi, editores**

# **Neoliberalismo mutante. Gobierno del mercado y ruptura política**

1<sup>a</sup> edición. C.A.B.A. Prometeo editorial, 2024. 326 págs. Sin mención de traductor/a.  
ISBN 978-987-8267-71-5

**Reseña de Valentina Pérez Padilla**  
Universidad de Buenos Aires

Del mismo modo que el capitalismo reconoce una variedad de manifestaciones de acuerdo a momentos, circunstancias, estrategias, sesgos culturales -piénsese sin ir más lejos en los “modelos” anglo-sajón, renano, asiático- y a los efectos de su desenvolvimiento mismo (de importancia planteada por la tesis de la *path dependency*), el neoliberalismo posee sus propias diferencias internas. Estas variaciones no siempre son reconocidas en la bibliografía, los medios y la cátedra, reiterando el mismo sesgo homogeneizador aplicado, con intereses variados, a otros ámbitos de la problemática socioeconómica y política, desconociendo las diferencias específicas que usualmente existen dentro de una indudable comunidad genérica. El bosque no deja ver la variedad de árboles que lo componen.

El libro organizado por William Callison y Zachary Manfredi reúne un importante grupo de especialistas cuyos textos convergen en poner de relieve las manifestaciones del neoliberalismo en sus respectivos campos de especialización, especificidades que en conjunto expresan la persistencia dinámica de lo que, de manera prematura, se ha afirmado su

muerte -apresuramiento que el sociólogo Colin Crouch denominó, irónicamente, la “extraña muerte del neoliberalismo”.

El volumen comienza con un texto en el que los compiladores identifican las principales corrientes internas del neoliberalismo: la Escuela Austríaca de Hayek sobre la dinámica del mercado, “en la que el intercambio es superior a la ‘ingeniería social’ cargada de valores”; la escuela de Friburgo de Walter Eucken, Wilhelm Röpke y Alexander Rüstow, fundadores del “ordoliberalismo”, que plantean el ideal de un “estado fuerte” y que prescriben una cierta clase de gobernantes que vigile “el orden del mercado competitivo” -enfoque posteriormente asociado a la economía social de mercado y a las reformas económicas y monetarias impulsadas en Alemania occidental por Ludwig Erhard en la inmediata segunda posguerra (1948); la escuela de Chicago de Milton Friedman, para quien cualquier forma de intervención estatal produce peores resultados y atenta contra la libertad individual; James Buchanan y la escuela de Virginia que sostiene que todos los funcionarios de gobierno utilizan el poder con fines egoístas, son ineficientes y despilfarradores y proclives a la corrupción, por lo que se requieren limitaciones constitucionales estrictas a sus desempeños; la “Escuela de Ginebra” -denominación propuesta por Quinn Slobodian- de diseño institucional internacional para fijar políticas favorables al mercado y “delimitar legalmente la soberanía del Estado sobre los flujos de capital (págs. 16-18). Todas estas corrientes tienen como elemento común diferencias por derecha” y “por izquierda” del liberalismo tradicional o convencional del siglo XIX: por “derecha” porque directamente cuestionaban al Estado y a la democracia como un males en sí mismos, contrariamente a lo que mostraba el decisivo involucramiento estatal en el desarrollo del capitalismo en la segunda mitad de aquel siglo, “por izquierda”, porque postulaban un control estatal ejercido por especialistas técnicos que garantizaran la preservación del equilibrio y la legitimación del sistema político-económico. Por encima de sus diferencias, todas estas teorías coinciden en su orientación fuertemente normativa y su desconfianza o radical oposición a la democracia política, abonando diferentes pero emparentadas versiones de una política autoritaria.

Sin reducir la importancia que tuvieron los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en la conversión de estas teorías en ejercicios efectivos de estrategia político-económica, Callison y Manfredi afirman que el enraizamiento profundo del neoliberalismo y su instalación en la opinión de grandes sectores de la población y como manera canónica de concebir al capitalismo, ocurrió a través de los gobiernos de Bill Clinton y el Partido Demócrata en Estados Unidos (1993-2001), de Tony Blair con el *New Labour Party* y la “tercera vía” (1997-2007) en el Reino Unido, y Gerhard Schroeder y el Partido Social Demócrata en Alemania (1998-2005). En el terreno propiamente académico, este movimiento de la política fue acompañado incluso precedido por una variedad de enfoques que, a lo largo de la era de la “guerra fría” se alejaron en sus análisis de las teorías del estado, la economía política y más en general del capitalismo como encuadramiento estructural de unas y otras.

