

Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente

Isuani, Fernando

Universidad Nacional de General Sarmiento

 fisvani@ungs.edu.ar

Pereyra, Elsa

Universidad Nacional de General Sarmiento

 epereyra@ungs.edu.ar

Serafinoff, Valeria

Universidad Nacional de General Sarmiento

 valeria.serafinoff@gmail.com

Documento recibido:	19 agosto 2018
Aprobado para publicación:	15 septiembre 2018

Resumen

El análisis de las capacidades de la burocracia para la producción de políticas públicas reclama una mirada sobre su dimensión organizacional así como sobre el conjunto de interacciones que mantiene dentro del estado (con autoridades políticas, funcionarios de confianza, otras burocracias y sindicatos estatales) y con actores no estatales (sindicatos, cámaras empresariales sectoriales y otras organizaciones de la sociedad civil). En esa línea, este trabajo brinda elementos conceptuales y empíricos que permiten, desde una estrategia comparada, avanzar en el conocimiento de las capacidades burocráticas del estado nacional en cuatro sectores de política seleccionados (ambiente y desarrollo sustentable, infraestructura vial, infraestructura del transporte ferroviario, y ciencia, tecnología e innovación). A partir de la caracterización de su evolución reciente, en las conclusiones se formulan proposiciones generales para orientar la investigación.

Palabras clave

Capacidades burocráticas , estado, políticas públicas.

Abstract

The analysis of bureaucratic capacities for the production of public policies demands a look at its organizational dimension as well as about the set of interactions it maintains within the public organizations (with political authorities, trusted officials, other bureaucracies and state unions) and with non government's (trade unions, sectoral business chambers and other civil society organizations). In this line, this work provides conceptual and empirical elements that allow, from a comparative strategy, advance in the knowledge of the bureaucratic capacities of the argentinian case in four selected policy sectors (environment and sustainable development, road infrastructure, rail transport infrastructure, and science, technology and innovation). From the characterization of its recent evolution, the conclusions here formulate general propositions to guide future research.

Keywords

Bureaucratic capacities, public organizations, NGO, public policies.

Introducción

Los estudios sobre el estado, la administración y las políticas públicas han crecido suficientemente en la Argentina como para configurar un campo de trabajo con entidad propia. Dentro de él, las cuestiones que concitaron los mayores intereses y preocupaciones se relacionaron con los procesos de reforma estructural del estado en el nivel nacional en la década de 1990, las iniciativas de modernización asociadas con el paradigma de la "nueva gestión pública", y el estudio de políticas públicas y agencias¹. Asimismo, se abrieron líneas de investigación relacionadas con aspectos históricos del desarrollo del estado y la administración pública en el nivel nacional, y con las dinámicas de la gestión pública en el nivel subnacional².

El vigor que ha cobrado este campo de trabajo contrasta con el desempeño del estado y la administración pública nacional, que muestra significativos claroscuros. Las transformaciones experimentadas en el papel del estado han estado acompañadas por varias propuestas de reforma administrativa destinadas a adecuar las organizaciones y estructuras estatales. Pese a ello, el estado sigue manifestando importantes dificultades para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. Entre otras cuestiones, tiene problemas para garantizar derechos a lo largo de todo el territorio nacional, regular sectores, prevenir catástrofes y/o actuar en la emergencia, y planificar, seguir y evaluar las políticas.

En la base del contraste entre la producción de conocimiento y el desempeño del estado hay al menos dos cosas: por un lado, la distancia –cuando no divorcio- entre los programas de trabajo de los centros de investigación y universidades, y las demandas y necesidades del estado y la administración pública, tal como las

¹ A modo de ejemplo, Acuña y Chudnovsky (2002) y Belmartino (2005) sobre sistema de salud; Fontdevila (2012) para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Bertranou (2013) para la Agencia de Seguridad Vial; Pando (2007), Poggi y Riverti (2009) y Riverti (2009) para la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); Perelmiter (2016) sobre el Ministerio de Desarrollo Social.

² Para los trabajos en perspectiva histórica, ver Plotkin y Neiburg (2004); Bohoslavsky y Soprano (2010); Pereyra (2012); Plotkin y Zimmerman (2012 a y b). Para nivel subnacional, Cao (2001 y 2008), Chudnovsky (2014).

conciben las elites circunstancialmente a cargo; por el otro, problemas de enfoque y método a la hora de recortar los diversos objetos y emprender su análisis. En la experiencia argentina ambas cuestiones se combinan concluyendo, las más de las veces, en aproximaciones y recomendaciones de carácter normativo que poco contribuyen a avanzar tanto en el conocimiento de la administración pública como en la ideación de instrumentos y estrategias para su mejoramiento.

Tal como lo señalara Oscar Oszlak ya hace más de 40 años, los problemas que han mostrado en nuestro país los diversos intentos de reforma de la administración pública se vinculan con un abordaje cuando menos parcial del corazón de cualquier programa que busque incidir en su funcionamiento: la burocracia.

Basta recorrer los avances logrados para comprobar que la mirada sobre el estado y sus burocracias ha estado centrada en su tamaño y dimensiones antes que en el análisis de su efectivo funcionamiento. A la vez, los estudios sobre las políticas públicas suelen privilegiar las cuestiones vinculadas con la agenda, la interacción con actores sociales o bien los resultados, antes que la consideración de los elencos y su incidencia en tales desempeños. Todo ocurriría, en fin, como si el papel de las burocracias fuera indiferente en el desarrollo de las políticas públicas.

Los estudios sobre el saber especializado en sus diversas variantes estarían refutando en alguna medida las afirmaciones anteriores. Pero en verdad dichos estudios pivotan más bien sobre el saber experto como recurso de poder *externo* al estado y la administración pública y, en todo caso, con una aproximación en términos de una lógica individual de las formas de su circulación y validación (Morresi y Vommaro, 2011).

En suma, carecemos de estudios sistemáticos que describan y expliquen los modos y configuraciones concretas que la burocracia estatal ha adquirido. Asimismo, se ha avanzado escasamente en analizar los cambios en los tipos y niveles de incidencia que la burocracia tiene en la producción de políticas públicas y en los modos de interacción en el interior de la misma, y entre ella y los actores sociales. Nuestro trabajo busca contribuir a resolver esos vacíos. Para ello planteamos un abordaje que procura sortear, sin desconocerlas, las dificultades anteriormente apuntadas. Ponemos en el centro del análisis a las burocracias³.

Nos proponemos invertir, por así decirlo, la pregunta que parece subyacer a la mayoría de los estudios disponibles: colocar en el centro del análisis a las burocracias implica interrogarnos acerca de su efectiva incidencia en la definición y desarrollo de las políticas públicas y en la modelación de los actores sociales. Este cambio de foco supone, a su turno, prestar atención al problema de las capacidades, pero ya no desde una mera enunciación normativa, sino desde los procesos concretos de su construcción.

Nos proponemos, por último, desembarazarnos del *corset* que a menudo han supuesto las reformas estructurales de la década de 1990 y considerar, en cambio, las trayectorias de las burocracias en un horizonte temporal que permita apreciar cambios y continuidades en la configuración de las estructuras y las prácticas vinculadas con la gestión en cuatro campos de las políticas públicas: el ambiental, la infraestructura vial y de transporte ferroviario, y la ciencia y la tecnología.

³ Empleamos alternativamente el singular y el plural para referirnos a los elencos y cuadros administrativos. Si, siguiendo a Guillermo O'Donnell (2010), la dimensión legal de la actuación pública justifica pensar a la burocracia en singular, tanto el carácter inherentemente fragmentado de su existencia como las peculiaridades asociadas con los campos específicos de política pública explican el recurso al plural.

La selección de estos sectores se funda en la imposibilidad de abordar a la administración pública en su conjunto, y en que han sido definidos como estratégicos en el Plan Argentina Innovadora 2020⁴. Además, partimos de la presunción de que las capacidades burocráticas difieren entre los distintos campos de política y organizaciones estatales responsables de la implementación de políticas públicas.