De acuerdo a los organizadores del volumen existen tres enfoques principales para teorizar el neoliberalismo: marxismo, Foucault, antropológico (o “situado”), y sus inevitables entrecruzamientos y endeudamientos recíprocos). Para la teoría marxista o las derivadas de ella (*postmarxismo*) el neoliberalismo es la fase más reciente del capitalismo, una etapa o fase distinta dentro de un arco histórico más amplio de expansión capitalista, que sigue operando a través de la acumulación del capital, la maximización de ganancias, la dominación de clase, la extracción de plusvalía y los procesos entrelazados de explotación, alienación y mystificación ideológica. Para la visión foucaultiana el carácter disperso de la racionalidad política del neoliberalismo, sus patrones discursivos cambiantes y sus formas características de gubernamentalidad son técnicas indirectas de gobierno articuladas tanto a través como más allá del Estado. El neoliberalismo realmente existente es una reconfiguración discursiva del Estado, la economía y la subjetividad -la resignificación del *homo oeconomicus* como “capital humano”. El enfoque situado o antropológico es un híbrido de los anteriores, en cuanto presta atención a las transformaciones en la estructura económica y en los escenarios internacionales, al tiempo que muestra mayor sintonía con las historias regionales y los contextos locales, el conocimiento tácito y las prácticas heredadas.

Comoquiera se lo conceptualice, el neoliberalismo es mucho más que un esquema político-económico; invade todas las dimensiones de la vida humana. La pregunta que formula (pág. 15) :

*“Cómo se cruzan los programas de reforma institucional del pasado -como la privatización, la mercantilización y la austeridad- con las agendas ascendentes de los proyectos racistas y etnonacionalistas? ¿Qué nuevas formas de identidad individual y colectiva se producen cuando las lógicas xenófobas y libertarias se vinculan?”* abre las puertas del libro a los capítulos que le siguen.

Para Wendy Brown el neoliberalismo es “un proyecto destinado a proteger las jerarquías tradicionales negando lo social como dominio de la justicia y restringiendo radicalmente las reivindicaciones democráticas de los Estados” (54); el ataque neoliberal a lo social es clave para generar una *cultura antidemocrática desde abajo*, al tiempo que se construyen y legitiman *formas antidemocráticas de poder estatal desde arriba*. La sinergia entre una y otra implica que “una ciudadanía cada vez más antidemocrática está cada vez más dispuesta a aceptar un Estado antidemocrático” (58). El Estado se ha politizado abiertamente como un instrumento al servicio del gran capital y, al mismo tiempo, se ha desvinculado de la representatividad democrática, la responsabilidad y el bien común” (64).

El capítulo de Sören Brandes discute la construcción friedmaniana de un “pueblo del mercado” y la invención del “populismo neoliberal” practicado de manera pionera por

Margaret Thatcher. Quinn Slobodian y Dieter Plehwe afirman la necesidad conceptual de distinguir entre el uso de la categoría de neoliberalismo como descripción de un periodo histórico o una variedad del capitalismo, y un movimiento intelectual y político organizado que tiene sus raíces en la Sociedad de Mont Pelerin, exploran el conflicto de ambas versiones con la formación de un estado europeo como es la UE y la promoción abierta o encubierta de una apertura hacia la derecha que promueve el secesionismo neoliberal. Contrariamente al discurso convencional del neoliberalismo sobre el achi-camiento del Estado y la contracción del gasto público, Melinda Cooper explora las incursiones de la extrema derecha europea contra la política de austeridad y halla sus antecedentes nada menos que durante el Tercer Reich: una política “más estrictamente antiliberal que anticapitalista” (p. 139).