En este trabajo brindamos elementos conceptuales y empíricos para avanzar en el conocimiento de las capacidades burocráticas del estado nacional. Luego, realizamos una breve caracterización de la trayectoria histórica que, a grandes rasgos, se ha configurado en los cuatro campos de políticas públicas seleccionados. Cerramos con unas reflexiones en las que retomamos los elementos conceptuales y abrimos preguntas a partir de los aportes de la trayectoria histórica de las políticas en los campos ambiental, de infraestructura vial y del transporte ferroviario, y de ciencia y tecnología.

Herramientas para el análisis de las burocracias estatales

Acerca del concepto de capacidades burocráticas

Si bien el concepto de capacidades burocráticas se encuentra en proceso de redefinición, reporta dos tipos de aproximaciones. Por un lado, las más centradas en la ciencia política e interesadas en la construcción de capacidades para penetrar en el territorio, construyen marcos analíticos para estudiar los procesos de formación de los estados, los atributos de estatalidad (Oszlak 1997) y la capacidad de garantizar derechos (Tilly, 1975; Scokpol, 1979; Mann, 1991 y 1997; O'Donnell, 2005; Giraudy, 2012; Vargas Cullel, 2012). Dentro de esta perspectiva también puede considerarse una línea asociada con la sociología política que plantea la cuestión de la autonomía estatal respecto de los actores sociales (Evans, 1995; Scokpol y Finegold, 1982; Ikenberry, 1986; Scokpol, 2007; Hendrix, 2010 y Hanson y Sigman, 2011). Por otro lado, los abordajes más centrados en las capacidades administrativas e instrumentales se concentran en el análisis de la capacidad de las burocracias en tanto conjunto de estructuras y procesos de trabajo, así como en términos de personal que se desempeña en las organizaciones (Hildenbrandt y Grindle, 1997; Tobelem, 1998; Alonso, 2007; Repetto, 2007).

Esta segunda perspectiva, más instrumental, nos permite pensar la noción de capacidades estatales por lo que no es. Así, la capacidad del estado *no es* abstracta, global, homogénea ni uniforme. En esta línea, poco sirve hablar de estados como fuertes/débiles o capaces/incapaces si no es en relación a las acciones desplegadas en una política o sector y en un período concreto de tiempo. Un mismo estado puede ser más capaz de desarrollar políticas sociales que de desplegar políticas que promuevan el desarrollo económico, o bien puede tener fuertes capacidades para promover un determinado modelo de desarrollo, pero puede ser muy débil para promover otro tipo de modelo. Asimismo, las capacidades pudieron haberse desarrollado en un momento, una etapa específica, pero también pueden haberse perdido.

En este trabajo, definimos a las capacidades burocráticas como el conjunto de condiciones que contribuyen a garantizar la habilidad de los organismos del estado para realizar tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable (Hildebrandt y Grindle, 1997). Las capacidades burocráticas se conciben como un conjunto de condiciones cuya presencia garantiza cierta potencialidad para el logro de los objetivos buscados pero, en princi-

⁴ Este Plan fue elaborado en 2011 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a partir de la consulta a distintos actores y funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. Dado el cambio de gobierno ocurrido en 2015, muchas de sus previsiones se encuentran en proceso de redefinición. No obstante ello no incide significativamente en los propósitos de nuestro trabajo.

pio, no nos dicen nada sobre el logro estos objetivos. En otros términos, las capacidades burocráticas no son sinónimo de buen desempeño, ya que existen otras dimensiones que afectan los resultados de las políticas públicas⁵. Además, la referencia a la habilidad nos lleva a sostener que no es posible pensar las capacidades estatales si no es en relación con la política pública y sus fines. Es la política pública la que establece el tipo particular de capacidades y habilidades que se requieren.

Una mirada organizacional y relacional de la burocracia estatal

En los últimos 30 años, los diversos estudios sobre la burocracia estatal se han centrado sobre todo en el nivel nacional. En su gran mayoría analizan los recursos humanos que la componen: su distribución entre el estado nacional, provincial y municipal y entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (López y Zeller, 2014; Zeller y Rivkin, 2003; Oszlak, 2000); las diversas modalidades laborales, salariales y contractuales vigentes en el sector público (Lindemboim y Graña, 2006; Iacoviello y Zuvanic, 2006); la profesionalización y los sistemas de carrera (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Cagnoli, 2007); Bonifacio, 2003); los sistemas de capacitación (Pulido, 1999) o las reformas en el empleo público (Oszlak, 1999; Orlansky, 2006).

Todavía resulta escaso el conocimiento acerca de la habilidad de la burocracia estatal para realizar sus tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable y, particularmente, sobre las condiciones que le permiten lograrlo. En este trabajo sostenemos que dichas habilidades o capacidades de la burocracia se asientan en dos pilares centrales: su dimensión organizacional, y las interacciones que ella mantiene con diversos actores dentro y fuera del estado.

La comprensión de los procesos y dinámicas que se producen en los organismos estatales y los ligan con el entorno específico en el que desarrollan sus actividades, requiere ir más allá de estudios agregados y avanzar en el análisis de una burocracia situada, que actúa en campos o dominios específicos de políticas (Laumann y Knoke, 1987) y se encuentra entramada en un conjunto de relaciones concretas.

Se trata, finalmente, de evitar el riesgo de aplanar el concepto de burocracia estatal. La imagen de un estado monolítico como actor racional unificado compuesto por un conjunto de organizaciones que conforman un todo coherente, ciertamente no parece corresponderse con las prácticas que la realidad cotidianamente deja en evidencia (Migdal, 2001). A continuación, realizamos algunas consideraciones sobre las dos dimensiones propuestas para el análisis de la burocracia estatal.

Dimensión organizacional

Como ya señalamos, las prácticas, dinámicas y relaciones que caracterizan a la burocracia se desarrollan en el marco de organizaciones estatales concretas, que constituyen lo que podríamos denominar la maquinaria permanente del gobierno (Polidano, 2000). Los miembros de estas organizaciones intentan satisfacer una serie de objetivos oficialmente establecidos, pero también otros que responden a intereses que les son propios y/o impuestos desde afuera. En términos de Arellano Gault (2010: 83), "las organizaciones son entes biográficos, se componen de una serie de etapas, historias, encuentros, personas concretas que van y vienen, entran y salen (...) Esto hace a las organizaciones, un entramado de trayectorias".

⁵ Acorde al planteo de Rodríguez Gustá (2007); Hanson y Sigman (2011) y Maillet (2012). En contraposición, Kocher (2010) sostiene que explicar los resultados es explicar la capacidad (para una ampliación sobre este punto ver Chudnovsky, 2014 y Maillet, 2012).

Las organizaciones burocráticas constituyen sistemas socio-técnicos (Schlemenson, 1988) que actúan en determinados campos o dominios de política (May *et al.*, 2006), y que evidencian una cierta trayectoria atada a condicionantes internos y externos a las mismas. Con ello, logran desarrollar una particularidad que se refleja en tres dimensiones centrales: *hardware* (refiere al análisis de los recursos financieros), *software* (remite a una mirada sobre los recursos humanos) y *orgware* (se vincula con el análisis de la estructuración organizacional y los procesos y sistemas requeridos para su funcionamiento) (Fernández *et al.*, 2006).

La disponibilidad de recursos financieros (endógenos o exógenos) dota a los organismos estatales de la capacidad requerida para llevar a delante sus planes y programas. El análisis de su evolución en el tiempo nos habla de la consistencia en el logro de determinadas metas y de sus prioridades.