Michel Feher pone de relieve la gravitación creciente del *crédito* como criterio determinante de éxito tanto en la economía, la política, las relaciones sociales, el desempeño individual. En la economía empresarial es la ganancia de capital no revalorizada, más que el flujo de caja operativo, lo que opera como métrica del éxito -y lo que explica que las empresas utilizan tantos recursos para ‘recomprar’ sus propias acciones” (164). “...lo que el capitalismo financiero ha engendrado en realidad son gestores de carteras que buscan créditos, preocupados principalmente por la valoración de sus activos en forma de capital material y humano” (165). Clinton, Blair, Schröeder, en vez de “revivir promesas de seguridad económica o de movilidad ascendente gradual que habían sostenido el pacto social de la posguerra”, no se limitaron a hacerse eco de la promesa liberal conservadora de liberar a los contribuyentes de un Estado fiscal agobiante y de grupos de interés parasitarios. En su opinión, si los funcionarios públicos querían frenar la dependencia de sus conciudadanos del empleo y los beneficios garantizados, debían ayudarle a ser más y mejor valorados, para atender así “a los reclutadores, encontrar patrocinadores y tranquilizar a los prestamistas” (165). Por lo tanto: descarte de los “desacreditados”. La reputación que las personas logran construir depende en gran medida de su capacidad para publicitar lo que son y lo que ofrecen (vía Facebook, X, la redes, o lo que tengan a su alcance) y dar fe de su competencia y fiabilidad. El crédito que consiguen reunir es igualmente importante para su capacidad de trabajo y de consumo. El “autoempleado” o “emprendedor” es un “gestor de activos que busca crédito” (175).

Julia Elyachar discute los significados y alcances de las variadas conceptualizaciones de *racionalidad*. Vincula la cuestión a su traducción histórico-antropológica como dicotomía tradicional/moderno u Oriente/Occidente, destaca la coexistencia de aspectos o elementos de uno y otro en un mismo momento en una misma sociedad, y señala la contradicción que existió, en este aspecto, entre los dos fundadores históricos del neoliberalismo -von Mises y Hayek-. Coincidiendo con Wendy Brown y con los señalamientos de Salzinger en el texto que sigue, Elyachar trabaja sobre las subjetividades neoliberales de género (por ejemplo, la “masculinidad blanca herida”) y su contribución a formas autoritarias de ejercicio del poder.

Leslie Salzinger enfoca el tema a través del curso de Foucault *El nacimiento de la biopolítica* y su análisis del *homo oeconomicus* y complementa la categoría abstracta con su propia experiencia antropológica del predominio de la presencia de varones en los niveles más altos de los negocios financieros y de la especulación monetaria (piénsese, agrega esta reseñadora, en la casi absoluta “masculinidad” del mundo de la especulación con cripto monedas) frente a la continuada presencia mayoritaria de mujeres en las múltiples actividades de cuidado. El capítulo señala también las mutaciones lingüísticas en que la práctica del neoliberalismo incurre con el fin de acomodar sus premisas a la persistencia de ciertos hechos: por ejemplo, la conversión retórica de los países o naciones en desarrollo, o periféricos, en “mercados emergentes”, el ocultamiento de la categoría fuerza de trabajo, de persistente resonancia clasista, bajo el rótulo de “recurso humano”, depurado de toda vinculación con las clases y sus conflictos.

Megan Moodie y Lisa Rofel critican la división público/privado del neoliberalismo, señalan la relevancia de las teorías feminista al mostrar el carácter políticamente construido de esa división e ilustran su argumento enfocando los régimenes laborales y los procesos de privatización que constituyen otros tantos pilares de las reformas neoliberales, caracterizados ambos por los sesgos de género, la falta de transparencia y la reincisión de los procesos nacionales en el sistema global. Para lectores latinoamericanos resultan de especial interés las páginas dedicadas a las experiencias de las décadas recientes en China e India. El contraste entre procesos diferenciados de “neoliberalización” es uno de los aspectos discutidos por Christopher Newfield, quien rechaza que exista una supuesta superioridad innata en la vía occidental de desarrollo capitalista. Argumenta que el modelo de la modernización de Asia Oriental no se ha basado tanto en la imitación de la revolución industrial occidental como en la “recuperación de rasgos de la revolución industrial autóctona” basada en las habilidades” (296). Citando a (Smith 331). En su criterio, los principales rasgos limitantes de la “vía occidental” son la colossal demanda de energía, la dependencia del dominio militar doméstico y externo y descalificación o sustitución de mano de obra por tecnología. El capítulo pone de relieve el papel estratégico de la educación en general y en particular de la universitaria y la relevancia real o potencial de las humanidades particularmente en una era de énfasis en los saberes tecnológicos y las disciplinas “duras”. “La función principal de la universidad es cultivar la inteligencia de las masas” (p. 300).

Étienne Balibar, cuyo capítulo cierra esta sección del libro, retoma el planteo totalizante de la introducción de los compiladores: el neoliberalismo constituye el “Capitalismo absoluto”. Todo (vida humana, costumbres, etc.) está crecientemente determinado por su relación con el mercado global financierizado. El tipo de globalización que existió desde el siglo XV con el “descubrimiento” de América -o, de acuerdo a Frank desde antes, con la ruta de la seda y la conexión comercial entre Europa y Asia- se basó en que el capital conectaba zonas, o partes del mundo, entre sí, no en el hecho de que las

incorporara y subsumiera bajo una única lógica. Ahora, la globalización opera “desde adentro” de las formaciones nacionales merced a la expansión avasalladora del capital financiero y al desvanecimiento creciente de las autonomías nacionales y la soberanía de los estados, cuyas políticas quedan subordinadas a la calificación y los condicionamientos de organismos financieros supraestatales. El Estado aparece cada vez más como “un intermediario entre el pueblo y unas instituciones financieras que son esencialmente transnacionales: algo totalmente destrutivo de la legitimidad nacional, y sin capacidad de crear una legitimidad alternativa” (306).

A juicio de esta lectora falta en la compilación un capítulo sobre el papel de los medios de comunicación en la configuración de convicción aparentemente amplia (incluyendo a muchísimos de quienes están y aparentemente seguirán pagando los platos rotos) de que el despliegue del neoliberalismo ha sido inevitable; ausente también está la *contribución* de las regiones periféricas a la reconfiguración neoliberal del mundo, o las respuestas adaptativas, o sumisas, o reticentes, o exultantes, al “capitalismo absoluto” y lo que éste significa como metamorfosis contemporánea de un persistente jerarquización global colonial luego imperialista, ahora neoimperialista en los términos de Harvey.

Sin perjuicio de lo anterior, que debe ser leído como una provocación adicional al debate, recomiendo la atenta lectura de este libro, tanto por la calidad de su contenido y el prestigio de quienes portan a él, como por poner al alcance del público interesado varios de los cuestionamientos críticos respecto de un futuro que en muchos aspectos es ya presente y que gran parte de la práctica de las ciencias sociales y humanas no supo, tal vez no quiso, ver venir.

## **Pares evaluadores del vol. 14, N°s 27 y 28**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** agradece a las y los colegas que colaboraron desempeñándose como pares evaluadores externos del volumen N°14

**Benente, Mauro** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**Bidinost, Agustín** Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
**Chamizo, Horacio** Universidad Nacional de Costa Rica  
**Chiroleu, Adriana** Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
**Corbella, Virginia Inés** Universidad Nacional del Sur, Argentina  
**Díaz, Nora** Universidad Nacional del Comahue, Argentina  
**Emiliozzi, Sergio** Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
**Falero, Alfredo** Universidad de la República, Uruguay  
**Guajardo Soto, Guillermo** Universidad Nacional Autónoma de México  
**Guanche, Julio César** Universidad de La Habana, Cuba  
**Haidar, Victoria** Universidad Nacional del Litoral  
**Linares, María Dolores** Instituto de Estudios Históricos y Sociales de La Pampa-Conicet, Argentina  
**Loray, Romina** Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
**Moreira-González, Ileana** Instituto Tecnológico de Costa Rica  
**Pando, Diego Pablo** Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Argentina  
**Paulizzi, Cora** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**Pessolano, Daniela** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**Plá, Jésica** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**Pontelli, Lorena** Universidad Nacional de Rosario-Conicet, Argentina  
**Raza-Carrillo, Diego** Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador  
**Russo, Daniel** Universidad Nacional de Lanús  
**Subía-Cabrera, Andrea Carolina** Universidad de Otavalo, Ecuador  
**Velázquez Zapata, Juan Alberto** El Colegio de San Luis Potosí, México  
**Velisone, Julia** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**Wanschelbaum, Cinthia**, Universidad Nacional de Luján, Argentina  
**Zambón, Humberto** Universidad Nacional del Comahue, Argentina

## **Indicaciones editoriales y de estilo**

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página [revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas) o bien por correo electrónico a [perspectivas@unla.edu.ar](mailto:perspectivas@unla.edu.ar) y a [revistapolpublicas@gmail.com](mailto:revistapolpublicas@gmail.com)

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

### **Reglamento Editorial**

Los artículos presentados para publicación son sometidos a evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales y de carácter inédito. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

### **Evaluación por pares**

Todo artículo presentado para publicación será evaluado previamente por al menos dos referis externos, de acuerdo al sistema “doble ciego”. Los dictámenes serán remitidos al autor o autora; en caso de contener observaciones a su publicación o sugerir modificaciones, el autor o autora argumentarán al respecto. En ambos casos su respuesta será remitida a los/las evaluadores/as. Si las opiniones o modificaciones incorporadas en el texto original son aceptadas por quien las formuló o recomendó, el artículo pasa a preparación editorial previa información a la autora o autor. En caso de mantenerse el desacuerdo la controversia se someterá al criterio del Comité Editorial.