Por su parte, las capacidades de los organismos estatales se asocian con las dotaciones de personal que los integran: su composición social y niveles de profesionalización, el grado de estabilidad en sus funciones, la conformación de equipos especializados, las modalidades de reclutamiento más utilizadas y los tipos de vinculación con el organismo, las formas de promoción, las trayectorias y la producción y circulación de saberes.

Por último, no se puede soslayar un examen acerca de la estructura organizacional (su grado de complejidad y dispersión espacial) y la disponibilidad y calidad de procesos y sistemas críticos para el desempeño de sus actividades (toma de decisiones; sistemas de información, planificación y evaluación; procesos de innovación).

El conjunto de estos componentes incide en la calidad de las intervenciones que cada organismo estatal desarrolla y en la construcción de capacidades para generar autoridad práctica (Abers y Keck, 2013).

Dimensión relacional

La actividad que llevan adelante los organismos estatales se despliega en un ambiente complejo que se compone de escenarios de interacción y mutua determinación (Del Castillo, 2007), los que a su turno remiten a una red de relaciones más o menos densa en la que la burocracia estatal se inscribe. A los fines de una mejor comprensión del tema, proponemos caracterizar esa trama a partir de la identificación de tres escenarios. El primero, que denominamos "escenario autorizante", contempla las interacciones de la burocracia estatal con los funcionarios políticos dependientes del Poder Ejecutivo y de otros poderes estatales (legisladores y miembros del poder judicial). El segundo, el "escenario co-productor", pone la atención en las interacciones que se generan entre las diversas organizaciones que integran el aparato burocrático. El último, el "escenario de dominación y oposición", focaliza en las interacciones que la burocracia mantiene con diversos actores sociales.

Estos escenarios son centrales para las configuraciones de poder en los distintos campos de política pública, toda vez que las cuotas de poder que las burocracias logren se definirán por sus relaciones con las autoridades superiores, las entidades estatales y los actores no gubernamentales involucrados en el campo de sus actuaciones (Cabrero, Arellano y Amaya, 2007). De este modo estos escenarios, que expresan las relaciones hacia arriba, hacia adentro y hacia afuera, ponen en tensión a las burocracias en su doble papel: en tanto instrumentos y en tanto actores de las políticas públicas. A continuación realizamos unas breves consideraciones sobre ellos.

- **Escenario autorizante.** Para comprender la dinámica y los procesos de las CBE, es imprescindible analizar las relaciones que ligan a la burocracia con las instancias superiores que tienen el poder de desig-

nación, fijación de responsabilidades, control y asignación de los recursos para el cumplimiento de las tareas (Moore, 1998). Estos son fundamentalmente los funcionarios políticos cuyo mandato está ligado resultados electorales.

La interacción entre burocracia estatal y el nivel político suele ser conflictiva ya que, como señalan Llano y Iacoviello (2015), expresa las tensiones entre valores democráticos y republicanos: garantizar la correspondencia entre resultados electorales y políticas públicas puede colisionar con la importancia de lograr una burocracia neutral, autónoma y competente, sustentada en el mérito.

Esa tensión está teñida por los intereses que tanto el nivel político como la burocracia persiguen y defienden, pero también por la actitud y la aptitud que cada uno de ellos manifiesta. Del mismo modo, permite dar cuenta del lugar que ocupa la burocracia en el proceso de producción de políticas públicas y las demandas que cada una de las partes le plantea a la otra y la medida en que ellas logran ser satisfechas.

- **Escenario co-productor.** Los organismos estatales necesitan generar una serie de intercambios para la concreción de determinadas tareas, así como para obtener información y recursos sin los cuales es difícil pensar la posibilidad de alcanzar determinados resultados. Ciertamente, se trata de intercambios entre organizaciones estatales diferentes, con sus propias estrategias e intereses, orientaciones cognitivas y profesionales específicas y particulares modos de supervivencia y preservación (Martínez Nogueira, 2010). De ello resulta interacciones caracterizadas por combinaciones variables de cooperación y conflicto (Del Castillo, 2007).

En este escenario la burocracia estatal ve interpelada su capacidad para llevar adelante estrategias colaborativas que le permitan alcanzar los objetivos que persigue, superando así la complejidad de la acción conjunta entre actores organizacionales con intereses diferentes (Pressman y Wildavsky, 1998).

- **Escenario de dominación y oposición.** Las organizaciones públicas interactúan en y con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea, en terrenos específicos que tienen niveles de complejidad y dinámicas particulares.

Analizar este escenario supone, en términos de Migdal (2011), observar los conflictos y las alianzas entre las organizaciones del estado y otras organizaciones sociales, y los modos en que buscan imponer su sello en la vida cotidiana y moldear la comprensión del mundo. Se trata de las articulaciones, los compromisos y los desacuerdos que se dan entre el estado y la sociedad.

En este escenario se juegan intereses recíprocos. Por un lado, la burocracia busca el apoyo político de diversos grupos sociales para legitimar sus acciones, obtener la información que ellos disponen, implementar las políticas y crear un orden político estable (Lascoumes y Le Gales, 2005). Por el otro, los diversos actores sociales necesitan acceso al sistema decisonal de manera de influir sobre el mismo, al tiempo que son participantes activos e informados en sus áreas de actuación y saben que el logro de sus metas depende de las estructuras administrativas del estado (Moe, 2015).

El conflicto existente entre las demandas de los grupos sociales y el papel de las burocracias en la toma de decisiones constituye un tipo de conflicto de relevancia en el seno del estado. Se trata, como diría Migdal (2011), de un escenario en el que fuerzas sociales se enfrentan por cuestiones materiales y simbólicas, compitiendo mediante luchas, adaptaciones, encontronazos y coaliciones

Analizar las CBE a través de este prisma supone identificar la órbita de actuación (Evan, 1967) de los organismos estatales, los tipos de relaciones que los vinculan con un contexto específico, el grado de permeabilidad que evidencian frente a las demandas de los actores no estatales, y los medios, modos y contenidos de las interacciones que los ligan, entre otras cuestiones de relevancia.

Breve caracterización de los campos de política seleccionados: Ambiente, infraestructura vial y de transporte ferroviario, y ciencia y tecnología

Trayectoria y dinámicas en la institucionalidad ambiental en argentina⁶

Si bien la preocupación por la protección de los recursos naturales tiene antecedentes de larga data en el país, el primer registro en las estructuras estatales de un organismo estrictamente ambiental remite a 1973, año en el que se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH), dentro del Ministerio de Economía.

Esta primera experiencia sería efímera, dado que en el marco de una visión que asociaba el ambientalismo con una ideología subversiva, el gobierno militar que interrumpió el orden constitucional en 1976 tomó la decisión de desmantelarla (Hochstetler, 2003) y crear en su lugar una Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y Ecología, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Con la recuperación de la democracia en 1983 no se produjeron grandes avances en la institucionalidad ambiental, salvo la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental en 1987, posteriormente sustituida por la Comisión Nacional de Política Ambiental.

Fue durante el gobierno de Carlos Menem, en la década de 1990, que se produjeron algunas transformaciones de relevancia: por un lado, la jerarquización de la máxima organización ambiental nacional, con la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano –SRNAH–, dependiente de la Presidencia, con rango de ministerio, que concentró funciones hasta entonces dispersas en varias organizaciones ejecutivas; y por el otro, la sanción de una profusa legislación propiamente ambiental.

La creación de la nueva secretaría habría respondido a la decisión presidencial de dar respuesta a estímulos internacionales (Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010). Ésta surgió mientras se organizaba la Conferencia Río 92 y su creación constituyó de hecho un modo de preparación para esa conferencia. Pero fue la Cancillería argentina, más que la SRNAH, la que jugó un rol protagónico a la hora de guiar la estrategia nacional en dicho evento.

Todo ello puede ser interpretado como un capítulo más del esfuerzo desplegado entonces por ajustarse a la agenda de los organismos internacionales y, en particular, a la del gobierno de los Estados Unidos (Bueno, 2010). De hecho, la nueva política ambiental estuvo favorecida por la adopción de políticas económicas neoliberales y las consecuentes transformaciones macroeconómicas.

⁶ Para el desarrollo de este punto, seguimos a Gutiérrez e Isuani (2014).

Pero sin dudas, el legado en materia ambiental más importante durante esta década se dio con la reforma constitucional de 1994, cuando la cuestión ambiental ganó peso institucional a partir de la incorporación de los derechos ambientales, en línea con el paradigma del desarrollo sostenible por entonces dominante. El principal desafío que se abrió luego fue la definición de los "presupuestos mínimos de protección" instituidos por el artículo 41 de la CN. Por su parte, la secretaría ambiental contaba con fondos de un programa del BID (Programa de Desarrollo Institucional Ambiental) para elaborar legislación ambiental. Pero ningún proyecto fue tratado en el congreso hasta el final del mandato de Carlos Menem en 1999.

Ese año, con la asunción de un nuevo gobierno, el área ambiental vivió un proceso de desjerarquización. En esta etapa la misma cambió de nombre -Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental- y fue transferida al Ministerio de Desarrollo Social. Distintos autores coinciden en que nada relevante ocurrió en materia de política ambiental (Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010).

La productividad en materia de legislación ambiental aumentó bajo el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) que, pese a su carácter provisional, impulsó la postergada definición de los presupuestos mínimos de protección y el establecimiento de los lineamientos de la política ambiental nacional (Bueno, 2010).

Varios conflictos ambientales, entre los que se destacaron la resistencia contra la instalación de una mina de oro en la localidad patagónica de Esquel (Chubut) en 2002-2003, el conflicto por las pasteras del río Uruguay y el caso Matanza-Riachuelo (Merlinsky, 2009), obligaron al gobierno a prestar más atención a las demandas y posiciones de las organizaciones ambientales sociales.

Ello llevó a la sanción de dos leyes de presupuestos mínimos, la Ley 26.331/2007 de Bosques Nativos y la Ley 26.639/2010 de Protección de Glaciares, que surgieron de iniciativas presentadas por legisladores oficialistas y de la oposición en respuesta a demandas sociales, sin que la secretaría ambiental o el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) participaran en su formulación.

En el plano organizativo, la Corte Suprema de Justicia forzó la creación, en 2006, de la Autoridad de Cuenca del Río Matanza-Riachuelo (Acumar), para remediar su contaminación, colocando en su presidencia al secretario ambiental nacional.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), la política ambiental quedó primero bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS), dependiente del Ministerio de Salud. La temática no parecía despertar mucha preocupación hasta 2006, en que estalló el referido conflicto por la construcción de pasteras en el río Uruguay (Gutiérrez y Almeida, 2011). Frente a ello, Kirchner decidió nombrar como nueva secretaria ambiental a una abogada ambientalista, siendo la única oportunidad en que un representante de una ONG ambientalista estuvo a cargo de la máxima organización ambiental nacional.

Además, Kirchner colocó la secretaría bajo dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El área recuperaba el rango de secretaría de ministerio que había tenido en la década de 1990, al tiempo que se multiplicaron los fondos presupuestarios asignados y la agenda de programas nacionales alcanzó mayor diversificación y visibilidad.

Entre 2008 y 2015, la Secretaría cambió de liderazgo en tres oportunidades. Con el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de 2015 se abrió un nuevo capítulo en la institucionalidad ambiental argentina al crearse el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, lo cual parecía sugerir una jerarquización de

este campo de política. Pero la designación del Ministro del área, un ex legislador sin antecedentes de relevancia en la temática, rápidamente echó dudas sobre ello.

Señalados los principales hitos y eventos del proceso de institucionalización ambiental en el estado nacional, tres cuestiones principales surgen como síntesis: a) se evidencia una trayectoria errática producto de cambios recurrentes en el nivel de prioridad que la cuestión ambiental ha tenido en la agenda gubernamental, ya sea por estímulos externos (conferencias o acuerdos globales, por ejemplo) o de estímulos internos (situaciones de conflictividad planteadas desde la sociedad civil o desde el Poder Judicial), y la ausencia de una concepción estratégica; b) esa trayectoria ha sido fuertemente influenciada por eventos y decisiones que se han venido registrando en el plano internacional; y c) se trata de un campo de política en el que ha sido creciente el nivel de litigiosidad desde la sociedad civil y el sistema judicial.

Institucionalidad de infraestructura vial

La infraestructura de transporte resulta clave para la integración regional y el desarrollo económico de un país tan extenso como la Argentina. Históricamente, dicha función ha ejecutado una significativa proporción de recursos del presupuesto nacional, y cuenta con un referente institucional clave: la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). Creado a principios de la década de 1930, este organismo ha tenido una continuidad institucional excepcional en la administración pública nacional.

Con mayor o menor presupuesto e injerencia en el proceso decisorio en virtud de los cambios en la prioridad asignada a la inversión en infraestructura, la DNV se mantuvo a lo largo de las décadas como el reducto técnico en el que se desarrollaban los proyectos de obras, el mantenimiento y la construcción de rutas. Sin embargo, en los últimos años se produjeron algunas transformaciones relevantes.

A partir de las reformas introducidas en 1989, se incorporaron nuevos actores al sistema: las empresas constructoras ya no serían sólo contratistas de obra sino que pasarían a desempeñarse en la gestión de las rutas de mayor uso (concesión por peaje). Ello condujo a la creación, en 2001, del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), que en base a organismos preexistentes concentró el conjunto de concesiones viales, redes de acceso a distintas ciudades y el puente Victoria- Rosario.

Hacia mediados de la década de 1990, en un contexto incipientemente recesivo y de baja inversión en infraestructura, se planteó la posibilidad de eliminar la DNV. Esta propuesta fue resistida, entre otros, por los empresarios del sector, y el organismo subsistió. En 2004, en un contexto económico completamente diferente al anterior y en el marco de un proceso de expansión de la inversión en infraestructura, y específicamente en infraestructura vial, se produjeron nuevas transformaciones. No se discutió la eliminación de la DNV pero se potenció el rol y autonomía del OCCOVI, que amplió sus funciones y se convirtió en el principal contratista de obras en las rutas nacionales concesionadas. Esta decisión se fundamentó en la necesidad de flexibilizar los procesos, la definición de prioridades y la rapidez en la realización de las licitaciones, en un contexto de acelerada expansión de la inversión en infraestructura. El OCCOVI era un organismo con menores capacidades técnicas, recientemente conformado. Los procedimientos internos tenían un alcance más limitado y no se verificaba una cultura organizacional propia. Entre otras cuestiones, esto permitía una mayor concentración en la toma de decisiones. En 2009, luego de una serie de denuncias de corrupción y sucesivos recortes en su autonomía, el OCCOVI fue transferido a la DNV, pasando a ser organismo desconcentrado. Esta decisión con-

tribuyó a reducir los problemas de fragmentación y superposición de funciones entre los distintos organismos con responsabilidades sobre la infraestructura vial.

Por la naturaleza de la actividad, la DNV se ha caracterizado por un fuerte nivel de profesionalización en las áreas proyectivas y, en general, una elevada especialización funcional de los equipos. La estabilidad del personal es alta y quienes ingresan en la DNV suelen desarrollar su carrera en dicha organización. La alta dirección de la institución ha sido ocupada principalmente por funcionarios con cierta trayectoria dentro del organismo. Todo ello permitió la consolidación de una cultura organizativa muy propia de la institución y de los trabajadores viales, que perduró a pesar de las transformaciones señaladas.

El debilitamiento de la DNV junto con la creación de nuevos organismos de vialidad y la atribución de funciones vinculadas con el sector a otras instituciones, explican la fuerte fragmentación funcional, que se expresa en una marcada desvinculación entre la DNV y los organismos de control de las concesiones viales, y la consolidación de la Secretaría de Obras Públicas como el espacio de definición de las reglas de juego sectoriales.