## **Normas básicas de estilo**

### **1. Artículos**

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

Se evitarán los títulos excesivamente extensos (más de diez palabras). El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 200 palabras como máximo. Deberán proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábiga correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍ VA EL CUADRO (O GRAFICO) N°” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

Formato: Todos los cuadros, tablas y gráficos deben ser presentados en formato vertical.

**Referencias bibliográficas:** En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: **Sassen, Saskia** (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: **Mato, Daniel** (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología* 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: **Vilas, Carlos M.** (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: **Hill, General James T.** (2004) *Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24*. <http://usinfo.state.gov/esp/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

## **2. Reseñas bibliográficas:**

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1<sup>a</sup> edición. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

**Realidad Económica** es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinario de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT, ERIH PLUS Y Latindex 2.0 entre otros, y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1970 y se publica cada 45 días en acceso abierto <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re>

Vol. 55 N°369 - 1 de enero al 15 de febrero de 2025

## ÍNDICE

**El régimen de las djve y la evasión impositiva. caso testigo: el complejo sojero**  
*Anahí Rampinini, Verónica Grondona y Lisandro Mondino*

**Evolución de las brechas de desarrollo de la argentina entre 2010 y 2019: ¿una nueva década perdida?**  
*Pablo Añes y Andrés Niembro*

**Desigualdad y explotación de la naturaleza en la Argentina**  
*Fernando González Cantero*

**Reseña / por Agustina Rayes**

**Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso), de**  
*Francisco cantamutto, Martín Schorr y Andrés Wainer*

IADE : INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

realidad  
económica



El oscuro manejo de la soja

N° 369 Año 55 / 1° de enero al 15 de febrero de 2025  
ISSN 0325-1926 ISSN e 2658-1711

**ISSN 0325-1926**

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso  
CABA, Argentina, C1086AAT  
Tel. (5411) 4381-7380/9337  
[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)  
[realidaddeconomica@iade.org.ar](mailto:realidaddeconomica@iade.org.ar)

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONÓMICO

## Artículos

### Javier Ortega

Una ley psicótica: el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI).  
*A psychotic Law: the Large Investments Promotion Regime.*

### Maria Eugenia Coutinho

Armando y desarmando ministerios. Una aproximación a los determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal en Argentina.  
*Building and un-building ministries: An approach to factors leading to Presidential cabinet designs and their impact on Argentina's Government.*

### Beatriz Anchorena

Evaluación de políticas de transparencia: el caso de innovación en el Índice de Transparencia de la Agencia de Acceso a la Información Pública.  
*Evaluation of transparency policies: Innovating in the Transparency Index, Agency of Access to Public Information.*

### Hernán Oubiña

De Menem a Milei: ¿el pasado en copa nueva? Reforma del Estado y disputa hegemónica en la Argentina reciente.  
*From Menem to Milei: ¿old wine in new wineskins? State reform and controversies over hegemony in current Argentina.*

### Valeria Ojeda

De criminales, degenerados y ñoquis. Dimensiones afectivas interpuestas en el acto de trabajar para el Estado.

*On criminals, degenerates and ghost appointees. Affective dimensions in the act of laboring in the state administration.*

### Erick Alberto Navarro Espanza

Sistema de evaluación del estado de Guanajuato, México: análisis de los usos de las evaluaciones.  
*The Guanajuato state's system of policy evaluation in Mexico: an appraisal of its enforcement*

### Reseñas

#### Nancy Fraser

Capitalismo caníbal. Qué hacer con este sistema que devora la democracia y el planeta, y hasta pone en peligro su propia existencia.

#### Reseña de Andrea Inés Verdaglia

William Callison y Zachary Manfredi, compiladores.  
Neoliberalismo mutante. Gobierno del mercado y ruptura política.

#### Reseña de Valentina Pérez Padilla