Algunas consecuencias de esta baja participación del organismo especializado en el proceso de políticas públicas se observan en la fragmentación y dispersión normativa vinculada con la concesión de corredores viales, así como en la alta incertidumbre en los acuerdos alcanzados. Respecto de las obras se registran problemas de oportunidad (obras demoradas en relación con la programación definida), lo que redundó negativamente en la calidad (Olivieri, 2012). Asimismo, la persistencia de un criterio político de priorización de las obras afecta el estado general de los caminos (González, 2016; Escolar *et al.*, 2016).

Algunas cuestiones que podrían contribuir a explicar esta situación se vinculan con la escasa participación del Congreso, incluso a pesar de la creación en su seno de una Comisión Especial que ha realizado críticos informes sobre el estado de las rutas y los incumplimientos empresarios. En tanto, las instituciones de *accountability* horizontal tampoco resultaron efectivas. Por ejemplo, la Auditoría General de la Nación (AGN) ha presentado algunos informes con conclusiones muy críticas sobre el proceso de concesión, las características del control ejercido sobre los concesionarios, las tarifas y sus renegociaciones. Sin embargo, estos informes fueron presentados con una gran dilación y sus conclusiones no incidieron en el proceso de toma de decisiones.

La revisión de los hitos en la construcción de la institucionalidad del sector de la infraestructura vial en Argentina permite señalar que las capacidades internas de las organizaciones públicas -definidas principalmente a partir del nivel de profesionalización y *expertise* de los funcionarios que se desempeñan en el sector, su estabilidad en la organización y la disponibilidad de recursos presupuestarios, tecnológicos y de infraestructura- no necesariamente contribuyeron a la autonomía decisional. En etapas de crisis, la planificación de las políticas y obras realizada por ámbitos técnicos es desplazada por las condiciones de emergencia y la falta de recursos. En tanto, en etapas de expansión dichas recomendaciones tampoco son consideradas puesto que fueron funcionarios políticos y asesores contratados los que participaron en el proceso decisional.

Finalmente, la relevancia que ha adquirido la cuestión en la post-crisis de 2001 y el aumento en la disponibilidad de los recursos asignados al sector -principalmente entre 2002 y 2008- no necesariamente contribuyó a potenciar las capacidades burocráticas. En consecuencia, el incremento de recursos presupuestarios asignado no es condición necesaria ni suficiente para alcanzar mayores capacidades burocráticas.

Institucionalidad del transporte ferroviario

Este subsector del transporte ha tenido una trayectoria dispar. El desarrollo del ferrocarril antecedió al de la infraestructura vial, y la institucionalidad estatal se constituyó en virtud del desarrollo de la empresa Ferrocarriles Argentinos (FA). A diferencia de lo observado en relación con la DNV, las capacidades burocráticas y los saberes expertos relativos a la construcción, gestión y control de los ferrocarriles fueron dinamitadas en el proceso de reestructuración del sector, en el marco de la reforma estatal.

Desde la nacionalización de los servicios ferroviarios y hasta su privatización en la década de 1990, la empresa estatal FA fue el actor clave. Creada en 1947 como consecuencia de la nacionalización de los servicios ferroviarios, fue responsable de la operación de trenes de carga y pasajeros (metropolitanos y de larga distancia). A partir de su rol en la planificación y operación de los servicios, esta empresa se consolidó como un organismo rector en materia de política ferroviaria, participando en la construcción de las normativas, regulaciones y estándares para el sector.

En el marco del proceso de reforma estatal iniciado en 1989, FA fue definida como empresa sujeta a concesión, siendo aprobada la reestructuración del sector. La cristalización burocrática que resultó de ello fue contradictoria y fraccionada: las instituciones creadas no tenían claramente definidas sus funciones, se superponían de manera significativa, experimentaron demoras en su puesta en funciones y se caracterizaron por una asignación presupuestaria insuficiente (Felder, 2001). Los equipos técnicos altamente profesionalizados que se desempeñaban en las empresas estatales fueron desmantelados, y la inestabilidad institucional generó dificultades en la construcción de las capacidades relacionales en estas nuevas agencias. El ejecutivo nacional concentraba -a través de la Secretaría de Transporte- las capacidades de negociación con las empresas (Bertranou y Serafinoff, 2017). Tanto la desarticulación de ciertas áreas y de la memoria institucional construida en torno al sector como la fragmentación de los especialistas atentó contra la capacidad de consolidar saberes técnicos, la actualización de las normas, estándares y registros sobre la maquinaria, equipamiento y servicios ferroviarios.

Hasta la creación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), en 1996, se sucedieron distintos organismos con responsabilidades de control y fiscalización del transporte ferroviario que no llegaron a constituirse como tales. El fin de la convertibilidad y la declaración de la emergencia ferroviaria en 2002 se dieron en el marco de la crisis operativa y la degradación de los servicios en los ferrocarriles metropolitanos. El sistema continuó un proceso de deterioro que desembocó en una serie de siniestros, entre los cuales se destaca el producido el 22 de febrero de 2012 en la Estación Once (Bertranou y Serafinoff, 2017).

Este trágico episodio en el que perdieron la vida más de 50 personas marcó el traspaso de la Secretaría de Transporte al Ministerio de Interior. Entre 2014 y 2015 se sucedieron distintas transformaciones institucionales hasta que la reestatización emergió como alternativa de última instancia para superar las experiencias fallidas de las gestiones privadas. Esta se concretó en la creación del *holding* Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE), con las más altas funciones de planificación y coordinación en el sector ferroviario, tanto de pasajeros como de cargas.

Este sector se caracteriza por una fuerte inestabilidad institucional. A diferencia del sector de infraestructura vial, no es posible identificar una institución rectora que se haya sostenido en el tiempo. Desestructurada FA, no se constituyó ningún espacio estatal con capacidad de planificación y normativización equivalente. El personal altamente especializado se dispersó entre algunos organismos estatales y empresas privadas que operaban los servicios. Por su parte, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario no se caracterizó por sus capacidades técnicas. Hasta el traspaso a Interior, la Secretaría de Transporte (de la que dependía la Subsecretaría

de Transporte Ferroviario) jugó un rol clave en la definición de las reglas de juego en el sector ferroviario y adquirió progresivamente más capacidades a partir de la administración de los subsidios al transporte. Tuvo, además, un rol significativo en la renegociación de los contratos con las privatizadas y en las decisiones de inversión en infraestructura vial y material rodante, así como en la definición de las transformaciones en las modalidades de gestión.

Las importantes transformaciones institucionales sufridas por el sector en la última década son un indicador de la ausencia de una estrategia clara de actuación, así como del fuerte desconocimiento sobre su situación como consecuencia de la fragmentación institucional existente y la débil capacidad regulatoria del estado argentino.

Política y gestión de la ciencia y la tecnología

El campo científico-tecnológico nacional adquirió en la década de 1960 rasgos estructurales que perdurarían hasta mediados de la década de 1990: la institución de la carrera científica regulada y administrada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET, creado en 1958-, con un alto grado de autonomía; la constitución de una burocracia especializada en una oficina –la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECyT) creada en 1969- cuya inscripción institucional y disposición de recursos revelan la ambigüedad e intermitencia de la regulación estatal sobre las actividades de investigación y desarrollo (I+D); y el desarrollo de institutos y centros de investigación –en el marco del CONICET, dentro de las universidades, y con dependencia directa de ciertas áreas del estado- con altos márgenes de autonomía. Este cuadro se completaba con la débil relación de las universidades con las actividades científico-tecnológicas: más allá de alojar a institutos y centros de investigación, participaban escasamente en la promoción y sostenimiento de la I+D, privilegiando un perfil profesionalista. Por último, la exigua asignación de recursos al sector ponía de relieve que las actividades de I+D ocupaban un lugar marginal en la agenda pública.

Desde la recuperación de la democracia en 1983 se impulsó una agenda que buscó invertir los recursos de poder dentro del campo científico-tecnológico. Los cambios lograron definirse e implementarse en la década de 1990. La promulgación de la Ley 23.877, de Innovación Tecnológica, daba en 1990 un paso decisivo en el desarrollo de instrumentos para la vinculación entre el mundo de la ciencia y el mundo productivo. La creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) por el decreto 1.660/96 supuso la concentración de los diversos instrumentos de promoción de proyectos de I+D en un organismo especializado, quitándole al CONICET un poderosa herramienta. Por el decreto 1.273/96, se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC), con el propósito de que los diversos ministerios participaran en la definición de las políticas y estrategias de ciencia y técnica. En la misma línea, en 1997 se creó el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT) como instancia de articulación y coordinación de iniciativas, estrategias y prioridades de I+D en las provincias.

Estas innovaciones serían coronadas con la sanción, en 2001, de la Ley 25.467, por la que se creó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y se condensaron las transformaciones transitadas, precisándose las responsabilidades del estado en materia de promoción del desarrollo científico-tecnológico, la estructura del sistema y las pautas para su financiamiento y evaluación. Por último, la creación en 2007 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) vino a jerarquizar la actividad de planificación, promoción y regulación de las actividades de I+D, como resultado de la mayor prioridad que la misma tuvo en la agenda gubernamental desde 2003, y que se expresó en el creciente aumento de su presupuesto.

De acuerdo con uno de los principales artífices de estas innovaciones institucionales, Juan Carlos del Bello (2014), ellas fueron posibles porque las autoridades políticas dejaron librado a la iniciativa de un pequeño grupo “de intelectuales y funcionarios” ese campo de actuación. Ese pequeño grupo emprendió desde la SECyT la convocatoria a “expertos en competitividad industrial, política científica y tecnológica, e investigadores de jerarquía reconocida”, y reconfiguró el sector en base a la diferenciación institucional de las funciones de definición de políticas, promoción de las actividades de I+D, y ejecución de las mismas; el establecimiento de sistemas de asignación de los fondos en función de criterios de transparencia y evaluación; y la distinción entre las políticas científica y tecnológica.

Esta “ventana de política” sentó las condiciones para que actores estatales del propio campo científico-tecnológico concretaran innovaciones que buscaron alterar el balance de poder dentro del mismo, expresado en los reposicionamientos de la agencia de administración y regulación del personal científico-tecnológico –el CONICET- y la agencia de planificación -SECyT/MINCYT-, con su brazo “financiero” -la ANPCyT-. Estos desarrollos no hubieran sido posibles sin la conjunción de burocracias especializadas con suficiente maduración de sus capacidades analíticas y organizativas, y liderazgos fuertes que aportaron capacidad política (del Bello, 2014).

De esta manera quedó organizado un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación dentro del cual el MINCYT tiene la función de planificación, la ANPCyT la de promoción a través de líneas de financiamiento de proyectos de I+D, y el CONICET la de la gestión de la actividad sustantiva, esto es, la administración de las carreras de investigador y personal de apoyo, las becas y los incentivos para el desarrollo de la carrera de investigador. Los Institutos y Centros de Investigación tienen a cargo la producción sustantiva del sistema, es decir, la concepción y ejecución de proyectos de I+D.

Las burocracias que integran este sistema han generado capacidades políticas, analíticas y organizativas, y han cultivado tradiciones de trabajo que las diferencian de sus pares de otros ministerios o agencias estatales. En base a los estudios disponibles es posible inferir que desde la recuperación de la democracia, los elencos tanto de la SECyT/MINCYT como del CONICET han tendido a gozar de estabilidad, desarrollando carreras prolongadas y un sentido de pertenencia. Otro tanto puede conjeturarse en relación con los equipos de trabajo en los institutos y centros de investigación. Desde su creación, la ANPCyT contó con una burocracia especializada con características similares. Además, desde la década de 1990 se crearon posgrados en gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación que denotan la demanda de personal con conocimiento especializado⁷. Los que toman estas ofertas son personas que ya están insertadas en el campo, especialmente en los organismos públicos nacionales⁸. Esto constituye un indicio del carácter autocentrado de las organizaciones que integran el sistema de ciencia y tecnología nacional, consistente con la lógica y condiciones que el desarrollo de las actividades de I+D han tenido en la Argentina, y que las transformaciones e innovaciones de la década de 1990 han intentado alterar, particularmente en lo que concierne a la intensificación de los vínculos entre I+D y el mundo productivo y social. El mundo de la ciencia y la técnica –que incluye los componentes especializados en su gestión- es auto-referencial. Son sus propios protagonistas los que definen lo que ocurre en él. En este sentido, asume rasgos corporativos, y el isomorfismo normativo (DiMaggio y Powell, 1999)

⁷ Las universidades nacionales de Buenos Aires, Quilmes, General Sarmiento y Río Negro cuentan con programas de maestría. Luego, han proliferado numerosas carreras de especialización, entre las que pueden mencionarse las de las universidades nacionales de San Martín y Tres de Febrero.

⁸ Así lo refirió la coordinadora académica de la Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

constituye el vehiculizador de la estructuración de las reglas y procesos que lo organizan. Las comunidades epistémicas desarrolladas en relación con los diversos campos disciplinares constituyen la plataforma de los modos de inserción y circulación de los científicos y tecnólogos. A su turno, la gestión de las actividades científico-tecnológicas y su regulación también ha tendido a la generación de estandarizaciones que trascienden las fronteras nacionales, y contribuyen a la modelación de los perfiles de los funcionarios y técnicos que se desempeñan en los diversos organismos que componen el sistema.

Conclusiones

Nuestro trabajo parte del supuesto de que no hay una única burocracia estatal. En cambio, múltiples y variadas burocracias conviven, interactúan y redefinen el carácter del Estado y sus capacidades para formular e implementar políticas públicas. La dimensión legal que reúne a cada uno de los colectivos de funcionarios, técnicos y cuadros administrativos que integran los diferentes organismos, constituye a los distintos "cuerpos burocráticos" en partes de un mismo colectivo, y es ese sustrato compartido el que nos permite hacer una referencia en singular.

Si bien es preciso profundizar en las causas que definen las especificidades de las burocracias en los distintos campos en que se desenvuelven, partimos del supuesto de que ellas están asociadas con las dinámicas propias de cada sector de política pública, el nivel de especialización, la conflictividad social en relación con las principales problemáticas y el acuerdo sobre las principales tecnologías de gestión. Esta diversidad se expresa en la dimensión organizacional tanto como en la relacional. Por ello, consideramos que la estrategia comparativa es la vía más adecuada para profundizar en el conocimiento de la(s) burocracia(s).

La caracterización de los cuatro campos de políticas seleccionados nos permite reflexionar, preliminar y comparativamente, sobre la configuración de las distintas burocracias en términos del grado de estabilidad de las estructuras y los elencos burocráticos, la trama de interacciones en las que se define su relación con el nivel político y otros actores sociales, las demandas y condicionamientos que les plantea su entorno y la manera en que le hacen frente, entre otras cuestiones de relevancia. Ello nos conduce a formular un conjunto de proposiciones a modo de orientación para el estudio de las capacidades burocráticas en el estado nacional.

En primer lugar, las capacidades burocráticas, tanto en su construcción como en la determinación de su potencial, se ven condicionadas por factores endógenos y exógenos. Entre los primeros pueden destacarse las condiciones de desarrollo de los cuadros burocráticos y sus estructuras organizacionales, los perfiles de dichos cuadros y las relaciones entre distintos organismos estatales, como observamos, por ejemplo, en la caracterización de las dinámicas de construcción institucional de los dos sectores pertenecientes al campo del transporte. Entre los factores exógenos podemos mencionar las demandas sociales, las características del sistema político y del modelo de acumulación.

Una segunda proposición presente en la literatura sobre capacidades institucionales sugiere que la existencia de una burocracia estable y altamente profesionalizada contribuye a la formulación de políticas públicas más eficaces y efectivas. En contrapartida, el análisis de las transformaciones recientes en el área de infraestructura vial demuestra la necesidad de profundizar en dichas asociaciones. Los equipos técnicos de la DNV tuvieron escasa injerencia en la definición de las alternativas de política y el rumbo de la política vial. Fueron los expertos contratados por la Secretaría de Obras Públicas, organismo rector a nivel central, los que desempeñaron un rol más relevante en la formulación de políticas. El análisis de esta experiencia permite conjeturar que di-

cha relación se da con la condición de que los equipos técnicos participen del proceso de formulación de políticas públicas.

Por otro lado, en el caso de la prestación del servicio ferroviario, se observa que la ausencia de burocracias y/o equipos técnicos consolidados podría explicar la inestabilidad de las políticas. La desarticulación de ciertas áreas y de una memoria institucional construida en torno al sector, así como la fragmentación de los especialistas atentó contra la consolidación de saberes técnicos, la actualización de las normas, estándares y registros sobre la maquinaria, equipamiento y servicios ferroviarios.

En tercer lugar, y relacionado con el punto anterior, la dimensión temporal tiene un carácter ambiguo en tanto condición de la construcción de capacidades burocráticas: así como la permanencia y la existencia de trayectorias prolongadas puede jugar a favor del desarrollo de perfiles, prácticas y reputaciones que inciden en la definición de las políticas del sector -como parece ser el caso del campo científico-tecnológico-, esas mismas condiciones parecen no tener peso suficiente frente a la capacidad del poder político para controlar la agenda y determinar los cursos de acción, como fue el caso de infraestructura vial. En la misma línea, la sedimentación de tradiciones puede tener una relación con la estabilidad de los encuadres de las burocracias -esto es, su ubicación más o menos clara dentro del conjunto del trabajo estatal y su diferenciación funcional y jerárquica. Nuevamente la burocracia del campo científico-tecnológico gozó de marcos estables que con el correr del tiempo evolucionaron hacia una mayor jerarquización, lo que reportó confianza y seguridad. El caso contrario puede observarse en el campo ambiental, cuya institucionalidad atravesó un rumbo errático y confuso. Los campos de infraestructura vial y de transporte ferroviario pueden ubicarse en una situación intermedia.

En cuarto lugar, las dinámicas internacionales inciden en la configuración y las trayectorias que recorren las burocracias nacionales: la burocracia ambiental parece enmarcarse en un proceso de tipo isomórfico mimético (Di Maggio y Powell, 1999): tanto su origen como su desarrollo estuvo marcado por la influencia de eventos internacionales. La primera agencia ambiental estatal, creada en 1973, surgió tras la Conferencia de Estocolmo de 1972, y recogió antecedentes de creación de agencias similares en Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y otros países. En ese clima de época, Argentina se constituyó en un *adoptador temprano* (Givan, Roberts y Soule 2010) de una innovación institucional a escala mundial cuya influencia sería ratificada en la Conferencia de Río en 1992. Una dinámica semejante parece estar presente en el campo científico-tecnológico, como consecuencia de la fuerte estandarización del trabajo científico a escala mundial, y la constitución de comunidades epistémicas (Haas, 1992).

En quinto lugar, el sistema político y su relación con la burocracia. Las particularidades y dinámicas del régimen democrático no inciden sólo sobre la formulación de políticas públicas sino también, y eso es lo que nos interesa fundamentalmente en el marco de este trabajo, sobre la burocracia. La consolidación, fragmentación y competitividad del sistema de partidos, así como el peso del Poder Legislativo y el Poder Judicial como actores institucionales de peso y contrapeso resultan claves. En los últimos años, distintos trabajos recuperan el análisis de la tensión entre política y burocracia en términos de analizar dinámicas de patronazgo que afectan el rol infraestructural de la burocracia (Calvo y Murillo, 2004; Grindle, 2012; Ujhelyi y Calvo, 2013; Llano y Iacoviello, 2015). Estos estudios suelen concentrarse en el rol del Ejecutivo y la capacidad de las máximas autoridades del Ejecutivo para estructurar las burocracias y "repartir" empleos públicos, y relegan en el análisis el papel del Poder Legislativo. En el caso de la infraestructura vial se observa que la información surgida del trabajo de los equipos de la DNV no contribuyó a establecer las prioridades en la realización de obras de infraestructura vial ni a definir la transferencia de fondos.

En el sector de transporte ferroviario e infraestructura vial, se observa una débil participación del Congreso en las acciones de seguimiento de las políticas implementadas. Al tiempo que la premura con la que resultaron aprobados cambios sustantivos para el sector parecen mostrar, nuevamente, que la emergencia se antepone al diagnóstico y la planificación de las acciones estatales.

Este somero ejercicio realizado a partir de las proposiciones que la breve reconstrucción de los casos seleccionados motivó, pone de relieve la potencialidad de la comparación como método para la producción de conocimiento sobre la(s) burocracia(s), al tiempo que permite realizar un primer testeo de la capacidad explicativa de las categorías y dimensiones que servirán de base para su desarrollo. ■

Referencias

- Abers, Rebecca Neaera y Margaret Keck. 2013. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford Scholarship Online.
- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky. 2002. "El sistema de salud en Argentina" Documento de Trabajo No.60, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Alonso, Guillermo. 2007. "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en Alonso, Guillermo, ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Arellano Gault, David. 2010. "El enfoque organizacional en el estudio de las políticas públicas", en Merino, M. y Cejudo, G., comps., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Belmartino, Susana. 2005. *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bertranou, Julián. 2015. "Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate", *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 37-59.
- Bertranou, Julián y Valeria Serafinoff. 2017. "Dinámica de las decisiones en las políticas públicas del Kirchnerismo. Evidencias a partir del sector transporte". Mimeo.
- Bohoslavski, Ernesto y Germán Soprano. 2010. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento–Prometeo.
- Bonifacio, Alberto. 2003. "Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28 a 31 de octubre. Panamá.
- Bueno, Pilar. 2010. *Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*. Tesis de doctorado. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Cabrero, Enrique; David Arellano; y Ma. De Lourdes Amaya. 2007. *Cambio en Organizaciones Gubernamentales: Innovación y Complejidad*, en Arellano, D., Caballero, E. y del Castillo, A., coords., *Reformando al Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. México: CIDE.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science* 48: 742-757.
- Cagnoli, Carlos. 2007 *Reflexiones sobre las Reformas de Estado y de la Administración Pública de los '90 en Argentina*. IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 25 de Agosto de 2007

- Cao, Horacio. 2001. "El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias". VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 a 9 de noviembre.
- Cao, Horacio. 2008. *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del INAP.
- Chudnovsky, Mariana. 2014. "Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa", en Walter, Jorge y Diego Pando, comps., *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés.
- Del Bello, Juan Carlos. 2014. "Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico", en Rivas, Gonzalo y Sebastián Rovira, eds., *Nuevas Instituciones para la Innovación. Prácticas y Experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica de América Latina (CEPAL).
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/53045/NuevasInstitucionesparaInnovacion.pdfwww>
- Del Castillo, Arturo. 2007. "Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores", en Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, comps., *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Angel Porrúa.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999. "Retorno a la jaula de hierro. El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Powell, Walter y Paul DiMaggio, comps., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escolar, Marcelo; Luis Castro; y Francisco Olego. 2016. "Obra pública vial y asignación de responsabilidades entre niveles. El caso argentino 2003-2011". III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM. San Martín, Abril de 2016.
- Estrada Oyuela, Raúl. 2007. "La preocupación ambiental por el ambiente y la administración", *Aportes para el Estado y la Administración Pública* 13: 19-38.
- Evan, William. 1966. "La órbita de la organización: hacia una teoría de las relaciones interorganizacionales", en Thompson, James, comp., *Teoría de la organización. Análisis de las disciplinas más relevantes de la ciencia social de la organización moderna*. Buenos Aires: Bibliográfica OMEBA
- Evans, Peter. 1996. "El Estado como Problema y como Solución", *Desarrollo Económico* 35: 529-562.
- Felder, Ruth. 2001. "La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector", *Gestión y Política Pública* X: 145-182.
- Fernández, Víctor Ramiro; María Cecilia Güemes; Juan Pablo Magnin; y José Ignacio Vigil. 2006. *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Fontdevila, Pablo A. 2012. "Un nuevo paradigma en Políticas Públicas", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 30: 181-190
- Giraudy, Agustina. 2012. "Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States", *Revista de Ciencia Política* 32: 599-611.
- Gonzalez, Lucas. 2016. "Ciclo electoral, popularidad presidencial y distribución de fondos federales en Argentina", *Revista SAAP* 10: 1-9.
- Grindle, Merilee. 2012. *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

- Gutiérrez, Ricardo y Fernando Isuani. 2014. "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina", *Revista de Administração Pública* 48: 295-322.
- Gutiérrez, Ricardo y Gustavo Almeida. 2011. "Global production, local protest, and environmental foreign policy: Argentina and the Uruguay River Pulp Mill Projects", en Heine, Jorge y Ramesh Thakur, *The dark side of globalization*. Tokyo: United Nations University Press.
- Hanson, Jonathan y Rachel Sigman. 2011. "Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options". Documento presentado al Encuentro Anual de la APSA, septiembre.
- Hendrix, Cullen. 2010. "Measuring State Capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". *Journal of Peace Research* 47: 273-285.
- Hilderbrand, Mary y Marilee Grindle. 1997. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en Grindle, Merilee, ed., *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.
- Hochstetler, Kathryn. 2003. "Fading green? Environmental politics in the Mercosur Free Trade Agreement", *Latin American Politics and Society* 45: 1-32.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura. 2006. Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Síntesis del diagnóstico: El caso de Argentina, en Koldo Echebarría, ed., *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. BID.
- Iacoviello, Mercedes, Llano, Mercedes y Strazza, Luciano. 2011. *Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina: Algunas experiencias comparadas*. 6to. Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Chaco.
- Ikenberry, John. 1986. "The Irony of State Strength: comparative responses to the oil shocks in the 1970s", *International Organization* 40: 105-137.
- Kocher, Mathew. 2010. "State Capacity as a Conceptual Variable", *Yale Journal of International Affairs*, Spring-Summer: 137-145.
- Lascombes, Pierre y Patrick Le Gales. 2005. "Interest groups and Public organizations in Europe", en Guy Peters, B. y Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Laumann, Edward y David Knoke. 1987. *The organizational state. Social choice in national Policy domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Lindenboim, Javier y Graña, Juan. 2006. "Empleo y remuneraciones en el sector público La situación luego de los cambios de los noventa y recientes", *Documentos de Trabajo*, No. 6, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires.
- Llano, Mercedes y Iacoviello, Mercedes. 2017. "Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el estado argentino", *Revista Temas y Debates* 33: 91-105.
- López, Andrea y Zeller, Norberto. 2014. "El Perfil del Empleo Público en el Estado Nacional (2003 a 2012): Principales Transformaciones". I Congreso de la Asociación Argentina de Sociología "Nuevos protagonistas en el contexto de América latina y el Caribe". Campus Resistencia. Universidad Nacional del Nordeste. Chaco, Argentina.
- Mann, Michael. 1991. *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza.
- Mann, Michael. 2004. "La crisis del estado-nación en América Latina", *Desarrollo Económico* 44: 179-198.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2010. "La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en Acuña, Carlos *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina

- May, Peter; Joshua Sapotichne; y Samuel Workman. 2006. "Policy Coherence and Policy Domains", *The Policy Studies Journal* 34: 381-403.
- Migdal, Joel. 2011. *Estados débiles, Estado Fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moe, Terry. 2015. "La política de la estructura burocrática", en Banco de desarrollo de América Latina. *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: Editor Corporación Andina de Fomento.
- Moore, Mark. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Otra Institucionalización", en *Revista Ágora* 5: 5-28.
- O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olivieri, Julieta. 2012. "La política de inversión pública nacional, desde una óptica presupuestaria, durante el período 2003/2010: el desempeño de los principales organismos ejecutores". Tesis Maestría en Administración Pública (FCE-UBA).
- Orlansky, Dora. 2006. "Efectos de la Reforma del Estado en el Nivel y Calidad del Empleo Público (1990-2005)". Proyecto Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina. OIT.
- Oszlak, Oscar. 1997. *La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Oszlak, Oscar. 1999. "De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado". *Revista Nueva Sociedad* 160: 81-100.
- Oszlak, Oscar. 2000. "El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina". V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Pando, Diego. 2007. "La estrategia de gobierno electrónico en la Administración Federal de Ingresos Públicos". Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública "Construyendo el estado nación para el crecimiento y la equidad". Buenos Aires.
- Perelmiter, Luisina. 2016. *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM EDITA.
- Pereyra, Elsa. 2012. "El Estado y la Administración Pública nacional en perspectiva histórica. Análisis crítico de la producción académica sobre el período 1930-1976", *PolHis* 9: 92-112.
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann, comps. 2012a. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann, comps. 2012b. *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Plotkin, Mariano y Federico Neiburg. 2004. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Poggi, Eduardo y Flavio Riverti. 2009. "Innovación al servicio del ciudadano. La experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos", *IR Revista del Instituto* 4: 28-51.
- Polidano, Charles. 2000. "Measuring public sector capacity", *World Development* 28: 805-822.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pulido, Noemí. 1999. "Las transformaciones necesarias en la capacitación de los servidores públicos para un estado en transformación: El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público". IV Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. México.

- Repetto, Fabián. 2007. "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas", en Alonso, Guillermo, ed., Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.
- Riverti, Flavio. 2009 "El gobierno electrónico y la administración tributaria: génesis del fenómeno, situación presente y posibilidades futuras", Cuadernos del Instituto AFIP C8.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2007. "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación", en Alonso, Guillermo, ed., Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.
- Schlemenson, Aldo. 1988 Análisis organizacional y empresa unipersonal. Buenos Aires: Paidós.
- Skocpol, Theda. 2007. "El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Acuña, Carlos, comp., Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete- Proyecto de Modernización del Estado.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold. 1982. "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly* 97: 255-278.
- Serafinoff, Valeria. 2011. Concesión y Regulación de Redes Viales en Argentina. La implementación de dos modelos regulatorios en el marco de perspectivas enfrentadas sobre el rol del Estado. Madrid: Editorial Académica Española.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tobelem, Alain. 1993. "Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Operaciones". División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico Región América Latina y el Caribe. Publicaciones Ocasionales de LATPS N° 9.
- Ujhelyi, Gergely y Ernesto Calvo. 2013. "Political Screening: Theory and Evidence from the Argentine Public Sector". Mimeo.
- Zeller, Norberto y Ana Rivkin. 2003. El empleo en la administración pública nacional. Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones. Buenos Aires: INAP..

Sobre los autores/ About the authors

Fernando Isuani, Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Magister en Administración Pública (UBA). Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, docente de posgrado en diversas universidades del país y en el exterior. Elsa Pereyra, Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Administración y Políticas Públicas (UdeSA). Investigadora-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, docente de la Universidad Nacional de San Martín. Valeria Serafinoff, Doctora en Ciencia Política (UNSAM); Magíster en Administración Pública (UBA). Investigadora-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, docente de posgrado en diversas universidades del país.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org